

*STUDI DI RAGIONERIA E DI ECONOMIA AZIENDALE*

*Collana accreditata presso  
l'Accademia Italiana di Economia Aziendale*



**Carmela Barbera**

# **MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE PUBBLICA**

**Dal modello tradizionale  
al monitoraggio guidato dai cittadini**

**G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO**

## *Introduzione*

Questo contributo mira ad offrire chiarezza concettuale su come conciliare il tema della misurazione e valutazione della performance – dove per performance si intende il risultato delle attività poste in essere dalle amministrazioni pubbliche nell’ambito della produzione ed erogazione di servizi pubblici, misurato in termini non-finanziari, e per misurazione della performance si fa riferimento al ciclo complessivo di misurazione che va dall’identificazione dell’oggetto della misurazione e degli indicatori, alla raccolta delle informazioni, all’analisi e alla rendicontazione – con il tema della partecipazione e dell’interazione tra amministrazioni pubbliche e cittadini, singoli oppure organizzati. Il lavoro, infatti, guarda al cittadino sia come singolo che come parte di una comunità organizzata, ovvero tiene conto dell’esistenza di cittadini organizzati in gruppi, movimenti e associazioni che attivano forme di cittadinanza attiva<sup>1</sup>. Al fine di conciliare queste due prospettive (ovvero, la misurazione e la valutazione con l’interazione), il manoscritto adotta un approccio distintivo: esso illustra ed esplora come i sistemi di misurazione e valutazione della performance possano essere visti non solo come strumenti tecnici con la finalità di misurare l’efficienza dei servizi e dei risultati raggiunti, ma anche come sistemi dinamici orientati al dispiegamento di processi democratici, alla definizione di politiche pubbliche, alla partecipazione democratica e al coinvolgimento dei cittadini, al miglioramento della qualità del rapporto, del dialogo e quindi ad una maggiore fiducia reciproca tra amministratori pubblici e cittadini. La peculiarità del contributo risiede sia nel tema affrontato sia nell’approccio utilizzato. Rispetto al tema, il lavoro rappresenta un primo tentativo di fornire chiarezza concet-

---

<sup>1</sup> Come sottolinea MORO (2005), sarebbe riduttivo intendere tali gruppi organizzati di cittadini solo come “terzo settore” o forme di volontariato. Esistono forme variegate di cittadinanza attiva dove i cittadini e le organizzazioni civiche partecipano attivamente (o almeno, tentano di farlo) alla definizione e valutazione delle politiche pubbliche.

tuale sul tema dell'interazione tra amministrazioni pubbliche e società civile nei processi di misurazione e valutazione della performance. Con riferimento all'approccio, vengono integrati diversi filoni di letteratura e in particolare si mostra il contributo fornito dalla letteratura di Pubblica Amministrazione e quello derivante da altre letterature quali quella di Accounting, di Citizen Science e di Data Journalism, dando quindi voce a studi relativamente recenti, alcuni dei quali ancora in fase di sviluppo (ad esempio, l'armchair auditing) e/o ancora scarsamente o non collegati ai temi della performance e dell'interazione tra amministrazioni pubbliche e società civile.

Questa panoramica di studi così diversi è il frutto di un lavoro di rassegna della letteratura condotto nell'arco di circa 4 anni (dal 2018 al 2022) che ha da un lato approfondito le principali pubblicazioni scientifiche legate alle teorie e agli approcci oggetto di analisi del presente contributo, dall'altro si basa su ricerche condotte appositamente tramite banche dati con l'uso di parole chiave sui temi della misurazione della performance e sull'interazione tra amministrazioni pubbliche e attori esterni<sup>2</sup>. A ciò si aggiunge la presentazione di iniziative diverse di interazione tra amministrazioni pubbliche e attori sociali nei processi di misurazione e valutazione della performance.

Più in dettaglio, dopo un approfondimento condotto nel capitolo 1 sulle principali evoluzioni che hanno interessato il settore pubblico e coinvolto le pratiche di misurazione della performance e sulla misurazione della performance nel settore pubblico nell'ambito della letteratura internazionale e italiana, il capitolo 2 offre una disamina di alcuni concetti chiave in tema di performance pubblica e relativa misurazione. Si fornisce nei capitoli 3 e 4 una rassegna di filoni di ricerca ritenuti particolarmente significativi nell'ambito del presente lavoro, rispettivamente legati alla letteratura di Pubblica Amministrazione e a diversi filoni di letteratura che vanno da Accounting a Citizen Science a Data Journalism. Tali filoni di ricerca possono fornire interessanti spunti di riflessione nell'ottica dello studio della misurazione e valutazione della performance in una prospettiva interattiva, ovvero in cui il cit-

---

<sup>2</sup> Una parte di questo lavoro di ricerca si collega ad un progetto condotto da chi scrive insieme alle colleghe Mariafrancesca Sicilia del Dipartimento di Scienze Aziendali dell'Università di Bergamo e Ileana Steccolini della Essex Business School e dei Dipartimenti di Scienze Aziendali dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna che, nel momento in cui si scrive, ha portato alla redazione dell'articolo "Citizen – government interaction in public services'performance assessment: A conceptual framework and future research avenues". L'articolo è stato presentato a tre conferenze internazionali tra il 2021 e il 2022, in particolare EIASM 2021, IRSPM 2022 e IIAS-EUROMENA 2022.

tadino o altri attori esterni alla pubblica amministrazione hanno un ruolo attivo. L'obiettivo è quello di comprendere come diversi concetti, approcci e teorie trattino il tema del coinvolgimento dei cittadini nell'uso dei dati pubblici, e come i portatori d'interesse possano anche divenire attori attivi nel reperimento di dati e informazioni di performance. I predetti filoni di studio vengono sistematizzati e si fornisce una breve sintesi del loro potenziale contributo al tema della misurazione e della valutazione della performance pubblica ma anche i principali limiti.

Nel capitolo 5 si offrono nuove lenti concettuali per guardare agli studi sulla misurazione della performance pubblica e a quelli sulla partecipazione pubblica in ottica integrata, offrendo una panoramica su tre possibili meccanismi di interazione tra attori esterni e pubblica amministrazione (modello tradizionale, modello di misurazione e valutazione guidate dall'amministrazione pubblica, modello di misurazione e valutazione guidate dalla società civile). Considerato che la misurazione della performance si contraddistingue per il susseguirsi di diverse fasi che vanno dall'identificazione dell'oggetto della misurazione, alla selezione degli indicatori, alla raccolta dei dati, all'analisi e alla rendicontazione (Van Dooren *et al.*, 2015)<sup>3</sup>, si evidenzia come l'interazione possa avvenire in tutte le fasi o solo in alcune di esse. Si osserva come per ognuna di queste fasi possano esservi esperienze che si legano alla volontà, da parte della pubblica amministrazione, di coinvolgere i cittadini (attivazione dall'alto), ed esperienze che vengono attivate su iniziativa civica (attivazione dal basso). In definitiva, si offre un contributo distintivo su come le teorie esistenti possano offrire utili chiavi di lettura sul tema della misurazione e valutazione della performance in ottica partecipativa.

