



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



TOR VERGATA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA

UN MODELLO DI INTEGRAZIONE FRA CICLO DELLA PERFORMANCE E CICLO ECONOMICO-FINANZIARIO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Risultati sperimentali del progetto di ricerca in collaborazione tra l'Ufficio per la Valutazione della Performance, Dipartimento della Funzione Pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Dipartimento di Management e Diritto dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



TOR VERGATA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA

Il presente Rapporto è stato redatto nell'ambito dell'accordo di collaborazione ex art. 15, Legge 7 Agosto 1990, n. 241 tra la Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica e l'Università di Roma Tor Vergata - Dipartimento di Management e Diritto, per la realizzazione congiunta di un progetto sperimentale di ricerca sulla integrazione tra il ciclo della performance ed il ciclo della programmazione economico-finanziaria nella Pubblica Amministrazione. Il finanziamento del progetto è stato erogato dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio e dall'Università di Roma Tor Vergata per una quota pari all'80% ed al 20% rispettivamente.

Hanno partecipato al gruppo di lavoro: Marco De Giorgi, Carmen Graziano, Paola Zingaretti per il Dipartimento della Funzione Pubblica; Marco Meneguzzo, Marco Amici, Andrea Bonomi Savignon, Lorenzo Costumato, Federico Porcedda per il Dipartimento di Management e Diritto dell'Università di Roma Tor Vergata.

La stesura del volume è stata ultimata nel mese di Dicembre 2020.

**Mc
Graw
Hill**



Copyright © 2021 McGraw-Hill Education (Italy), S.r.l.
Via Ripamonti, 89 - 20141 Milano
Tel. 02535718.1 - www.mheducation.it

I diritti di traduzione, di riproduzione, di memorizzazione elettronica e di adattamento totale e parziale con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi. Date le caratteristiche intrinseche di Internet, l'Editore non è responsabile per eventuali variazioni negli indirizzi e nei contenuti dei siti Internet riportati.

L'Editore ha fatto quanto possibile per contattare gli aventi diritto delle immagini che compaiono nel testo e resta a disposizione di chi non è stato possibile contattare.

Nomi e marchi citati nel testo sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Corso di Porta Romana n. 108, 20122 Milano, e-mail info@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Portfolio Manager: Daniele Bonanno

ISBN: 9788838699801

Printed in Italy

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 - 25 24 23 22 21

Sommario

SOMMARIO	3
INDICE DELLE FIGURE	4
INDICE DELLE TABELLE	4
INTRODUZIONE	5
SEZIONE I – LE FONTI	7
1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	8
2. ANALISI DELLA LETTERATURA SUL <i>PERFORMANCE BUDGETING</i>	9
2.1 <i>I processi di riforma</i>	9
2.2 <i>Pianificazione strategica e performance budgeting</i>	10
2.3 <i>Tipologie di performance budgeting</i>	11
2.4 <i>Il ruolo essenziale della qualità degli obiettivi nel performance budgeting</i>	13
3. IL QUADRO DI RIFERIMENTO PER LA FORMULAZIONE DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI: SDGs E BES	14
3.1 <i>Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs)</i>	15
3.2 <i>Gli Indicatori BES</i>	16
SEZIONE II – LA METODOLOGIA E I RISULTATI	18
4. UN MODELLO DI INTEGRAZIONE TRA IL CICLO DELLA PERFORMANCE ED IL CICLO ECONOMICO FINANZIARIO	19
4.1 <i>La pianificazione strategica dell'amministrazione: il Piano della Performance e le Note Integrative</i>	19
4.2 <i>La metodologia d'integrazione tra obiettivi</i>	21
4.2.1 <i>Costruzione del dataset degli obiettivi</i>	21
4.2.2 <i>Fasi della ricerca sull'associazione tra obiettivi</i>	22
4.3 <i>Raggruppamenti dei Ministeri sulla base delle associazioni tra obiettivi di PdP e NI</i>	26
4.3.1 <i>Risultati complessivi delle associazioni degli obiettivi di PdP e NI</i>	26
4.3.2 <i>I risultati sulla qualità degli obiettivi di PdP e NI</i>	28
4.3.3 <i>Indicazioni per la scelta del modello d'integrazione</i>	30
4.4 <i>Proposta di modello d'integrazione sulla base di un caso di studio</i>	31
5. VALIDITÀ DEI RISULTATI DEL MODELLO A CONSUNTIVO (RELAZIONE DELLA PERFORMANCE E NOTE INTEGRATIVE ALLEGATE AL RENDICONTO)	37
CONCLUSIONI	38
BIBLIOGRAFIA	39

Indice delle figure

Figura 1 - Rappresentazione delle possibili logiche di collegamento tra obiettivi di PdP e NI	23
Figura 2 - Modello di collegamento logico-funzionale tra obiettivi di PdP e di NI	31
Figura 3 - Rappresentazione obiettivo nel Piano della Performance - Ministero dei Trasporti	32
Figura 4 - Collegamento obiettivi di NI e PdP - Ministero dei Trasporti.....	34
Figura 5 - Modello suddiviso: rappresentazione del collegamento fra obiettivi di NI e obiettivi specifici del PdP (caso MIT)	36

Indice delle tabelle

Tabella 1 - Esempio di obiettivo di PdP e NI “corrispondente”	23
Tabella 2 - Esempio di obiettivo di PdP e NI “ricompreso”	24
Tabella 3 - Esempio di obiettivo di PdP e NI “suddiviso”	24
Tabella 4 - Punti di forza e debolezza delle logiche di collegamento.....	25
Tabella 5 - Numero di obiettivi specifici (piano performance) per categorie/logiche di collegamento	26
Tabella 6 - Numero di obiettivi specifici (piano performance) per categorie/logiche di collegamento	26
Tabella 7 - Risultati sull’analisi qualitativa sulla formulazione degli obiettivi	29
Tabella 8 - Confronto qualità obiettivi fra raggruppamenti	29
Tabella 9 - Quadro sinottico di collegamento fra obiettivi di PdP e NI nel caso del MIT ...	36

Introduzione

Il progetto sperimentale si propone di individuare un modello di integrazione fra il ciclo della performance ed il ciclo della programmazione economico-finanziaria, con l'intento di valorizzare il lavoro svolto dalle amministrazioni in questi anni, semplificare le attività svolte dalle amministrazioni pubbliche, orientare la stesura dei Piani della Performance in funzione del miglioramento della capacità di misurare, valutare e incorporare i dati della programmazione economico-finanziaria all'interno del ciclo della performance.

Il presente lavoro, in linea con gli obiettivi del progetto, si propone di fornire indicazioni utili per:

- a. identificare l'attuale grado di integrazione e coerenza tra gli obiettivi formulati nel Piano della Performance e quelli della Nota Integrativa;
- b. analizzare la qualità degli obiettivi formulati all'interno dei documenti di programmazione e di comprenderne il livello di integrazione;
- c. favorire un più coerente raccordo fra struttura del bilancio e il modello organizzativo delle amministrazioni.

Per raggiungere questi obiettivi, la ricerca è stata condotta seguendo una metodologia rigorosa e articolata che ha tenuto in considerazione come presupposti dell'analisi le indicazioni normative vigenti e le indicazioni fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) nelle sue Linee Guida (LG).

La ricerca che sarà presentata nelle pagine che seguono ha consentito di individuare un modello definito 'suddiviso' come quello che assicura un collegamento logico-funzionale più virtuoso tra i due cicli.

Si è proceduto quindi a formulate proposte di indicazioni metodologiche a beneficio delle pubbliche amministrazioni per la scelta e l'implementazione di un modello di integrazione tra quelli identificati alla luce delle evidenze emerse tanto dall'analisi della letteratura che dai casi studio, tenendo sempre in considerazione il dettato normativo vigente.

In particolare, attraverso la *review* della letteratura, riportata nella I Sezione del presente lavoro, sono stati individuati i modelli di *performance budgeting* più diffusi a livello internazionale e, di conseguenza, le caratteristiche, i presupposti e i potenziali benefici derivanti dalla loro applicazione nel contesto della pubblica amministrazione nazionale; questa puntuale rassegna ha consentito di mettere anche in luce il ruolo chiave della formulazione degli obiettivi di performance, come strumento di coordinamento dell'attività organizzativa. In virtù di questa evidenza il documento fornisce un approfondimento sulla necessità di formulare obiettivi di performance che rispecchino quanto prestabilito nella normativa e che rappresentino in qualche modo un contributo al raggiungimento degli obiettivi di rango superiore ai quali tendono non solo le pubbliche amministrazioni, ma anche soggetti del settore privato individuati negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e negli indicatori BES.

Attraverso l'analisi empirica degli obiettivi dei Piani della Performance e delle Note Integrative di 12 Ministeri per il triennio 2019-2021, riportata nella II Sezione del presente lavoro, è stato individuato il livello di integrazione attualmente esistente tra gli obiettivi presenti nei documenti di programmazione (il Piano della performance e la Nota Integrativa) dei due cicli oggetto di analisi nelle amministrazioni pubbliche centrali analizzate, approfondendo i punti di forza e di debolezza delle diverse casistiche riscontrate.

SEZIONE I – Le fonti

1. Quadro normativo di riferimento

L'integrazione fra il ciclo della performance ed il ciclo di programmazione economico-finanziaria dello Stato rientra fra le finalità delle deleghe contenute nella legge di riforma del bilancio di Stato n. 196/2009. Tuttavia, il principio è rimasto solo parzialmente attuato, sia per un insufficiente allineamento delle rispettive normative di riferimento, sia per le difficoltà di implementazione da parte delle Amministrazioni, a fronte di un diverso ruolo di indirizzo esercitato da parte di diverse istituzioni centrali.

L'urgenza e la necessità di allineare gli adempimenti legati alla pianificazione strategica con quelli tipici della definizione del bilancio e di rendere coerente lo svolgimento del ciclo della performance con la programmazione finanziaria (rendendo evidente il collegamento tra gli obiettivi di performance e le risorse allocate per il loro raggiungimento, art. 4) è stata più volte sottolineata dal legislatore a partire dal decreto legislativo n. 150/2009.

In particolare, all'art. 3 del succitato decreto il legislatore riporta che tra i principali obiettivi dell'attività di gestione del ciclo della performance figura quello di "favorire una maggiore trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento".

Il decreto legge n. 90/2014 recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa, ha quindi affidato al Governo il riordino delle funzioni legate alla gestione del ciclo della performance, secondo una serie di norme generali tra le quali è da sottolineare quella legata alla "progressiva integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria" (art. 19, comma 10).

