

Elisa Bonollo

**LA RENDICONTAZIONE
DELLA REGIONE**

**Verso una nuova
informativa economico
finanziaria e sociale**

FrancoAngeli

Elisa Bonollo

**LA RENDICONTAZIONE
DELLA REGIONE**

**Verso una nuova
informativa economico
finanziaria e sociale**

FrancoAngeli

Questo volume è stato sottoposto al processo di valutazione da parte di due referee

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Ai miei genitori

INDICE

Introduzione	pag.	9
1. La Regione nel sistema delle autonomie locali	»	11
1.1. Il processo di riforma delle amministrazioni pubbliche: principi e criticità del <i>new public management</i>	»	11
1.2. Il progressivo affermarsi delle logiche di <i>public governance</i> e di <i>network approach</i>	»	20
1.3. Il ruolo della Regione nel processo di cambiamento: dal decentramento amministrativo ai recenti provvedimenti in materia di federalismo	»	26
1.4. I caratteri peculiari della gestione della Regione	»	37
1.5. La Regione verso le logiche della <i>public governance</i> e del <i>network approach</i>	»	44
2. Le esigenze di <i>accountability</i> e la rendicontazione delle performance della Regione	»	49
2.1. Le esigenze di <i>accountability</i> della Regione	»	49
2.2. La rendicontazione delle performance nel tradizionale sistema di bilancio della Regione	»	56
2.2.1. Il sistema informativo contabile e di bilancio	»	57
2.2.2. La rilevanza dei documenti previsionali nella rendicontazione delle performance	»	61
2.2.3. Le performance nei documenti consuntivi	»	67
2.3. Verso una nuova rendicontazione economico finanziaria	»	70
2.4. La rendicontazione delle performance sociali	»	79
2.4.1. Modelli di rendicontazione sociale a confronto: struttura e contenuti	»	83
2.4.2. Gli indicatori di performance	»	104

3. La rendicontazione delle performance nelle esperienze innovative di alcune Regioni	pag.	111
3.1. La rendicontazione delle performance nei modelli innovativi di sistemi di bilancio	»	111
3.1.1. Le innovazioni nei documenti previsionali	»	112
3.1.2. Le innovazioni nei documenti consuntivi	»	120
3.2. Esperienze significative nella rendicontazione delle performance economico finanziarie	»	124
3.3. Esperienze significative nella rendicontazione delle performance sociali	»	130
3.4. Alcuni casi di esperienze significative	»	133
Considerazioni di sintesi	»	179
Bibliografia	»	185

INTRODUZIONE

Lo sviluppo da parte delle amministrazioni pubbliche di adeguate forme di rendicontazione e comunicazione delle performance rappresenta una delle esigenze prioritarie nell'ambito del più ampio processo di riforma del *new public management* e della *public governance*.

Dagli anni Novanta, i cambiamenti che hanno caratterizzato anche nel nostro Paese le amministrazioni pubbliche hanno, infatti, reso evidente la necessità non solo di superare il modello burocratico formale e di orientare la gestione verso il modello aziendale, ma anche di comunicare in modo chiaro e trasparente il proprio operato verso tutti gli stakeholder.

Ciò ha comportato inevitabilmente anche un ripensamento del tradizionale sistema di bilancio, al fine di migliorarne la capacità informativa.

Il presente lavoro si propone di indagare la tematica della rendicontazione con riguardo alla realtà della Regione, in quanto la recente evoluzione del contesto istituzionale, normativo, sociale ed economico ha attribuito a quest'amministrazione un ruolo diverso rispetto al passato. Si tratta di un "nuovo" ruolo che potenzialmente esalta la sua capacità di governo della collettività e del territorio di riferimento, ma che al contempo impone il soddisfacimento di più elevati livelli di *accountability* verso la molteplicità dei soggetti variamente interessati al suo operato.

Nello specifico il presente lavoro si articola in tre capitoli.

Nel primo capitolo vengono esaminati gli elementi caratterizzanti il processo di riforma del *new public management* e il successivo sviluppo degli studi intorno al tema della *public governance*, mettendoli in relazione con il ruolo attribuito alla Regione nel processo di cambiamento delle amministrazioni pubbliche nel nostro Paese.