Il capitolo 6 è dedicato alla presentazione di tre esperienze nazionali e internazionali di interazione tra amministrazioni pubbliche e attori sociali nella misurazione e valutazione della performance pubblica. Tali esperienze sono indagate sia attraverso l'analisi di documenti ufficiali, sia attraverso interviste appositamente condotte con attori chiave e interventi webinar, al fine di metterne in luce le caratteristiche distintive (obiettivi, attori coinvolti e ruolo; processi e metodi; principali risultati raggiunti, criticità riscontrate e condizioni di successo).

Il contributo termina con alcune brevi riflessioni conclusive.

---

<sup>3</sup> Nell'impostazione economico-aziendale, il sistema informativo più in generale prevede che l'attività di rilevazione si articoli in "raccolta, selezione, classificazione, elaborazione e diffusione" di dati e informazioni (BERTINI, 1990: 136).



## *Capitolo Primo*

# *Il ruolo della misurazione della performance nel settore pubblico*

SOMMARIO: 1.1. Tendenze evolutive nel settore pubblico e misurazione della performance. – 1.2. La misurazione della performance nel settore pubblico: una prospettiva internazionale. – 1.3. La misurazione della performance nel settore pubblico: la letteratura italiana. – 1.4. Considerazioni complessive sul ruolo della misurazione della performance nel settore pubblico.

### ***1.1. Tendenze evolutive nel settore pubblico e misurazione della performance***

La misurazione e la valutazione della performance nelle aziende pubbliche, così come in tutti le classi d'azienda, rientrano nel più vasto insieme dei sistemi informativo-contabili. Con sistema informavo si intende sia l'«attività di rilevazione con le connesse tecnologie e modalità organizzative di raccolta» (Airoldi *et al.*, 2005: 276) sia l'«insieme dei dati e delle informazioni, interni ed esterni all'azienda, passati e previsti che scaturiscono come output dal sistema informativo» (Airoldi *et al.*, 2005: 276).

Il tema della misurazione ha rappresentato un elemento chiave e si è fortemente sviluppato sotto la spinta delle riforme ispirate al New Public Management (NPM) negli anni '90 (c.d. processi di aziendalizzazione nel contesto italiano) volte ad introdurre logiche, metodi e strumenti di stampo privatistico in ambito pubblico, basate sulla razionalità economica e sull'orientamento ai risultati (Hood, 1991; Osborne e Gaebler, 1992; Pollitt e Bouckaert, 2011). Ciò è avvenuto sotto l'auspicio che tali riforme avrebbero migliorato la performance organizzativa (OECD, 1997; Verbeeten e Speklé, 2015). Se negli anni '90 il focus principale è stato quello dello sviluppo di misure di perfor-

mance e un'attenzione spiccata è stata posta ai risultati (output) (ad esempio, Poister e Streib, 1999; Rubin, 1996; Sinclair, 1995), dagli anni 2000 l'attenzione si è intensificata sulla relazione tra misurazione della performance e accountability, con studi che si sono interrogati su cosa debba essere misurato, su cosa occorra rendicontare e sui fattori che portano all'adozione e implementazione dei sistemi di misurazione della performance (si veda de Lancer *et al.*, 2001), nonché le conseguenze della misurazione (ad esempio, Guthrie e Neumann, 2007), con un crescente interesse verso l'uso delle informazioni di performance (Grimmelikhuijsen, 2012; Moynihan e Ingraham, 2004; Olsen, 2015; Taylor, 2009).

Risulta interessante evidenziare le ragioni di queste evoluzioni in relazione ai ruoli assunti, nel corso del tempo, dai sistemi di misurazione e valutazione della performance e al momento storico nel quale tali sviluppi sono avvenuti. La misurazione della performance, infatti, ha assunto via via ruoli diversi: misurazione per migliorare l'efficienza e la produttività delle amministrazioni pubbliche negli anni '90 e nei primi anni 2000; misurazione al servizio delle politiche di austerità alla fine degli anni 2000 e negli anni 2010; misurazione e valutazione per il monitoraggio del perseguimento degli obiettivi previsti dai piani di ripresa post-pandemia Covid-19 nel momento in cui il presente lavoro viene scritto. Per spiegare meglio queste dinamiche appare interessante ripercorrere alcuni passaggi "critici" legati più in generale alle tendenze evolutive nel settore pubblico con l'avvicinarsi di paradigmi o modelli diversi di pubblica amministrazione.

Occorre premettere che il tema della misurazione della performance nel settore pubblico può essere analizzato all'interno del più ampio tema del buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche, oggetto di interesse e studio per secoli (Fattore, 2018). Tradizionalmente il modello di riferimento per il buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche era quello burocratico, dove, in virtù di una struttura amministrativa gerarchica, impersonale, contraddistinta dalla presenza di ruoli e mansioni, la performance era legata alla corretta implementazione di regole e procedure.

I profondi cambiamenti e i processi di riforma che hanno caratterizzato, a partire dagli anni '80, le economie più avanzate prima, e i paesi meno sviluppati successivamente – che prendono il nome di New Public Management (NPM) in senso generale e New Public Financial Management per indicare le riforme che più specificamente si sono basate sull'utilizzo di sistemi informativo-contabili volti alla misurazione e quantificazione in senso tecnico (Guthrie *et al.*, 1999; Olson *et al.*, 1998) – hanno fatto del tema della