Altra tappa fondamentale nell'evoluzione normativa in esame è stata la legge di riforma della Pubblica Amministrazione (n. 124/2015), la quale prevede all'art. 17 comma 1 "la riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio".

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 105/2016 (previsto dal citato d.l. 90/2014), ha regolamentato le competenze attribuite al Dipartimento della Funzione Pubblica, subentrato alla Civit, con riferimento al coordinamento delle attività di gestione della performance nelle Pubbliche Amministrazioni. Nell'ambito dell'attività di coordinamento, finalizzata anche a ridurre gli oneri informativi a carico delle Amministrazioni Pubbliche (art. 2, comma 1, lett. a), sono stati forniti una serie di criteri, tra cui quello di "promuovere la progressiva integrazione del ciclo della performance e del ciclo di programmazione economico-finanziaria" (art. 2, comma 1, lett. b). Inoltre, all'art. 3, comma 1, lett. a), il d.p.r. 105/2016 chiarisce che tra le funzioni attribuite al Dipartimento della Funzione Pubblica rientra il raccordo con il Ministero dell'economia e delle finanze, per "assicurare l'allineamento delle indicazioni metodologiche in tema di ciclo della performance con quelle relative alla predisposizione dei documenti di programmazione e rendicontazione economico finanziaria". A tal proposito, il 15 settembre 2016 è stato siglato un Protocollo di intesa fra il Dipartimento della Funzione Pubblica e la Ragioneria generale dello Stato volto proprio ad allineare i rispettivi atti di indirizzo.

L'ultima tappa del percorso è rappresentata dal decreto legislativo 74/2017 che, modificando il d.lgs. 150/2009, ha ribadito ulteriormente l'urgenza di allineare i due cicli oggetto di analisi, statuendo che all'interno del sistema di misurazione e valutazione della performance delle Pubbliche Amministrazioni siano esplicitate "le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio" (art. 5, comma 1, lettera c). Il d.lgs. 74/2017 ha novellato elementi sostanziali nel disegno del d.lgs. 150/2009 in materia di

misurazione e valutazione della performance, introducendo innovazioni rilevanti in merito ai seguenti aspetti:

- allineamento (in termini soprattutto temporali, in merito alle rispettive scadenze) tra il ciclo di performance e quello di programmazione economico-finanziaria;
- rinnovata attenzione alla performance di livello organizzativo, in coerenza con gli obiettivi di policy, a discapito della prevalenza del livello individuale riscontrato nei precedenti cicli.

Al fine di coordinare e supportare metodologicamente le amministrazioni nell'implementazione di tali innovazioni, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha rilasciato le Linee Guida 1 (Giugno 2017) e 2 (Dicembre 2017), aventi ad oggetto rispettivamente la predisposizione del Piano della Performance e del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance. Le Linee Guida si pongono nell'ottica di un approccio meno prescrittivo e maggiormente flessibile, puntando a valorizzare le specificità dei comparti e l'esperienza acquisita da ciascuna amministrazione nell'agevolare il recepimento delle innovazioni normative. In particolare le Linee Guida 1 forniscono indicazioni essenziali sulla integrazione tra i cicli della performance, del bilancio e della programmazione strategica, con specifico riferimento al raccordo tra gli obiettivi di Piano e di Nota Integrativa, nel solco delle quali si pone questo documento.

Il quadro normativo, descritto sopra in forma sintetica, delinea dunque con forza la necessità di semplificare gli oneri a carico delle pubbliche amministrazioni, integrando il ciclo della performance e il ciclo della programmazione economico-finanziaria.

2. Analisi della letteratura sul *performance budgeting*

2.1 I processi di riforma

A partire dagli anni Settanta e Ottanta, le politiche di austerità finanziaria hanno avuto un notevole impatto sugli aspetti legati alla gestione delle risorse nel settore pubblico di molti Paesi (Rubin & Willoughby, 2014; Anessi-Pessina et al., 2016).

L'introduzione di sistemi per la misurazione dei risultati delle pubbliche amministrazioni è stato un elemento chiave in questo contesto, ed in molti Paesi ha rappresentato la leva per un radicale ripensamento dei processi decisionali con particolare riferimento a quelli relativi all'allocazione delle risorse finanziarie (Joyce, 1997). Le prime riforme orientate a valorizzare l'utilizzo delle informazioni di *performance* nei processi decisionali per l'allocazione delle risorse finanziarie risalgono all'inizio del XX secolo, ed hanno avuto origine nel contesto nord-americano (Williams, 2003, 2004; Halachmi, 2005). Tuttavia, il concetto di *performance budgeting* è stato formalizzato solo a partire dagli anni Quaranta dello scorso secolo (Ho, 2018). Nonostante le antiche origini, l'adozione diffusa del *performance budgeting* risale agli ultimi decenni del XX secolo, durante i quali alcuni Paesi OCSE hanno assunto il ruolo di pionieri nella progettazione e implementazione di riforme ad esso ispirate. In particolare, l'azione di Paesi appartenenti alla tradizione anglosassone come Gran Bretagna, Australia e Nuova Zelanda, ha rappresentato una vera e propria spinta per la successiva adozione di riforme anche in altri contesti nazionali e locali caratterizzati da tradizioni amministrative differenti (Bleyen et al. 2017). La diffusione del *performance budgeting* rientra nell'ambito di un più ampio movimento orientato a favorire una gestione del settore pubblico più efficiente, noto come *New Public Management* (Hood 1991, 1995).

Seppur con velocità e intensità diverse, molti Paesi hanno accolto a partire dagli anni Settanta le suggestioni provenienti dal NPM tra cui il *performance budgeting* (Bleyen et al. 2015; Kuhlmann & Bouckaert, 2016).

Nei Paesi con tradizione amministrativa napoleonica, le logiche derivanti dal NPM sono state accolte e assimilate con un ritardo di almeno un decennio rispetto ai Paesi anglosassoni (Meneguzzo & Mele, 2008; Ongaro 2011) e sono state prevalentemente adottate attraverso la produzione di norme (Borgonovi, 2004). In Italia, le prime riforme degli anni Novanta sono state caratterizzate dalla necessità di controllare e limitare la spesa pubblica; nel corso del decennio successivo, alle prime riforme se ne sono affiancate altre rivolte all'introduzione e rafforzamento dei sistemi di gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni, dando spazio anche alle logiche proprie del *performance budgeting* (Mauro, 2019).

2.2 Pianificazione strategica e performance budgeting

La definizione e allocazione delle risorse finanziarie rappresenta un aspetto fondamentale della gestione delle organizzazioni pubbliche e private, dal momento che ha da sempre influenzato diversi aspetti organizzativi quali: la pianificazione e il controllo, l'orientamento all'ambiente socio-economico, il coinvolgimento degli *stakeholder* (Sicilia & Steccolini, 2017; Saliterer et al., 2018). Da questa prospettiva emerge il forte legame tra il processo di definizione e allocazione delle risorse finanziarie e la gestione strategica *tout court* dell'organizzazione, con particolare riferimento alla pianificazione strategica e ai sistemi di gestione delle performance. Molti studiosi hanno sottolineato tale legame, descrivendone i potenziali benefici (Prowle, 2014).

Volendo descrivere a grandi linee il concetto di pianificazione strategica di una organizzazione, questa riguarda la definizione in anticipo di ciò che sarà fatto in futuro, delle risorse che saranno necessarie, del come sarà fatto, e delle attività di controllo e monitoraggio di quanto pianificato (Steiss, 1985). Si tratta dell'elemento centrale dell'intera gestione strategica di un'organizzazione, all'interno della quale il processo di definizione e allocazione delle risorse finanziarie gioca un ruolo chiave (Vinzant & Vinzant, 1996; Poister & Streib, 1999). Nell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche entrambi gli elementi, pianificazione strategica e processo di allocazione delle risorse, sono in stretta connessione con la gestione delle performance che ne rappresenta il *trait d'union*. In altri termini la misurazione delle performance deve essere vista come uno strumento essenziale, nelle mani dei decisori pubblici, per supportare il processo di definizione ed allocazione delle risorse finanziarie (Behn, 2003) in un'ottica di programmazione strategica.

Anche la recente letteratura (Behn, 2003; Joyce, 2011) ha sottolineato ampiamente che la gestione della performance costituisce l'elemento di congiunzione tra la pianificazione strategica e il processo di allocazione delle risorse, utilizzando termini differenti e in parte sovrapponibili per identificare questo legame, descrivendolo di volta in volta come *results-based (or oriented) budgeting*, *performance budgeting*, *performance-based budgeting*. Nonostante le diverse scelte terminologiche, tutte le nomenclature fanno riferimento ad un concetto chiaro ed esplicito, ovvero all'utilizzo delle informazioni di performance nel processo di definizione e allocazione delle risorse finanziarie. Più precisamente, il *performance budgeting* fa riferimento alle procedure e ai meccanismi utili a consolidare il legame tra le risorse finanziarie in capo alle organizzazioni del settore pubblico e i risultati che queste devono raggiungere (in termini di output e outcome) (Robinson & Brumby, 2005).

I vantaggi dell'integrazione sono numerosi: in primo luogo, consentire la misurazione dell'efficacia delle politiche pubbliche; in secondo luogo, favorire una maggiore oculatezza nell'allocazione di risorse anche grazie all'analisi delle performance ottenute; infine, supportare tanto l'*accountability* interna (decisori pubblici) che quella esterna (stakeholder quali cittadini, imprese e altre amministrazioni) (Rodriguez & Bijotat, 2003; Gilmour & Lewis, 2006; Nemeč & Vries, 2019).

In sintesi, il *performance budgeting* rappresenta un superamento della tradizionale attività di allocazione delle risorse finalizzata esclusivamente ad autorizzare e dare conto delle risorse spese, incorporando le informazioni relative al raggiungimento degli obiettivi ad esse collegati (Gilmour & Lewis, 2006). In definitiva, come suggerito dall'OCSE (2017), applicare i principi del *performance budgeting* consente al settore pubblico di aumentare i livelli di trasparenza promuovendo al contempo la cultura della performance.