Nel secondo capitolo si analizzano le esigenze di *accountability* dell'amministrazione regionale e si descrivono le possibili forme di rendicontazione delle performance economico finanziarie e sociali, individuandone finalità, contenuti e destinatari.

Nel terzo capitolo vengono illustrati i risultati di un'indagine condotta presso le Regioni italiane, al fine di valutare la loro capacità di rispondere alle nuove esigenze informative che emergono dal contesto di riferimento. In particolare vengono innanzitutto esplicitate le scelte operate nell'ambito del tradizionale sistema di bilancio, per poi procedere ad evidenziare alcune esperienze innovative in tema di rendicontazione economico finanziaria e sociale.

I risultati dell'indagine condotta, ripresi nelle Considerazioni di sintesi, permettono di evidenziare un panorama molto variegato del territorio nazionale. Emerge, infatti, che alcune Regioni adottano ancora modelli di rendicontazione di tipo tradizionale, mentre altre hanno maturato, nel corso degli anni, significative esperienze innovative volte a sviluppare una rendicontazione economico finanziaria e sociale verso la collettività.

1. LA REGIONE NEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI

1.1. Il processo di riforma delle amministrazioni pubbliche: principi e criticità del *new public management*

Negli ultimi decenni del secolo scorso, in diversi Paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ad economia avanzata, quali gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, il Canada e l'Australia (e, solo successivamente, l'Italia), le amministrazioni pubbliche sono state oggetto di profonde trasformazioni che hanno portato ad un ripensamento delle loro modalità di funzionamento e, talvolta, anche del ruolo da esse svolto all'interno del sistema socio economico¹.

Le motivazioni che hanno dato impulso all'avvio di programmi di riforma delle amministrazioni pubbliche dei suddetti Paesi vengono ricondotte, in genere, alle modeste performance macro-economiche rilevate a partire dagli anni Ottanta e misurate da indicatori convenzionali quali la crescita del Prodotto Interno Lordo pro capite, l'incremento dell'inflazione, il tasso di disoccupazione e il livello della spesa e del debito pubblico².

¹ Secondo GRUENING (1998: p. 670) le innovazioni caratterizzarono dapprima il Regno Unito («Financial Management Initiative» e programma «Next Steps») per diffondersi quindi nelle amministrazioni pubbliche degli Stati Uniti (rapporto Gore «From red tape to results-Creating a government that works better and cost less-Report of the National Performance Review»), della Nuova Zelanda (programmi di riforma del settore statale), dell'Australia (programma nazionale «Financial Initiative Management»), del Canada («Public Service 2000») e poi di altri Paesi membri dell'OCSE (tra i quali l'Italia).

² Sull'argomento si confrontino HOOD (1995: pp. 103-106), KICKERT (1997a), MENEGUZZO (1995a: pp. 246-250), METCALFE e RICHARDS (1987: pp. 65-67) e PUBLIC MANAGEMENT CENTER (1996). È opportuno precisare che, come ricorda MUSSARI (1999: pp. 9-10), pur esistendo un ampio consenso sul rapporto di causa-effetto fra l'avvio, negli anni Ottanta, delle

In particolare, l'urgenza di contenere e di ridurre la spesa pubblica, unita altresì all'incalzante pressione dei cittadini e delle forze attive della società per usufruire di servizi qualitativamente migliori, ha costituito la principale causa che ha spinto a dare maggiore rilevanza ed enfasi ai suddetti programmi di riforma³. Infatti, in ambienti caratterizzati al contempo da un'elevata domanda di servizi pubblici e da risorse finanziarie sempre più contenute, l'unica opzione possibile per la pubblica amministrazione, oltre ad aumentare ulteriormente le entrate derivanti dal prelievo fiscale (peraltro già elevato in molti Paesi OCSE) e dalla dismissione di patrimonio pubblico, è quella di razionalizzare l'utilizzo delle risorse disponibili, operando con efficacia ed efficienza⁴.

