

La nuova riforma della PA e Il fascino discreto del performance management¹

di Gianfranco Rebora²

1. Un nuovo ciclo di riforme della PA e il performance management

La riforma della PA avviata dal Governo Renzi e dal Ministro Madia con i primi provvedimenti contenuti nel DL 90/2014 forse non è proprio una “rivoluzione”, ma sembra quantomeno aprire un ciclo di interventi riformatori paragonabili ai precedenti costituiti dalle leggi Amato-Cassese (1992-1993), Bassanini (1997-2000), Brunetta Calderoli (2009-2011).

E’ quindi legittimo domandarsi quali siano le idee guida che ispirano questo nuovo ciclo e in quali aspetti si differenzino dai precedenti; dato che questi ultimi non sembrano avere realizzato gli obiettivi a suo tempo dichiarati, ci si dovrebbe anche interrogare su come viene prospettato il superamento degli ostacoli che in passato hanno impedito il successo dei disegni di riforma.

In questo commento si prende in considerazione soprattutto una delle idee chiave che emergono da questa nuova corrente di riforme, e quindi dai testi normativi già approvati o in gestazione, oltre che dalle pubbliche dichiarazioni di intenti di membri del governo. Si tratta della premialità collegata alla misurazione dei risultati delle amministrazioni, e quindi riferita alle strutture, ai dirigenti, al personale, in termini più tecnici del performance management (d’ora innanzi PM).

2. Il fascino discreto del performance management

Il concetto che una rinnovata PA debba attrezzarsi per perseguire risultati ben definiti e programmati, attribuire responsabilità collegate a indicatori affidabili, misurare quindi i risultati conseguiti, riconoscere e premiare il merito, o comunque il contributo effettivo di strutture, dirigenti e personale al conseguimento dei risultati, esprime un’istanza di senso comune. Già nel 1987 mi ero permesso del resto di osservare che questo ordine di idee “rappresenta qualcosa di troppo generalmente e genericamente accettabile e condivisibile da qualunque punto di vista ci si collochi per essere davvero convincente come linea ispiratrice di innovazione e cambiamento” (Rebora, 1987).

Si tratta di un concetto che ora riemerge in tanti modi:

- nel DL 90/2014 e successiva legge di conversione . n. 114/2014, in particolare là dove dispone un “riordino delle norme in materia di misurazione e valutazione della *performance*” , in ottica di “revisione e semplificazione degli adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche, al fine di

¹ L’articolo è in pubblicazione nel n. 4-5, 2014 della rivista *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, dedicato alla riforma della PA.

² Professore ordinario di Organizzazione e gestione delle risorse umane nell’Università Cattaneo – LIUC. Presidente dell’Organismo Indipendente di Valutazione del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca.

valorizzare le premialità nella valutazione della *performance*, organizzativa e individuale”, assicurando anche forme di “valutazione indipendente dei sistemi e risultati” (art. 19, comma 10);

- nel disegno di legge delega sulla riforma della PA presentato al Parlamento, – in particolare nel complesso di norme riferite alla dirigenza pubblica;

- in molte dichiarazioni di esponenti del Governo;

- in altri progetti di riforma paralleli a quello della PA, in particolare nel caso della scuola con riferimento alla carriera degli insegnanti e dei dirigenti scolastici.

Questi enunciati introducono certamente correttivi sul piano operativo rispetto all’impostazione delle normative di riforma precedenti; tuttavia non si discostano dalla corrente di idee che ha ispirato i cicli di riforma precedenti, dal periodo Amato-Cassese fino a quello Brunetta (sulla continuità della “riforma Brunetta” rispetto alle riforme degli anni ‘90 mi sono già espresso in questa rivista: Reborà, 2009).

Le nuove riforme sembrano quindi subire ancora il fascino discreto dell’ideologia della *performance*, conformandosi all’innovazione di linguaggio, ma non sostanziale, del d. l.vo 150/2009; in questo modo si inseriscono in una corrente di pensiero diffusa a livello internazionale già da molto tempo, che si è propagata secondo i classici processi descritti dalla sociologia neo-istituzionalista: la tendenza emergente si afferma non tanto per ragioni di efficienza ed efficacia quanto per ottenere legittimazione politica, economica e sociale da parte di classi dirigenti deboli e poco competenti.

Nel contesto italiano, tuttavia, la gravità della crisi della finanza pubblica e di tutto il sistema delle amministrazioni chiama ormai a confrontarsi in modo più diretto ed esplicito con i dati di realtà.