Nonostante i numerosi vantaggi identificati nel corso degli anni, la stessa letteratura ha evidenziato forti resistenze da parte dei governi nazionali nell'implementare il *performance budgeting* sottolineandone alcune problematiche (Bleyen et al., 2017; Ho, 2018) riferibili in buona sostanza ad un'oggettiva difficoltà nel creare sistemi di supporto ai decisori per la definizione e raccolta di informazioni sulle performance credibili, rilevanti e tempestive (Johnsen, 2005; Jackson, 2011). Anche quando ciò accade, spesso le informazioni di performance sono utilizzate per soddisfare le esigenze di trasparenza e *accountability* e non per orientare l'attività di indirizzo strategico delle organizzazioni pubbliche (Taylor, 2009; Van Helden & Reichard, 2016). Le ragioni di tale difficoltà possono essere rintracciate nella cultura politica e amministrativa dei diversi ordinamenti, nella carenza di esperienza maturata nell'ambito della misurazione delle performance del settore pubblico, nelle caratteristiche organizzative delle istituzioni del settore pubblico, ma anche nell'incertezza con cui le riforme sono state adottate e implementate nel corso degli anni (Di Maggio & Powell, 1991; Olsen & Peters, 1996; Christensen & Lægheid, 2001).

Per implementare il *performance budgeting* in un più ampio sistema di gestione delle performance è necessario assicurare tre passaggi chiave: la misurazione, l'incorporazione e l'utilizzo delle informazioni di performance (Bouckaert & Halligan, 2008) per il raggiungimento degli obiettivi pianificati. Per prima cosa, quindi, è necessario misurare le performance dell'organizzazione, raccogliendo in modo corretto i dati relativi alle stesse; dopodiché, i dati andranno accorpati al processo di definizione e allocazione delle risorse finanziarie, scegliendo le modalità di inclusione e rappresentazione del legame tra i dati sulle performance e le risorse finanziarie per il raggiungimento degli obiettivi pianificati (Demeulenaere et al., 2013). In linea con quanto indicato dal lavoro di Bouckaert e Halligan (2008) e con quanto detto nei precedenti paragrafi, anche l'OCSE (2018) ha sottolineato il legame forte tra la pianificazione strategica, la gestione delle performance e l'allocazione di risorse, sottolineando come il *performance budgeting* abbia più possibilità di generare valore pubblico se inserito in un più ampio e consolidato sistema di gestione della performance.

2.3 Tipologie di *performance budgeting*

Le esperienze e i tentativi di implementare il *performance budgeting* hanno evidenziato come la cultura politico-amministrativa e le differenti priorità politiche, possano portare i diversi Paesi ad adottare modelli o approcci più o meno eterogenei (Curristine et al. 2007). Uno dei fattori più rilevanti nel promuovere l'utilizzo delle informazioni di performance per le

decisioni relative all'allocazione di risorse, è il metodo adottato per integrare le informazioni stesse nel budget dell'organizzazione. L'OCSE (2007, 2018) ha individuato tre possibili metodi e li ha classificati come segue:

- *Presentational performance budgeting*;
- *Performance-informed budgeting*;
- *Direct performance budgeting*.

Il modello *presentational performance budgeting* prevede l'integrazione di alcune informazioni relative alla *performance* (risultati o target) all'interno dei documenti finanziari dell'organizzazione, con lo scopo di aumentare il livello di trasparenza e *accountability* degli stessi. In questo modello l'impatto delle performance sul processo decisionale di allocazione delle risorse è piuttosto debole. L'integrazione si riduce ad una mera reportistica all'interno dei documenti finanziari di alcune informazioni legate alla performance (Jordan & Hackbart, 1999; Schick, 2003; De Vries et al. 2019).

Il modello *performance-informed budgeting* favorisce la creazione di legami indiretti tra le risorse allocate e le performance attese o generate. Questa opzione, pur non garantendo un peso robusto nel processo decisionale, rappresenta comunque un passo in avanti rispetto al modello precedente. Infatti, se nel primo modello l'impatto delle informazioni di performance sull'allocazione di risorse è pressoché inesistente, nel modello *informed* si palesa un tentativo più consapevole di supportare il processo decisionale con le informazioni di performance riferite all'efficienza e all'efficacia delle spese sostenute in precedenza (Schick, 2007; De Vries et al., 2019; Moynihan 2006, 2008). Questo secondo modello è stato riscontrato in Paesi provenienti tanto dalla tradizione amministrativa anglosassone che da quella napoleonica (Moynihan & Beazley, 2016). Il modello *performance-informed budgeting* è stato identificato come l'approccio più semplice e allo stesso tempo percorribile anche da parte del Fondo Monetario Internazionale (Robinson & Last, 2009), che ne ha sottolineato i benefici potenziali in termini di capacità di prioritizzazione della spesa, sottolineandone quindi gli impatti positivi, finalizzati alla disciplina fiscale. Prerequisito per il verificarsi di tali effetti è un processo di formazione di bilancio orientato almeno al medio termine (*medium term budgetary framework*¹) – il che implica la capacità di formulare correttamente obiettivi e indicatori relativi ai risultati ottenuti, facilitando il monitoraggio, e fornendo parametri di riferimento in base ai quali gli sviluppi di bilancio possono essere valutati nel tempo.

Infine, nel modello *direct performance budgeting* le informazioni di performance sono pienamente utilizzate in modo sistematico per decidere le allocazioni di risorse finanziarie in fase di pianificazione. Questo modello è usato in un numero limitato di Paesi OCSE e solo in specifici ambiti di policy (Scott, 2010).

In sintesi, da un'indagine recente dell'OCSE (2018) risulta che la maggior parte dei Paesi analizzati presenta approcci riconducibili ai primi due modelli. In particolare, Australia, Belgio, Germania, Danimarca, Spagna, Italia, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Turchia adottano un modello di *performance budgeting* riconducibile all'approccio *presentational*. Stati Uniti, Svezia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Corea del Sud, Giappone, Irlanda, Ungheria, Francia, Repubblica Ceca, Cile, Svizzera e Austria adottano un modello di *performance budgeting* riconducibile all'approccio *informed*. Infine, Canada, Estonia, Finlandia, UK, Islanda, Lituania, Messico e Norvegia adottano un modello di *performance budgeting* riconducibile all'approccio *direct*.

¹ I quadri di bilancio di medio termine (MTBF) sono definiti come quegli accordi fiscali che consentono al Governo di estendere l'orizzonte per l'elaborazione della politica fiscale oltre l'anno di riferimento della legge di bilancio.

2.4 Il ruolo essenziale della qualità degli obiettivi nel *performance budgeting*

Uno dei principali benefici derivanti dall'utilizzo delle informazioni di performance è quello di supportare i decisori nell'individuazione delle priorità strategiche delle organizzazioni e conseguentemente nella definizione degli obiettivi strategici ed operativi, in un ciclo virtuoso. La letteratura ha spesso indagato gli aspetti attinenti alla definizione degli obiettivi di performance di un'organizzazione, analizzandone per lo più le conseguenze sulla motivazione degli individui che ne fanno parte (Locke & Latham, 1990, 2002) e sottostimando il legame tra la corretta formulazione degli obiettivi stessi e gli aspetti attinenti alle questioni più strategiche (tra cui anche l'allocazione di risorse finanziarie e non). Da una prospettiva più ampia, la letteratura sulla *goal-setting theory* è concorde nell'affermare che obiettivi sfidanti da raggiungere sono maggiormente in grado di generare un cambiamento significativo rispetto alla situazione di partenza (Locke & Latham, 2006). Gli obiettivi devono essere definiti in modo chiaro, devono essere misurabili, e non devono essere ambigui (Bouckaert & Halligan, 2008).

Quindi il ruolo degli obiettivi di performance è essenziale nell'implementazione del *performance budgeting* e per questa ragione è opportuno che siano formulati in modo ampio, ma implementabile.

Misurare gli obiettivi di performance è un'operazione complessa poiché il loro raggiungimento è influenzato da molti fattori, anche esogeni alle attività delle organizzazioni che ne sono titolari oltre che da attori esterni all'amministrazione stessa.

Tale complessità inoltre è amplificata dal fatto che gli obiettivi possono includere sotto-obiettivi più operativi e, a loro volta, essere parte di gruppi di obiettivi più ampi riferibili ad una specifica policy o ad un servizio (Bleyen et al., 2017).

Una recente revisione e meta-analisi di 31 studi empirici su un totale di oltre 8.500 organizzazioni ha mostrato come la pianificazione strategica², che come descritto include quale passaggio chiave la formulazione degli obiettivi, ha un effetto positivo e significativo sulla performance organizzativa. Tale impatto è particolarmente rilevante quando quest'ultima è misurata in termini di indicatori di efficacia, piuttosto che di efficienza (George, Walker & Monster, 2019). Questi risultati evidenziano come la formulazione di obiettivi, quando definita in modo corretto, possa portare a risultati significativi anche nel contesto pubblico (Bryson, Berry, & Yang, 2010; George & Desmidt, 2014; Poister, Pitts, & Edwards, 2010).

Negli Stati Uniti, i direttori delle agenzie governative sono invitati ad identificare non più di otto obiettivi strategici per l'organizzazione; anche i Paesi Bassi hanno testato un approccio simile (Moynihan, 2016).

Come sostenuto da Cepiku (2018), è possibile imbattersi, anche nel settore privato, in strumenti più o meno sofisticati di misurazione delle performance a cui fanno seguito decisioni automatiche, ad esempio con riferimento all'allocazione delle risorse o agli avanzamenti di carriera. Nella stessa PA, tali strumenti potrebbero operare in maniera indipendente o in assenza dei sistemi di pianificazione strategica. Questo modo di agire è

² La fase di gestione delle strategie (o strategic management), dovendo integrare le fasi di formulazione e implementazione delle stesse, è solitamente basata sulla pianificazione, ma può essere molto più ampia. Secondo Poister (2010), la fase di gestione strategica include almeno: a) la pianificazione strategica; b) l'attività di *budgeting* e di misurazione e valutazione delle performance (viste come due fasi comuni al processo di implementazione) e c) il feedback tra queste due fasi per assicurare che il mandato e la *mission* dell'organizzazione vengano conseguiti.

potenzialmente disfunzionale, poiché gli indicatori di performance offrono una visione solo parziale dei risultati raggiunti.

Riprendendo il legame precedentemente esplicitato tra *performance budgeting* e pianificazione strategica, è possibile in sintesi dettagliare la definizione di quest'ultima quale un approccio deliberato alla formulazione delle strategie che include tipicamente: a) l'analisi del mandato istituzionale, della *mission* e della *vision* dell'organizzazione; b) la mappatura dell'ambiente interno ed esterno all'organizzazione al fine di identificare le questioni di rilevanza strategica, e c) la formulazione di obiettivi concreti e implementabili per l'attuazione delle strategie (Bryson & George, 2020).