Le riforme, a tal fine intraprese, evidenziano tratti simili e temi ricorrenti, ma soprattutto sono caratterizzate da una nuova concezione di management pubblico, in virtù della quale i singoli Stati tentano di introdurre, all'interno del proprio sistema di amministrazioni pubbliche, principi, logiche di governo e strumenti tipici del management privato.

Nella letteratura internazionale, i suddetti processi di rinnovamento manageriale sono accomunati sotto la denominazione di *new public management*⁵, mentre con riferimento alla dottrina economico aziendale ita-

riforme delle amministrazioni pubbliche e la crisi della finanza degli Stati nazionali, non mancano autorevoli opinioni discordi. Tra queste si riporta quella di Thompson secondo il quale «crisis is a catalyst for government reform. Many of the New Public Management reforms were adopted by governments that were under a great deal of economic and fiscal pressure – New Zealand, Australia, Great Britain, Sweden, Canada, even Switzerland. However, pressure does not explain the content of these reforms. [...] Nor is scarcity a new discovery. Fiscal pressure has justified nearly every American administrative reform from the executive budget onward» (THOMPSON, 1997: p. 173).

³ Secondo LUDER (1994), i processi di riforma delle amministrazioni pubbliche possono essere spiegati tramite il modello *contingency*, secondo il quale i cambiamenti sono indotti dall'insorgere di fattori esterni (riduzione risorse finanziarie) e da fattori strutturali (volontà politica e capacità del management).

⁴ In tema di efficienza ed efficacia si rinvia a BERGAMIN BARBATO (1991: pp. 66-69).

⁵ Secondo GRUENING (1998: p. 670) le caratteristiche comuni di queste riforme furono identificate dagli studiosi piuttosto tardi e solo allora vennero definite come *new public management*. Sull'argomento, tra i più significativi contributi, oltre al sopraccitato articolo di Gruening, si ricordano: BARZELAY (1999: pp. 183-216), DUNSIRE (1995: p. 21), HOOD (1991: pp. 3-19; 1995: pp. 93-109), KOOIMAN e ELIASSEN (1987), MASCARENHAS (1993: pp. 319-328), MUSSARI (1994) e STEWARD e WALSH (1992: pp. 499-518). Infine, occorre precisare che alcuni Autori usano espressioni diverse da *new public management*, per esempio OSBORNE e GAEBLER (1995: pp. 50-54) parlano di *entrepreneurial government*, sottolineando, tra l'altro, l'esigenza per le amministrazioni pubbliche di non focalizzarsi solo sull'erogazione dei servizi, ma di assumere un ruolo maggiormente attivo, tentando di «cata-

liana, il processo di trasformazione della pubblica amministrazione, che ha caratterizzato il nostro Paese soprattutto a partire dagli anni Novanta, è maggiormente noto come “aziendalizzazione”⁶.

Il *new public management* vuole evidenziare una concezione di amministrazione pubblica diversa da quella proposta dal tradizionale modello di governo burocratico formale⁷.

Il modello burocratico formale vedeva il funzionamento delle amministrazioni pubbliche basato esclusivamente sul rispetto della legge e sull’attenzione agli atti ed ai procedimenti amministrativi. Di conseguenza, spesso risultava incapace di fornire, in modo efficiente, un livello di servizio quantitativamente e qualitativamente efficace.

Secondo alcuni studiosi, il *new public management* rappresenta un vero e proprio “cambiamento di paradigma” ovvero un nuovo sistema disciplinare della scienza amministrativo-comportamentale consistente in leggi e definizioni, valori ed esempi concreti per la soluzione dei problemi amministrativi, sistema che, quindi, risulta essere in grado di guidare la ricerca scientifica⁸.

lizzare» tutti i settori (pubblico, privato, non profit) nel processo di risoluzione dei problemi della collettività.

⁶ Sul processo di aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche nel nostro Paese, si rimanda, tra gli altri, a ANSELMINI (1995a e 2003).