In questo senso, una più attenta valutazione delle recenti impostazioni di riforma richiede due approfondimenti:

- il confronto con le ragioni di insuccesso dei passati interventi;

- il confronto con i dati di fatto che la ricerca empirica e le conseguenti analisi e riflessioni sono ormai in grado di mettere in evidenza a livello internazionale.

3. Fare i conti con i passati fallimenti delle riforme

Esiste ormai un vasto consenso sul fatto che i cicli di riforma dell’ultimo ventennio non abbiano prodotto i risultati attesi (v. per un’analisi Reborà, 2012). Ciò riguarda in modo particolare proprio il funzionamento dei sistemi di PM, valutazione dei risultati, gestione della conseguente premialità.

Il ciclo di interventi che si prospetta dal 2014 sembrerebbe quindi destinato a ripercorrere una parabola simile a quelle già sperimentate, dato che non pare distaccarsi significativamente dalle esperienze passate in termini di strumenti, metodologie gestionali, logiche istituzionali.

Tuttavia a ben vedere e sia pure a livello implicito, il nuovo ciclo di riforme presenta alcuni elementi di novità rispetto al passato. In particolare:

- una serie di misure orientate al ringiovanimento del personale ed in particolare della dirigenza, con un rafforzamento del ruolo della formazione rivolta a dare spessore a una nuova classe di funzionari e di dirigenti, che si vorrebbe più orientata sul piano culturale a condividere le logiche della *performance* e della premialità;

- lo sforzo rivolto all’indebolimento della “presa” esercitata sui processi attuativi delle riforme, da parte di una serie di poteri consolidati, cui si attribuisce un ruolo importante, non solo nel senso della resistenza al cambiamento ma in quello del riorientamento delle riforme del passato in direzioni non favorevoli a risultati sostanziali, ma verso una estensione dei formalismi, della

burocratizzazione, del mantenimento di logiche di azione inadeguate in molti contesti. In questo senso si può considerare l'erosione (un eufemismo, forse) del potere negoziale dei sindacati, che sembra ormai andare molto al di là di quanto tentato da Brunetta; ma anche le norme (e le scelte) che stanno riducendo la presenza nei Gabinetti ministeriali e nei vari organismi collaterali dei cosiddetti "mandarini" (come consiglieri di stato, avvocati dello stato e altre figure simili); ed anche le norme (già emanate e in corso di definizione) di snellimento del contenzioso amministrativo;

- l'insistenza su misure di semplificazione, certo non nuove rispetto a precedenti che si sono rivelati poco efficaci, ma comunque sintomo di volontà di agire a 360 gradi su intoppi e rallentamenti.

Si tratterebbe quindi di una maggiore consapevolezza rispetto al passato degli ostacoli che si pongono soprattutto sul terreno di implementazione delle riforme; ci si può chiedere se questo basterà a fronteggiare i punti di debolezza delle esperienze passate di PM. Le linee di azione richiamate potrebbero essere leve effettive di cambiamento? Lo si capirà dalle modalità operative applicate nel corso dell'attuazione.

Il confronto con i passati fallimenti genera quindi aspetti problematici; tuttavia non consente di liquidare l'esperienza in corso come destinata a sicuro insuccesso; per il momento si può concludere su questo punto rimandando ad una verifica nei fatti.

4. Fare i conti con l'evidenza e le riflessioni che derivano dalla ricerca

Una valutazione attendibile dei provvedimenti in corso di definizione deve però considerare anche le conoscenze e le evidenze che emergono dalla ricerca applicata alla dinamica del PM nell'ambito delle amministrazioni dei diversi paesi. In tutto il mondo, infatti, le pratiche sperimentate dalle amministrazioni sono ormai sottoposte a uno scrutinio intenso che permette di valutarne in profondità potenzialità, limiti, opportunità e rischi.

Nel tentativo di offrire una sintesi estrema di quanto si conosce sui sistemi di performance management nelle organizzazioni complesse, si deve premettere che le organizzazioni di tutti i tipi, in tutto il mondo, hanno investito risorse notevoli per misurare la propria performance, in base all'idea che questo concetto riassume lo scopo complessivo di una impresa, di un ente pubblico o di un organismo non profit. Si pensa che le organizzazioni siano chiamate non solo a realizzare "risultati", ma a renderne dimostrazione formale ai propri stakeholder principali; la nozione di performance si rivela così pervasiva nelle attuali società e viene estesa nel senso di valutare la qualità delle azioni sia collettive od organizzative che individuali (Micheli and Mari, 2014).