misurazione della performance una delle questioni chiave per superare le critiche e i limiti del modello burocratico. In particolare, tali riforme si ponevano l'obiettivo di migliorare il funzionamento delle amministrazioni pubbliche attraverso un rafforzamento delle capacità organizzative e gestionali e mediante la «ricerca di un nuovo equilibrio tra iniziativa pubblica e privata ed il miglioramento del benessere sociale» (Rotondo, 2011: 5), ispirandosi alle pratiche di management adottate in ambito privatistico (Fattore, 2018) ed enfatizzando l'importanza di utilizzare un approccio orientato ai risultati nel settore pubblico (Hood, 1991, 1995; Olson *et al.*, 1998; Pollitt e Bouckaert, 2011). Gli sviluppi in ottica manageriale si legano da un lato ad una crescente sfiducia nella capacità dello Stato, da solo, di assicurare il coordinamento necessario per guidare lo sviluppo socio-economico anche in virtù dei limiti e della scarsa flessibilità delle procedure amministrative, dall'altro ad una situazione di crisi economica e finanziaria (gli anni '70 sono contraddistinti dal primo shock petrolifero nei paesi occidentali che ha causato una crisi economica e una riduzione delle risorse pubbliche; si vedano Hood, 1995; Pollitt, 2007). Le democrazie Anglo-Americane vivono negli anni '70 momenti di forte incertezza, con un declino delle entrate da tasse e una politica che mira ad evitare i tagli di spesa per ragioni di consenso. Si cercano modalità per aumentare la produttività e conseguire un miglioramento della performance sia in termini di qualità e quantità dei servizi erogati che in termini di sostenibilità economico-finanziaria. In tale contesto, il modello tradizionale di pubblica amministrazione sembra non funzionare più. In quegli anni, economisti o persone formate in management iniziano ad essere assunte nel settore pubblico dove introducono tecniche di management mutuata dal settore privato<sup>1</sup>.

Da un modello orientato al rispetto delle norme si è passati, quindi, ad un modello dove l'attenzione è rivolta ai servizi erogati e la performance viene prevalentemente misurata guardando all'efficienza e ai risultati raggiunti. Il NPM si concretizza, in particolare, in una serie di riforme amministrative che si sviluppano tra la fine degli anni '70 e gli inizi degli anni '80 in Gran Bretagna, sotto il governo del Primo Ministro Margaret Thatcher, e nei comuni negli Stati Uniti che avevano attraversato crisi economiche e fiscali. Dopo essersi estese in Nuova Zelanda e in Australia, le riforme amministrative ispirate al NPM si sono affermate nelle agende di gran parte dei Paesi

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento sulle origini teoriche del New Public Management di rimanda a GRUENING (2001).

dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) (Gruening, 2001), anche sotto la spinta di istituzioni internazionali come la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e l'OCSE stessa.

Le caratteristiche principali del modello NPM possono essere declinate nei seguenti aspetti (Gruening, 2001): privatizzazioni, separazione tra soggetto titolare e soggetto produttore di servizi, appalti di servizi pubblici, pagamento di tariffe da parte degli utenti, voucher, meccanismi concorrenziali nel settore pubblico, flessibilità manageriale, separazione tra politica e amministrazione, decentralizzazione, adozione di tecniche di misurazione della performance con un'attenzione prevalente ai risultati, utilizzo di meccanismi incentivanti nella gestione del personale, rilevanza della pianificazione strategica e di metodi contabili tipici del settore privato ("accrual-based"), uso delle tecnologie dell'informazione. In sintesi, le riforme legate al NPM hanno portato (i) alla ridefinizione dei confini tra Stato e mercato, tramite un ridimensionamento del settore pubblico, il ricorso a privatizzazioni e/o esternalizzazioni e l'introduzione di sistemi di mercato e quasi-mercato, l'inserimento nel settore pubblico di figure manageriali e professionisti derivanti dal settore privato; (ii) ad una nuova definizione della macrostruttura del settore pubblico caratterizzata da un maggiore decentramento e una maggiore devoluzione delle funzioni dal livello centrale al livello locale, prevedendo una più ampia autonomia organizzativa e flessibilità delle strutture decentrate di governo; (iii) alla revisione delle modalità di funzionamento delle aziende del settore pubblico secondo i principi aziendali e mediante l'utilizzo di modelli di gestione di tipo manageriale.

Nello specifico, le riforme manageriali nei paesi Anglo-Sassoni si sono prevalentemente tradotte in processi di privatizzazione, liberalizzazioni, nell'introduzione di strumenti gestionali ispirati al privato, nella deregolamentazione e nella definizione di standard di qualità dei servizi pubblici in linea con le esigenze di diversi target di utenza. La logica sottostante le riforme manageriali è stata, infatti, quella dell'"autoregolazione del mercato" secondo principi di tipo competitivo (Borgonovi, 2018). Negli Stati Uniti, in particolare, ha preso avvio lo sviluppo di nuovi approcci di pianificazione e gestione (Planning, Programming and Budgeting System – PPBS, Management by Objectives – MBO, Zero Based Budgeting – ZBB; si veda Hughes, 2012) al fine di identificare quegli strumenti tecnici di misurazione e valutazione che potessero supportare una migliore misurazione dei risultati (Anessi-Pessina, 2007). In Europa, le idee ispirate al NPM sono state re-interpretate e adattate per tenere conto delle esigenze specifiche dei contesti politi-

co-amministrativi interni (Pollitt, 2007). Un'importante differenza concerne il mantenimento di una forte tradizione burocratica e Neo-Weberiana nel contesto UE con un ruolo dello Stato che tende ad essere ancora prevalente, soprattutto su questioni chiave come la globalizzazione, il cambiamento tecnologico, i mutamenti demografici e le minacce ambientali (Pollitt *et al.*, 2007). Aspetti più specifici riguardano, ad esempio, la creazione di agenzie autonome separate dal governo centrale che in Gran Bretagna sono state motivate dall'esigenza di una maggiore autonomia manageriale mentre in Europa (ad esempio, in Olanda) quale alternativa preferita ad una diversa soluzione che avrebbe portato alla creazione di unità eccessivamente autonome (c.d. ZBO). Le partnership pubblico-private si sono contraddistinte per l'adozione di un approccio di tipo prevalentemente collaborativo in ambito europeo mentre in Gran Bretagna è sempre stata forte la competitività. È possibile affermare che, in Europa, diversi Paesi hanno adottato le logiche e gli strumenti ispirati al NPM in modo più selettivo, basando questa scelta su motivazioni diverse e apportando adattamenti sulla base delle specifiche esigenze nazionali.