⁷ È bene precisare che, come sottolineato da GRUENING (1998: pp. 669-691), le basi teoriche che possono aver influenzato gli ideatori delle riforme, in seguito classificate come *new public management*, sono molteplici e possono essere ricondotte, tra l’altro, alla *public choice*, alla *public administration* classica e neoclassica, alla *policy analysis*, al *public management*, alla *new public administration* e ai suoi approcci successivi. Sullo sviluppo, declino ed eredità degli studi americani di management pubblico, si rinvia a MUSSARI (1994).

⁸ «The classic approaches to public administration are based on a model or set of assumptions about how things work. Thomas Kuhn calls these working assumptions paradigms. He describes the process of scientific revolution as one that overturns an old, discredited paradigm, replacing it with a new and more useful paradigm» (KAMENSKY, 1996: p. 250). Sulla definizione di *new public management* quale «paradigma», si vedano anche PUBLIC MANAGEMENT CENTER (1996) e OSBORNE e GAEBLER (1995). Di diversa opinione GRUENING (1998: pp. 669-691) che sostiene che, mancando precedentemente un paradigma accettato da tutti gli studiosi delle scienze amministrativo-comportamentali (dalle quali, secondo quanto già riportato, trae origine il *new public management*), non sono realmente possibili dei cambiamenti. Sull’argomento MUSSARI (1998: pp. 42-43) osserva che «l’individuazione di un modello manageriale vecchio ai fini di un suo aggiornamento è un’operazione culturale praticabile per alcuni Paesi (U.S.A. ad esempio) ove esiste una tradizione tanto nella pratica che nella teoria manageriale pubblica; per altre Nazioni, fra le quali [...] l’Italia, un simile tentativo si rivela assai arduo se non impossibile. La nostra tradizione gestionale e culturale pubblica non è di stampo manageriale, ma burocratico [...] la nostra letteratura era, fino ad un

Dallo studio di alcuni contributi inerenti al *new public management*, si evince come la dottrina identifichi nei medesimi concetti chiave i principi fondanti la sua definizione. Tuttavia occorre altresì osservare come detti principi siano stati applicati, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche di ciascun Paese, con intensità e in tempi diversi.

Le esperienze di riforma, maturate nei vari contesti nazionali, assumono, infatti, connotazioni specifiche in relazione al sistema socio economico di riferimento ed al ruolo che, in ciascun Paese, rivestono il sistema istituzionale, il sistema politico ed il sistema aziendale⁹. Nonostante le inevitabili differenze delle riforme avviate nelle singole realtà nazionali, è possibile però individuare alcuni fattori di specificità che hanno orientato le diverse esperienze e che possono, quindi, essere considerati contenuti qualificanti il *new public management*. In particolare, i richiamati fattori di specificità sono riconducibili¹⁰:

- alla riduzione del campo d'azione delle amministrazioni pubbliche centrali, con il conseguente trasferimento di parte delle loro funzioni alle Regioni e agli Enti locali (*decentramento amministrativo*) oppure a nuove unità pubbliche di dimensioni ridotte (Agenzie), al fine di «eliminare le diseconomie dimensionali dovute prevalentemente agli elevati costi (anche in termini di tempi lunghi) del coordinamento ed

passato recentissimo, soltanto giuridica, socio-politica, macroeconomica, storica o marcatamente contabile».

⁹ L'amministrazione pubblica è influenzata da valori e comportamenti delle persone e da una serie di fattori che possono essere sintetizzati nei seguenti termini: «Sistema istituzionale, tramite cui si identificano gli enti che compongono il sistema pubblico, le loro funzioni e competenze (di cosa devono e possono occuparsi), gli organi all'interno di ogni ente, le rispettive competenze decisionali, le regole codificate (formali) che devono essere rispettate nella gestione, organizzazione e rilevazione; sistema politico, tramite cui si definiscono le modalità di espressione degli interessi e dei valori dei differenti gruppi sociali, si realizzano le concrete forme di rappresentanza degli interessi (organizzazione in partiti politici, sistema elettorale ecc.), si utilizza il peso della rappresentanza per stabilire le priorità tra i diversi interessi presenti nella società, si determinano i rapporti tra gli organi rappresentativi di interessi e organi che amministrano; sistema aziendale, tramite cui si applicano le conoscenze tecnico-operative ed i principi di razionalità economica nell'uso di beni limitati rispetto ai bisogni» (BORGONOVÌ, 2002: pp. 38-39).