Quindi una delle fasi essenziali per assicurare una corretta formulazione degli obiettivi è una mappatura sistematica dei mandati e dell'ambiente esterno. Nel paragrafo che segue, si propone una descrizione del quadro di riferimento di due fonti fondamentali per la pianificazione strategica soprattutto per ciò che concerne le Amministrazioni Centrali, quali il collegamento con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDG*) e lo sviluppo degli indicatori sul Benessere Equo e Sostenibile (BES).

3. Il Quadro di Riferimento per la formulazione degli obiettivi strategici: SDGs e BES

Con riferimento al focus di questo paragrafo, è utile ricostruire il quadro di riferimento delle priorità di policy, così come definito nelle LG 1/2017 del Dipartimento della funzione pubblica, evidenziandone l'orizzonte temporale di copertura e la misurabilità:

- Atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri; definisce su base annuale l'orientamento strategico dell'azione di Governo e ne individua gli indirizzi prioritari ed i risultati attesi, ma non contiene elementi espliciti che ne consentano la misurabilità;
- Documento di Economia e Finanza (DEF); con prospettiva annuale, ha debole collegamento con le dimensioni di performance effettivamente riconducibili al livello organizzativo;
- documenti di programmazione strategica contenenti ulteriori obiettivi di politiche pubbliche settoriali derivanti anche dagli impegni assunti dal Paese in sede comunitaria e internazionale; hanno orizzonte pluriennale e contengono obiettivi e target misurabili, ma sono tipicamente definiti a livello di singolo Ministero.

Per ciò che riguarda questo ultimo punto, è rilevante fare riferimento alla struttura di indicatori fornita dagli SDGs e dal progetto BES. Tali indicatori sono importanti nel contesto della misurazione delle performance per almeno due motivi:

- dal momento che rappresentano i vettori di realizzazione delle strategie sovranazionali che il Paese si è impegnato a raggiungere, incorporano valutazioni di impatto che gli obiettivi strategici delle singole Amministrazioni dovrebbero contribuire a raggiungere;
- costituiscono, inoltre, un rilevante strumento di coordinamento per ciò che riguarda policy complesse (ad esempio, quelle ambientali) che richiedono la collaborazione a livello sia orizzontale che verticale tra più Amministrazioni.

3.1 Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs)

La necessità di sostenere il dibattito sullo sviluppo sostenibile con un adeguato framework normativo, fronteggiata nel nostro Paese con scarso successo sin dal 2002 mediante l'approvazione con la deliberazione del CIPE n. 57 della "Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia", raggiunge un primo positivo approdo nella legge n. 221/2015 che obbliga il Governo ad elaborare la Strategia italiana di sviluppo sostenibile, per stabilire gli interventi da mettere in atto finalizzati al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Onu 2030, sottoscritti dall'Italia, insieme ai governi di altri 193 paesi.

Con l'approvazione dell'Agenda 2030 la comunità internazionale si è dotata di un ambizioso programma impegnandosi a raggiungere entro il 2030 diciassette obiettivi articolati in 169 target: sconfiggere la povertà, sconfiggere la fame, salute e benessere, istruzione di qualità, parità di genere, acqua pulita e servizi igienico-sanitari, energia pulita e accessibile, buona occupazione e crescita economica, innovazione e infrastrutture, ridurre le disuguaglianze, città e comunità sostenibili, consumo e produzione responsabili, lotta contro il cambiamento climatico, flora e fauna acquatica, flora e fauna terrestre, pace, giustizia e istituzioni solide, partnership per gli obiettivi.

Gli avanzamenti raggiunti dai paesi rispetto ai target fissati verranno monitorati ogni anno tramite circa 240 indicatori.

Altro risultato di rilievo è rappresentato dalla pubblicazione di un quadro delle corrispondenze tra le misure del disegno di Bilancio e gli indicatori di sviluppo sostenibile (SDGs) da parte del Governo a partire dal 2016.

L'importanza dell'Agenda 2030 nel dibattito pubblico italiano comincia a risultare sempre più visibile, ne è prova la pubblicazione da parte del Ministero dell'Ambiente del documento "Posizionamento italiano rispetto agli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030", avvenuta il 4 gennaio 2017 che oltre all'analisi molto dettagliata della situazione italiana rispetto agli SDGs, costituisce un'utile base di riflessione per l'individuazione dei criteri per integrare gli indicatori all'interno delle politiche.

Il contributo dell'Istat, incaricato dall'ONU di organizzare la produzione degli indicatori statistici SDGs a livello nazionale, si è concretizzato, in prima battuta, a dicembre del 2016 con la pubblicazione di un primo set di 95 indicatori e poi a maggio del 2017 con un aggiornamento di tale set che integra il primo gruppo di indicatori diffuso a dicembre, non solo aggiornando e ampliando le disaggregazioni, ma includendo anche 38 indicatori del BES. Il processo di definizione ha previsto, inoltre, il confronto con la società civile messo in atto sin dalla fase di avvio del processo e il coinvolgimento delle istituzioni regionali e di più di 200 ONG. L'applicazione della strategia avviene con il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri congiuntamente al Ministero dell'Ambiente e al Ministero degli Affari Esteri con funzioni di supporto: il primo si occupa di garantire un continuo contatto con la società civile coordinando il Forum per lo Sviluppo Sostenibile; il secondo ha cura di raccordare l'attuazione della Strategia con i documenti ufficiali di politica economica quali il Programma Nazionale di Riforma (PNR) e il Documento di Economia e Finanza (DEF).

La SNSvS si avvale di 5 Vettori di Sostenibilità, vale a dire ambiti trasversali con la funzione di leve per avviare, guidare, gestire e monitorare l'integrazione della sostenibilità nelle politiche, nei piani e nei progetti. La struttura della SNSvS annovera al suo interno cinque aree, le cosiddette "5P", dello sviluppo sostenibile proposte dall'Agenda 2030: Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership. Ognuna di queste prevede Scelte Strategiche e Obiettivi Strategici per l'Italia, in stretta connessione con gli SDGs dell'Agenda 2030. Le

scelte strategiche rappresentano le priorità cui l'Italia è chiamata a rispondere e tengono conto di ambiente, società ed economia, ossia le tre dimensioni della sostenibilità.

3.2 Gli indicatori BES

La novità più importante in tema di indicatori di benessere equo e sostenibile ai fini della valutazione delle politiche pubbliche è senz'altro rappresentata dalla legge n. 163/2016 di riforma del bilancio dello Stato, che inserisce gli indicatori di benessere equo e sostenibile nel ciclo di bilancio e nelle valutazioni di previsione delle azioni programmatiche di Governo. Il Governo, in base a quanto prescritto, è dunque tenuto a tener conto, oltre che delle tradizionali misure economiche, delle dimensioni del benessere ai fini della valutazione delle politiche pubbliche. La legge n.163/2016, che modifica la legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009, attribuisce infatti all'Istat il compito di rendere disponibili i dati degli indicatori selezionati relativi all'ultimo triennio, mentre al Ministero dell'economia e delle finanze quello di redigere due documenti. Il primo è l'allegato al DEF, nel quale, sulla base dei dati forniti dall'Istat, andranno riportati l'andamento negli ultimi tre anni degli indicatori di benessere equo e sostenibile selezionati e le previsioni, tendenziali e programmatiche, sull'evoluzione degli stessi indicatori nel periodo di riferimento del DEF, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica e dei contenuti del Programma Nazionale di Riforma; il secondo è una relazione che il Ministero deve presentare alle Commissioni parlamentari competenti di Camera e Senato entro il 15 febbraio di ogni anno contenente l'evoluzione dell'andamento degli indicatori sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio corrente. La legge prevede inoltre che gli indicatori siano adottati con decreto del MEF previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, espresso entro trenta giorni dalla trasmissione, o trascorso il termine anche in assenza dei pareri. A partire dal DEF 2018, è stata presa in considerazione la lista completa degli indicatori BES definita dal Comitato e approvata dalle Commissioni parlamentari competenti, composta da 12 indicatori. A partire dal 2019 in particolare, il PNR è stato ispirato in molti aspetti dalla dimensione BES e dagli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 concordata in sede ONU. Le finalità più rilevanti incluse nel PNR sono, infatti, sempre più ispirate ai driver di crescita sostenibile e inclusiva misurati dagli indicatori BES.

Grazie a tale dettato normativo, l'Italia è diventata il primo paese dell'Unione europea e del G7 ad includere nella propria programmazione di bilancio degli indicatori di benessere equo e sostenibile in aggiunta, ovviamente, al Prodotto interno lordo e l'Istat assume un ruolo fondamentale nella definizione degli indicatori. Secondo quanto previsto dalla legge, per compiere la scelta di tali indicatori, è stato istituito il Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile presso l'Istat, presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze o da un suo rappresentante e di cui fanno parte il presidente dell'Istat e il Governatore della Banca d'Italia o loro rappresentanti delegati e due esperti della materia di comprovata esperienza scientifica provenienti da università ed enti di ricerca.

L'innovazione introdotta a partire dal DEF 2017 è risultata fin da subito di vasta portata e gli obiettivi di difficile raggiungimento, pertanto in via sperimentale, sotto forma di esercizio preliminare, è stato selezionato un piccolo gruppo di indicatori incrementabili nel tempo.

Inizialmente sono stati scelti quattro indicatori, ritenuti significativi per la qualità della vita dei cittadini, per fornire informazioni sul benessere della società: il reddito medio disponibile aggiustato pro capite, l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile, il tasso di mancata partecipazione al lavoro, le emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti.

A regime, gli indicatori sono: il reddito medio disponibile aggiustato pro capite, l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile, l'indice di povertà assoluta, la speranza di vita in buona salute alla nascita, l'eccesso di peso, l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, il tasso di mancata partecipazione al lavoro, il rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli, l'indice di criminalità predatoria, l'indice di efficienza della giustizia civile (durata media effettiva in giorni dei procedimenti di cognizione civile ordinaria definiti dai tribunali), le emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti, l'indice di abusivismo edilizio.

A partire dal DEF 2018, è stata presa in considerazione la lista completa degli indicatori BES definita dal Comitato e approvata dalle Commissioni parlamentari competenti, composta da 12 indicatori: per 8 di questi è stata analizzata l'evoluzione recente, mentre per i primi 4, già considerati nel DEF 2017, sono stati elaborati anche gli scenari di previsione per il triennio successivo.