Con particolare riferimento al contesto italiano, le origini del dibattito sul management pubblico vengono fatte risalire intorno agli anni '70 quando si è assistito ad una prima estensione degli studi e della tradizione economico-aziendale al contesto delle amministrazioni pubbliche, proprio in concomitanza con l'affermarsi del NPM nel contesto Anglo-Sassone (Borgonovi, 2018), e alla creazione di un primo, ristretto, gruppo di studiosi che ha iniziato a interessarsi dello studio dei processi decisionali pubblici e degli strumenti di programmazione e controllo in ambito pubblico<sup>2</sup>. Le evoluzioni dell'intervento pubblico che non si limita più soltanto a emanare leggi e norme per il governo del sistema socio-economico ma svolge anche attività di produzione di beni e di servizi collettivi e a domanda individuale, effettua azioni dirette sui settori della produzione e svolge attività di trasferimento della ricchezza che hanno riflessi sulle considerazioni di convenienza economica delle aziende di produ-

---

<sup>2</sup> Si pensi, ad esempio, al contributo di autori quali CAPRARA [1968, 1975] e MASINI [1979]) che indagano le pratiche gestionali del management, dei politici e dei dirigenti dell'azienda pubblica riconoscendone la professionalità e, quindi, abbandonando un approccio prevalentemente amministrativo e giuridico alle amministrazioni pubbliche. Si assiste, negli anni '70, ad un progressivo mutamento della terminologia utilizzata nello studio della pubblica amministrazione (sempre più frequente diventa l'uso di concetti quali dirigenza, management, imprenditore pubblico) e cresce l'interesse riposto nello studio degli strumenti di gestione che si svilupperà soprattutto dagli anni '80 (cit. VAGNONI, 2000).

zione e di consumo fanno emergere la crescente rilevanza dei processi di tipo economico anche nel contesto delle amministrazioni pubbliche che, pertanto, si configurano sempre più come “aziende composte pubbliche” (Borgonovi, 1984a)<sup>3</sup>. Il principio aziendale fondamentale dell’economicità – intesa, con specifico riferimento al settore pubblico, come la capacità mantenuta nel lungo periodo di soddisfare i bisogni considerati di pubblico interesse dalla comunità facendo affidamento su un flusso di ricchezza fisiologico, ossia considerato economicamente sopportabile e socialmente accettabile dalla comunità stessa (tributi, prezzi dei servizi, proventi extratributari, ricorso al prestito in dimensioni tali da conservare la capacità di restituzione) (Fattore e Borgonovi, 2013)<sup>4</sup> – inizia ad essere applicato anche nel contesto pubblico, dove è forte

---

<sup>3</sup> A testimonianza di questa crescente complessità si ricordano le parole di ZAPPA e MARCANTONIO (1971: 13): «*Il progressivo accentuarsi dell'intervento dello Stato in ogni campo della vita individuale e collettiva, anche nei regimi, come il nostro, così detti liberali, tende non solo ad allargare sempre più la sfera di azione delle aziende pubbliche territoriali, ma anche a fonderle in un unico grande complesso economico, nel quale congiuntamente esse attendono, secondo una opportuna "specializzazione", al soddisfacimento dei bisogni della collettività. Nell'ambito della loro "specializzazione", le singole aziende pubbliche territoriali sono portate, per il migliore soddisfacimento del fine perseguito, a costituire, accanto ed intorno a se stesse, svariate altre aziende, le quali operano sotto il "controllo" o "dominio" o "comando" dell'azienda che le istituisce (...)*».

<sup>4</sup> Sul concetto di economicità è possibile fare riferimento a numerosi contributi, tra i quali AMADUZZI (1953), BORGONOVİ (1979; 1984a), BRUNETTI (1989), AIROLDI *et al.* (1989, 2005), CATTANEO (1975), FARNETI (1995), FERRARIS FRANCESCHI (1984), FERRERO (1967), GIANNESI (1961, 1969), MARCON (1984), MASINI (1979), ONIDA (1989), SOSTERO (2003), ZAPPA (1956), ZANGRANDI (1994). AIROLDI e colleghi, ad esempio, sottolineano come l’economicità sia, al tempo stesso, un principio ed un obiettivo fondamentale di buon governo degli istituti e sia da intendersi quale regola di condotta, di funzionamento e dunque la base della sopravvivenza stessa dell’azienda nell’istituto, funzionale al soddisfacimento dei fini economici istituzionali. Sia Giannesi che Amaduzzi sostengono l’idea che il fine ultimo dell’azienda sia l’economicità a valere nel tempo: Giannesi evidenzia come l’equilibrio economico sia strettamente connesso alla congruità dei risultati d’azienda che devono consentire di remunerare adeguatamente i fattori utilizzati nella combinazione aziendale; il secondo distingue tra equilibrio oggettivo, inteso come condizioni di minimo equilibrio e quindi di economicità fondamentale, ed equilibrio soggettivo, riferito alla soggettività dell’imprenditore e quindi ad un livello di reddito ritenuto equo. Peraltro, con riferimento a contesti non di impresa, AMADUZZI (1953: 356) specifica che «(i)! fine spesso extra-economico dei processi erogativi puri non consente tuttavia di generalizzare le equazioni di equilibrio, considerando equilibrato quel sistema di equazioni che fa verificare almeno il pareggio economico del processo di base, di erogazione. Il mancato verificarsi di tale equilibrio, almeno per brevi periodi, non può consentire l’arresto della gestione aziendale, la quale tuttavia, alla lunga, deve tendere al pareggio». Riflettendo sull’importanza di studiare non solo gli effetti eco-

l'esigenza di perseguire finalità aziendali complesse attraverso risorse scarse e dove la domanda di beni e servizi pubblici ha vissuto, in quegli anni, una forte crescita, tuttavia non accompagnata da un eguale aumento delle risorse finanziarie disponibili.

Il contributo degli studi economico-aziendali e i cambiamenti economico-sociali, istituzionali, amministrativi e politici che hanno caratterizzato gli anni '80 e gli inizi degli anni '90 sono alla base dei grandi progetti riformatori in ottica aziendale introdotti in Italia in quegli anni.

Dapprima, sul finire degli anni '80 molteplici sfide hanno investito il contesto italiano, tra le quali un crescente binomio tra bisogni e risorse; una maggiore attenzione riposta dai cittadini sulla capacità operativa della pubblica amministrazione quale fonte di legittimazione dell'operato pubblico; la presenza crescente di forme di concorrenza diretta nei confronti dei servizi pubblici che ha spinto la pubblica amministrazione alla ricerca e implementazione di nuove forme di gestione; la crisi della burocrazia come "classe sociale" e la conseguente necessità di identificare nuovi strumenti per il governo pubblico (Borgonovi, 1988). Lo sviluppo economico sociale diveniva sempre più legato all'aumento dell'efficienza e della produttività, tanto più negli anni '90, quando sono diventate stringenti le esigenze di risanamento della finanza pubblica in virtù del rispetto dei parametri fissati nel Trattato di Maastricht e l'Italia è stata attraversata da un senso di grande sfiducia nei confronti delle istituzioni a causa delle vicende di mal governo che avevano contraddistinto l'epoca "tangentopoli". Da un lato, in vista dell'adesione all'euro, l'Italia doveva risanare i propri conti anche tramite il perseguimento di principi di economicità, efficienza, ed efficacia della gestione pubblica.