Le metriche di questo tipo significano molto più di un processo puramente normativo e anche di un ordinamento tecnico: entrano a fare parte di un *accounting complex*, che include leggi ma anche strumenti burocratici e gestionali, modelli e prospetti contabili, tipologie di reportistica, standard di riferimento; e poi modi di pensare, prassi operative, competenze e orientamenti professionali (Miller and Power, 2013). Sono queste più ampie combinazioni, non le semplici norme, che hanno la capacità di stabilizzarsi come fatti compiuti, fino a divenire parte del modo stesso in cui le organizzazioni si comprendono e sostengono la loro identità di attori sociali ed economici.

Tuttavia, l'intenso impegno che la ricerca di management ha dedicato a questo tema non ha prodotto un'evidenza conclusiva sui benefici e i limiti dell'introduzione di sistemi di misurazione delle performance nelle organizzazioni sia private che pubbliche (Micheli and Mari, 2014: 147). Sullo sfondo esiste un limite epistemologico, nel senso che il PM soffre della mancanza di un solido fondamento teorico; concetti come l'abusato "if you cannot measure it, you cannot manage it"

esprimono un approccio deterministico che le stesse scienze “dure” come la fisica hanno da tempo superato; Il concetto di misurazione adottato nel campo del management sembra invece ancora fermo allo stadio del periodo metafisico, quando le misure erano concepite come proprietà inerenti gli oggetti misurati (la misura come mezzo per conoscere come la realtà. Mentre la fisica è evoluta attraverso uno stadio antimetafisico (la misura come mezzo di rappresentazione della realtà) e ancora attraverso una concezione relativistica che dà rilievo all’intenzione progettuale di chi gestisce il processo di misurazione, che opera attraverso “modelli” e mira ad ottenere risultati “rispondenti ad uno scopo” e non più “veri” in sé (Micheli and Mari, 2014: 147).

La fisica e le scienze “dure” hanno accettato questa visione , pur riferendosi prevalentemente ad oggetti fisici che esistono nello spazio e nel tempo e solo in casi particolari subiscono influenza dal processo misurazione; il management invece si deve confrontare con oggetti sociali che hanno un inizio nel tempo e sono socialmente costruiti e quindi si rivelano complessi da definire e difficili da misurare nelle diverse proprietà.

Questi limiti di fondamento teorico appaiono ancora più scoperti nel campo del management pubblico e delle dottrine diffuse sotto l’etichetta di New Public Management e New Public Governance; in questo ambito l’efficacia dei sistemi di PM e delle forme di incentivazione economica che ne costituiscono il nucleo centrale, appare dubbia e controversa; si constata ormai diffusamente che questi sistemi continuano ad essere adottati nonostante persistano nel tempo a “tradire le proprie promesse” (Perry *et al.* 2009: 46).

In questo senso si sostiene che la natura di molte funzioni pubbliche non si presta ad un controllo sugli output dei processi e che le misure di performance sono strutturalmente incomplete (Frey *et al.*, 2013: 950-952). Ancora più in profondità, c’è chi ritiene che in pratica attraverso il PM ci si illude di ricondurre la politica ad una logica o a un ordine manageriale, mentre non è possibile in realtà operare una valutazione “libera da valori” delle attività di governo; al contrario, se si vogliono applicare gli strumenti del management alla pubblica amministrazione occorre riorientarli in modo da recepire il pluralismo, la conflittualità, l’ambiguità degli scopi, tutti gli elementi di incertezza e indeterminazione che caratterizzano la “pubblica arena”; occorre introdurre nel management una dimensione maggiore di complessità, configurare una “politica del management” (Arellano-Gault *et al.*, 2013). Si tratta di un’indicazione che del resto può contribuire a più solide concettualizzazioni per il management, con una maggiore attenzione alla politica dell’organizzazione anche nella sfera dell’impresa e del mercato (Arellano-Gault *et al.*, 2013).

Nella consapevolezza di questi nodi di fondo di carattere concettuale ed anche epistemologico, nel caso italiano oggi serve però soprattutto confrontarsi con l’evidenza che emerge dalla ricerca internazionale adottando un approccio realista, pragmatico, molto aderente ai fatti.

In questo spirito, ha senso riprendere alcuni contenuti di evidenza empirica che la ricerca internazionale più recente mette a disposizione.