SEZIONE II – La metodologia e i risultati

4. Un modello di integrazione tra il ciclo della performance ed il ciclo economico finanziario

Come già evidenziato in premessa, l'obiettivo della ricerca è di elaborare possibili elementi metodologici di semplificazione nella prassi gestionale delle amministrazioni centrali al fine di garantire la coerenza e il pieno raccordo fra il ciclo della performance e quello della programmazione finanziaria di bilancio. In considerazione delle novità legislative introdotte e delle attuali criticità del sistema è stato quindi necessario esplicitare gli ambiti e le possibili modalità di integrazione

Come descritto in maniera approfondita nei successivi paragrafi, l'attenzione è stata rivolta ai principali documenti di programmazione da cui partono i due cicli, ossia il Piano della Performance (PdP) per il ciclo della performance e le Note Integrative (NI) per il ciclo di bilancio. Secondo il modello proposto e descritto nei successivi paragrafi l'integrazione tra questi due cicli dovrebbe avvenire a livello di obiettivi collegati secondo una logica funzionale tale da favorire una loro efficace integrazione.

4.1 La pianificazione strategica dell'amministrazione: il Piano della Performance e le Note Integrative

Il nuovo testo del d.lgs. 150/2009 introduce le categorie degli obiettivi generali e degli obiettivi specifici per il ciclo della performance: i primi (generali) sono determinati con eventuali Linee guida, adottate su base triennale con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; i secondi (specifici) sono definiti da ciascuna amministrazione nel proprio Piano, in coerenza con le priorità politiche espresse e con il quadro di riferimento nel quale l'amministrazione è chiamata ad agire nel triennio e nell'annualità successiva (vedi le LG 1/2017 pubblicate dal Dipartimento della Funzione Pubblica). Quindi il Piano della Performance (di seguito, PdP) rappresenta lo strumento di raccordo tra il processo di pianificazione strategica e il ciclo di gestione delle Performance nelle amministrazioni pubbliche centrali. In quanto tale, il PdP ha il ruolo di definire gli obiettivi di performance organizzativa dell'Ente sulla base dell'ambito strategico di riferimento (priorità politiche, mandato e missione istituzionale dell'Ente, contesto esterno e interno all'amministrazione, ruolo degli stakeholder) e dello stato delle diverse tipologie di risorse disponibili; mentre la Nota Integrativa (di seguito, NI) è un documento di ausilio alla programmazione dell'impiego delle risorse ordinarie pubbliche, che completa le informazioni fornite dal Bilancio dello Stato individuando le finalità ultime della spesa pubblica. La NI rappresenta quindi i risultati attesi da associare ai programmi e alle azioni di bilancio assegnate ai singoli Centri di Responsabili Amministrativa dell'Ente, insieme ai criteri di previsione e agli indicatori di misurazione di tali risultati.

Poiché entrambi i documenti originano dal medesimo processo di pianificazione, che ha avvio con la presentazione alle Camere del Documento di Economia e Finanza, le LG 1/2017 pubblicate dal Dipartimento della Funzione Pubblica suggeriscono che al fine di garantire l'integrazione fra i cicli della performance, del bilancio e della programmazione strategica, è opportuno che il quadro di riferimento, sia comune al Piano della performance e alla Nota

integrativa³. Ciò non implica necessariamente una automatica e sostanziale identità in sede di rappresentazione degli obiettivi⁴ del PdP e delle NI, che hanno caratteristiche e finalità tra loro differenti. Gli obiettivi specifici del PdP, in coerenza con le definizioni contenute nelle LG 1/2017 pubblicate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, hanno le seguenti caratteristiche:

- rappresentano le priorità strategiche che l'Amministrazione nel suo complesso si propone di conseguire;
- sono il risultato del più ampio processo di pianificazione e formulazione strategica, avendo come punto di riferimento ultimo gli impatti indotti sulla società al fine di creare valore pubblico;
- possono essere perseguiti da uno o più Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA);
- hanno come utenti finali i diversi livelli organizzativi dell'Amministrazione, gli stakeholder esterni e i cittadini.

Gli obiettivi di NI, in coerenza con le definizioni contenute nella Nota Tecnica 2 - Linee guida per la compilazione delle Note Integrative agli stati di previsione della Ragioneria Generale dello Stato - hanno le seguenti caratteristiche:

- devono rappresentare gli scopi più rilevanti che l'amministrazione intende conseguire con riferimento alla finalità della spesa;
- sono associati a un singolo programma di spesa, e formulati con riferimento alle sottostanti azioni di bilancio; queste ultime sono collegate agli stanziamenti;
- sono assegnati a un singolo CRA, in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo;
- hanno come utente finale il Parlamento.

Seppur le NI e i PdP dovrebbero condividere in linea di principio l'esistenza di un quadro di riferimento comune, la sezione di analisi del contesto del PdP e le stesse schede degli obiettivi specifici includono informazioni che non trovano rappresentazione all'interno delle NI. Ad esempio:

- il dettaglio della programmazione operativa, attraverso gli obiettivi annuali, con particolare riferimento ai piani di attività o alle iniziative progettuali che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi specifici;
- l'utilizzo delle risorse finanziarie addizionali rispetto a quelle ordinarie di bilancio (ad es. fondi derivanti dalla programmazione europea);
- l'analisi dello stato delle risorse (non solo finanziarie) e del contesto esterno;
- l'inquadramento delle filiere nelle quali l'amministrazione opera, con l'individuazione di opportuni indicatori;
- la rappresentazione del ruolo degli stakeholder con la valutazione partecipativa (LG 4/2019);

³ Tale quadro di riferimento va identificato attraverso le dinamiche esterne delle principali variabili riferite ai settori di intervento dell'amministrazione insieme alle dinamiche interne legate ad eventuali riconfigurazioni organizzative in atto nell'amministrazione e/o modifiche nelle competenze e nelle funzioni ad esse attribuite.

⁴ Relativamente al Piano della Performance, per obiettivi si intendono gli obiettivi specifici così come definiti dall' art. 5 comma 2 del d. lgs 150/2009. Per le Note Integrative, il riferimento è agli obiettivi sia strategici che strutturali.

- la presenza di obiettivi trasversali che riguardano più CRA;
- l'analisi dei rischi a livello di organizzazione;
- i processi di innovazione amministrativa e benessere organizzativo;
- il collegamento della performance organizzativa con il livello della performance individuale.

4.2 La metodologia d'integrazione tra obiettivi

Le due tipologie di obiettivi hanno finalità diverse e non manifestano una relazione logico-funzionale tra loro predefinita, dal momento che prendono ad oggetto perimetri differenti di rappresentazione delle attività e degli impatti attesi delle amministrazioni. Da tale considerazione emerge con chiarezza che per potenziare il raccordo tra il ciclo delle performance e quello di bilancio risulta essenziale massimizzare il livello di integrazione e coerenza tra le due tipologie di obiettivi.

Per massimizzare tale livello di integrazione il gruppo di ricerca ha deciso di partire dai collegamenti attualmente esistenti tra gli obiettivi dei due documenti di programmazione per un gruppo di amministrazioni centrali, applicando la metodologia dei casi studio multipli (Yin, 2003: 1) sulla base di un'analisi documentale (Bouckaert & Halligan, 2008). L'idea di base è di individuare e catalogare tutte le possibili tipologie di integrazione attualmente esistenti e ricondurli ad alcune categorie di riferimento (o 'ideal-tipi') da cui far partire la modellizzazione.

4.2.1 Costruzione del dataset degli obiettivi

Il gruppo di ricerca ha quindi svolto l'analisi documentale dei Piani della Performance e delle Note Integrative alla Legge di Bilancio per il triennio 2019-2021 relativamente a 12 ministeri⁵ costruendo un *dataset* degli obiettivi.

Nello specifico l'analisi dei PdP e delle NI nel triennio 2019-2021 che ha portato alla costruzione del *dataset* degli obiettivi ha riguardato i seguenti documenti:

- il Piano della Performance del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale con 26 obiettivi specifici;
- il Piano della Performance del Ministero Economia e Finanze con 19 obiettivi specifici;
- il Piano della Performance del Ministero per i Beni e le Attività Culturali ed il Turismo con 7 obiettivi specifici;
- il Piano della Performance del Ministero per l'Ambiente con 25 obiettivi specifici;
- il Piano della Performance per il triennio 2019-2021 del Ministero della Difesa con 14 obiettivi specifici;
- il Piano della Performance del Ministero della Giustizia con 15 obiettivi specifici;
- il Piano della Performance del Ministero dell'Interno con 30 obiettivi specifici;
- il Piano della Performance del Ministero della Salute con 20 obiettivi specifici;

⁵ Al momento dell'analisi (settembre 2019) il Piano della Performance del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali risultava non disponibile.

- il Piano della Performance del Ministero dello Sviluppo Economico con 23 obiettivi specifici;
 - il Piano della Performance del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti con 9 obiettivi specifici;
 - il Piano della Performance del Ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca con 28 obiettivi specifici;
 - il Piano della Performance del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con 7 obiettivi specifici.
-
- la Nota Integrativa alla Legge di Bilancio del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale con 26 obiettivi;
 - la Nota Integrativa a Legge di Bilancio del Ministero Economia e Finanze con 105 obiettivi;
 - la Nota Integrativa alla Legge di Bilancio del Ministero per i Beni e le Attività Culturali ed il Turismo con 30 obiettivi;
 - la Nota Integrativa alla Legge di Bilancio del Ministero per l’Ambiente con 25 obiettivi;
 - la Nota Integrativa alla Legge di Bilancio del Ministero della Difesa con 14 obiettivi;
 - la Nota Integrativa alla Legge di Bilancio del Ministero della Giustizia con 18 obiettivi;
 - la Nota Integrativa alla Legge di Bilancio del Ministero dell’Interno con 37 obiettivi;
 - la Nota Integrativa alla Legge di Bilancio del Ministero della Salute con 23 obiettivi;
 - la Nota Integrativa alla Legge di Bilancio del Ministero dello Sviluppo Economico con 26 obiettivi;
 - la Nota Integrativa a Legge di Bilancio del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti con 28 obiettivi;
 - la Nota Integrativa alla Legge di del Ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca con 29 obiettivi;
 - la Nota Integrativa a Legge di Bilancio per il triennio 2019-2021 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con 17 obiettivi.