---

nomici ma anche quelli non-economici dell'intervento pubblico, scrive BORGONOVÌ (1979) in merito al contenuto di economicità degli effetti provocati dalle scelte pubbliche: «(s)e allora si considera che le risorse in senso lato per una società sono anche l'equilibrio ecologico, le condizioni fisiche degli individui, le risorse psichiche ed il tipo di rapporti sociali di questi (ed altri elementi di tale natura), non si vede perché non possano considerarsi componenti rilevanti delle scelte gli effetti provocati da una data attività in tali sfere. Se nel concetto di "economico" è insito il concetto di "scarsità", anche gli effetti che agiscono su quegli elementi, modificandone le condizioni di scarsità, possiedono un loro contenuto di "economicità". Contenuto di economicità che non viene meno solo perché non si è in grado di dare una quantificazione agli influssi della scarsità negli ambiti delle risorse psichiche, ecologiche, ecc.». Tra gli anni '80 e gli anni '90 cresce significativamente lo studio sui possibili strumenti per la misurazione e la valutazione dell'economicità dell'azienda pubblica così come delle condizioni di efficienza ed efficacia (si vedano, ad esempio, ANSELMÌ E VOLPATTO [1990] e FARNETI [1993]).

Occorreva agire soprattutto sugli enti locali i cui disavanzi venivano sistematicamente ripianati dallo Stato. Dall'altro, i temi della responsabilizzazione del personale e dell'accountability assumevano maggiore rilevanza (Rebora, 1992; Vagnoni, 2000).

Negli anni '90, pertanto, diversi settori della pubblica amministrazione italiana (autonomie locali, camere di commercio, ministeri, sanità, scuola, università) sono stati oggetto di molteplici novità normative che hanno toccato aspetti molto differenti tra di loro: dalla semplificazione amministrativa all'introduzione di nuovi sistemi di gestione delle informazioni, dal miglioramento dei rapporti con l'utenza all'organizzazione e razionalizzazione delle risorse, dalla gestione del personale alle relazioni sindacali, fino al decentramento amministrativo. La riforma principale è stata quella introdotta con la L. 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali che si contraddistingueva, in primo luogo, per la separazione tra responsabilità politica in capo agli organi eletti che esercitano poteri di indirizzo e controllo, e la responsabilità gestionale in capo alla dirigenza, cui vengono affidati compiti di gestione amministrativa. Tale legge introduceva, poi, nuove regole sulla trasparenza amministrativa, riconoscendo ai cittadini il diritto di accesso alle informazioni e ai procedimenti amministrativi e valorizzando la partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale (il tema della trasparenza amministrativa verrà poi successivamente rafforzato dalla L. 241/1990 che estenderà i contenuti sulla trasparenza a tutte le amministrazioni pubbliche). È stata, inoltre, sancita l'autonomia statutaria, regolamentare (per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni) e finanziaria (nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica) per Comuni e Province, rispetto alle quali si sanciva la titolarità di funzioni proprie e l'esercizio di funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla Regione. La formalizzazione dei meccanismi di mercato o quasi mercato in riferimento all'erogazione dei servizi pubblici si ritrova nell'art. 22 della L. 142/1990 dove il legislatore, riconoscendo ai Comuni e alle Province, nell'ambito delle rispettive competenze, il compito di gestire i servizi pubblici, ne identificava forme e modalità differenti in base a condizioni predefinite: in economia, in concessione a terzi, a mezzo di azienda speciale, a mezzo di istituzione, a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

La L. 142 e la L. 241 rappresentano solo due delle molte leggi di riforma delle amministrazioni pubbliche approvate proprio nel 1990. Vanno, infatti, ricordate anche le riforme «*sul procedimento amministrativo, la tutela della*

*concorrenza, lo sciopero nei servizi pubblici essenziali e una nuova disciplina dei mezzi di comunicazione di massa. L'anno prima era stata approvata una importante legge sulle Università, con la quale si era riconosciuto loro, tra l'altro, autonomia statutaria e regolamentare (...). Come è noto, infine, nel corso degli anni Novanta, l'attività riformatrice si estende, pressoché, a tutti i più importanti capitoli del diritto amministrativo: l'organizzazione dei ministeri, i controlli, il personale, di nuovo i procedimenti con le misure di semplificazione, i servizi di pubblica utilità, la scuola, la sanità, la finanza, le funzioni e tocca, anche, l'assetto delle fonti della disciplina delle pubbliche amministrazioni, con le misure di delegificazione e di razionalizzazione normativa» (Vesperini, 2010: 955-956).*

La Riforma Bassanini, attraverso la L. 59/1997, la L. 127/1997 e la L. 191/1998, ha rappresentato, poi, un ulteriore passo verso l'attuazione di logiche di decentramento e federalismo amministrativo.

Con particolare riferimento ai sistemi contabili, le riforme hanno dapprima riguardato gli enti locali con il D.Lgs. 77/1995 sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che ha, tra le altre cose, previsto l'adozione del Piano Esecutivo di Gestione, la creazione dei nuclei di valutazione, di servizi di controllo interno e di gestione, l'introduzione della contabilità economica in aggiunta alla contabilità finanziaria. In aggiunta, la L. 94/1997 e il D.Lgs. 279/1997 hanno previsto la riforma della contabilità e del bilancio dello Stato mentre il D.Lgs. 76/2000 ha esteso la riforma contabile alle Regioni. Il processo federalista degli anni '90 è culminato con la riforma del Titolo V della Costituzione (L. cost. 3/2001) che ha sancito l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (modificando l'art. 119 Cost.).

In virtù delle evoluzioni di cui sopra e con specifico riferimento al tema della performance, vi è stata una proliferazione di diversi studi che hanno analizzato lo sviluppo e l'implementazione dei sistemi di misurazione della performance (ad esempio, Ammons, 1996; Bouckaert, 1993; De Lancer Julnes e Holzer, 2001; Del Bene, 2014; Leotta e Cardillo, 2013; Nisio *et al.*, 2013; Olson *et al.*, 1998), l'uso e il ruolo di tali sistemi, anche per il miglioramento della performance organizzativa (Belardinelli *et al.*, 2018; Korac *et al.*, 2020; Hatry, 2006; Melkers e Willoughby, 2005; Moynihan e Pandey, 2010; Nitzl *et al.*, 2019; Potena *et al.*, 2016; Taylor, 2009, 2011; Van De Walle e Van Dooren, 2008; Verbeeten e Speklé, 2015) ma anche i limiti (Behn, 1998; Caperchione, 2000; Del Vecchio, 2001; Humphrey *et al.*, 1993; Olson *et al.*, 1998, 2001).

Mentre la rilevanza assunta dai sistemi di misurazione della performance per la gestione delle amministrazioni pubbliche non si è affievolita sin dall'avvento delle riforme manageriali, sembra che l'oggetto e il ruolo della misurazione si siano modificati nel corso del tempo, in linea con l'evoluzione delle idee dominanti in relazione a cosa costituisce una buona performance di governo (Bouckaert e Van Dooren, 2016; UN, 2009; si vedano Sicilia *et al.*, 2022 e la Figura 1.1).

