



Economia Aziendale Online

Business and Management Sciences
International Quarterly Review

*“Aziendalizzazione”, nuova governance,
e performance delle Amministrazioni Pubbliche:
un confronto internazionale*

Simona Aquino

Pavia, March 2013
N. 3-4/2012

www.ea2000.it

www.economiaaziendale.it



PaviaUniversityPress

“Aziendalizzazione”, nuova governance, e performance delle Amministrazioni Pubbliche: un confronto internazionale

Simona Aquino

Abstract

Over the last 30 years some innovative approaches to performance management of Public Administrations have been developed in many countries. International institutions (in particular OECD, World Bank, IMD, World Economic Forum) have contributed to this movement by elaborating several performance indicators for Public Administrations of different countries. The present article aims at proposing a theoretical synthesis of the innovative approaches to public management developed over the last 30 years, and an empirical analysis of some performance indicators of Public Administrations elaborated by international institutions. The theoretical analyses point to specific characteristics of the main recent approaches to public performance measurement, from the new public management, both in its Anglo-Saxon and Nordic version, to the public value approach, the neo-weberian and Napoleonic state models, and the new public governance. The empirical analyses refer mainly to a research perspective proposed over the last years in some articles published in business journals, aiming at developing some methodologies for ranking the performance indicators of Public Administrations elaborated by international institutions.

Negli ultimi 30 anni sono stati sviluppati in diversi paesi approcci innovativi alla gestione delle Amministrazioni Pubbliche, caratterizzati dalla proposta di metodologie di gestione orientate alla performance. Istituzioni internazionali di grande prestigio hanno contribuito alle riforme del management pubblico, anche mediante l'elaborazione di indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche dei diversi paesi. Il presente articolo ha l'obiettivo di presentare una sintesi teorica degli approcci innovativi alla gestione delle Amministrazioni Pubbliche sviluppati negli ultimi 30 anni, e di proporre analisi empiriche comparate degli indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche elaborati da istituzioni internazionali che hanno dedicato grande attenzione alla misurazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche (in particolare: OECD, Banca Mondiale, IMD, World Economic Forum). Le analisi teoriche evidenziano in particolare le caratteristiche distintive dei principali approcci al *performance management* delle Amministrazioni Pubbliche, dal *new public management*, sia nella versione anglosassone che in quella nordica proposta dalla "scuola scandinava", all'approccio del valore pubblico, ai modelli degli stati neo-weberiani e napoleonici, alla *new public governance*. L'analisi empirica si inserisce principalmente in una prospettiva di ricerca proposta negli ultimi anni su alcune riviste di economia aziendale, in Italia e all'estero, finalizzata a sviluppare metodologie di valutazione degli indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche elaborati da diverse istituzioni internazionali.

Keywords: Aziendalizzazione, performance, internazionale

1 – Introduzione

A partire dai primi anni ottanta si è diffuso in diversi paesi un movimento di riforma delle Amministrazio-

ni Pubbliche caratterizzato dalla tendenza ad applicare per la loro gestione criteri analoghi a quelli tipici delle imprese private. Il termine più diffusamente utilizzato per indicare in sintesi questa innovazione gestionale è stato “*new public management*” (

Simona Aquino
Università University of Calabria
E-mail: simona.aquino@unical.it

Si ringraziano sinceramente due anonimi referee, i cui commenti e suggerimenti hanno stimolato una radicale revisione di precedenti versioni del presente articolo; rimane ovviamente esclusivamente dell'autore la responsabilità per il suo contenuto.

“aziendalizzazione” delle Amministrazioni Pubbliche in Italia¹). A stimolare questo processo fu da un lato la forte crescita della rilevanza economica delle Amministrazioni Pubbliche, e dall’altro l’insoddisfazione per i risultati della loro attività. Il processo di riforma ricevette un forte impulso dalla vittoria di movimenti politici fortemente critici dell’intervento pubblico in economia negli Stati Uniti

¹ Nell’analisi del processo di trasformazione delle Amministrazioni Pubbliche Anselmi (1995, 2003) utilizza l’espressione “percorso aziendale”. Hinna, Meneguzzo, Mussari e Decastri (2006, p. X) scrivono: “Alla fine degli anni settanta i principali paesi industrializzati mettono mano per ragioni diverse alla struttura del proprio sistema di pubblica amministrazioneLe riforme di quel periodo sono state etichettate in modo diverso, ma l’espressione più usata è stata *new public management*.” Adinolfi (2005), in un esame critico dei contributi forniti dagli studi di Economia aziendale ai processi di modernizzazione gestionale attuati nelle aziende pubbliche italiane utilizza l’espressione “aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni” nel titolo dell’articolo, e all’inizio dell’introduzione scrive: “Le riforme del settore pubblico degli anni novanta, attuate sotto la spinta della corrente di pensiero nota come *New Public Management*, rappresenta, secondo alcuni autori, la terza grande rivoluzione dell’economia moderna dopo quelle industriale e tecnologica.” Hinna (2006, p. 29) utilizza l’espressione “aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche” per definire il processo di riforma avviato in Italia negli anni novanta, che ha avvicinato le modalità di gestione delle Amministrazioni Pubbliche a quelle delle organizzazioni private. Farneti (1995, p. 12) include fra le aziende pubbliche anche lo Stato e il Comune: “esistono le aziende composte pubbliche, quali lo Stato, il Comune, ecc.”. D’Alessio (2008), nell’analisi dei processi di management, programmazione e controllo delle aziende pubbliche, fa riferimento alle principali Amministrazioni Pubbliche come aziende (azienda Stato, azienda Regione, azienda Ente locale, azienda Ente previdenziale, aziende sanitarie, azienda Università). Borgonovi (2005, p. 195), tuttavia, distingue fra i due approcci: “appare utile ricordare due principali filoni di riforme, quello del *new public management* (NPM) che ha caratterizzato molti paesi soprattutto di *common law* e quello delle riforme del sistema amministrativo ... con riferimento alla realtà del nostro paese.” Pozzoli (2009, p. 126) utilizza l’espressione “aziendalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni” con riferimento alle riforme avviate in Italia agli inizi degli anni novanta. Farneti (2004, p. 247) ricollega il principio di *accountability* alla cultura del *new public management*, “in Italia meglio declinabile con il termine di aziendalizzazione”.

(Ronald Reagan, Presidente fra il 1981 e il 1989) e nel Regno Unito (Margaret Thatcher, Primo Ministro fra il 1979 e il 1990), ma si diffuse anche in paesi governati negli anni ottanta da movimenti politici di centro-sinistra (Svezia, Norvegia, Danimarca, Australia, Nuova Zelanda, ecc.); negli Stati Uniti e nel Regno Unito esso fu poi sviluppato con convinzione negli anni novanta anche da governi di centro-sinistra (Bill Clinton, Presidente fra il 1993 e il 2001, in America, e Tony Blair, Primo Ministro fra il 1997 e il 2007, in Inghilterra). Allo sviluppo del “*new public management*” hanno contribuito efficacemente anche diverse istituzioni internazionali (OECD, Banca Mondiale, IMD, World Economic Forum). Secondo Hood (1995, pp. 95-98), una delle sette dimensioni che caratterizzano il *new public management* è la grande importanza attribuita all’elaborazione di indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche che consentano sia di verificarne i risultati a posteriori, sia di fornire stimoli per una loro gestione che meglio corrisponda alle aspettative delle comunità di riferimento (*performance management*). In questo articolo, dopo un’analisi teorica degli aspetti essenziali del *new public management*, dei suoi limiti e degli sviluppi nella direzione delle caratteristiche distintive del “valore pubblico” e della *new public governance*, viene presentata un’analisi empirica di indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche elaborati da istituzioni internazionali. Particolare attenzione è dedicata alla situazione dell’Italia e degli altri grandi paesi industriali. In particolare, dopo una sintetica introduzione nel primo paragrafo, il paragrafo due illustra i principali riferimenti teorici, le domande di ricerca e le metodologie di analisi del presente lavoro, il paragrafo tre evidenzia la grande importanza economica delle Amministrazioni Pubbliche, il paragrafo quattro contiene un’analisi degli elementi essenziali del *new public management* e in particolare della sua enfasi sulla misurazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche, il paragrafo cinque analizza le principali innovazioni dei primi anni novanta nelle metodologie di misurazione della performance delle aziende private che si sono rivelate poi importanti anche per lo sviluppo del *performance management* nelle Amministrazioni Pubbliche, i paragrafi sei e sette sono dedicati all’analisi di due approcci al *performance management* nelle Amministrazioni Pubbliche che, pur mantenendo alcuni dei principi essenziali del *new public management*, tengono conto maggiormente di alcune caratteristiche distintive delle Amministrazioni Pubbliche (approcci del valore pubblico e della *new public governance*), il paragrafo otto presenta quattro modelli proposti per classificare i paesi dal punto di vista delle principali caratteristiche distintive dei processi di riforma delle Amministrazioni Pubbliche (modello anglosassone, modello dello Stato neo-weberiano, modello nordico, modello dello Stato napoleonico), il

paragrafo nove analizza alcuni aspetti essenziali delle riforme italiane nella direzione del *performance management*, il paragrafo dieci presenta un'analisi empirica comparata di nove indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche elaborati da istituzioni internazionali, il paragrafo undici contiene le considerazioni conclusive.

2 - Riferimenti teorici, domande di ricerca e metodologie di analisi.

Il presente contributo si inserisce nel filone della letteratura sulla misurazione e valutazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche. Pollitt e Bouckaert (2011, p. 106), Van Dooren (2001, p. 16) e Preite (2011, p. 7) hanno messo in evidenza che la misurazione sistematica della performance delle Amministrazioni Pubbliche iniziò negli Stati Uniti fra la fine del diciannovesimo e l'inizio del ventesimo secolo; Williams (2003) ha svolto un'analisi dettagliata di quelle prime esperienze. La misurazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche ha avuto tuttavia un impulso eccezionale a partire dagli anni ottanta in connessione con la diffusione, soprattutto negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, in Australia e in Nuova Zelanda del movimento del *new public management* (Pollitt e Bouckaert, 2011, p. 106; Bouckaert e Halligan, 2008, p. 196). Hinna (2006, p. 28) ha evidenziato che l'enfasi dei sistemi di misurazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche si è spostata nel corso del tempo dagli *input* (Pubblica Amministrazione tradizionale), agli *output* (Pubblica Amministrazione manageriale stimolata dal *new public management*), agli *outcome* (approcci del valore pubblico e della *new public governance*).²

² "...nell'amministrazione tradizionale in cui prevale l'orientamento ai compiti l'enfasi del sistema di misurazione era tutta concentrata sulle risorse utilizzate (*input*) e in particolare sulle risorse finanziarie. La logica era quella di verificare che le risorse finanziarie fossero utilizzate in maniera appropriata sotto il profilo della legittimità della spesa e della conformità con le finalità e le disposizioni sancite dalle norme.I principali utilizzatori delle misurazioni erano i controllori esterni. In conseguenza delle riforme avviate negli anni '90 ... sono stati introdotti nuovi modelli di funzionamento che hanno avvicinato le modalità di gestione delle amministrazioni pubbliche a quelle delle organizzazioni private. L'enfasi del sistema di misurazione si è spostata sui beni e servizi prodotti (*output*) I manager pubblici ne hanno bisogno per prendere decisioni che consentano di migliorare l'efficienza e la qualità nella produzione di servizi pubblici Alle soglie del nuovo millennio le logiche manageriali, che hanno caratterizzato le

La distinzione fra *output* e *outcome* è illustrata da Pollitt e Bouckaert (2002, p. 9) con riferimento alle attività di insegnamento: "I processi sono ... quelle attività che si svolgono all'interno delle istituzioni per generare *output*. Gli *output* sono i prodotti di questi processi ...(titoli universitari). Questi *output* interagiscono a loro volta con l'ambiente conducendo a «risultati» e, in un periodo più lungo, a «impatti» più fondamentali (gli studenti ottengono un lavoro e fanno esperienza).

Sia i risultati sia gli effetti possono essere definiti *outcome* (i risultati sono talvolta chiamati «*outcome* intermedi» e gli impatti «*outcome* finali»). Il valore sia dei processi sia degli output risiede, in ultima analisi, negli *outcome*»³.

Secondo Monteduro (2006, p. 43) esempi di *outcome* finali o impatti delle attività delle Amministrazioni Pubbliche "possono far riferimento ad aspetti come la salute, la sicurezza, l'occupazione, il benessere, l'incremento delle conoscenze, ecc.". Vermiglio (2008, p. 414) include indicatori di benessere economico come il reddito medio pro-capite, fra i possibili indicatori di impatto sociale o di efficacia esterna delle Amministrazioni Pubbliche.

Bouckaert e Halligan (2008, p. 183) sostengono che così come l'enfasi della performance si è spostata dai processi e dagli *output* verso i risultati e gli impatti, così dal punto di vista degli *outcome* si è andati nella direzione di collegare specifici indicatori di performance a obiettivi di natura macroeconomica.⁴

riforme dei primi anni '90, sono state integrate da un nuovo approccio emergente focalizzato sulla *governance* pubblica L'enfasi del sistema di misurazione è sui risultati (*outcome*) a cui sono interessati anche i politici, i cittadini e le imprese. (Hinna, 2006, pp. 28-29)

³ Per una schematica illustrazione dei collegamenti fra diversi indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche si veda Pollitt e Bouckaert (2011, p. 16).

⁴ Il legame causale fra performance delle Amministrazioni Pubbliche e performance macroeconomica è sottolineato dall'OECD (2010, p. 3) nell'introduzione all'indagine PISA (*Program for International Student Assessment*) per il 2009: "L'indagine PISA sottolinea, in particolare, l'esigenza per molte nazioni avanzate di affrontare i problemi di insufficiente performance del sistema scolastico altrimenti l'alto costo sociale ed economico di una bassa performance educativa rischia di diventare un ostacolo significativo per lo sviluppo economico." L'OECD (2010, p. 4) evidenzia anche l'utilità delle analisi comparative sulla performance delle Amministrazioni Pubbliche: "La Germania fu stimolata ad agire quando l'indagine PISA 2000 evidenziò una performance inferiore alla

In modo più specifico, l'analisi empirica del presente lavoro si inserisce in una direttrice di ricerca proposta, fra l'altro, in alcuni contributi presentati nel 2008 in un numero speciale dell'*International Public Management Journal*. In particolare, essa è in sintonia con il tentativo di Hood, Dixon e Beeston (2008) di sviluppare criteri di comparazione dei sistemi di indicatori di performance delle Pubbliche Amministrazioni elaborati da istituzioni internazionali.

Hood, Dixon e Beeston (2008), collegandosi allo studio precedentemente svolto da Gormley e Weimer (1999), hanno cercato di capire in che modo il forte sviluppo degli indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche da parte di diverse istituzioni internazionali rappresenta realmente una fase nuova nella capacità di comprendere e monitorare le performance delle Amministrazioni Pubbliche nei diversi paesi.

Analisi empiriche degli indicatori di performance della Pubblica Amministrazione elaborati dalle istituzioni internazionali sono state svolte anche da Dubini (2005), Cepiku (2006, 2008), Kaufman, Kraay e Mastruzzi (2009). Una comparazione internazionale della relazione fra *Performance-based accountability* ed efficacia della Pubblica Amministrazione è stata svolta da Monteduro (2009).

Cepiku (2006, 2008) ha svolto un'analisi delle definizioni e misure della *governance* pubblica adottate da diverse istituzioni internazionali, concentrando in particolare l'attenzione su Banca mondiale, Nazioni unite, OCSE, e Unione europea. La conclusione principale è che le istituzioni internazionali tendono a privilegiare la prospettiva della *governance* come *outcome* (efficienza, efficacia, capacità di soddisfare i bisogni, visione strategica, Stato di diritto, adattabilità, coerenza, stabilità politica, qualità della regolazione, controllo della corruzione), piuttosto che come processo (*accountability*, trasparenza, equità, partecipazione, consultazione, apertura).

Kraay e Mastruzzi (2009) presentano i risultati di un progetto di ricerca della Banca mondiale finalizzato all'elaborazione per 212 paesi, per gli anni fra il 1966 e il 2008, di sei indicatori di *governance*: *accountability*, stabilità politica e assenza di violenza, efficacia dell'azione di governo, qualità della regolamentazione, rispetto della legge, controllo della corruzione.

Questi sei indicatori aggregati si basano su centinaia di variabili specifiche che misurano diverse dimensioni della *governance*. Monteduro (2009), applicando tecniche di analisi statistica bivariata e multivariata ad un campione di 38 paesi, ha verificato l'esistenza di una correlazione positiva fra *performance-based accountability* ed efficacia delle Amministrazioni Pubbliche.

media e forti disparità nei risultati ed è stata in grado di far progressi da entrambi i punti di vista."