All’esito complessivo dell’analisi documentale è stato possibile costruire un data set di 222 obiettivi specifici e 365 obiettivi di nota integrativa per un totale di 587 obiettivi.

4.2.2 Fasi della ricerca sull’associazione tra obiettivi

La ricerca sull’associazione tra obiettivi è stata articolata in due fasi: la prima fase ha riguardato la definizione delle categorie di riferimento, mentre nella seconda fase si è proceduto ad analizzare la descrizione dei singoli obiettivi.

In sintesi, la costruzione del *dataset*, dopo le opportune verifiche, ha consentito di desumere che tutte le possibili tipologie di collegamento fra obiettivi di Piano e obiettivi di Nota potevano essere ricondotte complessivamente a 4 categorie di associazione di seguito descritte (prima fase di ricerca):

- la categoria “Corrispondente”, nella quale la formulazione dell’obiettivo PdP equivale esattamente alla formulazione dell’obiettivo di NI;

- la categoria “Ricompreso”, in cui l’obiettivo di PdP è ricompreso in un obiettivo di NI più ampio;
- la categoria “Suddiviso”, in cui l’obiettivo di PdP è declinato in più obiettivi di NI;
- la categoria “Non associato”, in cui l’obiettivo di PdP non è associabile a nessuno obiettivo di NI.

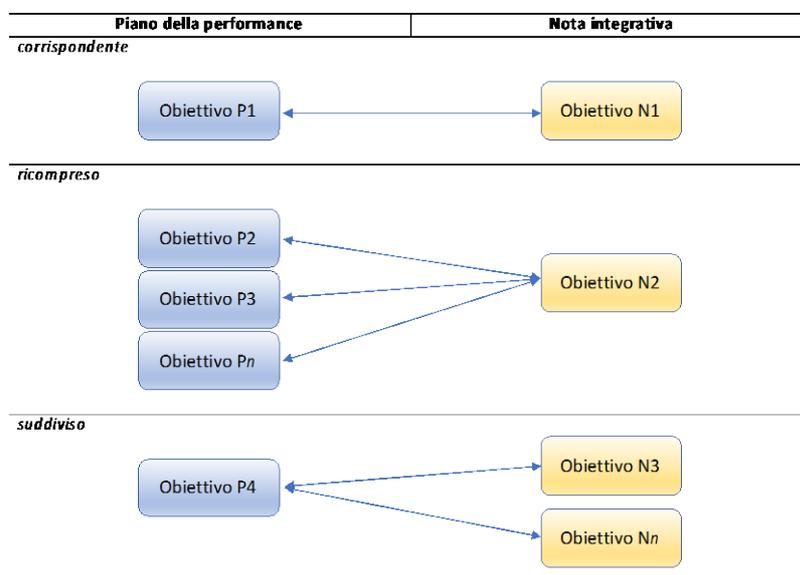


Figura 1 - Rappresentazione delle possibili logiche di collegamento tra obiettivi di PdP e NI

Nella seconda fase si è proceduto ad analizzare la descrizione dei singoli obiettivi specifici dei PdP (222) ed i singoli obiettivi di NI (365) di ognuno dei 12 Ministeri oggetto di studio in riferimento alle **4 categorie individuate nella fase 1 sulla base dei** seguenti criteri :

- a. formulazione;
- b. appartenenza ai medesimi Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA);
- c. indicazione, ove presente, delle priorità politiche collegate agli obiettivi di NI;
- d. analisi degli indicatori degli obiettivi di PdP e NI (e relative descrizioni) e Azioni sottostanti gli obiettivi di NI.

Per meglio comprendere le quattro categorie individuate, di seguito alcuni esempi di associazione per ogni tipologia di collegamento. Nello specifico nella Tabella 1 illustra un esempio di collegamento “corrispondente”, la Tabella 2 un esempio di collegamento “ricompreso”, la Tabella 3 un esempio di collegamento “suddiviso”.

Piano della performance 2019-2021 (MISE)	Nota Integrativa 2019-2021 (MISE)
(Obiettivo specifico 5) Promozione della crescita del sistema produttivo nazionale mediante politiche e interventi a sostegno delle imprese, dell'industria e della competitività	(Obiettivo strategico 5) Promozione della crescita del sistema produttivo nazionale mediante politiche e interventi a sostegno delle imprese, dell'industria e della competitività

Tabella 1 - Esempio di obiettivo di PdP e NI “corrispondente”

Piano della performance 2019-2021 (MIUR)	Nota Integrativa 2019-2021 (MIUR)
(Obiettivo specifico 1) Attività per potenziare e supportare la capacità di progettazione degli enti locali finalizzata a garantire la sicurezza delle strutture, l'adeguamento e il miglioramento sismico delle stesse e ad	(Obiettivo strategico 39) Miglioramento della sicurezza degli edifici scolastici delle scuole statali

assicurare la sostenibilità degli interventi, l'agibilità e la funzionalità degli ambienti di apprendimento	
(Obiettivo specifico 2) Adozione di misure per la verifica della sicurezza degli edifici scolastici quali: a) l'autorizzazione delle verifiche di vulnerabilità sismica; b) l'integrazione dei dati dell'anagrafe dell'edilizia scolastica con i dati della mappatura satellitare degli edifici scolastici realizzata dall'Agenzia Spaziale Italiana e dal Consiglio Nazionale delle Ricerche, per poter verificare eventuali spostamenti degli edifici e avviare tempestivamente i controlli; [...]	
(Obiettivo specifico 3) Programmazione e attuazione di un piano triennale di interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici, comprese le palestre e le strutture scolastiche sportive, per un sostanziale incremento della sicurezza nelle scuole, per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio destinato all'istruzione e per la realizzazione di un'edilizia scolastica innovativa.	

Tabella 2 - Esempio di obiettivo di PdP e NI "ricompreso"

Piano della performance 2019-2021 (MIBACT)	Nota Integrativa 2019-2021 (MIBACT)
(Obiettivo specifico 1) Rafforzare i presidi di tutela e di monitoraggio dell'insieme dei beni che costituiscono il patrimonio culturale e paesaggistico	(Obiettivo strategico 2) Recupero, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale
	(Obiettivo strategico 8) Salvaguardia, tutela, conservazione del patrimonio
	(Obiettivo strategico 9) Salvaguardia, tutela, conservazione del paesaggio e del patrimonio architettonico storico artistico e demotnoantropologico. Pianificazione e monitoraggio degli interventi di ricostruzione e restauro del patrimonio culturale dell'Italia centrale danneggiato dagli eventi sismici del 2016 e seguenti
	(Obiettivo strategico 24) assicurare la salvaguardia, la conservazione, la tutela del patrimonio culturale
	(Obiettivo strategico 39) Tutela dei siti UNESCO e monitoraggio dei relativi sistemi di gestione anche al fine di assicurare migliori forme di valorizzazione. Programmazione e monitoraggio della realizzazione di interventi applicati al patrimonio culturale e Piani di azione europei

Tabella 3 - Esempio di obiettivo di PdP e NI "suddiviso"

Rispetto a queste categorie è stato possibile delineare i punti di forza e debolezza riportati in dettaglio nella tabella che segue (Tabella 4).

Logica di collegamento	Punti di forza	Punti di debolezza
Corrispondente	<ul style="list-style-type: none"> - Presenza di un unico set di obiettivi ed indicatori comune ai due documenti - Spinta all' integrazione dei sistemi informativi che alimentano i due documenti 	<ul style="list-style-type: none"> - La formulazione identica degli obiettivi non è funzionale a rappresentare le diverse finalità dei due documenti - La definizione degli obiettivi è guidata dalla struttura della nota integrativa sia nei tempi che nelle modalità.
Ricompreso	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilità di differenziare il livello degli obiettivi nei due documenti 	<ul style="list-style-type: none"> - Rischio di elevata parcellizzazione degli obiettivi di PdP - Rischio di elevata eterogeneità delle azioni sottostanti l'obiettivo di NI
Suddiviso	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilità di differenziare il livello degli obiettivi nei due documenti - Evidenzia il collegamento fra obiettivi di piano e risorse finanziarie ordinarie stanziare per raggiungerli 	<ul style="list-style-type: none"> - Maggiore difficoltà nell'individuare il collegamento logico funzionale fra i due documenti
Nessuna corrispondenza		<ul style="list-style-type: none"> - Non permette il collegamento ed integrazione dei due documenti (cicli)

Tabella 4 - Punti di forza e debolezza delle logiche di collegamento

4.3 Raggruppamenti dei Ministeri sulla base delle associazioni tra obiettivi di PdP e NI

4.3.1 Risultati complessivi delle associazioni degli obiettivi di PdP e NI

Il risultato complessivo delle frequenze assolute delle associazioni è rappresentato nella tabella sottostante (Tabella 5) in cui si riporta il numero di obiettivi presenti nei PdP (2019-2021) e la loro ripartizione sulla base delle logiche di collegamento sopra definite.

Ministero	N. Ob. Piano	Corrispondente	Ricompreso	Suddiviso	Non associato
MIBAC	7	0	0	6	1
MLPS	7	3	1	3	0
MIT	9	1	0	8	0
MDIF	14	14	0	0	0
MG	15	15	0	0	0
MEF	19	10	6	2	1
MSAL	20	5	10	5	0
MISE	23	23	0	0	0
MATTM	25	25	0	0	0
MAECI	26	26	0	0	0
MIUR	28	6	15	1	6
MINT	30	30	0	0	0

Tabella 5 - Numero di obiettivi specifici (piano performance) per categorie/logiche di collegamento

Sulla base della tipologia di associazione tra obiettivi, i Ministeri possono essere riuniti in tre 3 gruppi diversi (vedi Tabella 6).