Figura 1.1. – *Processi riformatori nel settore pubblico e ruolo della misurazione della performance*

| Principale orientamento dei processi di riforma...        | Processi riformatori nel settore pubblico e ruolo della misurazione della performance |   |  |   |  |
|---|---|---|--|---|--|
|   | Norme   | Servizio  | Cittadini  | Norme/Obiettivi sovranazionali  | Comunità   |
| <b>Obiettivo</b>  | Legale/conformità alle regole   | Competitività/efficienza                            | Qualità della vita dei cittadini   | Rispetto delle regole di finanza pubblica                               | Perseguimento degli interessi e dei valori pubblici  |
| <b>Prospettiva</b>  | Stato   | Fornitori di servizi pubblico/privati               | Cittadino come singolo   | Organismi sovranazionali/altre PA                                       | Collettività   |
| <b>Meccanismi di controllo</b>                            | Gerarchia   | Mercato   | Network  | Gerarchia   | Gerarchia/Mercato/Network  |
| <b>Logica</b>   | Legale  | Manageriale   | Politica   | Legale  | Politica/Manageriale/Morale/Plurale  |
| <b>Ruolo dei sistemi di misurazione della performance</b> | Verifica della conformità   | Verifica dell'efficienza e dei risultati conseguiti | Verifica del rispetto dei processi, dei principi di trasparenza, equità, integrità, del risultato finale sul cittadino | Verifica del rispetto dei vincoli e macro-obiettivi di finanza pubblica | Verifica del rispetto dei processi, dei principi di partecipazione, trasparenza, equità, integrità, inclusione, rappresentazione, sostenibilità, dell'impatto finale nella società e nell'ambiente |
| <b>Modello</b>  | PA/Burocratico  | NPM/manageriale                                     | Governance/Governo delle relazioni   | Austerità   | Governo del valore pubblico  |

Fonte: Elaborazione personale su modello proposto da Bovaird e Loeffler, 2016: 20.

*Prima della Seconda guerra mondiale* la performance di governo era basata sulla razionalità delle decisioni e sulle strutture gerarchiche della pubblica amministrazione. Le teorie di Max Weber e Frederick Taylor hanno reso, in quest'epoca, la misurazione della performance focalizzata sull'efficienza, sul controllo delle risorse e sull'idea che le regole e le decisioni iniziali portino automaticamente al perseguimento dei risultati (Pollitt e Bouckaert, 2011).

*Tra gli anni '50 e gli anni '70* lo Stato viene percepito come il motore dello sviluppo socio-economico, ciononostante a tutti i livelli di governo si assiste ad una scarsa qualità dei meccanismi organizzativi e gestionali che impedi-

scono di rispondere alle aspirazioni nazionali. Sono gli anni nei quali la macchina amministrativa e del personale si espande. L'enfasi si sposta dagli input alle funzioni e viene riposta attenzione al raggiungimento dei risultati ma non a minimizzare i costi e quindi all'efficienza. Si ritiene che un approccio centralizzato alla pianificazione e lo sviluppo di politiche industriali con un ruolo espansivo del governo possano condurre allo sviluppo economico-sociale. Viene, pertanto, data enfasi al processo di programmazione e sorgono nuovi approcci di pianificazione e gestione come PPBS, MBO e lo ZBB con l'obiettivo di capire come meglio allocare le risorse nel lungo periodo al fine di rispondere ai bisogni sociali. Negli anni '70, tuttavia, alcune crisi fiscali mettono in evidenza le debolezze di questo modello di amministrazione pubblica improntato all'espansione del ruolo del settore pubblico<sup>5</sup>.

Alla luce di queste criticità, *gli anni '80 e '90* rappresentano un periodo caratterizzato da un'inversione delle logiche di governo, basate non più sulla creazione di nuove strutture e apparati ma sulla ristrutturazione di quelli esistenti. Crescono i vincoli e i tagli di bilancio che richiedono, in sostanza, di ridurre l'intervento del settore pubblico nell'economia. In tale contesto, il principale ruolo assunto dai sistemi di misurazione della performance è quello di monitorare le prestazioni per aumentare l'efficienza e ridurre la spesa.

*Tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000* si consolida l'idea che lo Stato non sia l'unico motore della crescita economica e dello sviluppo sociale, anzi, si ritiene che altri attori sociali possano essere volano di sviluppo e prosperità. Le forze di mercato, in particolare, vengono considerate come le più adeguate a rispondere ai problemi legati allo sviluppo sociale ed economico mentre si ritiene che il coinvolgimento dello Stato ai fini dello sviluppo stesso debba essere ridotto. Le logiche di mercato, ritenute più efficienti ed efficaci per il perseguimento degli obiettivi sociali ed economici, iniziano ad essere adottate anche nel settore pubblico. I meccanismi di misurazione della performance diventano la chiave per valutare i risultati e la qualità dei servizi in un ambiente competitivo, caratterizzato da funzioni e responsabilità devolute ai livelli inferiori di governo e ai fornitori di servizi esterni. Tuttavia, il fallimento e le criticità che accompagnano l'adozione delle logiche privatistiche in ambito pubblico fanno sì che *nel corso degli anni 2000* si sviluppi una critica dei modelli esistenti nel settore pubblico, considerato ormai svuotato dei suoi valori e dei dibattiti politici a causa di

---

<sup>5</sup> Sull'evoluzione della strumentazione utilizzata per soddisfare le finalità conoscitive, di controllo e di governo nel contesto italiano si rinvia a VAGNONI (2000: 192-195).