Le principali domande di ricerca del presente lavoro sono le seguenti: 1) tramite una sintesi teorica dei principali approcci alla riforma delle Amministrazioni Pubbliche cercare di comprendere cosa ha comportato dal punto di vista della misurazione della performance l'evoluzione dalla Pubblica Amministrazione tradizionale verso il *new public management*, sia nella versione anglosassone che in quella nordica, e poi verso gli approcci del valore pubblico e della *new public governance*; 2) attraverso alcune elaborazioni statistiche di indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche elaborati da istituzioni internazionali confrontare la situazione dell'Italia con quella degli altri principali paesi dal punto di vista di diversi indicatori di performance; 3) mediante analisi statistiche ed econometriche evidenziare la natura delle relazioni empiriche fra specifici indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche elaborati da istituzioni internazionali e il reddito per abitante, che alcuni studiosi di management pubblico considerano uno dei principali indicatori di "outcome finale" o "impatto" delle attività delle Amministrazioni Pubbliche (Vermiglio, 2008, p. 414).

Le metodologie utilizzate nell'analisi empirica sono metodologie di natura statistica ed econometrica del tipo di quelle che vengono sempre più frequentemente utilizzate nelle ricerche di economia aziendale (per esempio: Monteduro (2009, 2010), Cardamone, Carnevale e Giunta (2009), Carnevale, Mazzuca e Venturini (2010), Veltri (2011))⁵.

3 – Rilevanza economica delle Amministrazioni Pubbliche

L'indicatore più significativo della rilevanza economica delle attività delle Amministrazioni Pubbliche è probabilmente la loro spesa complessiva in percentuale del prodotto interno lordo (PIL). Questa percentuale per l'Italia è stata intorno al 50 per cento del PIL negli ultimi 20 anni, dopo essere aumentata a un ritmo sostenuto negli anni settanta e ottanta del secolo scorso (OECD, 2011, p. 365). Percentuali analoghe a quelle dell'Italia sono registrate in media dagli altri paesi europei, mentre negli Stati Uniti e in Giappone la spesa complessiva delle Amministrazioni

⁵ Con riferimento alle analisi di Yin (1989, 2003), la metodologia di ricerca impiegata nelle analisi empiriche del presente lavoro rientra nella categoria dei "case-studies". Yin (1989, p. 10 e 2003, p. 1) ha messo in evidenza che questa metodologia è ampiamente utilizzata nelle scienze sociali, e in particolare nell'ambito delle scienze manageriali, del business, e delle Amministrazioni Pubbliche. Secondo Yin (2003, p. 1) questa metodologia di ricerca è particolarmente efficace nell'analisi di fenomeni contemporanei, com'è il caso della presente ricerca.

Pubbliche oscilla intorno al 40 per cento del prodotto interno lordo (Pollitt e Bouckaert, 2011, pp. 137 e 224; OECD, 2011, p. 365). Le principali voci di spesa delle Amministrazioni Pubbliche riguardano le pensioni, la sanità, l'istruzione, l'ordine pubblico, la giustizia.

La spesa per pensioni è prevalentemente finanziata mediante contributi sociali obbligatori pagati da lavoratori e aziende, mentre le spese connesse con la sanità, l'istruzione, l'ordine pubblico, l'amministrazione della giustizia, ecc. sono prevalentemente finanziate mediante imposte dirette e indirette pagate da tutti i contribuenti (Banca d'Italia, 2011, p. 101).

Per sanità, istruzione, ordine pubblico e giustizia le Amministrazioni Pubbliche spesso intervengono non soltanto per finanziarne i costi di produzione mediante l'imposizione fiscale, ma anche per produrre direttamente gran parte dei servizi connessi con la tutela della salute, l'istruzione, l'ordine pubblico, l'amministrazione della giustizia.

Nel settore dei trasporti, dei servizi postali, dell'energia, della distribuzione dell'acqua, della gestione dei rifiuti, spesso la produzione è svolta da imprese giuridicamente private, ma controllate da Amministrazioni Pubbliche (imprese con soggetto economico pubblico). Le Amministrazioni Pubbliche intervengono inoltre per regolamentare diverse modalità di svolgimento delle attività delle aziende, sia private che pubbliche, e delle famiglie. Come sottolinea Borgonovi (2009, p. 19), "Il livello di produttività dell'Amministrazione Pubblica si riflette sulla qualità dei servizi finali alle famiglie e ad altri soggetti, ossia sulla qualità della vita, e sui costi di produzione delle imprese e sulla loro competitività rispetto ad imprese localizzate in altri paesi. Inoltre la qualità delle infrastrutture e dei servizi pubblici diventa fattore determinante per l'attrattività di imprese e per il sostegno a processi di sviluppo economico-sociale." Da queste osservazioni si evince la grande importanza della performance delle Amministrazioni Pubbliche per la competitività delle imprese e il benessere delle persone.

4 – "New public management" e misurazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche

Le prime analisi del processo innovativo delle Amministrazioni Pubbliche negli anni ottanta (*new public management*) furono proposte da Pollitt (1990) e da Hood (1991). Secondo Hood (1991, pp. 4-5) le principali caratteristiche (*doctrinal components*) del *new public management* sono: 1) la grande importanza attribuita al management professionale, 2) l'introduzione di esplicite misure di performance, 3) la grande attenzione verso i risultati, in particolare in

termini di *output*, 4) la tendenza a disaggregare le unità operative nelle Amministrazioni Pubbliche, 5) l'enfasi sulla concorrenza nel settore pubblico, 6) l'impiego di pratiche di management di stile privatistico nelle Amministrazioni Pubbliche, 7) la disciplina e la parsimonia nell'uso delle risorse.⁶ Ferlie e Steane (2002, p. 1461) sintetizzarono con grande efficacia gli aspetti essenziali del *new public management* con il trinomio: manager, mercato, misura.

Adcroft e Willis (2005, p. 387) hanno sottolineato che un aspetto importante del *new public management* è la possibilità di trasferire nella gestione delle Amministrazioni Pubbliche di un paese tecniche di management sperimentate con successo in altri contesti, sia in Amministrazioni Pubbliche di altri paesi ("internazionalizzazione" del management pubblico), sia in imprese dello stesso o di altri paesi. Ferlie e Steane (2002) hanno analizzato le riforme introdotte in Europa, Nord America e Australasia negli anni ottanta e novanta nello spirito del *New Public Management*. Negli Stati Uniti, in particolare, un grande impulso riformatore del settore pubblico si ebbe all'inizio della presidenza Clinton, con l'impegno diretto del vicepresidente Gore (1993)⁷. I principali aspetti comuni di quelle riforme furono l'affidamento a imprese private della gestione di alcuni servizi pubblici; una maggiore attenzione alle esigenze degli utenti dei servizi pubblici, visti come "clienti", che stimolò la diffusione di pratiche di *benchmarking* e di standard di qualità analoghi a quelli adottati nelle aziende private; riforme dei sistemi di contabilità pubblica con l'introduzione di principi contabili simili a quelli delle aziende private, al fine di avere più significativi indicatori di performance economica; introduzione per alcuni servizi pubblici di tariffe in grado di coprire una parte significativa dei costi di produzione.

⁶ Anselmi (2003, p. 168) ha messo in evidenza che anche in Italia, negli anni ottanta, l'evoluzione della dottrina aziendalistica era nel senso del superamento del modello burocratico "tradizionale", in cui l'attività consisteva principalmente nell'applicazione di norme, verso criteri di gestione attenti alla valutazione dei risultati (*performance management*). Anselmi (2003, capitolo 7) contiene un'ampia sintesi del contributo degli aziendalisti italiani all'analisi delle Amministrazioni Pubbliche; in particolare Anselmi (2003 p. 161) ha evidenziato come gli aziendalisti italiani abbiano seguito con interesse l'attività delle Amministrazioni Pubbliche fin dalla prima metà dell'ottocento, sottolineando i caratteri che esse hanno in comune con le amministrazioni operanti nel settore privato.

⁷ Il principale riferimento teorico di quelle riforme fu probabilmente l'analisi sviluppata da Osborne e Gaebler (1992).

Secondo Adcroft e Willis (2005, p. 389), nel Regno Unito le prime esperienze significative di misurazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche si ebbero nei primi anni ottanta, con particolare attenzione alle Amministrazioni Pubbliche locali.⁸ Esse furono stimulate dall'insoddisfazione per la performance delle Amministrazioni Pubbliche e dalla convinzione che essa potesse migliorare utilizzando pratiche di management sperimentate con successo in aziende private⁹. La misurazione della performance è il presupposto del *performance management* delle Amministrazioni Pubbliche, volto a potenziare la loro capacità di rispondere alle attese dei rispettivi *stakeholder*: gli utenti dei servizi pubblici, i cittadini che li finanziano, i lavoratori, le imprese e le aziende non-profit con cui hanno relazioni, ecc.. Il *performance management* comprende una serie di attività volte a misurare e valutare la performance in un'ottica di interventi per il miglioramento continuo, sostituendo il controllo sui risultati a quello sui comportamenti.¹⁰

Nei paragrafi successivi saranno analizzati gli approcci all'analisi della performance delle Ammini-

⁸ Pozzoli (2009, p. 126) ha evidenziato che nel Regno Unito il *new public management* fu avviato con il *Local Government Finance Act* del 1982 (Governo Thatcher) e fu sviluppato con il *Local Government Finance Act* del 1992 (governo Major), che introdusse l'obbligo di rendere pubblico un insieme di indicatori di performance per tutti gli enti locali, e con il *Local Government Act* del 1999 e del 2002 (Governo Blair). Ferlie e altri (1996) hanno analizzato le applicazioni dei principi del *New public management* nel Regno Unito nel corso degli anni ottanta e dei primi anni novanta.

⁹ "...la valutazione delle performance è uno strumento fondamentale di cui deve disporre ciascuna organizzazione, e chi la dirige, affinché si possa avere un monitoraggio costante e globale circa lo svolgimento delle attività che vengono poste in essere. Con riguardo al contesto pubblico il processo di valutazione si estrinseca nella verifica della costante tensione verso il perseguimento degli obiettivi e/o le direttive ricevute dai livelli istituzionali con obiettivi e/o le direttive coerenti con i bisogni palesi o occulti espressi dalla collettività. Nel caso del settore pubblico valutare le performance è particolarmente complesso, non solo per l'immaterialità dei servizi offerti alla collettività, ma anche e soprattutto per l'impossibilità di assegnare, tramite il metro monetario, un valore alla produzione sulla base dei proventi conseguiti." (Anselmi, 2009, p. 9)

¹⁰ Valutazioni critiche sulle riforme improntate al *performance management* nel settore pubblico della Nuova Zelanda sono state espresse da Norman (2004).

strazioni Pubbliche sviluppati anche come reazione ad alcune interpretazioni ritenute eccessivamente radicali delle innovazioni proposte dal *new public management*; prima appare però opportuno ricordare brevemente alcuni aspetti della "rivoluzione" dei primi anni novanta nell'analisi della performance delle imprese private che hanno successivamente influenzato in misura rilevante anche le analisi della performance delle Amministrazioni Pubbliche.

5 - La "rivoluzione" dei primi anni novanta nei criteri di misurazione della performance delle aziende private

Negli stessi anni in cui Pollit (1990) e Hood (1991) elaboravano le prime sintesi teoriche della "rivoluzione" nei criteri di management delle Amministrazioni Pubbliche sperimentata in diversi paesi a partire dai primi anni ottanta, Eccles (1991) e Kaplan & Norton (1992, 1996) proponevano una "rivoluzione" nei criteri di misurazione della performance delle aziende private, suscettibile di avere influenze profonde anche per il management delle Amministrazioni Pubbliche.

Una sintesi delle critiche emerse negli anni ottanta nei confronti dei criteri tradizionali di misurazione della performance delle imprese fu presentata da Eccles (1991) in un articolo sulla *Harvard Business Review* che iniziava con il termine "*revolution*", e il cui titolo preannunciava un "manifesto" per la misurazione della performance. Secondo Eccles (1991, p. 131), "al cuore di questa rivoluzione sta la decisione radicale di passare dal trattare i dati finanziari come il fondamento per la misura della performance delle imprese a considerarli come una di un più ampio insieme di misure". Eccles riconosceva che in effetti diverse imprese già da anni erano abituate a tener sotto controllo informazioni sulla qualità dei prodotti, la quota di mercato, e altri aspetti non finanziari; l'aspetto rivoluzionario del suo "manifesto" era però l'idea di dare a degli indicatori non finanziari un peso uguale, o addirittura maggiore, di quello assegnato ai tradizionali indicatori finanziari, nel determinare la strategia, le promozioni, gli incentivi.

L'analisi di Eccles (1991, p. 131) parte dalla considerazione che in una impresa l'attenzione tende a concentrarsi su ciò che viene misurato (*what gets measured gets attention*). Tuttavia, se i compensi sono collegati a ciò che viene misurato, non è sufficiente inserire alcuni nuovi indicatori in un vecchio sistema di misurazione delle performance basato su dati contabili o effettuare piccoli aggiustamenti nella struttura degli incentivi; si può stimolare in modo efficace la competitività di una impresa soltanto partendo da zero e rispondendo alle domande: "data la nostra strategia, quali sono gli indi-

catori di performance più importanti?” “Quali misure sono realmente in grado di predire nel lungo periodo il successo finanziario nel nostro settore di attività?”. Eccles (1991, p. 132) fu particolarmente critico nei confronti dei dati sugli utili delle imprese stimati trimestralmente, anche perché i manager delle imprese hanno la possibilità di manipolare in misura significativa queste stime. In ogni caso, gli indicatori di natura finanziaria basati sulle stime reddituali delle imprese sono nella migliore delle ipotesi più utili per misurare gli effetti attuali dei comportamenti passati, che non per prevedere la performance futura dell'impresa.

Il controllo della performance di una impresa, secondo il “manifesto” proposto da Eccles (1991, p. 134), dovrebbe basarsi su un sistema che ponga sullo stesso piano indicatori di natura finanziaria (stime reddituali e dati sui flussi di cassa) e misure riguardanti le quote di mercato, la qualità dei prodotti, la capacità innovativa, le risorse umane, il grado di soddisfazione dei clienti. Dal punto di vista metodologico, un importante contributo alla competitività delle imprese potrebbe essere fornito secondo Eccles (1991, p. 133) dall'adozione di pratiche di *benchmarking* competitivo. Il *benchmarking* competitivo comporta l'identificazione dei concorrenti che sono riusciti ad adottare le pratiche migliori in qualche attività, funzione o processo e il confronto può evidenziare importanti opportunità di miglioramento.

Le considerazioni di Eccles furono sviluppate e sistematizzate da Kaplan e Norton (1992) in un articolo sulla *Harvard Business Review* in cui fu proposto un approccio “*balanced scorecard*” (scheda di valutazione bilanciata) al controllo della performance delle aziende private, che successivamente risultò applicabile anche alle Amministrazioni Pubbliche. L'aforisma con cui inizia l'articolo di Kaplan e Norton (1992, p. 43) “*What you measure is what you get*” (“ottiene ciò che misuri”) mette in risalto l'importanza delle metodologie di misurazione della performance per la performance effettiva delle imprese. In analogia con le considerazioni di Eccles, Kaplan e Norton proposero una metodologia di misurazione della performance delle imprese basata su quattro categorie di indicatori in grado di fornire informazioni sulla performance complessiva da quattro prospettive: 1) prospettiva dei clienti (qualità e costi dei prodotti e dei servizi di assistenza, tempi di consegna e di introduzione di nuovi prodotti, ecc.); 2) prospettiva dei processi interni all'impresa (individuazione delle aree in cui l'impresa può eccellere, determinazione dei processi e delle competenze critiche, specificazione di misure di controllo dei processi interni come tempi e qualità dei cicli produttivi, abilità dei lavoratori, produttività); 3) prospettiva dell'apprendimento e dell'innovazione (capacità di lanciare nuovi prodot-

ti, di creare maggior valore per i clienti, di migliorare l'efficienza operativa, ecc.); 4) prospettiva finanziaria o degli azionisti (flussi di cassa (*cash flow*), dinamica delle vendite, reddito operativo per divisioni, quote di mercato per i diversi segmenti di mercato, rendimento del capitale proprio (ROE), ecc.)¹¹.

Le possibilità di applicazione della “*balanced scorecard*” per la valutazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche sono state analizzate, fra gli altri, da Farneti (2004), Del Bene (2009), Bocci e Micheli (2009). Secondo Farneti (2004, p. 167) la “*balanced scorecard*” “permette di indirizzare il management, sin dalla pianificazione, a un comportamento *accountable*, che contemporaneamente tenga conto delle reali necessità ... degli utenti.” Inoltre, “.. la logica che presiede alla BSC è particolarmente adatta alla pubblica amministrazione, in conseguenza della ...mancanza del mercato dalla quale discende che i risultati economico-finanziari hanno un minore significato, sotto il profilo della loro capacità di dimostrare la realizzazione delle finalità aziendali ...” (Farneti, 2004, p. 183).

Dopo avere illustrato le potenzialità della “*balanced scorecard*” con riferimento in particolare all'*accountability* degli enti locali, Farneti delinea un'applicazione della BSC al tema strategico della sicurezza per il Comune di Forlì. Secondo Del Bene (2009, p. 108) “la *balanced scorecard* è uno strumento per correlare la strategia con i percorsi da seguire e sintetizza i fondamentali aspetti su cui focalizzare l'attenzione del management, affiancando ai parametri di valutazione economico-finanziaria, la misurazione delle performance relative ai processi interni, ai clienti ed ai processi di apprendimento/crescita.” Nell'applicare alle Amministrazioni Pubbliche la “*balanced scorecard*”, Del Bene (2009, p. 111) evidenzia l'opportunità di tener presente che l'equilibrio economico finanziario per le Amministrazioni Pubbliche non è un fine ma un mezzo o vincolo (Moore, 2003), che la prospettiva dei clienti fa riferimento a un ampio ventaglio di interlocutori che comprende, oltre a coloro che fruiscono dei servizi, anche finanziatori, organi di controllo, fornitori, altri enti, ecc. (Kaplan, 2001).