¹⁰ Sull'argomento si veda MENEGUZZO (1995a: pp. 246-255). Si rimanda, inoltre, al contributo di JONES e THOMPSON (1997: pp. 567-586) che illustra i principi base del *new public management* attraverso il «modello delle 5 R» (Ristrutturare, Riprogettare, Reinventare, Riallineare, Ripensare), offrendo spunti operativi per la sua implementazione a livello strategico.

alla generale deresponsabilizzazione di chi non vede i risultati del proprio operato»¹¹;

- al ridimensionamento sostanziale del ruolo dell'intervento pubblico nel sistema socio economico tramite estesi processi di privatizzazione di aziende pubbliche a livello nazionale e locale¹²;
- all'introduzione di logiche competitive nella produzione dei servizi pubblici, logiche che consistono nel mettere in concorrenza le diverse unità pubbliche sia con imprese private for profit ed organizzazioni non profit sia con altre unità pubbliche mediante, ad esempio, meccanismi finanziari di incentivazione e di penalizzazione¹³;
- alla possibilità di riconoscere ambiti crescenti di autonomia e responsabilità alle singole amministrazioni pubbliche ed alla loro dirigenza¹⁴;
- all'enfasi sulla gestione orientata ai risultati (*performance management*), sulla conseguente misurazione delle performance (*performance measurement*) e sulla loro comunicazione all'interno ed all'esterno dell'amministrazione pubblica (*accountability*)¹⁵;
- al riorientamento dei sistemi informativo contabili al fine di soddisfare le sopra citate esigenze di *accountability* che possono compor-

¹¹ BORGONOVÌ (2002: p. 53). A tal proposito, secondo JONES e THOMPSON (1997: pp. 569-571), il primo passo per il cambiamento manageriale consiste nell'eliminare dall'organizzazione «tutto quello che non contribuisce al valore del servizio/prodotto erogato al consumatore. [...] La pianificazione e l'individuazione di priorità dovrebbero guidare la Ristrutturazione. Le sue parole d'ordine dovrebbero essere salvaguardare la qualità del servizio e trattenere il personale migliore».

¹² I processi di privatizzazione delle aziende pubbliche, avviati a partire dagli anni Ottanta, rappresentano un altro fattore qualificante del *new public management* e hanno costituito, di volta in volta, un mezzo per raggiungere obiettivi di finanza pubblica, per accrescere l'efficienza delle aziende pubbliche e del sistema nel suo complesso, per diffondere l'azionariato popolare o per mutare la struttura del potere economico aumentando la competitività globale. Per una disamina delle principali forme di privatizzazione si rimanda, tra gli altri, a ANSELMI (1995b) e MARINÒ (1998).

¹³ «Da questo punto di vista, l'introduzione di sistemi tariffari è indubbiamente presupposto imprescindibile per la creazione di un modello di quasi competizione, poiché i prezzi applicati alle prestazioni, anche se definiti in maniera politica, innescano un fondamentale incentivo all'efficienza da parte dei produttori e consentono di legare i flussi di finanziamento delle aziende alle quantità di servizi erogati, a sua volta presupposto di condizioni di autonomia finanziaria» (MARINÒ, 2001: p. 101).

¹⁴ Sulle relazioni tra autonomia manageriale e responsabilizzazione sui risultati si rinvia, tra gli altri, a ANSELMI (1997).

¹⁵ Per un'approfondita disamina dei modelli di *performance management* diffusi nella realtà delle amministrazioni pubbliche, si rinvia a BOUCKAERT e HALLIGAN (2008) e MODELL (2009).

tare un ripensamento del modello di contabilità e di bilancio fondato sulla tradizionale contabilità finanziaria¹⁶;

- all'adozione diffusa di logiche e strumenti mutuati dalla realtà delle imprese, quali la *customer satisfaction*, il *benchmarking*, il *re-engineering* ecc., finalizzati al raggiungimento di una maggior efficacia ed efficienza dei servizi erogati anche attraverso il miglioramento della funzionalità dei processi gestionali e organizzativi e una crescente attenzione alle esigenze del cittadino¹⁷.