2019-2021 MINISTERO	RELAZIONE			
	CORRISPONDENTE	RICOMPRESO	SUDDIVISO	NON ASSOCIATO
MIN DIFESA	100%	0%	0%	0%
MIN GIUSTIZIA	100%	0%	0%	0%
MIN AMB	100%	0%	0%	0%
MAECI	100%	0%	0%	0%
MISE	96%	0%	0%	4%
MIN INTERNO	81%	0%	0%	19%
MEF	53%	32%	11%	4%
MIT	11%	0%	89%	0%
MIBACT	0%	0%	86%	14%
MIUR	21%	54%	4%	21%
MIN SALUTE	23%	45%	23%	9%
MIN LAVORO	43%	14%	43%	0%

Tabella 6 - Numero di obiettivi specifici (piano performance) per categorie/logiche di collegamento

Il primo gruppo è quello in cui la relazione prevalente fra obiettivi di PdP e di NI è di tipo corrispondente, ed è costituito dai seguenti Ministeri:

- Ministero della Difesa
- Ministero della Giustizia
- Ministero dell'Ambiente
- Ministero Affari Esteri e Cooperazione Internazionale
- Ministero dello Sviluppo Economico

- Ministero dell'Interno
- Ministero Economia e Finanza

Il secondo gruppo, in cui la relazione prevalente fra obiettivi di PdP e di NI è di tipo suddiviso, è costituito dai seguenti Ministeri:

- Ministero Infrastrutture e Trasporti
- Ministero Beni Culturali

Nel terzo gruppo, infine, la relazione prevalente fra obiettivi di PdP e di NI è di tipo ricompreso ed è costituito dai seguenti Ministeri:

- Ministero Istruzione, Università e Ricerca
- Ministero della Salute

Nel caso del Ministero del Lavoro, l'indagine rileva una eguale presenza di due diverse logiche di collegamento, corrispondente e suddiviso.

In sintesi, il raggruppamento più numeroso in termini di numero di amministrazioni è il primo, in cui la logica di collegamento fra gli obiettivi è di tipo corrispondente, ossia gli stessi obiettivi sono riportati sia nel PdP che nelle NI. Ciò, come descritto nella tabella sui punti di forza e debolezza delle diverse logiche di collegamento, fa sì che l'identica formulazione degli obiettivi non sia funzionale a rappresentare le diverse finalità dei due documenti (PdP e NI) e che la definizione degli obiettivi sia guidata dalla struttura della nota integrativa sia nei tempi che nelle modalità.

4.3.2 I risultati sulla qualità degli obiettivi di PdP e NI

L'attività di analisi delle logiche di collegamento fra gli obiettivi del PdP e di NI finora non ha tenuto in considerazione un'importante variabile, ossia la qualità della formulazione degli obiettivi inseriti nei due documenti. L'attribuzione di un tipo di collegamento ad una categoria piuttosto che ad un'altra potrebbe essere condizionata dal fatto che uno dei due obiettivi non sia correttamente formulato. Ciò ha portato il gruppo di ricerca ad effettuare un'ulteriore indagine di tipo qualitativo basandosi su quanto indicato dall'art. 5 del d.lgs. 150/2009, che prevede che gli obiettivi formulati debbano essere:

- **rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività**, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
- **specifici e misurabili** in termini concreti e chiari;
- tali da determinare un **significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati** e degli interventi;
- riferibili ad un **arco temporale determinato**, di norma corrispondente ad un anno;
- **commisurati ai valori di riferimento** derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- **confrontabili** con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Sulla base di quanto prima esposto sono stati identificati 5 criteri di valutazione rispetto ai quali sono stati valutati tutti gli obiettivi presenti nei PdP e NI per il triennio 2019-2021. Di seguito i criteri identificati:

- chiarezza
- rilevanza
- specificità
- misurabilità
- tensione al miglioramento continuo.

La valutazione complessiva, rispetto ai 5 criteri identificati, di ogni obiettivo analizzato è stata di tipo dicotomico (si/no), laddove per **si** si intende obiettivo valutato positivamente e per **no** obiettivo non conforme ai criteri identificati. Per ciascun obiettivo, i membri del gruppo di ricerca, suddivisi in due sotto-gruppi, hanno effettuato indipendentemente la valutazione sulla base dei criteri identificati. In caso di disaccordo, si è proceduto ad una terza valutazione di sintesi. La Tabella 7 riporta i risultati dell'analisi sulla qualità degli obiettivi dei PdP e NI (2019-2021).

Ministero	Piano Performance		Nota Integrativa	
	N. obiettivi	Valutazione positiva	N. obiettivi	Valutazione positiva
MIBACT	7	100%	30	60%
MLPS	7	29%	18	17%
MIT	9	44%	28	43%
MDIF	14	21%	14	21%
MG	15	50%	18	56%
MEF	19	37%	91	30%
MSAL	20	30%	23	61%
MISE	23	65%	25	56%
MATTM	25	44%	25	44%
MAECI	26	58%	26	58%
MIUR	28	7%	29	41%
MINT	30	53%	37	51%
Tot.	222	45%	364	45%

Tabella 7 - Risultati sull'analisi qualitativa sulla formulazione degli obiettivi

Dall'analisi emerge come, in media, poco meno della metà degli obiettivi formulati nei PdP e nelle NI siano stati valutati positivamente. Le principali cause delle valutazioni negative possono essere così riassunte:

- **mancanza di specificità** con riferimento tanto alla strategia dell'organizzazione (*mission* e priorità politiche) che ai bisogni collettivi da soddisfare attraverso il raggiungimento dell'obiettivo;
- **formulazione che descrive processi o attività** (in molti casi caratterizzati da ordinarietà) che non descrivono il miglioramento atteso dal raggiungimento dell'obiettivo;
- **scarsa chiarezza** dovuta alla presenza implicita di più obiettivi all'interno della formulazione.

Il successivo passaggio è stato il confronto fra questo dato, ossia la qualità della formulazione degli obiettivi, e l'analisi delle logiche di collegamento fra gli obiettivi. Il risultato è riportato nella Tabella 8.

2019-2021 MINISTERO	PIANO PERFORMANCE			NOTA INTEGRATIVA			RELAZIONE			
	TOT OB SP	OB VAL	Punteggio	TOT OB	VAL OB	Punteggio	CORRISPONDENTE	RICOMPRESO	SUDDIVISO	NON ASSOCIATO
MIN DIFESA	14	3	21%	14	3	21%	100%	0%	0%	0%
MIN GIUSTIZIA	14	7	50%	18	10	56%	100%	0%	0%	0%
MIN AMB	25	11	44%	25	11	44%	100%	0%	0%	0%
MAECI	26	15	58%	26	15	58%	100%	0%	0%	0%
MISE	23	15	65%	25	14	56%	96%	0%	0%	4%
MIN INTERNO	30	16	53%	37	19	51%	81%	0%	0%	19%
MEF	19	7	37%	91	27	30%	53%	32%	11%	4%
MIT	9	4	44%	28	12	43%	11%	0%	89%	0%
MIBACT	7	7	100%	30	18	60%	0%	0%	86%	14%
MIUR	28	2	7%	29	12	41%	21%	54%	4%	21%
MIN SALUTE	20	6	30%	23	14	61%	23%	45%	23%	9%
MIN LAVORO	7	2	29%	18	3	17%	43%	14%	43%	0%

Tabella 8 - Confronto qualità obiettivi fra raggruppamenti

In media la percentuale di formulazione corretta degli obiettivi è la seguente:

- 47% per i PdP e 45% per le NI per i Ministeri appartenenti al I primo raggruppamento - in cui la logica di relazione prevalente è di tipo corrispondente;
- 72% per i PdP e 51% per le NI per i Ministeri appartenenti al secondo raggruppamento - in cui la logica di relazione prevalente è di tipo suddiviso;
- 19% per i PdP e di 51% per le NI per i Ministeri appartenenti al terzo raggruppamento - in cui la logica di relazione prevalente è di tipo ricompreso;

L'analisi mostra come il risultato migliore in termini di formulazione degli obiettivi è presente nel secondo raggruppamento - in cui la logica di relazione prevalente è suddivisa - mentre quello peggiore si riscontra nel terzo raggruppamento - in cui la logica di relazione prevalente è ricompreso. Tuttavia bisogna evidenziare che non è possibile attuare una generalizzazione dei risultati per via della disomogenea numerosità dei raggruppamenti.

4.3.3 Indicazioni metodologiche per la scelta del modello d'integrazione

Fermo restando che tutte e quattro le tipologie di associazione tra gli obiettivi possono essere legittimamente impiegate, il modello "suddiviso" appare sia in base all'analisi empirica appena illustrata che negli orientamenti della letteratura riportati nel paragrafo 1 (Poister, 2010; George, Walker & Monster, 2019; Bryson & George, 2020), quello maggiormente adatto a rappresentare in maniera coerente le relazioni tra i due documenti, in quanto:

- permette di definire una logica funzionale fra gli obiettivi specifici contenuti nel PdP, inteso come risultato del più ampio processo di pianificazione e formulazione strategica, e gli obiettivi di NI associati alle azioni e ai programmi di spesa, che misurano il contributo delle risorse di bilancio ordinario al raggiungimento degli obiettivi specifici;
- è coerente con la previsione che l'obiettivo specifico potrà essere perseguito da più CRA all'interno dell'organizzazione, mentre l'obiettivo di NI deve essere associato ad un singolo CRA;
- è coerente con l'indicazione che l'obiettivo specifico è perseguito attraverso una combinazione di forme e contributi finanziari e non finanziari, e che tra le risorse finanziarie quelle derivanti dal bilancio ordinario rappresentato nelle NI sono solo una parte, seppure rilevante;
- è coerente con la tempistica definita dalle LG 1/2017 per l'integrazione del ciclo di performance e del ciclo economico-finanziario, che prevede la definizione degli obiettivi specifici entro la fine di luglio (n-1). Questi orientano i contenuti della Nota integrativa al bilancio i cui obiettivi dovranno essere presentati entro il 20 ottobre ed essere approvati entro la fine di dicembre da parte del Parlamento;
- è compatibile con l'attuale struttura dei due documenti;
- è flessibile, e comprende anche l'ipotesi in cui un obiettivo specifico possa corrispondere ad un obiettivo di nota integrativa associato ad un programma di spesa particolarmente rilevante per l'amministrazione.

Nella figura seguente è rappresentato schematicamente il collegamento logico – funzionale fra gli obiettivi specifici e gli obiettivi di nota integrativa secondo il modello suddiviso.