Meno rilevanti appaiono le differenze per quel che riguarda la prospettiva dei processi interni e quella dell'apprendimento e della crescita. Quest'ultima prospettiva assume in effetti particola-

¹¹ Per un rassegna sui sistemi di misurazione della performance a metà degli anni novanta si veda Neely e altri (1995); per delle applicazioni pratiche si veda Neely (1995). Per approfondimenti sulla *balanced scorecard* si vedano Bubbio (2000), Riccaboni, Busco, Bacci e Del Medico (2008), Donna e Riccaboni (2005), Marasca, Marchi e Riccaboni (2008).

re rilevanza per le Amministrazioni Pubbliche, per la cui attività il fattore umano costituisce la risorsa produttiva più importante.¹²

La "rivoluzione" dei primi anni novanta nei criteri di misurazione della performance delle imprese private, mettendo in evidenza anche per le imprese i limiti degli indicatori di performance di natura finanziaria, vale a dire degli indicatori che tipicamente sono carenti per le Amministrazioni Pubbliche, ha contribuito significativamente a stimolare la convergenza delle ricerche sugli indicatori di performance per le imprese private e le Amministrazioni Pubbliche.

D'altro lato, le pratiche di *benchmarking* competitivo auspicate da Eccles per le imprese, sono spesso un riferimento importante della elaborazione di indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche di diversi paesi da parte delle istituzioni internazionali.

Il paragrafo seguente riprende l'analisi della performance delle Amministrazioni Pubbliche mediante l'illustrazione dell'approccio del valore pubblico, che tende a riportare l'enfasi su alcuni aspetti distintivi delle Amministrazioni Pubbliche, probabilmente sottovalutati dal *new public management*.

6 – New public management e approccio del "valore pubblico"

Una impresa crea valore quando utilizza le risorse con modalità che consentono di cogliere al meglio le opportunità rappresentate dalle esigenze e aspirazioni di potenziali clienti che si esprimono come disponibilità a pagare per diversi prodotti attraverso il meccanismo dei prezzi. Si crea valore in una impresa se le risorse sono utilizzate in modo da consentire remunerazioni per i fattori produttivi, e in particolare per il capitale proprio dell'impresa, maggiori di quelle che sarebbe possibile ottenere mediante impieghi alternativi degli stessi fattori.

Fra i processi di creazione di valore nelle imprese e nelle Amministrazioni Pubbliche esistono corrispondenze, evidenziate in particolare dall'approccio del *new public management*, ma anche differenze di grande rilievo. Secondo Moore e Khagram (2004, p.

5) la differenza più importante fra aziende private e Amministrazioni Pubbliche è che le aziende private ottengono gran parte delle loro risorse finanziarie da clienti che volontariamente pagano per acquistare i loro prodotti, mentre le Amministrazioni Pubbliche le ottengono prevalentemente mediante l'imposizione fiscale decisa dal potere legislativo¹³. Ciò si verifica principalmente perché non è disponibile per la valutazione della *performance* delle Amministrazioni Pubbliche un meccanismo del tipo di quello dei prezzi di mercato, che consente anche di aggregare le preferenze di persone diverse (Moore e Khagram, 2004, p. 7). Altre differenze importanti sono le seguenti: i comportamenti degli utenti dei servizi pubblici spesso influenzano in misura determinante i risultati complessivi, in particolare per quel che riguarda la tutela della salute, l'istruzione, l'ordine pubblico; i cittadini in genere attribuiscono grande importanza non soltanto alla qualità e al costo dei servizi pubblici, ma anche all'equità distributiva e alla correttezza dei processi di svolgimento delle attività delle Amministrazioni Pubbliche; esistono profonde differenze fra le persone per quel che riguarda importanti valori pubblici (per esempio l'equità, l'idea di giustizia sociale, ecc.); i governi, in particolare quelli democratici, riconoscono in genere, sia pure a volte in misura insufficiente, una responsabilità etica nei confronti delle generazioni future.

L'approccio del *new public management*, sviluppato negli anni ottanta e novanta si basa sulla possibilità di applicare nella gestione e valutazione delle Amministrazioni Pubbliche metodologie analoghe a quelle sviluppate per le aziende private. Ciò ha comportato in particolare maggiore attenzione alle aspettative degli utenti dei servizi pubblici, negli anni in cui diversi studiosi di economia aziendale, sviluppando le intuizioni di Eccles (1991) e di Kaplan e Norton (1992), sottolineavano la necessità per le aziende private di fare attenzione alla *customer satisfaction*, anche al fine di perseguire efficacemente nel lungo periodo le strategie di massimizzazione del valore per i proprietari delle aziende. Quell'approccio comportò anche la diffusione di metodologie di management e valutazione delle Amministrazioni Pubbliche orientate alla *performance* e l'estensione delle possibilità di scelta per gli utenti dei servizi pubblici, in particolare per quel che riguarda l'istruzione e la tutela della salute. Tuttavia, le applicazioni pratiche dell'approccio del *new public management* spesso hanno privilegiato eccessivamente gli obiettivi di efficienza nella gestione delle Amministrazioni Pubbliche e il perseguimento di obiettivi di cui è più agevole misurare il grado di raggiungimento (tipicamente le quantità di servizi forniti) sacrificando quelli più

¹² Del Bene (2008) contiene un'ampia rassegna delle esperienze di applicazione della *balanced scorecard* nell'ambito delle Amministrazioni Pubbliche; per quel che riguarda le applicazioni negli enti locali italiani si veda Pozzoli (2001). Johnsen e Vakkuri (2006, p. 295) affermano che il modello della *balanced scorecard* è ampiamente adottato nel management delle Amministrazioni Pubbliche; essi contestano però l'innovatività di questo modello, che ritengono sia un'estensione del modello di gestione per obiettivi (*management by objectives*), proposto da Drucker (1954) nei primi anni cinquanta.

¹³ Al riguardo si veda anche Anthony e Young (1988, 1992) e Farneti (1995, p. 1).

difficilmente misurabili (tipicamente la qualità dei servizi).

Ciò ha spesso come conseguenza miglioramenti apparenti di efficienza senza corrispondenti aumenti del valore generato dalle Amministrazioni Pubbliche nelle valutazioni dei cittadini (Hinna, 2006, pp. 42-43).

La nozione di "valore pubblico" introdotta da Moore (1995) è molto importante nei processi di valutazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche; essa fornisce infatti un riferimento concettuale di grande rilevanza per la valutazione delle loro attività, comprese quelle di regolamentazione.

L'approccio del valore pubblico utilizza una nozione di valore più ampia di quelle usualmente utilizzate nell'approccio del *new public management*, poiché tiene conto sia dei risultati, sia dei mezzi utilizzati per raggiungerli, sia della legittimazione delle Amministrazioni Pubbliche e della fiducia in esse riposta dai cittadini; la nozione di "valore pubblico" comprende valutazioni di equità, etica e *accountability*, che in genere non sono considerate in misura appropriata nel *new public management*, che concentra l'attenzione principalmente sull'efficienza (relazione fra input e output).

La misura del valore pubblico è particolarmente complessa, poiché esso, oltre a incorporare i benefici derivanti dall'utilizzazione dei servizi pubblici, è influenzato dalle valutazioni dei cittadini riguardo l'equità e l'imparzialità dei processi distributivi, la fiducia nelle Amministrazioni Pubbliche, i benefici derivanti dalla collaborazione degli utenti, gli effetti delle attività correnti sul benessere delle generazioni future. Nei paesi democratici il valore generato dalle Amministrazioni Pubbliche, corrispondente alla differenza fra il valore dei benefici derivanti da queste attività e il loro costo in termini sia di risorse finanziarie sia di poteri trasferiti alle Amministrazioni Pubbliche, è valutato in ultima analisi dai cittadini e la legittimazione dei governi deriva dalla loro capacità di creare valore pubblico.

La sintesi più efficace del management strategico delle Amministrazioni Pubbliche è rappresentata dal "triangolo strategico" proposto da Moore (1995), ai cui vertici stanno: 1) la nozione di "valore pubblico", che esprime in sintesi gli obiettivi delle Amministrazioni Pubbliche, alla cui definizione forniscono un contributo importante anche i manager pubblici; 2) le fonti di legittimazione e sostegno, che consentono di ottenere le risorse necessarie per le attività volte a creare valore pubblico; 3) le capacità operative su cui si può contare, o che devono essere sviluppate, per perseguire efficacemente gli obiettivi di creazione di valore pubblico (Moore e Khagram, 2004, pp. 2 e 3).

In generale, il valore pubblico ha tre dimensioni: risultati finali complessivi (*outcome*), prodotti specifici (*output*), fiducia; questa distinzione è concet-

tualmente significativa, anche se in concreto queste tre dimensioni spesso si sovrappongono.

Caratteristica tipica del valore pubblico è che sono particolarmente importanti i valori in cui ciascuna collettività si riconosce; non tener conto di questi valori, e in particolare della loro evoluzione, può pregiudicare la capacità di creare valore pubblico; fra i valori, grande importanza è in genere attribuita all'equità distributiva.

Talbot (2009) ha messo in evidenza in particolare quattro aspetti dell'approccio del "valore pubblico": 1) le risorse a cui i cittadini rinunciano per la produzione di valore pubblico non sono soltanto di natura finanziaria, poiché la produzione di valore pubblico richiede anche delle limitazioni alla libertà delle persone (rispetto delle norme sul traffico, sulle costruzioni edilizie, sull'obbligatorietà dell'istruzione primaria, sul rispetto dei diritti di proprietà, ecc.); 2) la produzione di valore pubblico richiede spesso la collaborazione attiva dei cittadini (in particolare per l'istruzione, la tutela della salute, l'ordine pubblico, l'amministrazione della giustizia, ecc.); 3) i manager pubblici non sono semplici esecutori di direttive politiche, ma contribuiscono con gli organi politici alla specificazione di ciò che costituisce valore pubblico, anche se in ultima analisi le decisioni finali sono di competenza delle autorità politiche; 4) la fiducia nel management pubblico (legittimazione) è importantissima per ottenere la collaborazione dei cittadini, in termini sia di rinuncia a risorse finanziarie e rispetto delle regole, sia di collaborazione attiva nella produzione di valore pubblico.

O'Flynn (2007) ha contrapposto il paradigma del "*new public management*", caratterizzato dall'attenzione alla performance in termini di efficacia, efficienza, economicità, a un emergente paradigma del "valore pubblico" attento anche alle preferenze complessive della collettività e alla legittimazione dei manager pubblici.¹⁴

Le principali caratteristiche distintive dell'approccio del "valore pubblico" al management delle Amministrazioni Pubbliche sono illustrate nella tabella 1.

Dal punto di vista dell'oggetto del presente lavoro, il percorso innovativo più rilevante evidenziato nella tabella 1 riguarda gli obiettivi di performance: si passa da obiettivi e indicatori di performance focalizzati sugli input nella Pubblica Amministrazione tradizionale, a obiettivi incentrati anche sugli *output* col *new public management*, a obiettivi e indicatori di performance che guardano anche ai risultati finali o *outcome* o impatti (intermedi e finali) delle attività delle Amministrazioni Pubbliche nell'approccio del valore pubblico.

¹⁴ Per approfondimenti si veda anche Talbot (2008, 2009), Williams e Shearer (2011).

Tabella 1 - Caratteristiche distintive dell'approccio del "valore pubblico" al management delle Amministrazioni Pubbliche

	<i>Pubblica Amministrazione tradizionale (weberiana)</i>	<i>New public management</i>	<i>Approccio del "valore pubblico"</i>
<i>Pubblico interesse</i>	Definito da politici o esperti.	Risultante dall'aggregazione di preferenze individuali, rivelate dalle scelte degli utenti.	Risultante da preferenze individuali e pubbliche (esprese da delibere di istituzioni pubbliche).
<i>Obiettivi principali</i>	Input forniti politicamente; servizi monitorati mediante supervisione burocratica.	Gestire input e output in modo da assicurare efficacia, efficienza ed economicità.	L'obiettivo più importante è creare valore pubblico, con la massima efficacia nel trattare i problemi che sono più importanti per i cittadini.
<i>Obiettivi di performance</i>	Gestione degli input.	Gestione sia degli input che degli output.	Obiettivi multipli: output in termini di servizi, soddisfazione, risultati finali (outcome), mantenere la fiducia e la legittimazione.
<i>Modello principale di responsabilità (accountability)</i>	Verticale: dai dipartimenti ai politici fino al Parlamento	Verticale, con contratti di performance; a volte verso l'esterno (gli utenti) attraverso meccanismi di mercato.	Multiplo: cittadini come supervisori; utenti come utilizzatori; contribuenti come finanziatori.
<i>Ruolo dei dirigenti pubblici</i>	Fare in modo che siano seguite regole e procedure appropriate.	Aiutare a definire e raggiungere gli obiettivi di performance concordati.	Svolgere un ruolo attivo nel dirigere reti di decisioni e di erogazioni, e preservare la capacità complessiva del sistema.
<i>Sistemi privilegiati di erogazione</i>	Dipartimenti gerarchici o professionisti regolamentati.	Organizzazioni private o agenzie autonome ben delineate.	Combinazioni di alternative selezionate con pragmatismo, e un approccio riflessivo verso meccanismi di intervento finalizzati al raggiungimento dei risultati.
<i>Obiettivi dei manager</i>	Rispondere a direttive politiche	Raggiungere obiettivi di performance concordati	Soddisfare le preferenze di cittadini/utenti; rinnovare il mandato e la fiducia garantendo la qualità dei servizi.

Fonti: Kelly, Mulgan e Muers (2002), p. 10; Jantz (2009), p. 21.

All'analisi della relazione fra impatti intermedi e impatti finali è dedicata l'ultima parte del presente lavoro; prima però appare opportuno illustrare sinteticamente altri cinque approcci al management delle Amministrazioni Pubbliche che pure hanno avuto conseguenze importanti per l'analisi della loro performance: l'approccio della *new public governance*, il modello anglosassone, il modello nordico, il modello dello Stato neo-weberiano, il modello dello Stato napoleonico.

7 - New public management e new public governance

Secondo Osborne (2010, p. 1), il *new public management* può essere considerato come una fase di transizione nel processo evolutivo dal paradigma della Pubblica Amministrazione tradizionale o weberiana verso la *new public governance*. L'implementazione delle politiche pubbliche e la fornitura di servizi pubblici sono passate, secondo Osborne, attraverso tre stadi: la Pubblica Amministrazione tradizionale dalla

fine del diciannovesimo secolo ai primi anni ottanta, il *new public management* dai primi anni ottanta ai primi anni duemila e poi quello dell'emergente *new public governance*. Il *new public management* avrebbe rappresentato quindi una fase relativamente breve di passaggio dalla tradizione statalista e burocratica della Pubblica Amministrazione tradizionale a quella pluralista della *new public governance*, anche se elementi significativi di questi tre regimi spesso coesistono e si sovrappongono¹⁵. Caratteristiche tipiche della Pubblica Amministrazione tradizionale sono: 1) il prevalere del principio di legalità, 2) l'attenzione concentrata su regole amministrative, 3) il ruolo centrale della burocrazia, 4) la separazione fra politica e amministrazione nelle organizzazioni pubbliche, 5) il prevalere di budget di natura incrementale, 6) l'egemonia della professionalità nella fornitura dei servizi pubblici. Questa visione ebbe il massimo fulgore nel periodo di forte espansione dello stato sociale fra gli anni cinquanta e settanta del ventesimo secolo; essa entrò in crisi verso la fine degli anni settanta man mano che si diffuse la consapevolezza della scarsità delle risorse disponibili in rapporto alle aspettative delle persone in termini di servizi pubblici.

Caratteristica fondamentale del *new public management* è l'applicazione di tecniche manageriali, tipiche delle imprese private, al fine di aumentare efficacia ed efficienza nella produzione di servizi pubblici. Secondo Dunleavy, Margetts, Bastow e Tinkler (2005, p. 470), le tre principali direttive del *new public management* sono: 1) disaggregare¹⁶, 2) competere, 3) incentivare.

Secondo Osborne (2010, p.5), né il paradigma della Pubblica Amministrazione tradizionale, né quello del *new public management* sono in grado di cogliere la complessità dei processi di definizione, gestione e fornitura dei servizi pubblici nel ventunesimo secolo. In estrema sintesi, secondo Osborne (2010, p. 9), mentre il paradigma della Pubblica Amministrazione tradizionale concentra l'attenzione sul sistema politico e il *new public management* sull'organizzazione, il focus della *new public governance* è sull'organizzazione e il suo ambiente. Il meccanismo di allocazione delle risorse è la gerarchia per la Pubblica Amministrazione tradizionale, il mercato e il contratto classico per il *new public management*,

le reti e i contratti relazionali per la *new public governance*.