In primo luogo, si rileva diffusamente come le metriche dei fenomeni sociali di cui si occupano le pubbliche amministrazioni sono esposte a forme di reattività, perché le persone sono soggetti riflessivi che monitorano e interpretano il mondo aggiustando continuamente le proprie azioni (Espeland and Sauder, 2007). Riflessività e reattività “modificano il fenomeno indagato”, cambiano la natura della cosa che si sta tentando di misurare”.

Proprio la mancanza di solidi fondamenti teorici per la misurazione conduce il PM ad assumere indicatori poveri rispetto all’oggetto di riferimento, perché sono focalizzati su quanto è più facilmente misurabile, oppure privilegiano espressioni quantitative anche quando queste inducono importanti perdite di informazione rispetto a indicatori qualitativi considerati troppo soggettivi. In pratica, questo significa ricorrere sistematicamente a una sorta di sineddoche

(prendere la parte per il tutto) le cui conseguenze sono fortemente aggravate dalla presenza del fenomeno della reattività e quindi da comportamenti di “gaming” (Bevan and Hood, 2006: 520). Questo avviene con diverse modalità che le ricerche sociologiche hanno analizzato in profondità almeno dai tempi in cui Merton (1968: 182-183) descriveva il meccanismo della “profezia che si auto-adempie”, una dinamica sociale che produce conseguenze inaspettate e indesiderate, quando la falsa definizione di una situazione induce un comportamento che finisce per rendere reale ciò che all’inizio non lo era; così, le reazioni a determinate metriche confermano le previsioni collegate alle metriche stesse e ne accrescono la validità incoraggiando i comportamenti conformi (Espeland and Sauder, 2007: 11). Analogamente, il meccanismo della “commensuration” opera sui processi cognitivi offrendo una forma agli oggetti cui si rivolge attenzione, illuminando e oscurando le connessioni tra le cose, definendo criteri di somiglianza e diversità. Attraverso rilevazioni di prezzi, sondaggi di opinione, test standardizzati, le metriche socialmente condivise trasformano le qualità delle cose in quantità, semplificano e de-contestualizzano l’informazione, conferiscono autorevolezza agli aspetti selezionati dagli indicatori, traducono le differenze in “grandezze” e modificano le relazioni percepite tra gli oggetti delle metriche (Espeland and Sauder, 2007: 16-19). Interi “mondi sociali” vengono riconfigurati in questo modo, come si è verificato ad esempio in settori di scuole professionali (come quelle di legge negli Stati Uniti) dove le sistematiche pubblicazioni di ranking trasformano il contesto e la logica istituzionale influenzando scelte e comportamenti dei diversi attori coinvolti (Espeland and Sauder, 2007); Molte altre analisi empiriche illustrano anche nei dettagli i meccanismi di “gaming”, che costituiscono una forma di reattività intenzionale e strategica, attraverso la quale gli attori organizzativi ai diversi livelli utilizzano a proprio vantaggio le regole e gli indicatori dei sistemi di misurazione della performance, ricorrendo anche a comportamenti opportunistici e forme di manipolazione dei dati; questo può significare anche ridurre intenzionalmente la performance negli aspetti che non vengono misurati e significa comunque realizzare il “target” trascurando il fine e la motivazione di fondo che lo ispira e lo giustifica (Bevan and Hood, 2006: 521). Il problema di molti sistemi di “governance by targets and performance indicators” è che col tempo al loro interno si sviluppano processi di “perverse or negative learning” che erodono le metriche (Van Thiel and Leeuw, 2002), nel senso che gli operatori comprendono sempre meglio come è possibile manipolare la valutazione intervenendo sugli aspetti della performance direttamente rilevati e quindi migliorando nell’apparenza e non nei fatti. Naturalmente non tutti gli operatori sono orientati e disponibili al gaming, ma l’esperienza della degradazione dei sistemi sociali evidenzia che spesso si realizza una inerziale trasformazione culturale che vede molti soggetti spostarsi nell’area della propensione all’opportunismo e al gaming, trasformandosi nel tempo “da cavalieri a fanti” (LeGrand, 2003).