Il *new public management* trova concreta applicazione nella realtà pubblica di molteplici Paesi soprattutto tramite l'introduzione di principi, di generale accettazione, quali quelli di efficienza ed efficacia quantitativa e qualitativa. Proprio per questa sua diffusione in differenti realtà, è stato inizialmente definito quale «fenomeno globale» adattabile nei vari contesti

¹⁶ Sull'argomento CATTURI (1997b: pp. 29-30) sottolinea come sia «di estrema rilevanza socio-economica che ci si adoperi per introdurre nelle aziende pubbliche strumenti per acquisire informazioni atte all'assunzione di responsabili decisioni operative ed al controllo degli effetti delle decisioni prese come la contabilità analitica od economica per centri di responsabilità od il sistema dei budget per funzione aziendale o per progetto». Per quanto riguarda i limiti della capacità informativa della contabilità finanziaria, si rimanda inoltre, tra gli altri, a ANESSI PESSINA (2007: pp. 34-35), BORGONOVÌ (2002: pp. 247-256), CAPERCHIONE (2000: pp. 69-74), GIOVANELLI (2000: pp. 144-161), MUSSARI (1996: pp. 273-280), STECCOLINI (2004: pp. 38-41) e ZUCCARDI MERLI (2001: pp. 275-278).

¹⁷ Sulla necessità di attivare logiche e strumenti di gestione specifici per le amministrazioni pubbliche, esistono in dottrina numerosi contributi che hanno evidenziato le peculiarità del contesto aziendale pubblico rispetto a quello privato (basti pensare alle relazioni con il cittadino che può assumere le vesti di utente, elettore, finanziatore od ai rapporti tra dirigenza e classe politica o alle relazioni esistenti tra valori economici, politici, sociali ed etici) la cui influenza sul management è senza dubbio rilevante. Si ricordino tra gli altri ANSELMI e VOLPATO (1990), DUNLEAVY e HOOD (1994: p. 9), KOOIMAN e ELIASSEN (1987), METCALFE e RICHARDS (1987: pp. 73-85), MUSSARI (1994) e RAINEY e HAN CHUNG (2011: pp. 72-102). Tuttavia queste differenze non inficiano l'unitario fine aziendale. Secondo quanto sostenuto da Giannessi, infatti, «l'azienda, in quanto costituisce un fenomeno unitario, non può avere che un solo scopo. [...] Lo scopo indicato, nel quale si concreta l'essenza della vita aziendale, è dato dal conseguimento di un determinato equilibrio economico, promanante dalla combinazione di particolari fattori e dalla composizione di forze interne ed esterne, avente un carattere durevole e, sotto un certo aspetto, anche evolutivo» (GIANNESSE, 1960: pp. 72-73). Pertanto, come sottolinea Anselmi, «il fenomeno aziendale, rimanendo unico, si presenta con molte sfaccettature, e tra di esse potranno correttamente collocarsi anche le differenze una volta rimarcate tra le imprese e le aziende pubbliche. Vi potranno essere differenze di forma, di indirizzi, ci saranno linee strategiche diverse, ci saranno ragionevoli elementi che porteranno ad accentuare o a diminuire la sensibilità verso politiche sociali aggiuntive (ed è normale che l'azienda pubblica sia molto più sensibile a queste politiche sociali dell'impresa privata per la differenza di soggetto economico), ma la sostanza del fenomeno aziendale, ed il suo fine, non divergeranno» (ANSELMI, 1995a: p. 66).

nazionali a qualsiasi tipologia di amministrazione pubblica¹⁸. I programmi di riforma ispirati ai suoi principi hanno, in effetti, interessato a partire dalla metà degli anni Ottanta:

- Paesi di differenti orientamenti politici (tra i quali si ricordano Gran Bretagna, Stati Uniti, Olanda, Nuova Zelanda, Australia, Italia);
- diversi livelli governativi (amministrazioni centrali ed amministrazioni locali);
- molteplici tipologie di servizi (sanità, istruzione, *public utilities* a livello nazionale e locale ecc.).