In effetti il problema dell'evoluzione dal *new public management* alla *new public governance* era ben presente nelle analisi degli studiosi di economia aziendale fin dai primi anni novanta. Analizzando le relazioni presentate alla Conferenza del Gruppo europeo della Pubblica amministrazione (settembre 1995), dell'Istituto internazionale di Scienze Amministrative, su "Approcci europei ed americani al management pubblico", Meneguzzo (1995, p. 492) individuò due linee di ricerca sulla Pubblica Amministrazione, una facente riferimento diretto al paradigma del *new public management*, l'altra collegata alla definizione di uno specifico paradigma di *public governance*, che parte dalla convinzione che il *new public management* sia troppo vicino al mondo delle imprese private, e poco capace di tener conto delle specificità decisionali e gestionali delle Amministrazioni Pubbliche. In particolare, Meneguzzo (1995) analizzò i contributi di Kooiman-Van Vliet (1993) e di Kickert (1995), volti a superare per alcuni aspetti il paradigma del *new public management* nella direzione della *new public governance*. Secondo Kooiman e Van Vliet, l'internazionalizzazione, le esigenze di salvaguardia dell'ambiente, lo sviluppo tecnologico e la cultura dell'individualità richiedono che siano attivate modalità innovative di governo e coordinamento dei sistemi socioeconomici basate sulla interazione fra governo e società, tra pubblico e privato e sull'affermarsi di una diversa relazione tra interventi decisi e gestiti a livello politico-amministrativo e forme di auto-organizzazione a livello sociale. L'assunzione di fondo della *new public governance* è rappresentata dall'esigenza di partire dall'ambiente esterno per definire le politiche di sviluppo organizzativo e riqualificazione manageriale rivolte all'interno delle organizzazioni pubbliche. A tal proposito Kooiman e Van Vliet (1993) distinsero tre diversi ambiti di *public management*: livello micro (singola organizzazione pubblica), livello meso (sistema di aziende e organizzazione pubblica), livello macro (sistema socio-economico complessivo); la Pubblica Amministrazione ha la responsabilità della performance complessiva del sistema socio-economico. Kooiman e Van Vliet chiarirono anche la distinzione fra *governance* e *government*: il termine *governance* indica la struttura che assume un sistema sociale e politico per effetto delle interazioni fra i diversi attori in esso presenti; l'attività di *government*, normalmente attribuita alle Amministrazioni Pubbliche¹⁷, consiste nell'attivare e coordinare i diversi attori del sistema socio-economico in modo tale che gli interventi pubblici e non pubblici siano in

¹⁵ Al riguardo si veda anche Osborne (2006).

¹⁶ Per questo aspetto si potrebbe includere fra gli ispiratori del *new public management* il libro in cui Drucker (1946) sistematizzò le riflessioni sulle sue esperienze all'interno di General Motors, contenente, fra l'altro, il suggerimento di disaggregare quella che era allora una delle più grandi imprese del mondo in diverse unità operative (divisioni) dotate di autonomia manageriale.

¹⁷ Meneguzzo (1997) ha svolto un'analisi delle prime esperienze di sviluppo della *governance* locale in Italia.

grado di far fronte alle esigenze di complessità, differenziazione e dinamicità. Kickert (1995) individuò quali contenuti distintivi del *new public management* nella prospettiva della *governance*: 1) la centralità delle interazioni con gli attori del contesto politico sociale, 2) il governo e il coordinamento di network e reti complesse nel sistema sociale, 3) l'orientamento all'esterno verso l'ambiente politico sociale, (Meneguzzo, 1995, pp. 502-503 e 506-507).

Secondo Meneguzzo (1995, p. 509), alcune specificità dell'approccio economico-aziendale emerse in Italia attraverso gli interventi condotti nei confronti della Pubblica Amministrazione locale avevano anticipato in parte alcune delle riflessioni tipiche del paradigma della *new public governance*. Ciò, in particolare, con riferimento alle analisi di Reborja e Meneguzzo (1992) sui processi di cambiamento strategico-organizzativo delle organizzazioni pubbliche e alla visione di *governance* che emergeva dalle analisi di Borgonovi (1991) delle relazioni fra Pubblica Amministrazione e imprese.

Cepiku (2005, p. 100) ha messo in evidenza altre significative differenze fra *new public management* e *public governance*: oggetto di riferimento del *new public management* è l'efficienza interna di singole Amministrazioni Pubbliche, mentre l'approccio della *public governance* guarda all'efficienza ed efficacia dell'intero sistema delle Amministrazioni Pubbliche e delle reti interistituzionali¹⁸; l'approccio del *new public management* punta alla disaggregazione delle Amministrazioni Pubbliche e alla concorrenza fra diverse Amministrazioni Pubbliche e fra organizzazioni pubbliche e private, mentre per l'approccio della *public governance* è molto importante la collaborazione sistematica fra diverse entità, pubbliche e private; il *new public management* è caratterizzato dalla separazione fra livello politico e livello gestionale, mentre l'approccio della *public governance* punta al superamento della dicotomia fra politici e manager¹⁹.

Dal punto di vista dell'analisi empirica oggetto del presente articolo, l'aspetto più rilevante dell'approccio della *new public governance* è la distinzione di Kooiman e Van Vliet (1993) fra livello micro (singola organizzazione pubblica), livello meso (sistema di aziende e organizzazione pubblica), livello macro (sistema socio-economico complessivo) e l'affermazione

che la Pubblica Amministrazione ha la responsabilità della performance complessiva del sistema socio-economico. Pure rilevante è l'affermazione di Cepiku (2005, p. 100) secondo cui l'approccio della *public governance* guarda all'efficienza ed efficacia dell'intero sistema delle Amministrazioni Pubbliche e delle reti interistituzionali. Nell'analisi empirica vengono in effetti utilizzati indicatori di performance complessiva delle Amministrazioni Pubbliche del tipo di quelli evidenziati nell'ambito dell'approccio della *new public governance*.²⁰

8 - Modello Anglosassone, modello dello Stato neo-weberiano, modello nordico, modello dello Stato napoleonico

Pollitt e Bouckaert (2004, 2011), Johnsen e Vakkuri (2006), Veggeland (2007) e Ongaro (2008) hanno messo in evidenza che le linee innovative proposte dagli approcci del *new public management*, del valore pubblico, e della *new public governance* sono state applicate e combinate con modalità diverse in diversi gruppi di paesi. Secondo Veggeland (2007) e Pollitt e Bouckaert (2004, 2011), la versione "pura" del *new public management*, caratterizzata da particolare enfasi, oltre che sulla gestione orientata alla performance, sulla limitazione del ruolo dello Stato e sull'esaltazione dei meccanismi di mercato, è stata applicata soltanto in alcuni paesi anglosassoni, come Regno Unito, Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda²¹, in particolare negli anni ottanta e novanta ("modello anglosassone").

Pollitt e Bouckaert (2004) proposero il modello dello "Stato Neo-Weberiano", come sintesi delle principali caratteristiche delle riforme delle Amministrazioni Pubbliche in Germania, Francia e altri paesi dell'Europa centrale e settentrionale (in particolare Olanda e Danimarca). Le riforme attuate in questi paesi sono state principalmente nel senso della modernizzazione della burocrazia tradizionale, con l'obiettivo di renderla più professionale, efficiente e attenta alle esigenze dei cittadini. Questo approccio è caratterizzato da una maggiore fiducia negli apparati pubblici rispetto al *new public management* (Pollitt e

¹⁸ Stoker (2006) ha evidenziato le connessioni fra l'approccio del valore pubblico e quello della "New Public Governance" per quel che riguarda l'importanza attribuita al management delle reti interistituzionali.

¹⁹ Per approfondimenti sul *new public management* e sul processo di aziendalizzazione e modernizzazione delle Amministrazioni Pubbliche si vedano anche Pezzani (2003), Farneti (2004), Mussari (2002).

²⁰ Pollitt e Bouckaert (2004, 2011), nella loro ampia analisi delle riforme delle amministrazioni pubbliche, utilizzano come riferimento teorico il modello della *new public governance*, insieme al modello del *new public management* e a quello dello Stato neo-weberiano.

²¹ Secondo Ongaro (2009, p. 250) la tradizione amministrativa dei paesi anglosassoni è caratterizzata anche da una più netta separazione fra potere politico e amministrazione.

Bouckaert, 2011, p. 19).²² Secondo Ongaro (2009, p. 265), il modello dello Stato neo-weberiano è caratterizzato da un lato dalla riaffermazione del ruolo economico dello Stato, del principio di legalità, e delle caratteristiche distintive dei servizi pubblici, dall'altro dalla tendenza a spostare l'enfasi dalla correttezza formale delle procedure burocratiche ai risultati dell'azione amministrativa dal punto di vista dei cittadini, e a privilegiare sempre più gli aspetti manageriali dell'attività dei funzionari pubblici (da burocrati a manager).

Alcuni aspetti degli approcci del valore pubblico e della *new public governance* sono messi in risalto dal "modello nordico" delle Amministrazioni Pubbliche. Secondo Johnsen e Vakkuri (2006, p. 291) il modello di organizzazione sociale, tipico di alcuni paesi dell'Europa del Nord (Danimarca, Norvegia, Svezia, Finlandia e Islanda) è caratterizzato da elevata imposizione fiscale, forti misure di welfare e di redistribuzione del reddito, estesa collaborazione fra sindacati, organizzazioni imprenditoriali e Amministrazioni Pubbliche. Altre caratteristiche tipiche del "modello nordico" sarebbero l'egualitarismo, l'attenzione alle aspettative di diversi stakeholder, e l'incrementalismo, vale a dire il prevalere di riforme graduali basate sul consenso rispetto a riforme radicali imposte dall'alto. L'approccio "nordico" al "*performance management*" nel settore pubblico appare più come un modello "omeostatico" che "cibernetico", intendendo per cibernetico un modello (come un termostato) in cui si ha una sequenza di misurazione, comparazione con gli standard, trasmissione dell'informazione, ed eventuali interventi correttivi. Questo modello può andar bene per controlli "di routine", quando gli obiettivi sono chiari, i risultati perfettamente misurabili, gli effetti degli interventi conosciuti, le attività ripetitive. Un modello "omeostatico", tipico dell'approccio "nordico", rappresenta invece un sistema di "*performance management*" caratterizzato da autocontrollo da parte di tutti gli stakeholder che intervengono nel processo. Nel "modello nordico" la misurazione della performance è utilizzata più per dialogare e apprendere che non per un controllo manageriale (Johnsen e Vakkuri, 2006, p. 303).²³

Ongaro (2009) ha proposto il "modello dello Stato napoleonico" come sintesi delle riforme amministrative in paesi provenienti da esperienze di stati di tradizione amministrativa centralistica o "napoleonica" come Francia, Italia, Spagna, Portogallo e Grecia. Secondo Ongaro (2009, pp. 252-263) l'applicazione dei principi del *new public management* e della

new public governance nelle riforme delle Amministrazioni Pubbliche di questi paesi è stata resa più difficile da tradizioni di centralità del ruolo dello Stato nel promuovere il benessere dei cittadini, e di prevalenza del principio di legalità rispetto a quello di efficacia nella gestione della Pubblica Amministrazione, anche a tutela della uniformità di trattamento dei cittadini.

A questa distinzione fra paesi dal punto di vista delle caratteristiche distintive dei processi di riforma della Pubblica Amministrazione²⁴ si farà riferimento anche nell'analisi empirica; prima appare tuttavia opportuno evidenziare alcuni aspetti specifici dei processi di riforma delle Pubbliche Amministrazioni italiane, particolarmente rilevanti dal punto di vista della misurazione della performance.

9 - Misurazione della performance e processi di riforma delle Amministrazioni Pubbliche in Italia

A partire dai primi anni novanta si cominciò ad avvertire anche in Italia l'esigenza di sistemi di valutazione della *performance* delle Amministrazioni Pubbliche, anche per effetto della crescente influenza dell'approccio del *new public management*. In sintonia con i tentativi di razionalizzazione delle gestioni pubbliche attuati in altri paesi, e in particolare in Inghilterra, anche in Italia si cercò di avviare l'adozione di sistemi di misurazione della *performance* e di metodologie di gestione più orientate ai risultati. Le fondamenta normative che hanno stimolato l'avvio anche in Italia di processi di valutazione della *performance* delle Amministrazioni Pubbliche sono costituite da diverse leggi di riforma.²⁵

Con la legge n. 142 del 1990 furono stabiliti i principi fondamentali dell'autonomia degli enti locali (in particolare comuni e province)²⁶.

Con la legge n. 421 del 1992 ("legge delle quattro deleghe") fu avviata la razionalizzazione delle Amministrazioni Pubbliche negli ambiti della sanità,

²⁴ La distinzione non esclude alcune rilevanti sovrapposizioni; la Francia, per esempio, è inclusa sia nel modello neo-weberiano che in quello napoleonico; così come la Danimarca può essere inclusa sia nel modello nordico che in quello neo-weberiano.

²⁵ Secondo Pozzoli (2009, p. 126) in Italia l'aziendalizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, avviata nei primi anni novanta, ha registrato un percorso contraddittorio e nessuno sembra essersi concretamente preoccupato di monitorarne effetti e risultati.

²⁶ Per una prima analisi delle sue conseguenze per l'azienda "comune", si veda, per esempio, Anselmi (1992).

²² Sul modello dello Stato neo-weberiano si vedano anche Linn (2008) e Drechsler e Kattel (2008).

²³ Sul confronto fra il "modello nordico" e la "versione anglosassone" del *new public management*, si veda Veggeland (2007).

del pubblico impiego, della previdenza e della finanza territoriale.

Con i decreti legislativi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993 fu avviata l'aziendalizzazione del sistema sanitario.

Il decreto legislativo n. 29 del 1993 (razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego), stabilì la separazione fra funzioni di direzione politica e compiti di direzione amministrativa, con l'attribuzione ai dirigenti pubblici di autonomi poteri di direzione, vigilanza e controllo, nell'ambito delle direttive stabilite dalle autorità di governo. Il decreto 29/93 introdusse anche la verifica dei risultati da parte di nuclei di valutazione o attraverso convenzioni con organismi qualificati nel controllo di gestione.

Con il decreto legislativo n. 77 del 1995 fu riformato l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (province, comuni, comunità montane, città metropolitane, unioni di comuni).

Con la legge n. 59 del 1997 (delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) si cercò di avviare un processo di potenziamento degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati delle attività amministrative e di stimolo alle Pubbliche Amministrazioni per l'elaborazione di indicatori di efficacia, efficienza ed economicità della loro attività.

Con la legge n. 94 del 1997 (riforma del bilancio dello Stato) e il relativo decreto legislativo di attuazione n. 279/1997, al fine di rendere i bilanci pubblici coerenti con azioni amministrative indirizzate dallo schema "obiettivi-risorse-risultati", si introdusse nell'ordinamento contabile italiano la specificazione degli obiettivi che le Amministrazioni Pubbliche intendono perseguire, con l'indicazione degli indicatori di efficacia ed efficienza utilizzabili per valutare i risultati conseguiti, e il sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo, integrato con il sistema di controllo interno di gestione. Un sistema di contabilità economica dovrebbe consentire di evidenziare la relazione tra risorse impiegate e risultati conseguiti, anche mediante un confronto sistematico fra obiettivi prefissati e risultati raggiunti.

Con il decreto legislativo n. 286 del 1999, emanato in attuazione dell'articolo 11 della legge delega n. 59 del 1997, fu riformato il sistema dei controlli delle Amministrazioni Pubbliche, prevedendo, oltre al tradizionale controllo di regolarità amministrativa e contabile, altre due funzioni di controllo di natura amministrativa (valutazione dei dirigenti pubblici e controllo di gestione, vale a dire verifiche di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto fra costi e risultati), e il controllo strategico (valutazione della

congruenza fra obiettivi predefiniti e risultati conseguiti), affidato alla responsabilità degli organi di indirizzo politico. Queste metodologie di controllo implicano ovviamente che gli obiettivi siano definiti in modo tale da consentire il monitoraggio del loro efficace conseguimento.²⁷

Con il decreto legislativo n. 267 del 2000 fu emanato il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.²⁸

Il libro verde sulla spesa pubblica predisposto nel 2007 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sottolinea che l'uso efficiente delle risorse pubbliche è indispensabile per venire incontro alla domanda dei cittadini per una più alta qualità e migliore trasparenza nella gestione della cosa pubblica. Per quel che riguarda le metodologie di controllo, il libro verde auspica il passaggio da sistemi incentrati sul rispetto formale delle procedure a controlli che puntino principalmente a verificare i risultati finali conseguiti (*outcome*), in relazione agli obiettivi posti e alle risorse utilizzate. Nel libro verde si evidenziarono però anche le difficoltà di tale obiettivo, in particolare per quel che riguarda l'efficacia, definita mettendo in relazione le risorse impiegate con i risultati finali (*outcome*). Date le difficoltà oggettive di misurare l'efficacia, spesso l'attenzione è concentrata sulla misurazione dell'efficienza, definita con riferimento alla relazione fra risorse impiegate (*input*) e servizi prodotti (*output*).²⁹

La legge delega 4 marzo 2009 n. 15, riguardante fra l'altro l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche ("Riforma Brunetta"), ha cercato di rafforzare l'*accountability* non soltanto delle Amministrazioni Pubbliche in astratto, ma in modo specifico quella dei lavoratori pubblici. Il decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, emanato sulla base della legge delega 15/2009, punta in modo particolare a stimolare le Amministrazioni Pubbliche ad organizzare le proprie attività in una logica di migliora-

²⁷ Per un'analisi delle esperienze di riforma delle Pubbliche Amministrazioni italiane negli anni novanta si veda Rebori (1999).