In secondo luogo, si osserva che non tutte le metriche di performance sono esposte alla reattività e al gaming nello stesso modo. Ad esempio, nel caso di grandi sistemi di servizi pubblici il riferimento a indicatori di outcome, rilevati da istituti indipendenti rispetto alle amministrazioni non si presta a distorsioni generate da comportamenti opportunistici. In questo caso, il limite è di tipo diverso e riguarda il fatto che la performance così rilevata può essere influenzata anche fortemente da fattori estranei all’efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa; in sostanza, la misurazione della performance è esposta a livelli potenzialmente anche intensi di “rumore” che disturbano la connessione tra la responsabilità legata ai comportamenti degli attori e i risultati evidenziati da questo tipo di metriche.

Esiste in pratica un trade off tra l’esposizione delle metriche al “rumore” piuttosto che a effetti distorsivi legati alla reattività (Backer, 2002). Prendendo ad esempio il caso di un grande sistema di servizi pubblici, come quello scolastico (v. Fig. 1), si può osservare che più si scende al livello di

unità decentrate come le singole scuole più aumenta l'esposizione al gaming, mentre si riduce il rumore.

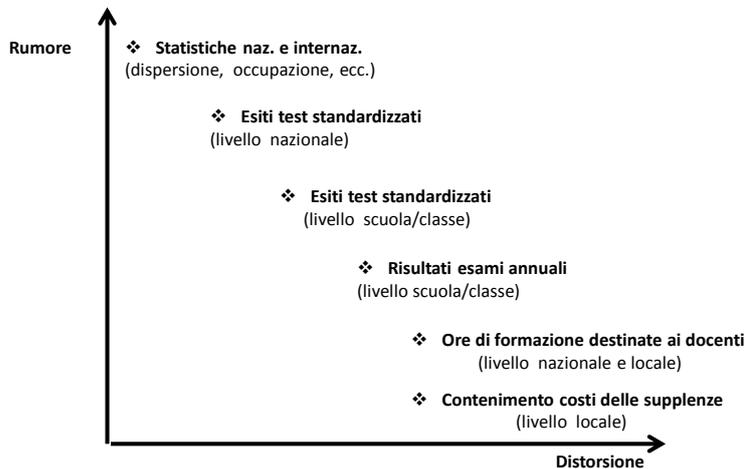


Fig 1. Trade off tra esposizione al rumore e alla distorsione nel caso della performance di servizi scolastici (applicazione al caso specifico del modello di Baker, 2002)

Il riferimento a rilevazioni statistiche di organismi indipendenti può offrire evidenza di aspetti della qualità di un sistema di istruzione, come la dispersione scolastica, o i livelli di occupazione dei diplomati, difficilmente manipolabili anche al livello ministeriale; gli andamenti sono però influenzati da fattori (rumore) anche estranei alla diretta responsabilità e all'intervento delle strutture pubbliche preposte, come può essere per la presenza di una congiuntura economica avversa. Invece, altri risultati più direttamente riconducibili alla sfera di azione delle strutture di cui si valuta la performance, soprattutto a livello decentrato, come ad esempio gli esiti di test standardizzati di apprendimento, o quelli degli esami periodici, sono manipolabili mediante forme di "teaching for the test". L'esposizione al gaming è massima quando si ricorre a dati su volumi di attività sviluppati (indicatori fisici, come le ore di formazione destinate ai docenti), oppure a rilevazioni economiche semplicistiche (come i risparmi sui budget di spesa).

In terzo luogo, le ricerche empiriche sugli effetti delle misurazioni legate a forme di incentivazione o premialità convergono nell'indicare i vantaggi di una interpretazione "olistica", che integri il PM nelle più ampie politiche del personale, rispetto a una concezione "meccanica". Infatti, il nesso tra il miglioramento della performance degli operatori (come singoli individui o gruppi di lavoro) e il miglioramento della performance organizzativa o aziendale nel suo insieme non risulta sempre presente e molte ricerche hanno cercato di individuare con precisione le condizioni che lo rendono effettivo.

Una recente sintesi sulla letteratura in argomento (Denisi and Smith, 2014) conclude che è più probabile che i sistemi di PM influenzino positivamente la performance aziendale quando sono: (a) integrati con altri sistemi di gestione del personale fino a dare corpo a una più ampia visione dello stesso PM; (b) allineati coerentemente rispetto agli obiettivi strategici aziendali; (c) focalizzati sui comportamenti che il personale è posto in grado di esprimere e di comprenderne la rispondenza

agli obiettivi strategici; (d) stabiliti e amministrati con coerenza, autorevolezza, correttezza, a partire dai più elevati livelli di responsabilità.