Tuttavia già nel corso degli anni Novanta, nei diversi contesti nazionali, pur non essendo state ancora assimilate appieno le riforme ispirate ai principi del *new public management*, cominciano ad emergere alcune criticità, sottolineate peraltro anche da taluni Autori¹⁹.

Nello specifico, uno dei principali argomenti di discussione degli studiosi riguarda il carattere di universalità inizialmente attribuito al *new public management* ossia la sua presunta capacità di fornire indicazioni e soluzioni operative valide indipendentemente dai diversi contesti in cui i suoi principi possono trovare applicazione²⁰.

È stato innanzitutto osservato che, mentre le logiche del *new public management* sono state applicate con elevata intensità in Paesi OCSE di cultura anglosassone (Gran Bretagna, Stati Uniti, Nuova Zelanda, Australia) e nell'Europa continentale del Nord (Svezia), altri Paesi, pur interessati da processi di riforma, hanno finito per porre una modesta enfasi sui suoi principi (Europa continentale). Per quanto riguarda la trasferibilità ai vari livelli dell'amministrazione pubblica, l'evidenza empirica ha poi mostrato

¹⁸ «Everyone knows new public management is an international or even global phenomenon that it represents an attempt to correct the shortcoming of traditional public organisation in efficiency and service-delivery to citizens, and that one of its central themes is to stress the importance of public managers' discretionary space or freedom to manage» (HOOD, 2000: p. 1).

¹⁹ Le critiche al *new public management* vengono classificate da DUNLEAVY e HOOD (1994: pp. 9-16) in quattro categorie in relazione alla visione dell'ambiente ed all'attitudine al rischio di coloro che le avanzano. Vengono così individuate: la critica «fatalista» che considera ineliminabili i problemi del management pubblico; la critica «individualista» secondo la quale il *new public management* è un'insoddisfacente mezza via tra pubblica amministrazione intesa in senso tradizionale e mercato; la critica «gerarchica» che lamenta il rischio di una perdita di coesione del sistema pubblico; la critica «egualitaria» che paventa il rischio di un aumento della corruzione e dei conflitti d'interesse.

²⁰ Sull'argomento si rimanda, tra gli altri, a KICKERT (1997a: pp. 15-39), LYNN (1998), MATHIASSEN (1999: pp. 90-97) e STEWART e WALSH (1992: pp. 499-518).

che il *new public management* trova più generale applicazione a livello di Enti locali, mentre la sua attuazione risulta più complessa a livello di amministrazione centrale²¹.

È risultato evidente, inoltre, che le logiche del *new public management* non erano adattabili in uguale misura e con la stessa facilità nell'ambito di tutte le tipologie di servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche. Per attività inerenti a molti dei cosiddetti "servizi a domanda individuale" (telecomunicazioni, trasporti, erogazione di energia elettrica ecc.) i criteri gestionali di tipo manageriale hanno potuto, infatti, essere trasferiti senza particolari problemi, mentre per altri servizi ciò si è rivelato particolarmente complesso. Così, per esempio, le logiche del *new public management* hanno potuto essere introdotte solo in parte per i servizi inerenti all'istruzione ed al settore sociale, mentre con riferimento ai cosiddetti "servizi a componente autoritativa" (come quelli inerenti all'attività tributaria, all'attività giudiziaria ecc.) non è stato possibile, se non in misura molto limitata, adottare le suddette logiche.

L'applicazione concreta dei principi e delle logiche del *new public management* ha, pertanto, evidenziato come non sia possibile avviare un processo di riforma avente identiche caratteristiche con riferimento a contesti diversi. Al contrario, è emersa l'esigenza di tenere conto delle specificità culturali ed operative delle singole unità pubbliche, dovute non solo agli assetti istituzionali e organizzativi di ciascun Paese, ma anche alle motivazioni e ai tempi del cambiamento²².