²⁸ Per un'analisi dei processi di riforma dei controlli negli enti locali in Inghilterra e in Italia si veda Pozzoli (2007).

²⁹ Nel caso dell'istruzione, per esempio, l'efficienza può essere definita dalla relazione fra risorse impiegate (insegnanti, strutture scolastiche, ecc.) e output in termini di numero di studenti che conseguono il diploma o la laurea. L'efficacia riguarda invece la relazione fra risorse impiegate e obiettivi finali (*outcome*) rappresentati dal miglioramento delle competenze, dall'aumento dell'occupazione giovanile, dall'aumento del livello complessivo di benessere, ecc.

mento continuo con riferimento alla *customer satisfaction* degli utenti dei servizi pubblici, insistendo più volte sulla misurazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche (piano triennale di performance, relazione annuale sui risultati conseguiti, correlazione fra performance delle amministrazioni e performance dei lavoratori pubblici).³⁰

Con la legge n. 42 del 2009 sono stati introdotti i costi standard nel panorama della pianificazione economico-finanziaria del settore pubblico italiano.

Il 30 giugno 2010 è stato approvato dalla Camera dei deputati un disegno di legge volto alla individuazione delle funzioni fondamentali di Province e

³⁰ Introducendo il volume che raccoglie le audizioni svolte presso il CNEL (CNEL, 2009) dal Comitato per lo studio dell'azione amministrativa e per la valutazione delle attività delle Pubbliche Amministrazioni, Anselmi scrive: "A distanza di 20 anni circa da quando ha preso avvio il rinnovamento delle Pubbliche Amministrazioni italiane è evidente che si sono aperte nuove problematiche, necessarie di soluzioni rapide, che aprono, ci sembra, la più grande sfida da vincere in seno al sistema pubblico italiano: l'esigenza di una compiuta democrazia interistituzionale nel ciclo di gestione della performance." (Anselmi, 2009, pp. 9-10). "Con la Legge n. 15 del 4 marzo 2009 si è avuta una nuova spinta riformista in tema di valutazione delle Pubbliche Amministrazioni Si tratta di una riforma organica dove intervengono molte novità formali ed altrettante sostanziali. Al momento non si possono fare previsioni accurate sugli effetti della riforma ma, ciò che si può e si è voluto anche fare con questa raccolta è fornire utili suggerimenti per l'applicazione concreta delle disposizioni contenute nella legge. Tenuto conto di ciò si è avuta la premura di legare la ricerca anche al disegno di riforma federale avviato con la legge n. 42 del 5 maggio 2009 che vede l'ingresso, nel panorama della pianificazione economico-finanziaria del settore pubblico italiano, dei costi standard." (Anselmi, 2009, P. 11). Secondo Pozzoli (2009, p. 131), lo schema di decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico mira ad incidere al cuore dei problemi, ovverosia la trasparenza, di cui l'*accountability* è uno degli aspetti, e la corretta valutazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche. Pozzoli esprime tuttavia perplessità sugli strumenti previsti per raggiungere le finalità della legge: una commissione nazionale di cui non sono chiare le competenze e con budget insufficiente, e nuclei di valutazione con funzioni di controllo interno. Per un'analisi degli strumenti di misurazione della performance della Pubblica Amministrazione nella "riforma Brunetta" si veda anche Hinna e Monteduro (2010).

Comuni e alla semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, che prevedeva anche una delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, la carta delle autonomi locali, il riordino di enti e organismi decentrati.

Analisi approfondite degli aspetti "aziendali" del processo di trasformazione delle Amministrazioni Pubbliche in Italia fra gli anni ottanta e i primi anni duemila sono state svolte da Anselmi (1995, 2003) e da Farneti (2004). In particolare, Anselmi (1995) cercò di identificare le caratteristiche principali del "percorso aziendale" di un processo di trasformazione che comportò sia la privatizzazione di imprese pubbliche sia profonde innovazioni gestionali, organizzative e amministrative di entità destinate a restare pubbliche. Dopo aver analizzato il processo di mutamento delle Amministrazioni Pubbliche verso la dimensione aziendale, Anselmi analizzò le principali "privatizzazioni" effettuate in Italia nei primi anni novanta, con particolare attenzione alla "privatizzazione" delle casse di risparmio, e il processo di "aziendalizzazione" dei servizi sanitari innescato principalmente con i decreti legislativi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993.

Quelle analisi sono state poi sviluppate e aggiornate in Anselmi (2003), in cui si mette innanzitutto in evidenza (p. V) che "Se fino agli inizi degli anni '80 solo alcune società delle partecipazioni statali e poche "municipalizzate" mostravano inconfondibili comportamenti aziendali, questo ultimo quindicennio ha profondamente segnato tutto il "mondo" delle Amministrazioni Pubbliche, tanto che questo stesso termine deve, con riferimento agli ultimi anni, lasciare il posto, in molti casi, a quello più corretto di "aziende" pubbliche." Ciò si è verificato, secondo Anselmi (2003, p. 66) perché "In questi ultimi anni, la mentalità è cambiata in conseguenza della riscoperta "culturale" dei valori "aziendali", dell'impresa, dei valori dell'economicità."

Anselmi (2003, pp. 9-12) propone di sostituire il concetto di Pubblica Amministrazione con quello di "Sistema delle Aziende e delle altre unità pubbliche"; le aziende, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro personalità giuridica, possono essere sia aziende di produzione di beni o di servizi, sia aziende composte pubbliche nelle quali la produzione e l'erogazione si combinano nel rispetto degli equilibri aziendali; con il termine "altre unità pubbliche" Anselmi propone di indicare le unità operanti sia nella produzione che nel consumo, che non rispettano i criteri di "aziendalità" (autonomia gestionale, economicità (e quindi efficienza), durabilità (equilibrio economico di lungo periodo), responsabilità (quindi trasparenza e controllabilità da parte dei cittadini nella loro veste di proprietari, utenti, finanziatori)). Anselmi (2003, p. 15) afferma l'esigenza di deregolamentare le complesse procedure amministrative che incidono negativamente su efficacia ed effi-

cienza del sistema pubblico (e anche delle aziende private), ridurre le applicazioni di prezzi politici e tariffe amministrate, cedere ai privati molte aziende pubbliche con procedure rapide e trasparenti, "aziendalizzare" i criteri di gestione delle unità pubbliche che si riterrà di mantenere nell'ambito pubblico, fare in modo che i cittadini siano in grado di comprendere risultati e costi delle poche unità pubbliche che, per i loro compiti peculiari, non possono essere trasformate in aziende. Particolare attenzione è stata dedicata da Anselmi (2003, cap. 8) al processo di "aziendalizzazione" dei servizi sanitari in Italia.³¹

Farneti (2004), dopo aver identificato nel principio di *accountability* una delle principali dimensioni del *new public management*, ha illustrato come questo principio sia stato il riferimento fondamentale delle riforme delle Amministrazioni Pubbliche, e in particolare degli enti locali, realizzate in Italia fra i primi anni novanta e i primi anni duemila; riforme che, secondo Farneti (2004, p. 108), hanno in Italia stimolato il passaggio da una cultura gestionale orientata a modelli di tipo burocratico - amministrativo a modelli di tipo manageriale.

Nei paragrafi precedenti è stata innanzitutto evidenziata l'importanza attribuita alla valutazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche a partire dal *new public management*, e il graduale spostamento del focus dell'analisi dagli *input* agli *output* e poi agli *outcome*, e infine alla relazione fra *outcome* intermedi e *outcome* finali anche di natura macroeconomica; è stato poi illustrato il progressivo aumento dell'importanza attribuita alla performance anche nelle Amministrazioni Pubbliche italiane. Nel paragrafo seguente viene presentata un'analisi empirica comparata di alcuni indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche elaborati da istituzioni interna-

zionali. L'attenzione è concentrata in particolare su indicatori di risultati finali (*outcome*), così come auspicato anche nel libro verde sulla spesa pubblica predisposto nel 2007 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

10 - Analisi empirica comparata di indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche elaborati da istituzioni internazionali

L'analisi empirica presentata in questo paragrafo si inserisce in una direttrice di ricerca proposta, fra l'altro, in alcuni contributi presentati nel 2008 in un numero speciale dell'*International Public Management Journal*. Di particolare rilevanza appare in particolare il lavoro di Hood, Dixon e Beeston (2008) volto a sviluppare criteri di comparazione di indicatori di performance delle Pubbliche Amministrazioni elaborati da istituzioni internazionali. Hood, Dixon e Beeston (2008), collegandosi allo studio precedentemente svolto da Gormley e Weimer (1999), hanno cercato di capire in che modo il forte sviluppo degli indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche da parte di diverse istituzioni internazionali rappresenta realmente una fase nuova nella capacità di comprendere e monitorare le performance relative delle Amministrazioni Pubbliche nei diversi paesi.

Hood, Dixon e Beeston (2008) hanno presentato un'analisi comparata di 14 indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche di diversi paesi elaborati da istituzioni internazionali (Banca Mondiale, World Economic Forum, International Institute for Management Development, OECD, Nazioni Unite, ecc.). Questi indicatori sono stati valutati da Hood, Dixon e Beeston (2008) sulla base di tre criteri di validità teorica, concernenti gli aspetti metodologici del processo di elaborazione degli indicatori, e tre criteri di affidabilità empirica, riguardanti principalmente la stabilità nel tempo sia delle informazioni utilizzate per stimare gli indicatori, sia i paesi considerati³². Hood, Dixon e Beeston hanno incluso nella loro analisi comparata indicatori eterogenei riguardanti la "governance", la trasparenza, la competitività, la libertà economica, lo sviluppo umano, la salute, le conoscenze scientifiche e letterarie, la criminalità. In complesso, assegnando coefficienti di ponderazione uguali per validità e affidabilità, i tre migliori indicatori di performance pubblica secondo Hood, Dixon e Beeston (2008, p. 307) risultano quelli che misurano

³¹ Per un'analisi dei processi di programmazione e controllo nelle aziende sanitarie si veda Rubino (2000). Contributi importanti all'analisi dei processi di aziendalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni in Italia sono stati forniti anche da Giannessi (1961), Borgonovi (1984, 2005), Buccellato (1994), D'Alessio (2008), Farneti (1995), Mussari (2011), Pavan e Gugliotta (2001), Borgonovi, Fattore e Longo (2009), Borgonovi e Valotti (2009), Gruppo di studio e attenzione dell'Accademia Italiana di Economia Aziendale (2008). In particolare, Giannessi (1961, p. 1098) scrive: "Volendo concludere la dinamica relativa all'interpretazione del concetto di azienda pubblica, si può affermare che questa, malgrado la sua esplicita definizione di "pubblica" e l'opinione diffusa che gli unici criteri di gestione delle attività pubbliche siano quelli politico-sociali, deve essere considerata un'azienda come tutte le altre ed avere, di conseguenza un fondamento in termini di equilibrio economico a valere nel tempo."

³² In generale, validità significa che l'indicatore esprime correttamente ciò che si intende misurare, mentre affidabilità significa che l'indicatore fornisce risultati coerenti quando la sua stima viene ripetuta (Hood, Dixon e Beeston (2008, p. 318, nota 8)).

la performance del sistema educativo, elaborati dall'Associazione Internazionale per la valutazione dell'istruzione e dall'OCSE, mentre meno precisi risultano quelli che misurano le performance connesse con sanità, ordine pubblico e competitività, elaborati, rispettivamente, dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, dalle Nazioni Unite, e dal World Economic Forum. L'ottima performance, secondo Hood, Dixon e Beeston, degli indicatori relativi all'istruzione deriva principalmente dalla loro validità metodologica; dal punto di vista dell'affidabilità (coerenza dei risultati di stime diverse) i migliori indicatori risulterebbero invece quello di libertà economica elaborato dalla *Freedom House* di Washington, quello di competitività dell'*International Institute for Management Development* di Losanna e quello di sviluppo delle risorse umane delle Nazioni Unite. Analisi empiriche degli indicatori di performance della Pubblica Amministrazione elaborati da istituzioni internazionali sono state svolte anche da Dubini (2005), Cepiku (2006, 2008), Kaufman, Kraay e Mastruzzi (2009). Una comparazione internazionale della relazione fra *Performance-based accountability* ed efficacia della Pubblica Amministrazione è stata svolta da Monteduro (2009)³³.

Nel presente lavoro l'attenzione è concentrata su nove indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche dei paesi OCSE. La scelta degli indicatori è stata effettuata in base alla loro diffusione internazionale³⁴ e alla loro rilevanza teorica dal punto di vista della performance economica complessiva dei paesi; questa, misurata dal reddito medio per abitante, è considerata nel presente lavoro come un importante *outcome* finale o impatto dell'attività delle Amministrazioni Pubbliche, in analogia con quanto sostenuto, per esempio, da Monteduro (2006, p. 43) e da Vermiglio (2008, p. 414)³⁵. I nove indicatori specifici di performance delle Amministrazioni Pubbliche, che nella terminologia di Pollitt e Bouckaert (2002, p. 9) possono essere considerati "risultati" o "outcome intermedi", sono i seguenti:

- 1) indicatore di performance delle Amministrazioni Pubbliche (AA.PP.) nelle attività di regolamentazione dei mercati dei prodotti elaborato dall'OCSE (REGOCSE);
- 2) indicatore di performance delle AA.PP. nel promuovere la competitività dei paesi elaborato dall'*International Institute for Management Development* (IMD) di Losanna (EFPALIMID);
- 3) indicatore del *World Economic Forum* di performance delle AA.PP. nel promuovere la competitività dei paesi (COMPWEF);
- 4) indicatore di performance delle AA.PP. nel promuovere un ambiente favorevole alle attività delle imprese, elaborato nell'ambito del progetto *doing business* della Banca Mondiale (DO-BUSI);
- 5) indicatore di performance delle AA.PP. dal punto di vista del grado di indipendenza da pressioni politiche, della qualità dei processi di formulazione e attuazione delle decisioni politiche e della credibilità del sostegno dei Governi alle decisioni assunte elaborato dal *Development Research Group* della Banca Mondiale (EFPABW);
- 6) indicatore di performance delle AA.PP. nel formulare e implementare regolamentazioni idonee a promuovere lo sviluppo del settore privato elaborato da *Development Research Group* della Banca Mondiale (REGWB);
- 7) indicatore di performance delle AA.PP. per quel che riguarda la qualità dell'istruzione, secondo l'indagine PISA dell'OECD (PISA)³⁶;
- 8) indicatore di performance delle AA.PP. dal punto di vista della spesa pubblica totale (SPEPUTOT);
- 9) indicatore di performance delle AA.PP. dal punto di vista della spesa per consumi pubblici (SPEPUCONS).

Per le modalità di elaborazione di questi indicatori si veda: OECD (2009), IMD (2009), World Economic Forum (2009), World Bank (2009a, 2009b), OECD (2010), OECD (2011a), World Bank (2011).

³³ Per una sintesi dei risultati di queste ricerche si veda il paragrafo due.

³⁴ OECD (2009), IMD (2009), World Economic Forum (2009), World Bank (2009a, 2009b), OECD (2010), OECD (2011a), World Bank (2011), Hood, Dixon e Beeston (2008), Gormley e Weimer (1999), Dubini (2005), Cepiku (2006, 2008), Kaufman, Kraay e Mastruzzi (2009), Monteduro (2009).

³⁵ Obiettivo principale del presente lavoro è la proposta di una metodologia di valutazione degli indicatori di performance sulla base della loro correlazione empirica con il reddito per abitante dei diversi paesi. In un successivo lavoro l'autore si propone di sviluppare ulteriormente questo tipo di analisi, anche considerando altri indicatori di performance.

³⁶ L'OECD realizza ogni tre anni una indagine sulle competenze acquisite dagli studenti di gran parte dei paesi del mondo all'età di 15 anni, vale a dire verso la fine del ciclo di istruzione obbligatoria (*Programme for International Student Assessment* o PISA). L'indagine PISA fornisce degli indicatori quantitativi su conoscenze e abilità acquisite dagli studenti per quel che riguarda la capacità di lettura, le discipline scientifiche, e la matematica. Nel presente lavoro è stato utilizzato un indicatore sintetico di performance ottenuto calcolando la media aritmetica semplice degli indicatori relativi alla capacità di lettura, alle scienze e alla matematica (*reading, science, mathematics*).

Nella tabella 2 sono riportati per i paesi OCSE gli indicatori di performance rielaborati nell'ambito della presente ricerca con riferimento al reddito per abitante, indicatore della performance economica complessiva dei paesi (interpretabile come *outcome* finale complessivo delle attività delle AA.PP.) e ai nove indicatori specifici di performance delle AA.PP. sopra elencati³⁷.