Si sostiene quindi che l'efficacia dei sistemi di PM poggia in ultima analisi su un complesso di pratiche di gestione delle risorse umane allineate rispetto alla strategia e convergenti nel creare e sostenere un clima organizzativo favorevole a performance elevate, che faciliti la conversione di conoscenze, abilità, qualità professionali di ordine generale in competenze specifiche funzionali alla strategia attraverso processi di sostegno alla motivazione, di apertura di opportunità, di incremento della professionalità.

Altre analisi, più specificamente dedicate al contesto degli enti pubblici forniscono indicazioni concordanti; così da uno studio su oltre 100 casi di organizzazioni pubbliche emerge che i sistemi di PM influenzano positivamente la performance organizzativa soprattutto quando sono utilizzati in chiave "esplorativa"; questo significa che l'adozione del sistema si combina con forme di comunicazione estesa degli scopi, ragionamenti partecipati sulle strategie, diffusione delle occasioni di apprendimento, in modo da creare gradualmente un quadro di riferimento condiviso su ciò che costituisce una performance soddisfacente (Speklé and Verbeeten, 2014). Questo tipo di utilizzo del PM aiuta ad identificare aree di policy che richiedono particolare attenzione politica o manageriale. Diversamente, l'uso in chiave incentivante del PM secondo i dettami piuttosto meccanici del NPM avrebbe un effetto addirittura depressivo sulla performance organizzativa. Tuttavia, questo studio evidenzia anche un altro aspetto: i sistemi di PM sono più efficaci quando riflettono meglio le caratteristiche delle attività gestite dalle amministrazioni. In questo senso viene proposto il concetto di "contractibility", inteso come la risultante di tre fattori: la chiarezza di obiettivi, l'abilità di selezionare metriche non distorte per i risultati, e il grado in cui i manager conoscono e controllano il processo di trasformazione (Speklé and Verbeeten, 2014). La presenza di un buon livello di "contractibility" modera le relazioni tra l'uso incentivante del PM e la performance, nel senso che l'effetto negativo di questo tipo di utilizzo si rivela minore in presenza di una elevata "contractibility".

In sostanza, le analisi riferite al mondo privato e a quello pubblico sono almeno in parte convergenti: per le imprese serve l'allineamento del PM con la strategia; la maggiore complessità degli interventi pubblici rende importante una coerenza con le caratteristiche delle attività; ma in entrambi i casi non basta un adattamento meccanico, servono comportamenti dei manager improntati alla comunicazione e all'interazione, che siano quindi in grado di "creare un clima favorevole alla performance" e alla "condivisione degli scopi". Solo a queste condizioni anche l'incentivazione può funzionare senza fare danni.

5. Per un performance management più attento al sensemaking

Di fronte alle conoscenze rese oggi disponibili dalla ricerca non è più giustificabile quell'atteggiamento naif, che poteva essere naturale negli anni '80, di chi vede nel PM una ricetta semplice e risolutiva, in grado di risanare e vitalizzare le pubbliche amministrazioni.

E' giusto che una nuova classe dirigente motivata a cambiare la PA nel segno del ringiovanimento, dell'erosione dei poteri consolidati, della semplificazione e de-burocratizzazione non si faccia troppo condizionare da ragionamenti pedanti o da riflessioni sui fallimenti del passato; ma sembra comunque importante che il potenziale di energia vitale proprio di queste idee guida si traduca anche nell'abbandono di una visione meccanica e deterministica della misurazione dei risultati e dell'incentivazione economica.

Oggi le riforme delle PA sviluppano il proprio ciclo di vita in un ambiente culturale che non possiede riferimenti forti, perché si sono indeboliti quelli del passato, mentre nuove prospettive

competono disordinatamente per affermarsi. Il confronto tra le diverse visioni - e tra le sottoculture che ne animano l'evoluzione - si realizza attraverso fasi discontinue che vedono proporre, sperimentare e applicare metodologie e strumenti delle più varie specie che quando trovano qualche accettazione possono innescare riforme parziali non sempre coerenti tra loro, come sta avvenendo ad esempio per i sistemi contabili, per la digitalizzazione di sfere di servizi/interventi, per la trasparenza, per i codici etici, per gli standard di costo, ecc. I gruppi professionali e di interesse propongono le loro ricette alla ricerca di spazi di influenza, di visibilità, di espressione, senza che nessuno sia in grado di coordinare i processi in base ad una visione d'insieme.

In un contesto così frammentato e confuso, il buon esito delle riforme non può essere conseguenza diretta e semplice di un "disegno intelligente", o di una progettazione dall'alto sostenuta da leggi e decreti. Il loro successo è invece fundamentalmente legato al sensemaking che emerge nel vissuto degli attori.