Alcuni Autori hanno altresì posto in evidenza i rischi di una trasposizione acritica nelle amministrazioni pubbliche di principi, logiche e strumenti in uso nella realtà delle imprese ed anche le difficoltà attinenti la loro even-

²¹ Per approfondimenti sulla diffusione e sulle cause del successo o del fallimento delle riforme del *new public management* nei vari Paesi e nei differenti settori della pubblica amministrazione, si rinvia a, tra gli altri, a GROOT e BUDDING (2008: pp. 6-7), HOOD (1995: pp. 93-109; 2000: pp. 1-22), KICKERT (1997a), POLLITT e BOUCKAERT (2002) e PUBLIC MANAGEMENT CENTER (1998).

²² Non bisogna sottovalutare, pertanto, la dimensione culturale del cambiamento. Del resto, come sottolineano KOOIMAN e ELIASSEN (1987: pp. 242-243): «Many of the failures in introducing new concepts, methods and techniques into the public arena have failed because they were introduced either in a purely technical sense, or by not taking values and attitudinal aspects sufficiently into consideration. These often, as we know so well, have to do with resistance to change; but even where there was a willingness to adapt, if such willingness was not fed into a more basic cultural bedding it often wore out rapidly under the strain of back to normal». Sull'argomento si veda KOCH (1999: pp. 97-101) e METCALFE e RICHARDS (1987).

tuale conciliazione con la complessità, i valori e gli obiettivi delle amministrazioni pubbliche²³.

A titolo esemplificativo, il *performance management*, che permette la responsabilizzazione dei dirigenti sulle risorse da utilizzare e gli obiettivi da raggiungere, presenta per le amministrazioni pubbliche alcune criticità principalmente connesse alla misurazione delle performance conseguite²⁴.

Al riguardo, occorre però ricordare come la misurazione e valutazione delle performance siano state di recente oggetto di specifiche iniziative del legislatore italiano tramite la legge delega n. 15 del 2009 (*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*) e il successivo decreto legislativo attuativo n. 150 del 2009 (cosiddetta Riforma Brunetta). Le disposizioni contenute nei suddetti provvedimenti, tuttora in fase di prima attuazione, prevedono infatti lo sviluppo di un cosiddetto «ciclo di gestione della performance», proprio al fine di migliorare le prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche e di responsabilizzarne il personale. Nello specifico detto ciclo si articola nelle fasi di: definizione ed assegnazione ai responsabili di obiettivi e corrispondenti indicatori, da riportare in un documento preventivo pluriennale detto «Piano della performance»; collegamento tra obiettivi e allocazione delle risorse; monitoraggio in corso d'esercizio dei suddetti indicatori ed attivazione di eventuali interventi correttivi; misurazione e valutazione delle performance conseguite; utilizzo di sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito; rendiconta-

²³ Per approfondimenti si rimanda a MARASCA (2006: pp. 59-79).

²⁴ Nello specifico, l'elemento di maggiore complessità, rispetto alla realtà delle imprese, deriva dalla necessità di costruire idonei indicatori non solo per monitorare le performance conseguite in termini di efficacia qualitativa e quantitativa e di efficienza, ma anche per valutare il cosiddetto «rendimento istituzionale» che tiene conto sia della valutazione sul piano aziendale sia su quello politico-rappresentativo, legato alle modalità con cui l'esercizio del potere di rappresentanza da parte di chi amministra si traduce nelle scelte operative. Sull'argomento, Guarini sottolinea come nelle amministrazioni pubbliche occorra «considerare in modo esplicito non solo la dimensione reale dei risultati (il livello di soddisfacimento dei bisogni), ma anche le modalità con cui questi sono stati ottenuti e il grado di tutela degli interessi generali della collettività. Quest'ultimo aspetto riguarda il rapporto che si instaura tra chi amministra, vale a dire i politici eletti e i dirigenti (questi ultimi responsabili di gestire operativamente le risorse), e la comunità degli amministrati, cioè gli elettori» (GUARINI, 1995: p. 335).