Per un'analisi comparata più efficace della posizione dei paesi secondo i diversi indicatori, i valori originari, riportati in appendice (tabella A1), sono stati rielaborati nella presente ricerca così da ottenere valori standardizzati in modo tale che la media dei valori per i diversi paesi sia per ciascun indicatore uguale a 100; appare così di immediata evidenza la posizione di ciascun paese rispetto alla media³⁸.

Per esempio, dalla prima colonna della tabella 2 si può vedere che dal punto di vista del reddito per abitante il valore dell'indicatore per l'Italia (93) è sette punti percentuali al di sotto della media dei paesi OCSE, così come dall'ultima colonna della tabella 2 è possibile vedere che dal punto di vista della spesa per consumi pubblici in percentuale del PIL il valore dell'indicatore di performance dell'Italia è inferiore di un punto percentuale rispetto alla media dei paesi OCSE³⁹.

L'indicatore OCSE di performance delle AA.PP. nelle attività di regolamentazione dei mercati dei prodotti e l'indicatore della Banca Mondiale sulla capacità delle AA.PP. di assicurare un ambiente favorevole alle attività delle imprese, prima di essere standardizzati, sono stati modificati in modo che anche per questi due indicatori, così come per gli altri, un aumento di valore indichi una migliore performance delle AA.PP.; questo risultato è stato ottenuto calcolando due nuove serie di indicatori i cui valori sono uguali al reciproco di quelli originari⁴⁰.

³⁷ Nella tabella 2 non appaiono la Grecia, l'Islanda, il Lussemburgo e la Repubblica Slovacca, che pure fanno parte dell'OCSE, perché per questi paesi i valori di alcuni degli indicatori considerati non erano disponibili nel periodo in cui quest'analisi è stata svolta.

³⁸ I valori originari degli indicatori sono riportati in appendice (tabella A1).

³⁹ Gli indicatori di performance relativi alla spesa pubblica riportati nelle ultime due colonne della tabella 2 sono stati costruiti in modo tale che una minore spesa pubblica in percentuale del PIL indichi una migliore performance, in sintonia con la versione anglosassone del *new public management* (Veggerland, 2007, pp. 121-122).

⁴⁰ I valori originari di questi due indicatori indicano il posto occupato dai diversi paesi in un ranking decrescente di performance delle AA.PP., così che i valori più bassi indicano performance migliori.

Ovviamente, quando il valore originario dell'indicatore aumenta, il suo reciproco diminuisce, così che risulta invertito il segno della relazione fra valore dell'indicatore e performance delle AA.PP..

Infine, considerato che i valori ottenuti per l'indicatore della Banca Mondiale sulla capacità delle Amministrazioni Pubbliche di assicurare un ambiente favorevole alle attività delle imprese (*doing business*) evidenziavano una variabilità molto più elevata di quella degli altri indicatori, per l'indicatore *doing business* della Banca Mondiale è stato utilizzato il logaritmo dei valori originari.

Nelle ultime righe della tabella sono anche riportati alcuni valori caratteristici di questi indicatori (valore minimo, valore massimo, valore medio, valore mediano, deviazione standard in percentuale del valore medio)⁴¹.

Dalla tabella 2 si può vedere che la posizione dell'Italia è al di sotto della media OCSE per tutti gli indicatori di performance delle AA.PP. qui considerati; la differenza rispetto alla media è in genere maggiore per gli indicatori specifici di performance delle AA.PP. che per il reddito per abitante.

In particolare, il valore dell'indicatore di performance delle AA.PP. italiane è pari al 91 per cento della media secondo l'indicatore OCSE sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti, al 90 per cento della media OCSE per l'indicatore di performance delle AA.PP. dal punto di vista della spesa pubblica complessiva in percentuale del PIL, all'86 per cento della media secondo l'indicatore di performance del World Economic Forum, al 74 per cento della media secondo l'indicatore della Banca Mondiale sulla performance delle Amministrazioni Pubbliche nel promuovere un ambiente favorevole alle attività delle imprese, al 71 per cento della media secondo l'indicatore di qualità della regolamentazione per il *Development Research Group* della Banca Mondiale, al 38 per cento della media secondo l'indicatore di performance delle AA.PP. elaborato dall'IMD, al 28 per cento della media secondo l'indicatore di performance complessiva delle AA.PP. del *Development Research Group* della Banca Mondiale.

⁴¹ Nell'ambito dei paesi OCSE, la deviazione standard degli indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche appare relativamente piccola, oscillando in genere intorno a circa un terzo del valore medio, con un valore particolarmente basso per l'indicatore relativo alla spesa per consumi pubblici (5 per cento del valore medio dell'indicatore di performance), e un valore significativamente più elevato della media per l'indicatore di performance delle Amministrazioni Pubbliche elaborato dal *Development Research Group* della Banca Mondiale (44 per cento del valore medio dell'indicatore di performance).

Tabella 2 – Valori standardizzati del reddito per abitante e di indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche elaborati da istituzioni internazionali, 2008

	RE-Dab	RE-GOC-SE	EFPAMID	COMPW- EF	DO-BUSI	EFPA- WB	REG- WB	PISA	SPE- PUTOT	SPEPU- CONS
Australia	105	103	150	103	117	136	134	104	115	102
Austria	116	93	97	103	94	122	123	97	89	101
Belgio	107	88	78	102	99	97	111	101	87	95
Canada	112	133	144	107	119	138	125	105	106	100
Rep. Ceca	70	78	90	94	75	76	82	98	100	96
Danimarca	115	119	157	109	125	156	140	99	84	90
Finlandia	110	106	151	109	105	139	119	109	89	96
Francia	106	87	63	103	92	110	94	99	83	95
Germania	111	95	92	108	96	118	110	102	99	101
Ungheria	55	97	46	85	84	47	95	100	90	112
Italia	93	91	38	86	74	28	71	97	90	99
Giappone	108	114	77	108	107	104	92	106	110	101
Corea del Sud	87	85	79	100	102	90	55	107	122	105
Messico	44	69	64	84	82	13	34	84	118	107
Olanda	128	130	121	107	93	133	132	103	95	93
Nuova Zelanda	77	100	151	100	147	126	129	105	102	100
Norvegia	180	109	136	104	115	139	101	100	104	100
Polonia	53	53	65	87	75	34	58	101	100	104
Portogallo	68	88	91	88	83	75	84	98	97	97
Spagna	96	116	67	92	78	71	95	97	103	100
Svezia	118	96	138	110	103	142	126	99	85	91
Svizzera	143	98	162	112	100	147	125	102	119	110
Turchia	42	53	53	84	75	14	17	91	115	105
Regno Unito	111	150	90	104	129	124	135	101	92	96
Stati Uniti	145	150	103	112	133	118	119	100	107	104
Valore minimo	42	53	38	84	74	13	17	84	83	90
Valore massimo	180	150	162	112	147	156	140	109	122	112
Valore medio	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Valore mediano	107	97	91	103	99	118	110	100	100	100
Dev.stand./media %	33	25	39	10	20	44	33	6	12	5

Legenda: REDab = reddito per abitante in dollari aventi uguale potere di acquisto nei diversi paesi; REGOCSE = indicatore OCSE di performance delle Amministrazioni Pubbliche (AA.PP.) nelle attività di regolamentazione dei mercati dei prodotti; EFPAMID = indicatore IMD di performance delle AA.PP.; COMPWEF = indicatore del World Economic Forum di performance delle AA.PP. nel promuovere la competitività dei paesi; DOBUSI = indicatore di performance delle AA.PP. elaborato dalla Banca Mondiale nell'ambito del progetto Doing business; EFPAWB = indicatore di performance delle AA.PP. dal punto di vista del grado di indipendenza da pressioni politiche, della qualità dei processi di formulazione e attuazione delle decisioni politiche e della credibilità del sostegno dei Governi alle decisioni assunte del *Development Research Group della Banca Mondiale*; REGWB = indicatore di performance delle AA.PP. nel formulare e implementare regolamentazioni idonee a promuovere lo sviluppo del settore privato del *Development Research Group della Banca Mondiale*; PISA = indicatore di performance delle AA.PP. per quel che riguarda la qualità l'istruzione secondo l'indagine PISA 2009 dell'OECD; SPEPUTOT = indicatore di performance delle AA.PP. dal punto di vista della spesa pubblica totale; SPEPUCONS = indicatore di performance delle AA.PP. dal punto di vista della spesa per consumi pubblici.

Fonte: proprie elaborazioni su dati tratti da: OECD (2009), IMD (2009), World Economic Forum (2009), World Bank (2009a, 2009b), OECD (2010), OECD (2011a), World Bank (2011).

Queste carenze dell'Italia dal punto di vista della performance delle Amministrazioni Pubbliche potrebbero contribuire a spiegare la dinamica insoddisfacente del reddito in Italia negli ultimi 15 anni. La performance dell'Italia è invece soltanto di poco inferiore alla media OCSE dal punto di vista dell'indicatore di performance delle AA.PP. per quel che riguarda l'istruzione (97 per cento della media OCSE) e dell'indicatore di performance delle AA.PP. dal punto di vista della spesa per consumi pubblici (99 per cento della media). Questa caratteristica dell'Italia di avere una posizione in termini di indicatori specifici di performance delle AA.PP. peggiore di quella in termini di reddito per abitante è condivisa soltanto dalla Norvegia⁴², mentre il Portogallo evidenzia una caratteristica opposta: posizione in termini di performance delle AA.PP. sempre migliore di quella in termini di reddito per abitante. Per tutti gli altri 22 paesi OCSE qui considerati la posizione in termini di performance specifiche delle AA.PP. è a volte migliore e a volte peggiore di quella in termini di reddito per abitante.

Nella prospettiva delle analisi sia di Hood, Dixon e Beeston (2008), sia dell'orientamento delle ricerche secondo Bouckaert e Halligan (2008)⁴³, una valutazione degli indicatori di performance delle AA.PP. dei diversi paesi può essere fornita da una misura della loro associazione statistica con il reddito per abitante dei diversi paesi, interpretabile nella terminologia di Pollitt e Bouckaert (2002, p. 9) come *outcome* finale o impatto complessivo delle attività delle AA.PP.. L'idea è che i paesi le cui AA.PP. registrano performance migliori dovrebbero essere in grado di valorizzare meglio le loro potenzialità produttive e quindi ottenere un valore più elevato del reddito medio per abitante. Nella tabella 3 sono riportati i valori dei coefficienti di correlazione lineare fra il reddito per abitante e diversi indicatori specifici di performance delle AA.PP. dei paesi OCSE. Il coefficiente di correlazione lineare di Pearson con il reddito per abitante risulta positivo per sette dei nove indicatori specifici di performance delle AA.PP. qui considerati. La correlazione positiva con il reddito per abitante appare particolarmente forte per l'indice

di performance del *World Economic Forum* (0,82)⁴⁴ e per l'indice di efficacia delle AA.PP. del *Development Research Group* della Banca Mondiale (0,79). I valori più bassi di correlazione positiva con il reddito per abitante si hanno per l'indicatore di performance delle AA.PP. per quel che riguarda la qualità dell'istruzione secondo l'indagine PISA dell'OECD (0,41) e l'indice sintetico di performance delle AA.PP. elaborato nell'ambito del progetto *Doing business* della Banca Mondiale (0,52). La correlazione con il reddito per abitante risulta invece negativa per i due indicatori di performance delle AA.PP. dal punto di vista della spesa pubblica in rapporto al PIL e in particolare di quella per consumi pubblici. In complesso, sulla base dell'associazione statistica con il reddito per abitante si avrebbe la seguente graduatoria (*ranking*) degli indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche qui considerati:

- 1) indicatore di performance delle AA.PP. del *World Economic Forum* (coefficiente di correlazione con il reddito per abitante = 0,82);
- 2) indicatore di efficacia delle AA.PP. del *Development Research Group* della Banca Mondiale (coefficiente di correlazione con il reddito per abitante = 0,79);
- 3) indicatore di qualità della regolamentazione delle AA.PP. per il *Development Research Group* della Banca Mondiale (coefficiente di correlazione con il reddito per abitante = 0,67);
- 4) indicatore OCSE di performance delle AA.PP. nelle attività di regolamentazione dei mercati dei prodotti (coefficiente di correlazione con il reddito per abitante = 0,65);
- 5) indicatore IMD di performance delle AA.PP. (coefficiente di correlazione con il reddito per abitante = 0,57);
- 6) indicatore *doing business* della Banca Mondiale sulla performance delle AA.PP. nel promuovere un ambiente favorevole alle attività delle imprese (coefficiente di correlazione con il reddito per abitante = 0,52);
- 7) indicatore di performance delle AA.PP. per quel che riguarda la qualità dell'istruzione secondo l'indagine PISA dell'OECD (coefficiente di correlazione con il reddito per abitante = 0,41).

Per gli indicatori di performance delle AA.PP. dal punto di vista della spesa pubblica, il coefficiente di correlazione con il reddito per abitante è addirittura negativo: - 0,12 per l'indicatore di performance dal punto di vista della spesa pubblica totale, e - 0,30 per l'indicatore di performance dal punto di vista della

⁴² Nel caso della Norvegia una possibile spiegazione può essere che il reddito per abitante è influenzato positivamente in misura molto forte dalla elevata disponibilità di risorse naturali, e in particolare di fonti energetiche (petrolio e gas naturale).

⁴³ In particolare, Bouckaert e Halligan (2008, p. 183) hanno sostenuto che, così come l'enfasi della performance si è spostata dai processi e gli *output* verso i risultati e gli impatti, così dal punto di vista degli *outcome* si è andati nella direzione di collegare specifici indicatori di performance a obiettivi di natura macroeconomica.

⁴⁴ Per un'analisi approfondita degli indicatori elaborati dal *World Economic Forum* si veda Porter e Schaub (2008).

spesa per consumi pubblici. Dalle ultime due righe della tabella 3 si può vedere che gli indicatori di performance relativi alla spesa pubblica sono correlati negativamente non soltanto con il reddito per abitante, ma anche con pressoché tutti gli indicatori specifici di performance delle AA.PP.. Per la spesa pubblica totale il valore assoluto del coefficiente di correlazione con gran parte degli altri indicatori di performance non è significativamente diverso da zero tranne che per il coefficiente di correlazione con l'indicatore di efficacia complessiva delle AA.PP. del *Development Research Group* della Banca Mondiale (-0,20) e con l'indicatore di qualità della regolamentazione del *Development Research Group* della Banca Mondiale (-0,40). Per l'indicatore di performance relativo alla spesa pubblica per consumi pubblici, invece, i valori del coefficiente di correlazione con gli altri indicatori specifici di performance sono sempre significativamente minori di zero. Ciò significa che valori relativamente elevati della spesa per consumi pubblici in percentuale del PIL tendono ad essere associati non soltanto con valori più elevati del reddito per abitante, ma anche con migliori performance delle AA.PP. secondo gli indicatori elaborati da istituzioni internazionali considerati nel presente lavoro. Sulla base di questi risultati può essere opportuno tornare ad analizzare direttamente i valori degli indicatori di performance delle AA.PP. riportati nella tabella 2. Quest'analisi evidenzia che alla correlazione negativa fra PIL per abitante e indicatori di performance delle AA.PP. dal punto di vista dell'entità della spesa pubblica contribuiscono in particolare paesi tipici dell'approccio "nordico" al management pubblico come Svezia, Finlandia e Danimarca. Questi tre paesi registrano valori relativamente bassi degli indicatori di performance dal punto di vista della spesa

pubblica in percentuale del PIL (spesa pubblica relativamente elevata) e valori relativamente elevati del reddito per abitante. Altri due paesi che registrano valori relativamente bassi degli indicatori di performance dal punto di vista della spesa pubblica, ma valori relativamente elevati del reddito per abitante sono l'Olanda e la Francia (stati neo-weberiani). Dalla tabella 2 si può anche notare che i paesi tipici della versione anglosassone o "pura" del *new public management* (Regno Unito, Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda) registrano in genere valori relativamente elevati degli indicatori specifici di performance delle AA.PP.. In particolare, sia gli Stati Uniti che il Regno Unito registrano i valori in assoluto più elevati per due dei nove indicatori specifici di performance delle AA.PP. qui considerati. Anche i paesi dell'approccio "nordico", in particolare Svezia e Danimarca, registrano in genere valori relativamente elevati degli indicatori specifici di performance, mentre valori di performance relativamente bassi sono registrati in genere dai paesi di tradizione amministrativa "napoleonica".

11 - Conclusioni

Soprattutto a partire dagli anni ottanta si sono diffusi dall'America, all'Europa, all'Australasia approcci al management delle Amministrazioni Pubbliche che concentrano l'attenzione sulla loro performance (*performance management*). Istituzioni internazionali hanno contribuito significativamente a questo processo innovativo, anche elaborando indicatori di performance finalizzati a stimolare pratiche di *benchmarking* fra le Amministrazioni Pubbliche dei diversi paesi.

Tabella 3 – Matrice dei coefficienti di correlazione lineare di Pearson, fra PIL per abitante e diversi indicatori di performance delle AA.PP. dei paesi OCSE.