La costruzione di senso, come spiega la ricerca più aggiornata in campo organizzativo, è il frutto di processi che il più delle volte si riesce a ricostruire solo a posteriori e che sono innescati da momenti critici, nei quali i soggetti sociali si trovano di fronte a situazioni inattese, vedono violate le proprie aspettative e avvertono segnali che li chiamano ad agire; è in questo modo che emergono significati intersoggettivi nell'intento di attivare un ambiente più ordinato; ulteriori e rinnovati cicli di interpretazione e di azione si sovrappongono (Maitlis and Christianson, 2014).

I processi di riorganizzazione, che le PA devono e sempre più dovranno affrontare, costituiscono tipici eventi destinati a innescare il sensemaking; il naturale carico di ambiguità e di incertezza proprio delle riorganizzazioni si trova accentuato nell'attuale congiuntura dall'intreccio con provvedimenti paralleli, come sono le diverse edizioni della "revisione della spesa", i blocchi" contrattuali, salariali e del turnover che si riproducono nel tempo, le continuamente cangianti disposizioni sulla trasparenza, l'anti-corruzione, la semplificazione, gli standard di riferimento per i servizi e per la spesa. Vi è un rischio elevato di non poter disporre a sufficienza di quella combinazione tra energia della leadership e concorso attivo dei principali stakeholder che sembra necessaria per produrre un nuovo ordine compreso e condiviso; si corre quindi il rischio di incompletezza, frammentazione, conflittualità o minimalità dei processi di sensemaking (Maitlis and Christianson, 2014).

Di grande rilievo sarà il ruolo di agenti collocati ai livelli intermedi, nei ruoli di middle management ad esempio; se l'attenzione di questi attori è orientata da stimoli di azione troppo ristretti, si corre il rischio non solo di disperdere l'energia di cambiamento ma anche quello di dare luogo a interpretazioni conflittuali, di diffondere cinismo o indifferenza, di ampliare gli spazi per comportamenti opportunistici.

Qui dovrebbe soccorrere la lezione che viene dalle stesse esperienze di successo del PM delle imprese: funziona l'attivazione di un insieme di pratiche che creano un clima organizzativo che favorisce la performance; non funziona il ricorso segmentato a singole pratiche o strumenti.

Di basilare importanza sarà quindi l'astensione da quella deriva che porta a ricorrere a tecnicismi sempre più sofisticati, adottati a fini prevalenti di legittimazione perché rispondono a criteri condivisi nell'ambito di comunità scientifiche e professionali accreditate in ambiti esterni anche prestigiosi, ma che sono spesso scarsamente aderenti non solo rispetto all'esperienza e alla cultura dei funzionari pubblici, ma anche rispetto alla natura delle attività da monitorare e valutare. E' stato questo del resto il limite maggiore delle linee guida per i piani di performance definite dalla Civit negli anni di prima applicazione del D. L.vo 150/2009.

Se è necessario "dare una scossa", promuovendo in termini chiari e non ambigui un'istanza di cambiamento generale, si può esprimere una opzione preferenziale per misure di performance decisamente orientate all'outcome, come possono essere misure statistiche sulle principali policies, su effetti di sistema, rilevate da organismi indipendenti, quindi non distorcibili e non

soggette a gaming ; ciò significa accettare il rischio inerente l'adozione di indicatori "carichi di rumore", di possibile casualità; in questo modo il management verrebbe responsabilizzato per esiti dovuti a fattori in parte sottratti al suo controllo; è una situazione che può generare "mali di pancia" e qualche resistenza ma che offrirebbe il vantaggio, dato che nei diversi settori si deve contrastare ormai una crisi di sistema, di chiamare tutti a concentrarsi su quei miglioramenti che sono di interesse generale, che rispondono a istanze basilari di salute istituzionale e di interesse e valore pubblico.

Orientare il PM delle nostre amministrazioni nel senso di ampie visioni, legate agli outcome di politiche pubbliche nei grandi settori di impegno, come l'istruzione e la ricerca, la salute, la sicurezza pubblica, il mercato del lavoro ecc. può offrire un orientamento semplice e condiviso, generando una narrativa facilmente comunicabile agli operatori a tutti i livelli e anche di interesse per i diversi stakeholder. Ciascuno sarebbe facilitato nel leggere come il proprio ruolo specifico si può inserire in una strategia di sistema, molto meglio di quanto avviene con complessi alberi degli obiettivi, e i connessi tecnicismi del "cascading" e delle "catene" di piani e obiettivi operativi che discendono dai dipartimenti, alle direzioni generali, agli uffici, fino al personale di base.