un potere eccessivo e di una crescente autonomia dati al management (Bovaird e Loeffler, 2016). Ne deriva una maggiore attenzione al cittadino e alla qualità della vita, e l'idea che il buon governo debba basarsi su un approccio di *open government* e *open governance* (gli argomenti saranno oggetto di approfondimento nel Capitolo 3) e debba adottare un'ottica plurale e multi-stakeholder. Si afferma sempre più un nuovo approccio di pubblica amministrazione basato sulla governance che promuove idee di partecipazione collettiva alla produzione dei servizi e alla definizione delle politiche pubbliche. Secondo il nuovo paradigma di Public Governance che prende piede in questi anni, la pubblica amministrazione non può solo assolvere il ruolo di produrre in modo efficiente i servizi pubblici, minimizzando i costi e massimizzando le entrate, ma è anche tenuta a rivolgere attenzione ai processi attraverso i quali avviene il perseguimento delle sue finalità, rendendo conto del proprio operato ai cittadini e adottando meccanismi di accountability esterna. Si ritiene che affinché i servizi pubblici vengano erogati rispecchiando i bisogni, i valori e le priorità dei cittadini non sia sufficiente basarsi su meccanismi rappresentativi di democrazia. Si rendono necessari, piuttosto, meccanismi di partecipazione attiva dei cittadini alle politiche pubbliche e alla gestione pubblica (si vedano Clarke, 2008; Loeffler e Bovaird, 2021: 19), incluso il loro coinvolgimento nella valutazione della performance pubblica, in virtù del loro potenziale contributo al miglioramento dell'efficacia delle decisioni che riguardano la collettività (Callahan, 2004; Holzer e Kloby, 2005; Levitt *et al.*, 2010; Woolum, 2011), e a garanzia del perseguimento più efficace dei principi di trasparenza, integrità, onestà, equità e rispetto della diversità (Bovaird e Loeffler, 2016). Si ritiene, dunque, che il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini passi attraverso l'attivazione di meccanismi di collaborazione e di co-produzione con gli utenti dei servizi e/o con i cittadini. In linea con queste evoluzioni, si assiste ad un dibattito sul tema della "performance governance", ovvero l'uso dei sistemi di misurazione per la gestione delle relazioni esterne all'organizzazione (Bouckaert e Halligan, 2007).

*«La "performance governance" è emersa, ed è stata influenzata, da diversi tipi di pensiero derivati da un movimento di governance generalizzato. Uno è l'ampio e in qualche modo diversificato passaggio ad una forma di governo unito<sup>6</sup> (Pollitt, 2003), a forme di gestione orizzontale (Sproule-*

---

<sup>6</sup> Traduzione della versione originale di "joined-up government".

*Jones, 2000), ad un approccio esteso di governo<sup>7</sup> (Christensen e Lægreid, 2007), ad una governance integrata e, più in generale, alla collaborazione e alle reti (Mandell, 2001). Un'altra ampia dimensione è il coinvolgimento del cittadino poiché la governance diventa più focalizzata sull'esterno e include l'azione orientata a coinvolgere i cittadini nella misurazione delle prestazioni, nel bilancio partecipativo e nella rivalutazione della performance in una democrazia» (Halligan et al., 2012: 226-227).*

Dopo la crisi economico-finanziaria del 2008, il periodo di austerità che ha coinvolto moltissimi paesi ha, da un lato, elevato la performance finanziaria e l'equilibrio di governo a obiettivi chiave da perseguire tramite tagli di spesa, nel rispetto di vincoli di finanza pubblica come il rapporto debito/PIL, il rapporto deficit/PIL, l'indebitamento, gli equilibri di bilancio. Dall'altro lato, ha messo in secondo piano il perseguimento degli obiettivi non-finanziari. Il cittadino, o l'utente dei servizi, ha cessato di essere il punto di riferimento e la ragione chiave dell'intervento dello Stato, adesso più attento a rispettare le richieste provenienti dagli organismi sovra-nazionali o da altre amministrazioni pubbliche cui rendere anche conto dell'uso delle risorse (Bracci et al., 2016). Se tali considerazioni sembrano valere per il livello centrale, a livello locale sono state osservate dinamiche differenti. Lo studio di Barbera et al. (2020), ad esempio, mostra come, in risposta alle politiche di austerità, alcuni comuni italiani abbiano attivato forme di collaborazione con cittadini e associazioni, probabilmente al fine di giustificare i tagli mantenendo il consenso e/o per tentare di mantenere attivi i servizi tramite il supporto attivo della società civile.

Le risposte alla crisi economico-finanziaria si sono rivelate, in molti casi, inefficaci e, parallelamente alle critiche crescenti sulle riforme manageriali attuate negli anni precedenti, si è iniziato a riflettere nuovamente sia sul ruolo e le finalità che i sistemi informativo-contabili dovrebbero avere, sia sui valori che tali sistemi dovrebbero contribuire a tutelare e/o sviluppare. Per quanto riguarda il ruolo e le finalità dei sistemi informativo contabili, le crisi che hanno imperversato in tutto il mondo negli ultimi decenni (non solo quella economico-finanziaria e le relative risposte basate sull'austerità ma anche le migrazioni, le crisi dei rifugiati, i disastri ambientali) hanno fortemente inciso sulla performance dei governi e hanno messo in luce la necessità di affiancare alla dimensione economico-finanziaria e contabile, sulla quale tende tradizionalmente a basarsi la misurazione della performance

---

<sup>7</sup> Traduzione della versione originale di "whole-of-government".

pubblica (che esalta le dimensioni di efficienza e contenimento dei costi), anche degli elementi che esaltino la natura multidimensionale della performance, includendo ad esempio l'efficacia, l'impatto sociale e ambientale, la qualità dei risultati e dei processi (Sicilia *et al.*, 2022; Steccolini, 2019). Cresce il richiamo all'importanza che i sistemi informativo-contabili dovrebbero avere nel perseguimento di differenti valori e ai possibili trade-off cui ci si può trovare di fronte nel tentativo di perseguire contestualmente valori di efficienza, efficacia, equità, resilienza o sostenibilità (Almqvist *et al.*, 2013; Bracci *et al.*, 2021; de Graaf e Meijer, 2019; Grossi *et al.*, 2022; Steccolini, 2019; cit.; Sicilia *et al.*, 2022).

Dal punto di vista teorico, si è osservata un'evoluzione degli studi di performance, da un'attenzione prevalente all'adozione e all'implementazione interna dei sistemi di misurazione, a studi che indagano l'uso e gli utilizzatori delle informazioni di performance (ad esempio, Grimmlikhuijsen, 2012; Olsen, 2015), rimarcando anche l'opportunità che vengano adottati processi democratici, basati sulla fiducia reciproca tra pubblica amministrazione e cittadini, in sede di programmazione e controllo dei servizi pubblici (Hodges e Lapsley, 2016).