	RE-Dab	REG OCSE	EFPAMD	COMP WEF	DO BUSI	EFPAWB	REG WB	PISA	SPEPUTOT	SPEPUCONS
PIL	1									
REGOCSE	0,65	1								
EFPAMD	0,57	0,42	1							
COMPWEF	0,82	0,64	0,72	1						
DOBUSI	0,52	0,67	0,67	0,68	1					
EFPAWB	0,79	0,64	0,85	0,93	0,73	1				
REGWB	0,67	0,73	0,71	0,77	0,67	0,88	1			
PISA	0,41	0,42	0,47	0,60	0,49	0,62	0,55	1		
SPEPUTOT	-0,12	-0,15	0,04	-0,11	0,02	-0,20	-0,41	-0,07	1	
SPEPUCONS	-0,30	-0,28	-0,29	-0,37	-0,19	-0,44	-0,43	-0,17	0,65	1

Legenda: si veda tabella2.

Fonti: proprie elaborazioni sulla base degli indicatori riportati in tabella 2.

L'enfasi dei sistemi di misurazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche si è spostata nel corso del tempo dagli *input* (Pubblica Amministrazione tradizionale), agli *output* (*new public management*), agli *outcome* (approcci del valore pubblico e della *new public governance*)⁴⁵. Esempi di *outcome* finali o impatti delle attività delle Amministrazioni Pubbliche possono far riferimento ad aspetti come la salute, la sicurezza, l'occupazione, il benessere, ecc.. Il reddito medio per abitante può essere considerato uno dei principali indicatori di impatto sociale o di efficacia esterna delle Amministrazioni Pubbliche⁴⁶. Bouckaert e Halligan (2008, p. 183) hanno evidenziato che, così come l'enfasi della performance si è spostata dai processi e dagli *output* verso i risultati e gli impatti, così dal punto di vista degli *outcome* si è andati nella direzione di collegare specifici indicatori di performance a obiettivi di natura macroeconomica.

Le domande di ricerca del presente lavoro sono le seguenti: 1) tramite una sintesi teorica dei principali approcci alla riforma delle Amministrazioni Pubbliche capire cosa ha comportato dal punto di vista della misurazione della performance l'evoluzione dalla Pubblica Amministrazione tradizionale verso il *new public management*, e poi verso gli approcci del valore pubblico e della *new public governance*; 2) attraverso elaborazioni statistiche di indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche elaborati da istituzioni internazionali evidenziare come si presenta la situazione dell'Italia in rapporto agli altri principali paesi; 3) mediante analisi econometriche evidenziare la natura delle relazioni empiriche fra specifici indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche e il reddito per abitante, che rappresenta uno dei principali indicatori di "outcome finale" o "impatto" delle attività delle Amministrazioni Pubbliche (Vermiglio, 2008, p. 414).

Per quel che riguarda la prima domanda di ricerca, nella parte teorica del presente lavoro si è visto che il percorso innovativo più rilevante nel passaggio dalla Pubblica Amministrazione tradizionale al *new public management* e poi alla *new public governance* riguarda gli obiettivi di performance: si è passati da obiettivi focalizzati sugli *input* nella Pubblica Amministrazione tradizionale, a obiettivi incentrati anche sugli *output* col *new public management*, a obiettivi e indicatori di performance che guardano anche ai risultati finali o *outcome* o impatti negli approcci del valore pubblico e della *new public governance*. Nell'analisi della *new public governance* è stata evidenziata la distinzione proposta da Kooiman e Van Vliet (1993) fra tre diversi ambiti di *public manage-*

ment: livello micro (singola organizzazione pubblica), livello meso (sistema di aziende e organizzazione pubblica), livello macro (sistema socio-economico complessivo); in particolare, la Pubblica Amministrazione ha la responsabilità della performance complessiva del sistema socio-economico. Queste considerazioni teoriche sono particolarmente rilevanti, considerato che nell'analisi empirica del presente lavoro sono stati utilizzati indicatori di performance complessiva delle Amministrazioni Pubbliche del tipo di quelli evidenziati nell'ambito dell'approccio della *new public governance*. Altro aspetto della sintesi teorica particolarmente rilevante nell'ambito della presente ricerca è l'enfasi sulle analisi di Pollitt e Bouckaert (2004, 2011), Johnsen e Vakkuri (2006), Veggeland (2007) e Ongaro (2008), volte ad evidenziare come le proposte innovative degli approcci del *new public management*, del valore pubblico e della *new public governance* siano state applicate e combinate con modalità diverse nei paesi del modello anglosassone, dello Stato neo-weberiano, del modello nordico, dello Stato napoleonico.

Per quel che riguarda la seconda domanda di ricerca, l'elaborazione di indicatori di performance normalizzati ha consentito di evidenziare come per gran parte degli indicatori specifici di performance delle Amministrazioni Pubbliche la posizione dell'Italia sia inferiore alla media OCSE in misura maggiore che per il reddito per abitante, ma in misura fortemente differenziata fra un indicatore e l'altro. In particolare, mentre il reddito per abitante dell'Italia è pari al 93 per cento della media OCSE, il valore dell'indicatore di performance delle Amministrazioni Pubbliche italiane è pari al 91 per cento della media secondo l'indicatore OCSE sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti, al 90 per cento della media OCSE per l'indicatore di performance delle Amministrazioni Pubbliche dal punto di vista della spesa pubblica complessiva in percentuale del PIL, all'86 per cento della media secondo l'indicatore di performance del World Economic Forum, al 74 per cento della media secondo l'indicatore della Banca Mondiale sulla capacità delle Amministrazioni Pubbliche di assicurare un ambiente favorevole alle attività delle imprese, al 71 per cento della media secondo l'indicatore di qualità della regolamentazione per il *Development Research Group* della Banca Mondiale, al 38 per cento della media secondo l'indicatore di performance delle Amministrazioni Pubbliche elaborato dall'IMD, al 28 per cento della media secondo l'indicatore di performance complessiva delle Amministrazioni Pubbliche del *Development Research Group* della Banca Mondiale. Queste carenze accentuate dell'Italia dal punto di vista della performance delle Amministrazioni Pubbliche potrebbero contribuire a spiegare la dinamica insoddisfacente del reddito in Italia negli ultimi 15 anni. La performance

⁴⁵ Hinna (2006, p. 28)

⁴⁶ Monteduro (2006, p. 43), Vermiglio (2008, p. 414).

dell'Italia è invece soltanto di poco inferiore alla media OCSE dal punto di vista dell'indicatore di performance delle Amministrazioni Pubbliche per quel che riguarda l'istruzione (97 per cento della media OCSE) e dell'indicatore di performance dal punto di vista della spesa per consumi pubblici (99 per cento della media). Questi risultati potrebbero essere utili per individuare le principali carenze della performance delle Amministrazioni Pubbliche in Italia.

In generale, i paesi tipici della versione anglosassone o "pura" del *new public management* (Regno Unito, Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda) registrano in genere valori relativamente elevati degli indicatori specifici di performance delle Amministrazioni Pubbliche. In particolare, sia gli Stati Uniti che il Regno Unito registrano i valori in assoluto più elevati per due dei nove indicatori specifici di performance delle Amministrazioni Pubbliche qui considerati. Anche i paesi dell'approccio "nordico", in particolare Svezia e Danimarca, registrano in genere valori relativamente elevati degli indicatori specifici di performance, mentre valori di performance relativamente bassi sono registrati in genere dai paesi di tradizione amministrativa "napoleonica".

Per quel che riguarda la terza domanda di ricerca, nella prospettiva sia delle analisi di Hood, Dixon e Beeston (2008), sia dell'orientamento delle ricerche evidenziato da Bouckaert e Halligan (2008)⁴⁷ è stata proposta nel presente lavoro una metodologia di valutazione degli indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche nei diversi paesi mediante una misura della loro correlazione empirica con il reddito per abitante; nella terminologia di Pollitt e Bouckaert (2002, p. 9) il reddito per abitante è interpretabile come *outcome* finale o impatto complessivo delle attività delle Amministrazioni Pubbliche. L'idea è che i paesi le cui Amministrazioni Pubbliche registrano performance migliori dovrebbero essere in grado di valorizzare meglio le loro potenzialità produttive e quindi ottenere un valore più elevato del reddito medio per abitante. Il coefficiente di correlazione lineare di Pearson con il reddito per abitante è risultato positivo per sette dei nove indicatori specifici di performance delle Amministrazioni Pubbliche considerati. La correlazione positiva con il reddito per abitante è particolarmente forte per l'indice di competitività del *World Economic Forum* (0,82) e per l'indice di performance complessiva delle Amministrazioni Pubbliche del *Development Research Group* della Banca Mondiale (0,79). I valori più bassi di correlazione positiva con il reddito per abitante

sono stati ottenuti per l'indicatore di performance delle Amministrazioni Pubbliche per quel che riguarda la qualità dell'istruzione secondo l'indagine PISA dell'OECD (0,41) e l'indice sintetico di performance delle Amministrazioni Pubbliche elaborato nell'ambito del progetto *Doing business* della Banca Mondiale (0,52). La correlazione con il reddito per abitante risulta invece negativa per i due indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche dal punto di vista della spesa pubblica in rapporto al PIL e in particolare di quella per consumi pubblici.⁴⁸

Per gli indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche dal punto di vista della spesa pubblica, il coefficiente di correlazione con il reddito per abitante è risultato negativo: - 0,12 per l'indicatore di performance dal punto di vista della spesa pubblica totale, e - 0,30 per l'indicatore di performance dal punto di vista della spesa per consumi pubblici. Alla correlazione negativa fra PIL per abitante e indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche dal punto di vista dell'entità della spesa pubblica contribuiscono in particolare paesi tipici dell'approccio "nordico" al management pubblico come Svezia, Finlandia e Danimarca. Questi tre paesi registrano valori relativamente bassi degli indicatori di performance dal punto di vista della spesa pubblica in percentuale del PIL (spesa pubblica relativamente elevata), ma valori relativamente elevati del reddito per abitante. Altri due paesi che registrano valori relativamente bassi degli indicatori di performance dal punto di vista della spesa pubblica, ma valori relativamente elevati del reddito per abitante, sono l'Olanda e la Francia (stati neo-weberiani).

I risultati della presente ricerca appaiono di particolare rilevanza dal punto di vista dell'identificazione degli aspetti della performance delle Amministrazioni Pubbliche che più incidono sugli outcome finali della loro attività; essi potrebbero quindi avere un impatto significativo sugli orientamenti di riforma delle amministrazioni pubbliche. Per esempio, la forte correlazione positiva fra il reddito per abitante e gli indici di performance elaborati dal *World Economic Forum* e dal *Development Research Group* della Banca Mondiale potrebbe segnalare l'opportunità di concentrare gli sforzi sugli elementi presi in considerazione nell'elaborazione di questi indicatori di per-

⁴⁷ Secondo Bouckaert e Halligan (2008), così come l'enfasi della performance si è spostata dai processi e gli *output* verso i risultati e gli impatti, così dal punto di vista degli *outcome* si è andati nella direzione di collegare specifici indicatori di performance a obiettivi di natura macroeconomica.

⁴⁸ Gli indicatori di performance relativi alla spesa pubblica sono stati costruiti in modo tale che una minore spesa pubblica in percentuale del PIL indichi una migliore performance, in sintonia con la versione anglosassone del *new public management* (Veggerland, 2007, pp. 121-122). La correlazione negativa di questi indicatori di performance con il reddito per abitante significa quindi che i paesi con una più alta spesa pubblica, in particolare per consumi pubblici, in percentuale del prodotto interno lordo tendono ad avere un reddito per abitante più elevato.

formance; la correlazione negativa fra il reddito per abitante e l'indicatore di performance relativo alla spesa pubblica in rapporto al PIL potrebbe indicare che un miglioramento della qualità della spesa pubblica potrebbe essere più efficace di una riduzione dell'entità della spesa pubblica al fine di stimolare un aumento della produttività di un paese e quindi del reddito per abitante.

Sulla base di questi primi risultati, ulteriori approfondimenti sarebbero tuttavia opportuni in lavori successivi, nella direzione sia dell'utilizzazione di tecniche più sofisticate di analisi empirica, sia dell'ampliamento del numero di anni, paesi e indicatori di performance da includere nelle analisi.

References

- Accenture (2008), *An International Comparison of the United Kingdom's Public Administration*, Accenture, Londra.
- Adcroft A., Willis R. (2005), *The (un)intended Outcome of Public Sector Performance Measurement*, International Journal of Public Sector Performance, V. 18, N. 5, [386-400].
- Adinolfi P. (2005), *L'aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni: teoria e pratica a confronto*, Azienda Pubblica, V. 18, n. 1, [11-32].
- Anselmi L. (a cura di) (1992), *L'azienda "comune" dopo la legge 142/90*, Maggioli, Rimini.
- Anselmi L. (1995), *Il processo di trasformazione della Pubblica Amministrazione. Il "percorso aziendale"*, Giappichelli, Torino.
- Anselmi L. (2003), *Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni*, Giappichelli, Torino.
- Anselmi L. (2009), *Amministrazioni da valutare, strumenti per misurare, attività da rendicontare: la multidimensionalità della performance*, in: CNEL (2009), [9-16].
- Anthony R., Young D. (1988), *Management control in nonprofit organizations*, Irwin.
- Anthony R., Young D. (1992), *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit*, edizione italiana, a cura di A. Zangrandi, di Anthony e Young (1988), Mc-Graw-Hill, Milano.
- Banca d'Italia (2009), *Mezzogiorno e Politiche Regionali*, Banca d'Italia, Roma.
- Banca d'Italia (2011a), *Relazione annuale, Appendice statistica*, Banca d'Italia, Roma.
- Banca d'Italia (2011b), *La qualità dei servizi pubblici in Italia*, a cura di F. Bripi, A. Carmignani, R. Giordano, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers, Banca d'Italia, Roma.
- Bianco M., Bripi F. (2009), *Gli oneri burocratici per l'attività d'impresa: differenze territoriali*, in: Banca d'Italia (2009), [559-591].
- Bocci F., Micheli P. (2009), *Beyond Citizens as Customers: the Mission-Oriented Scorecard*, PublicGovernance, Journal of Public Management, autunno, [15-19].
- Borgonovi E. (1984), *La pubblica amministrazione come sistema di aziende composte pubbliche*, in Borgonovi E. (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano.
- Borgonovi E. (1991), *Pubblico e privato: un problema di integrazione*, Economia e management, V. 18, N. 1.
- Borgonovi E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Borgonovi E. (2009), *Il contributo dei costi standard nel processo di miglioramento delle performance delle Amministrazioni Pubbliche*, in: CNEL (2009), [19-28].
- Borgonovi E., Fattore G., Longo F., (a cura di), 2009, *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Borgonovi E., Valotti G. (2009), *Riforme istituzionali e management: un'alleanza per il cambiamento*, Azienda Pubblica, V. 22, N. 3, [402-407].
- Bouckaert G., Halligan J. (2008), *Managing performance. International comparisons*, Routledge, Londra e New York.
- Bubbio A. (2000), *La balanced scorecard. Come misurare le prestazioni aziendali*, IPSOA, Milano.
- Buccellato A. (1994), *La "privatizzazione" del sistema informativo contabile delle aziende pubbliche*, Azienda Pubblica, Vol. 7, N. 2.
- Cardamone P., Carnevale C., Giunta F. (2009), *Social Report and Stock Price. An Empirical Research*, Economia Aziendale 2000 web, n. 1, at: www.ea2000.it, [13-16].
- Carnevale C., Mazzuca M., Venturini S. (2010), *La value relevance del bilancio sociale: il caso delle banche europee*, Economia aziendale online, V. 1, N. 1, [93-110].
- CNEL (2009), *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, CNEL, Roma.
- Cepiku D. (2005), *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di misurazione della PA?*, Azienda Pubblica, anno XVIII, n. 1, [105-131].
- Cepiku D. (2006), *Governance e istituzioni internazionali: dalla definizione alla misurazione*, Azienda Pubblica, anno XIX, n. 1, [37-53].
- Cepiku D. (2008), *Fonti e strumenti di misurazione della Pubblica Amministrazione: un'analisi a livello internazionale*, Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia aziendale, vol. 8, N. 7/8, [536-551].
- D'Alessio L. (1989), *Il controllo di efficienza nelle aziende pubbliche*, Liguori, Napoli.
- D'Alessio L. (2008), *Le aziende pubbliche*, Liguori, Napoli.
- Del Bene L. (2008), *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino.