In modo complementare si dovrebbe propendere per forme soprattutto di "uso esplorativo" delle metriche adottate, almeno nelle fasi iniziali, evitando di insistere troppo nella parte "premiata", legata agli incentivi economici individuali, ricorrendo eventualmente a pratiche dotate di maggiore carica comunicativa e simbolica come premi e riconoscimenti di situazioni evidenti di merito e di capacità di innovazione.

L'uso delle metriche di risultato in chiave esplorativa si presta bene a innervare il sensemaking, nella connessione con i processi di cambiamento, di apprendimento e di innovazione/creatività.

Per le nostre PA la sfida è ormai quella di sviluppare nuovi modi non solo di organizzare ma di concepire e comprendere le proprie attività in una prospettiva di integrazione rispetto a più ampie dinamiche evolutive (v. anche: Rebora and Minelli, 2012).

In questo modo ci si potrà fare una ragione anche di revisioni di spesa, di tagli agli organici, di blocchi contrattuali e stipendiali; ma soprattutto si possono aprire spazi per agenti di cambiamento, figure che occorre sviluppare non solo in verticale, lungo le linee gerarchiche, ma anche in orizzontale e nel presidio delle relazioni "di confine", sia tra le diverse amministrazioni, sia rispetto agli stakeholder e al contesto esterno

Riferimenti bibliografici

Arellano-Gault D., Demortain D., Rouillard C., Thoenig J-C. (2013), "Bringing Public Organization and Organizing back In", *Organization Studies*, 34 (2): 145 - 167

Backer G. (2002), "Distortion and Risk in Optimal Incentive Contracts", *The Journal of Human Resources*, 37 (4): 728 - 751

Bevan G. and Hood C. (2006), "What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system", *Public Administration*, 84 (3): 517 - 538

Denisi A. and Smith C.E. (2014), "Performance Appraisal, Performance Management, and Firm-Level Performance. A Review, a Proposed Model, and New Directions for Future Research", *The Academy of Management Annals*, 8 (1): 127-179

- Espeland W. N. and Sauder M., (2007)**, "Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds", *American Journal of Sociology*, 113 (1): 1-40
- Frey B. S., Homberg F., Osterloh M. (2013)**, "Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service", *Organization Studies*, 34 (7): 949 - 972
- LeGrand J. (2003)**, *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press
- Maitlis S. and Christianson M. (2014)**, "Sensemaking in Organizations. Taking Stock and Moving Forward", *The Academy of Management Annals*, 8 (1): 57-125
- Merton R. K. (1968)**, *The Self-Fulfilling Prophecy*, in *Social Theory and Social Structure*, New York: Free Press: 475-490)
- Micheli P. and Mari L. (2014)**, "The Theory and Practice of Performance Measurement", *Management Accounting Research*, 25: 147 – 156
- Miller P. and Power M. (2013)**, "Accounting, Organizing, and Economizing. Connecting Accounting Research and Organization Theory", *The Academy of Management Annals*, 7 (1): 555-603
- Perry J. L., Engbers T.A., and Jun S. Y. (2009)**, "Back to the Future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence", *Public Administration Review*, 69: 39 - 51
- Rebora G. (2012)**, "Trasformare le pubbliche amministrazioni. Per un progetto di transizione nell'orizzonte 2020", *LIUC Papers* n. 260 <http://www.biblio.liuc.it/liucpap/pdf/260.pdf>
- Rebora G. (2009)**, "Chi gestirà il cambiamento?", *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 23 (4-5): 137-142
- Rebora G. (1987)**, "La produttività negli enti pubblici: problema di misurazione o problema di management?", in *Il nuovo governo locale*, 5(3): 87-118
- Rebora G. and Minelli E. (2012)**, "An Integrative conceptual framework of organizational change: A triple helix model", *Research in Organizational Change and Development*, vol. 20: 183-221, Bingley: Emerald Group.
- Speklé R. L. and Verbeeten F. H. M. (2014)**, "The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance", *Management Accounting Research*, 25: 131-146
- VanThiel S. and Leeuw F. L. (2002)**, "The performance paradox in the public sector", *Public performance and management review*, 25 (3): 267-281