Più di recente, *agli inizi degli anni 2020*, la crisi pandemica Covid-19 ha messo ulteriormente in evidenza da un lato le fragilità del settore pubblico rispetto alla sua capacità di dare risposta ai bisogni in modo isolato, dall'altro ha reso particolarmente evidente come lo Stato assuma ciononostante un ruolo importante per affrontare i problemi complessi e le crisi cui abbiamo assistito e stiamo assistendo con sempre più frequenza. Non solo si dà atto del crescente dibattito sul tema del "ritorno dello Stato" come attore che può e deve farsi carico dei problemi sociali, dotato delle opportune competenze per anticipare e gestire le crisi (ad esempio, Di Mascio *et al.*, 2020; Roberts, 2020; Stiglitz, 2021; Wong *et al.*, 2022; emblematica l'affermazione di Moynihan [2020: 21]: *«le crisi rivelano la capacità dello Stato»*) ma anche del crescente dibattito sull'importanza che diversi altri soggetti – cittadini, associazioni, settore privato, media – assumano un ruolo chiave per la sostenibilità futura dei servizi pubblici (si veda in merito Anessi-Pessina *et al.*, 2020) anche in un'ottica di co-creazione di soluzioni e di valore pubblico (Barzelay, 2019; Borgonovi e Mussari, 2011; Bryson *et al.*, 2017; Colovic, 2022; O'Flynn, 2021; Osborne, 2020). Si noti che, nel presente contributo, per valore pubblico si intende *«ciò a cui la collettività attribuisce valore e ciò che aggiunge valore alla sfera pubblica»* (Benington, 2011: 42). Questa definizione, come riportato da Benington stesso, risulta interessante in quanto oltre a tenere conto dell'interesse

individuale considera anche l'interesse pubblico e focalizza l'attenzione non solo sui bisogni attuali ma anche delle generazioni future<sup>8</sup>.

Dati questi trend e il crescente declino della fiducia che i cittadini ripongono negli amministratori pubblici, appare sempre più critico riflettere su come integrare maggiormente i seguenti aspetti chiave: (i) chi è legittimato a decidere cosa conta; (ii) tramite quali processi; (iii) come si misura ciò che è stato deciso; (iv) in che modo ciò che emerge dalla misurazione viene usato da manager pubblici, politici e cittadini o altri soggetti per decidere; in definitiva, (v) come tutto ciò produce impatti sui servizi, sulle politiche e sulla soddisfazione dei cittadini.

Riflettere sui soggetti legittimati a decidere cosa conta è rilevante in quanto ciò che viene valutato e come lo si valuta riflette inevitabilmente il sistema di valori e la cultura di chi definisce l'oggetto della valutazione e di chi la effettua. Ne derivano alcune questioni di fondo: a chi spetta definire cosa valutare? Quale deve essere l'oggetto della valutazione? Quali gli obiettivi, i criteri e le modalità? Si tratta di quesiti rilevanti, tenuto conto che ogni risposta ad essi data ha implicazioni notevoli sul sistema di valori che sottende al processo di valutazione. Queste (apparentemente) semplici domande riflettono l'idea che il valore pubblico debba essere visto sia come obiettivo da perseguire, sia come essenziale premessa per una corretta valutazione del buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche e quindi della loro performance. La misurazione della performance non deve soltanto condurre ad un migliore segui-

---

<sup>8</sup> Il concetto di valore pubblico (Public Value) è stato oggetto di crescente interesse nella letteratura internazionale, in particolare negli studi di pubblica amministrazione (Nabatchi, 2018; Steccolini, 2019). Sono due i principali autori cui di norma si fa riferimento quando si parla di valore pubblico: Bozeman e Moore. Bozeman (2007: 17) guarda ai valori pubblici a livello di politica e società e li definisce come quei principi che definiscono il consenso normativo di una società sui diritti e sulle prerogative, nonché sui doveri, dei cittadini, e sui principi per la formulazione delle politiche. Moore (1995), focalizzandosi invece sul livello organizzativo e rigettando le idee neoliberali che vedevano il governo come il soggetto che doveva intervenire nell'economia in risposta ai fallimenti del mercato, vede il valore pubblico come ciò cui viene dato valore dalla collettività o che è buono per la collettività e che quindi deve riflettersi nella performance di governo. In Italia, soprattutto dalla Riforma Madia in poi, vi è stata una spinta verso un'idea di performance che tendesse alla creazione di valore pubblico. La definizione di valore pubblico fornita nell'ambito delle Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance dei Ministeri emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica (n. 2 dicembre 2017) è il «miglioramento del livello di benessere rispetto alle condizioni di partenza» (pp. 18-19) mentre il D.M. 132/2022 definisce il valore pubblico come «l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo».

mento del valore pubblico ma deve trovare, nella molteplicità delle dimensioni del valore, anche la premessa sulla quale costruire processi e strumenti di misurazione dando rinnovato vigore al ruolo politico e partecipativo dei processi deliberativi volti ad assumere decisioni pubbliche, affinché siano davvero rappresentativi degli interessi e dei bisogni dei cittadini:

*«Il valore pubblico è stato interpretato come un nuovo paradigma alternativo al NPM, una retorica, una narrazione o un possibile modo di concettualizzare la performance pubblica (Alford e O'Flynn, 2009). La letteratura sul valore pubblico fornisce un'alternativa al paradigma neoliberista dominante, fondendo aspirazioni per il bene comune e attenzione alla performance pubblica (Dahl e Soss, 2014), enfatizzando l'azione collettiva e l'impegno pubblico, i valori condivisi, il dialogo inclusivo e la deliberazione, il ruolo dei cittadini come co-creatori di valore pubblico e dei dirigenti pubblici come "custodi" del bene comune e dell'etica pubblica. (...) Quali stimoli si possono trarre da una prospettiva di valore pubblico? Un focus sul lato del valore pubblico dei sistemi informativo-contabili potrebbe contribuire a sottolinearne gli aspetti politici, processuali e dinamici ricordandoci il ruolo dei processi di deliberazione partecipativa e politica per decidere ciò che è considerato prezioso da una comunità. I sistemi informativo-contabili possono essere visti come strumenti dinamici da utilizzare nei processi democratici, nelle decisioni politiche, nella partecipazione e nel coinvolgimento» (Steccolini, 2019: 263).*

Una volta che chi è legittimato a decidere cosa misurare ha identificato l'oggetto della misurazione e valutazione, è necessario stabilire come organizzare i processi e le modalità. Occorre domandarsi, quindi, come misurare adeguatamente la performance pubblica in un'ottica multidimensionale perseguendo obiettivi di accountability sia interna che esterna, alla luce dei mutati contesti. Non basta cercare risposte alle domande "quali sono gli strumenti informativo-contabili più efficaci?" e "come accrescere l'accountability?" ma occorre anche chiedersi "chi deve contribuire ai processi di misurazione della performance e all'accountability, come deve essere coinvolto?", "in che modo può misurare ciò che è stato deciso?".

Ciò che emerge dalla misurazione dovrebbe, auspicabilmente, essere usato dai manager pubblici, dai politici e dai cittadini o altri soggetti per decidere. Da questo punto di vista, occorre pervenire ad una maggiore consapevolezza dell'importanza di misurare l'impatto sociale delle azioni pubbliche per poi, a ritroso, poter definire in maniera adeguata le strategie di miglioramento (in termini di capacità amministrativa, manageriale, dotazione di strumenti ade-