- Del Bene L. (2009), *Misurare e migliorare le performance nelle pubbliche amministrazioni*, in: CNEL (2009), [69-122].
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2006), *Misurare per decidere. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Donna G., Riccaboni A. (2005), *Manuale del controllo di gestione, Analisi dei costi, Budget, Reporting, ERP, Balanced scorecard*, IPSOA, Milano.
- Drechsler W., Kattel R. (2008), *Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but certainly, adieu NPM!*, NISPACEE Journal of Public Administration and Policy, special issue: 'A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State', V. 1, N. 2, [95-99].
- Drucker P. F. (1946), *The Concept of the Corporation*, John Day & Co, New York.
- Drucker P. F. (1954), *The Practice of Management*, Harper & Row, New York.
- Dubini P. (2005), *Misurare la competitività dei sistemi paesi: il modello del World Economic Forum*, *Economia & Management*, N. 6.
- Ferlie E., Steane P. (2002), *Changing Development in NPM*, *International Journal of Public Administration*, V. 25, N. 12, [1459-69].
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. (2006), *New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, N. 3, [467-494].
- Eccles R. (1991) *The Performance Measurement Manifesto*, *The Harvard Business Review*, V. 71, N.1, [131-137].
- Eliassen K. A., Kooiman J. (a cura di) (1993), *Managing public organizations: lessons from contemporary European experience*, Sage, Londra.
- European Central Bank (2003), *Public Sector Efficiency: an International Comparison*, Working paper N. 242, ECB, Francoforte.
- Farneti G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Giapichelli, Torino.
- Farneti F. (2004), *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali. Le implicazioni di tipo manageriale*, Franco Angeli, Milano.
- Ferlie E., Pettigrew A., Ashburner L., Fitzgerald L. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University press, Oxford.
- Giannessi (1961), *Interpretazione del concetto di Azienda Pubblica*, in AA.VV., *Saggi in memoria di Gino, Zappa*, Giuffrè, Milano.
- Gormeley W. T., Weimer D. L. (1999), *Organizational Report Cards*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Gore A., National Performance Review (1993), *Creating a Government that Works Better and Costs Less - The Report of the National Performance Review*, Plume, Penguin, New York.
- Gruppo di studio e attenzione dell'Accademia Italiana di Economia Aziendale, 2008, *Innovazione e Accountability nella Pubblica Amministrazione*, RIREA, Roma.
- Hinna L. (2006), *La misurazione delle performance nelle amministrazioni pubbliche*, in: Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006, [27-30].
- Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M. (2006), *Economia delle aziende pubbliche*, McGraw-Hill, Milano.
- Hinna L., Monteduro F. (2010), *Misurazione, valutazione e trasparenza delle performance nella riforma Brunetta*, *Impresa & Stato*, n. 88, [41-47].
- Hood C., 1991, *A Public Management for All Seasons?*, *Public Administration*, V. 69, [3- 19].
- Hood C., 1995, *The New Public Management in the 1980's: Variations on a Theme, Accounting, Organization and Society*, V. 20, N. 2-3, [93- 109].
- Hood C., Dixon R., Beeston C. (2008), *Rating the Ratings: Assessing International Rankings of Public Service Performance*, *International Public Management Journal*, V. 11, N. 3, [298-328].
- IMD (2009), *IMD World Competitiveness Yearbook 2009*, IMD, Losanna.
- Jantz B. (2009), *Public Value - Who is Responsible for Delivery?*, *PublicGovernance, Journal of Public Management, Public Governance Institute, KPMG*, autunno, [20-22] <http://rd.kpmg.co.uk/WhatWeDo/15877.htm>.
- Johnsen A., Vakkuri J. (2006), *Is there a Nordic Perspective on Public Sector Performance Measurement?*, *Financial Accounting & Management*, V. 22, N. 3, [291-308].
- Kaplan R.S., Norton D. P., (1992), *The balance scorecard: measures that drive performance*, *Harvard Business Review*, V. 70, N. 1-2, [71-79].
- Kaplan R.S., Norton D.P., (1996), *Using the balanced scorecard as a strategic management system*, *Harvard Business Review*, V. 74, N. 1-2, [75-85].
- Kaplan R. S. (2001), *Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations*, *Nonprofit Management & Leadership*, V. 11, N. 3, [353-370].
- Kaufman D., Kraay A., Mastruzzi M., 2009, *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*, Policy Research Working Paper n. 4978, June, The World Bank, Washington.
- Kelly G., Mulgan G., Muers S. (2002), *Creating Public Value - An Analytical Framework for Public Service Reform*, UK Cabinet Office Strategy Unit, http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/seminars/public_value.aspx.
- Kickert W.J.M. (1995), *Public Governance in the Netherlands, an alternative to Anglo-American 'managerialism'*, relazione presentata alla conferenza del gruppo europeo della Pubblica amministrazione (settembre 2005), dell'Istituto Internazionale di Scienze

- Amministrative su "Approcci europei ed americani al management pubblico", pubblicata successivamente in *Public Administration*, V. 75, N. 4, [731-753].
- Kooiman J., van Vliet M. (1993), *Governance and public management*, in: Eliassen e Kooiman (a cura di) (1993).
- Lynn L. Jnr (2008), *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*, NISPAce Journal of Public Administration and Policy, special issue: 'A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State', V. 1, N. 2, [17-30].
- Marasca S., Marchi L., Riccaboni A. (2008), *Il controllo di gestione. Metodologie e strumenti*, Knowitá, Arezzo.
- Meneguzzo M. (1995), *Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica*, Azienda Pubblica, N. 3, [491-510].
- Meneguzzo M. (1997), *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il new public management, l'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, Azienda Pubblica, V. 8, N. 6, [491-510].
- Monteduro F. (2006), *Le caratteristiche principali della misurazione della performance*, in: Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006, [31-46].
- Monteduro F. (2009), *Performance-based Accountability ed efficacia della P. A.: prime evidenze empiriche di una comparazione internazionale*, Azienda Pubblica, V. 22, n. 1, [63-88].
- Monteduro F. (2010), *Apertura del capitale privato e performance economiche. Un'analisi empirica nelle imprese di servizio pubblico locale*, Azienda Pubblica, V. 23, N. 3, [487-506].
- Moore M. H. (1995), *Creating Public Value*, Cambridge MA.: Harvard University; edizione italiana a cura di Sinatra A., *La creazione di valore pubblico*, Guerini e associati, Milano.
- Moore M. H. (2003), *The Public Value Scorecard: A rejoinder and an Alternative to "Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations" by Robert Kaplan*; working paper n. 18, The Hauser Center for Nonprofit Organizations, The Kennedy School of Government, Harvard University, Boston, MA.
- Moore M. H., Khagram S. (2004), *What Business Might Learn from Government about Strategic Management*, Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 3, Cambridge MA, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Mussari R. (1994), *Il management delle aziende pubbliche, profili teorici*, Cedam, Padova.
- Mussari R. (2002), *Economia dell'azienda pubblica locale*, Cedam, Padova.
- Mussari R. (2011), *Economia delle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano.
- Neely (1995), *Getting the Measure of your Business: a Practical Approach to Performance Measurement*, Cranfield University.
- Neely A. D., Gregory M. J., Platts K. W. (1995), *Performance Measurement System Design: A Literature Review and Research Agenda*, International Journal of Operations and Production Management, V. 15, N. 4, [80-116].
- Norman R. (2004), *Recovering from a tidal wave: New directions for performance management in New Zealand's public sector*, Public Finance and Management, V. 4, N. 3, , [429-447].
- OECD (1995), *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD, Parigi.
- OECD (1997), *Report On Regulatory Reform*, OECD, Parigi.
- OECD (2005), *Modernising Government – The Way Forward*, OECD, Parigi.
- OECD (2006), *Cutting Red Tape: National strategies for Administrative Simplification*, OECD, Parigi.
- OECD (2007), *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2007*, OECD, Parigi.
- OECD (2009), *Ten years of product market reform in OECD countries – Insight from a revised PMR indicator*, OECD, Parigi.
- OECD (2010), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do, student performance in reading, mathematics and science*, OECD, Parigi.
- OECD (2011a), *Economic Outlook*, May, OECD, Parigi.
- OECD (2011b), *Government at glance*, OECD, Parigi.
- Oehler-Sincai, I. M. (2008), *Strength and Weaknesses of the New Public Management (NPM) - Cross-Sectional and Longitudinal Analysis*, MPRA Paper No. 11767, Novembre 2008.
- O'Flynn J. (2007), *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, The Australian Journal of Public Administration, V. 66, N. 3, [353-366].
- Ongaro E. (2009), *Public Management Reform: Trajectories of Administrative Change in Italy and France, Greece, Portugal, Spain*, Elgar, Northampton.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley.
- Osborne S. (2006), *The New Public Governance?*, Public Management Review, V. 8. N. 3, [377-387].
- Osborne S. (a cura di) (2010), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, Londra.
- Pavan A., Gugliotta A. (2001), *Il contributo degli indicatori di performance all'aziendalizzazione delle produzioni sanitarie*, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, n. 3, [509-538].
- Pezzani F. (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

- Pollit C. (1990), *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Cambridge, MA.
- Pollit C. (2011), *Moderation in all Things': International Comparisons of Governance Quality*, *Financial Accountability and Management*, V. 27, N. 4, [437-457].
- Pollitt C., Bouckaert G. (2004), *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2002), *La riforma del management pubblico*, edizione italiana, a cura di E. Borroni ed E. Ongaro, della prima edizione di *Public Management Reform* (2000), Egea, Milano.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2011), *Public Management Reform – A Comparative Analysis: New public management, Governance, and the Neo-Weberian State*, terza edizione, Oxford University Press, Oxford.
- Porter M. E., Schwab K., a cura di, (2008), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, World Economic Forum, Ginevra.
- Pozzoli S. (2001), *Il controllo direzionale negli enti locali. Dall'analisi dei costi alla balanced scorecard*, Franco Angeli, Milano.
- Pozzoli S. (2007), *Quale riforma dei controlli negli enti locali*, in: *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, N. 1/2, [21-33].
- Pozzoli S. (2009), *Monitoraggio e controllo*, in: CNEL (2009),
- Preite D. (2011), *Misurare la performance nelle Amministrazioni Pubbliche. Logiche, metodi, strumenti ed esperienze*, Egea, Milano.
- Rebora G. (1999), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento nelle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Guerini e associati, Milano.
- Rebora G., Meneguzzo M. (1992), *Strategia delle amministrazioni Pubbliche*, UTET, Torino.
- Riccaboni A., Busco C., Bacci A., Del Medico G. (2008), *La balanced scorecard per l'attuazione delle strategie nelle pubbliche amministrazioni*, Knowitá, Arezzo.
- Rubino F. (2000), *Contabilità e bilancio delle aziende sanitarie: una introduzione ai fini della programmazione e del controllo*, Università della Calabria, Centro editoriale e librario, Rende (CS).
- Stoker J. (2006), *Public value Management. A New Narrative for Networked Governance?*, *The American Review of Public Administration*, V. 36, N.1, [41-57].
- Talbot C. (2008), *Measuring Public Value – A Competing Values Approach*, The Work Foundation, Londra.
- Talbot C. (2009), *“Crafting Public Value”*, *Public Governance, Journal of Public Management, Public Governance Institute, KPMG*, autunno, [6-14], <http://rd.kpmg.co.uk/WhatWeDo/15877.htm>.
- United Nations (2007), *Public Governance Indicators: A Literature Review*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Van Dooren W. (2011), *Nothing New Under the Sun? Change and Continuity in the Twentieth-Century Performance movement*, in Van Dooren e Van De Walle, 2011, [15-27].
- Van Dooren W., Van De Walle S. (2011), *Performance information in the Public Sector, How it is Used*, Palgrave, Macmillan, New York.
- Veggeland (2007), *Paths of Public Innovation in the Global Age: Lessons from Scandinavia*, Elgar, Northampton.
- Veltri S. (2011), *La misurazione del capitale intellettuale e l'impatto sulla performance aziendale: una meta analisi*, *Economia aziendale online*, V. 2, N. 1, [75-92].
- Vermiglio C. (2008), *La gestione del bilancio di previsione e la funzione del controllo nell'azienda del comune e della provincia*, in D'Alessio, 2008, V. 1, [385-427].
- Williams D. W. (2003), *Measuring Government in the Early Twentieth Century*, *Public Administration Review*, V. 63, N. 6, [643-659].
- Williams I., Shearer H. (2011), *Appraising public value: Past, Present and Futures*, *Public Administration*, pubblicato online il 16 giugno 2011.
- World Bank (1992), *Governance and Development*, World Bank Report, The World Bank, Washington D.C.
- World Bank (1994), *Governance: the World Bank's experience*, The World Bank, Washington D.C.
- World Bank (1997), *The State in a changing world*, World Bank Report The World Bank, Washington D.C.
- World Bank (2003), *World Development Report 2005: Understanding Regulation*, The World Bank, Washington D.C.
- World Bank (2006), *Doing Business in 2007: How to reform*, The World Bank, Washington D.C.
- World Bank (2009a), *Doing Business in 2010: Reform Through Difficult times* The World Bank, Washington D.C.
- World Bank (2009b), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington D.C.
- World Bank (2011), *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*, The World Bank, Washington D.C.
- World Economic Forum (2009), *Global Competitiveness Report 2009-2010*, The WEF, Ginevra.
- Yin R. K. (1989), *Case Study Research, Design and Methods*, seconda edizione, Sage Publications Ltd., Londra.
- Yin R. K. (2003), *Case Study Research, Design and Methods*, terza edizione, Sage Publications Ltd., Londra.

Appendice - Tabella A1 – Reddito per abitante e indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche elaborati da istituzioni internazionali

	REDp a	RE- GOC- SE	EFP AI MD	COMP WEF	DO- BUSI	EFPA WB	REGW B	PISA	SPE- PUTOT	SPEPU CONS
Australia	34,04	1,23	67,53	5,15	9	1,90	1,78	519	34,2	17
Austria	37,68	1,35	43,76	5,13	28	1,71	1,64	487	49,5	18
Belgio	34,76	1,43	35,28	5,09	22	1,36	1,48	509	50,2	23
Canada	36,22	0,95	64,54	5,33	8	1,93	1,66	527	39,8	19
Rep. Ceca	22,79	1,62	40,32	4,67	74	1,07	1,09	490	42,9	22
Danimarca	37,28	1,06	70,76	5,46	6	2,19	1,86	499	51,9	27
Finlandia	35,66	1,19	67,96	5,43	16	1,95	1,58	544	49,3	22
Francia	34,40	1,45	28,24	5,13	31	1,54	1,25	497	52,9	23
Germania	35,94	1,33	41,40	5,37	25	1,65	1,46	510	43,8	18
Ungheria	17,79	1,30	20,50	4,22	47	0,66	1,26	496	48,8	9
Italia	30,25	1,38	17,00	4,31	78	0,39	0,95	486	48,8	20
Giappone	35,22	1,11	34,55	5,37	15	1,46	1,23	529	37,2	18
Corea Sud	28,12	1,48	35,29	5,00	19	1,26	0,73	541	30,4	15
Messico	14,27	1,84	28,84	4,19	51	0,18	0,45	420	33	13
Olanda	41,67	0,97	54,26	5,32	30	1,86	1,75	519	46	25
N. Zelanda	25,09	1,26	67,65	4,98	2	1,76	1,72	524	41,9	19
Norvegia	58,50	1,16	61,00	5,17	10	1,95	1,34	500	40,6	19
Polonia	17,31	2,38	29,06	4,33	72	0,48	0,77	501	43,2	16
Portogallo	22,08	1,43	40,69	4,40	48	1,05	1,12	490	44,7	21
Spagna	31,13	1,09	30,25	4,59	62	0,99	1,27	484	41,3	19
Svezia	38,18	1,31	61,87	5,51	18	1,99	1,68	495	51,7	26
Svizzera	46,46	1,29	72,63	5,6	21	2,06	1,66	517	32,2	11
Turchia	13,77	2,36	23,84	4,18	73	0,20	0,22	454	34,2	15
Regno Unito	36,13	0,84	40,41	5,19	5	1,74	1,79	500	47,4	22
Stati Uniti	46,97	0,84	46,18	5,59	4	1,65	1,58	496	39	16
Val. minimo	13,77	0,84	17,00	4,18	2	0,18	0,22	420	30,4	9
Val.massimo	58,50	2,38	72,63	5,60	78	2,19	1,86	544	52,9	37
Valore medio	32,47	1,35	44,95	4,99	31	1,40	1,33	501	43	19
Val. mediano	34,76	1,30	40,69	5,13	22	1,65	1,46	500	43,2	19
Dev stand/media %	32,83	28,62	38,54	9,57	80,09	43,79	32,76	5	15,6	23

Legenda: REDab = reddito per abitante in dollari aventi uguale potere di acquisto nei diversi paesi; REGOC-SE = indicatore OCSE di performance delle Amministrazioni Pubbliche (AA.PP.) nelle attività di regolamentazione dei mercati dei prodotti; EFPAMD = indicatore IMD di performance delle AA.PP.; COMPWEF = indicatore del World Economic Forum di performance delle AA.PP. nel promuovere la competitività dei paesi; DOBUSI = indicatore di performance delle AA.PP. elaborato dalla Banca Mondiale nell'ambito del progetto Doing business; EFPAWB = indicatore di performance delle AA.PP. dal punto di vista del grado di indipendenza da pressioni politiche, della qualità dei processi di formulazione e attuazione delle decisioni politiche e della credibilità del sostegno dei Governi alle decisioni assunte del *Development Research Group della Banca Mondiale*; REGWB = indicatore di performance delle AA.PP. nel formulare e implementare regolamentazioni idonee a promuovere lo sviluppo del settore privato del *Development Research Group della Banca Mondiale*; PISA = indicatore di performance delle AA.PP. per quel che riguarda la qualità l'istruzione secondo l'indagine PISA 2009 dell'OECD; SPEPUTOT = indicatore di performance delle AA.PP. dal punto di vista della spesa pubblica totale; SPEPUCONS = indicatore di performance delle AA.PP. dal punto di vista della spesa per consumi pubblici (principalmente ordine pubblico, amministrazione della giustizia, sanità e istruzione).

Fonti: OECD (2009), IMD (2009), World Economic Forum (2009), World Bank (2009a, 2009b), OECD (2010), OECD (2011a), World Bank (2011).