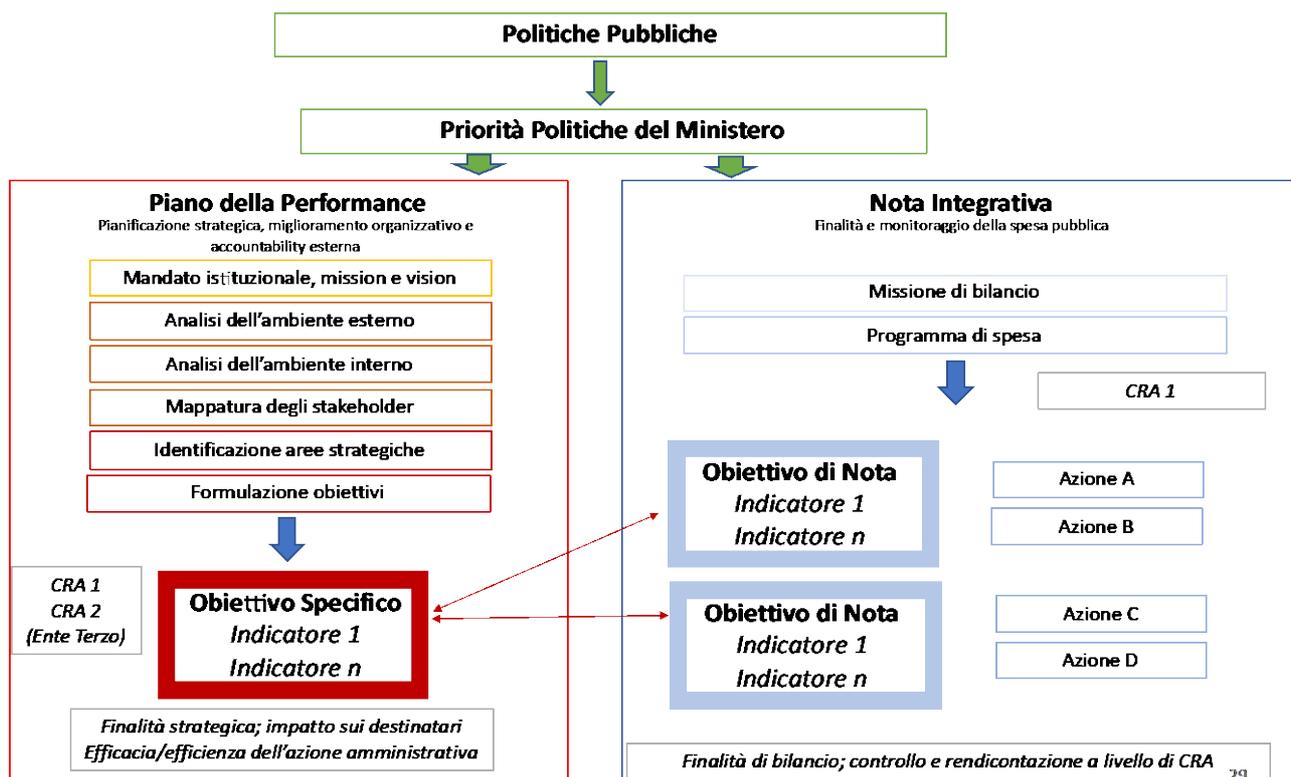


Figura 2 - Modello di collegamento logico-funzionale tra obiettivi di PdP e di NI⁶

4.4 Proposta di un modello d'integrazione sulla base di un caso di studio

Per chiarire meglio la logica funzionale che lega gli obiettivi specifici e obiettivi di NI secondo il modello suddiviso, e che in conclusione porta a preferirlo si riporta l'associazione costruita a partire dai contenuti del PdP e NI del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) per il periodo 2019-2021 (Si veda Figura 3).

⁶ La figura 2 è un aggiornamento della figura contenuta nel box 3 delle LG 1/2017 del DFP.

RAPPRESENTAZIONE OBIETTIVO NEL PIANO PERFORMANCE - MINISTERO DEI TRASPORTI

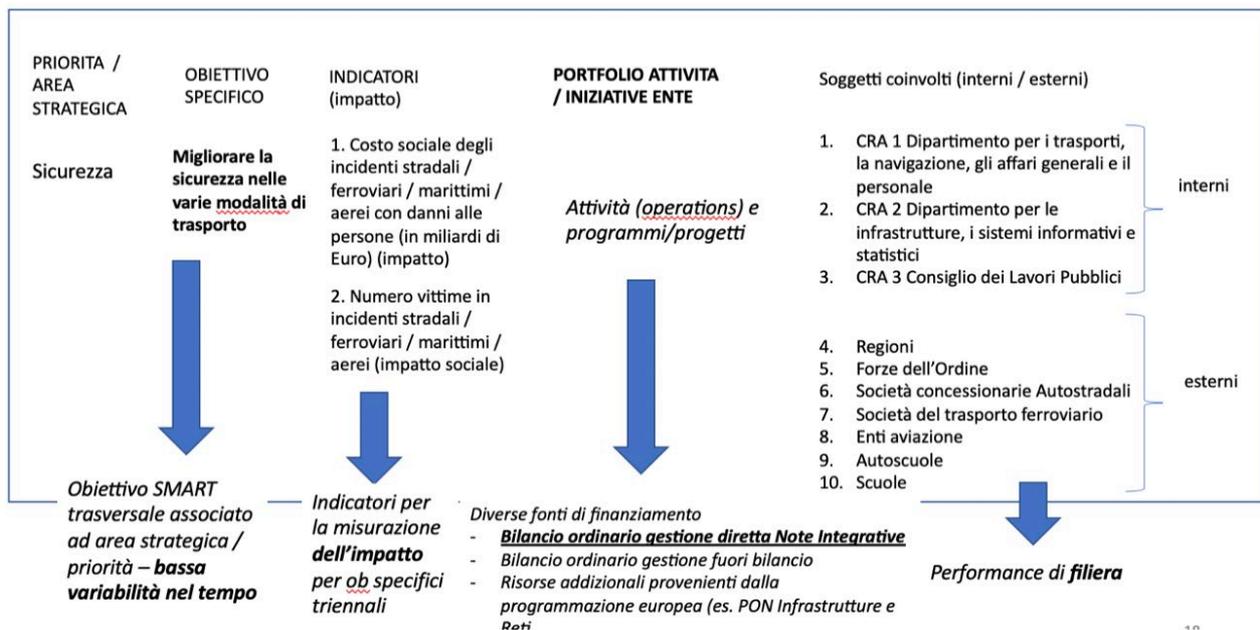


Figura 3 - Rappresentazione obiettivo nel Piano della Performance - Ministero dei Trasporti

La Figura 3 riporta la rappresentazione di un obiettivo specifico nel Piano della Performance del MIT formulato in coerenza con quanto previsto dalle LG 1/2017.

L'obiettivo in questione è descritto dal MIT nel seguente modo: “Migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto”.

Gli indicatori corrispondenti sono: il costo sociale degli incidenti con danni alle persone (in miliardi di euro)² e il numero vittime in incidenti, identificati entrambi come indicatori di impatto.

L'insieme (portfolio) di attività/iniziativa per il conseguimento dell'obiettivo specifico⁷ è costituito da: Attività/progetti finanziati dal bilancio ordinario, attività relative a gestione fuori bilancio, attività/progetti finanziate da risorse aggiuntive provenienti dalla programmazione europea ed altre attività / iniziative.

Inoltre, il raggiungimento dell'obiettivo specifico dipenderà dal contributo di diverse unità organizzative sia interne all'amministrazione che esterne alla stessa. In merito ai soggetti interni coinvolti nella realizzazione dell'obiettivo sono state individuate le presenti unità organizzative: il CRA n.1 corrispondente al Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale; il CRA n. 2 corrispondente al Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici; il CRA n.3 corrispondente al Consiglio dei Lavori Pubblici. Mentre i principali soggetti esterni all'amministrazione coinvolti nella sua realizzazione sono: le Regioni, le Forze dell'Ordine, le Società concessionarie Autostradali, le Società del trasporto ferroviario, gli Enti aviazione, le Autoscuole, le Scuole.

⁷ Le modalità di rappresentazione del portfolio di iniziative per il conseguimento dell'obiettivo specifico può variare e non seguire esclusivamente la suddivisione per fonte di finanziamento. È possibile che le iniziative possano essere finanziate contemporaneamente da diverse fonti di finanziamento (es. principio addizionalità programmazione europea). In questo caso si può scegliere di rappresentare nel PdP le iniziative indipendentemente dalla fonte di finanziamento, secondo la natura (es. progetti ed attività correnti) oppure secondo la logica dei macro-processi (cfr. LG 1/2017, pag. 9), riportando la fonte di finanziamento come ulteriore specifica.

In particolare, per quanto riguarda le unità organizzative interne (CRA n. 1, n.2 e n. 3), queste si avvarranno, per una parte, delle risorse finanziarie allocate all'interno della nota integrativa al bilancio per il conseguimento dell'obiettivo specifico individuato. È quindi necessario evidenziare secondo una logica funzionale come queste risorse finanziarie contribuiscano al raggiungimento dell'obiettivo specifico definito nel PdP. D'altra parte, l'obiettivo specifico rappresenta anche la finalità ultima della spesa a questo associata.

In maniera corrispondente nelle NI ogni programma di spesa è associabile ad un solo CRA. Relativamente all'obiettivo specifico **“Migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto”** vi è una possibile lista (non esaustiva) dei CRA e dei relativi programmi associabili:

- CRA 1 - Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale
 - o Programma: Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale (013.001)
 - o Programma: Autotrasporto ed inter-modalità (013.002)
- CRA 2 - Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici
 - o Programma: Sistemi stradali, autostradali ed intermodali (014.011)
- CRA 3 – Consiglio dei Lavori Pubblici
 - o Programma: Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni (014.009)

In relazione ai programmi si trovano le azioni - a cui sono associati gli stanziamenti.

Gli obiettivi di NI sono associati a singole azioni (o gruppi di azioni) con la funzione di definire il risultato atteso del singolo stanziamento, misurato da idonei indicatori di realizzazione fisica, finanziaria o di efficienza o efficacia (quantitativa), ma non di impatto; in quanto questo è meglio rappresentato dall'obiettivo specifico (e relativi indicatori) in quanto più ampio e trasversale sia ai CRA che ai programmi.

Nel nostro esempio **i CRA utilizzeranno i programmi indicati e relative azioni per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo specifico definito nel PdP “Migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto”, che rappresenterà anche la finalità ultima dei programmi di spesa associati.**

Di seguito un esempio (Figura 4) in cui ai programmi di spesa che contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo specifico **“Migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto”** sono stati associati obiettivi di NI e relativi indicatori idonei a misurare i risultati ottenuti dagli stanziamenti associati all'azione/i sottostanti.

PIANO	NOTE INTEGRATIVE - MINISTERO DEI TRASPORTI					
	PROGRAMMA	OBIETTIVO	INDICATORI	AZIONE	STANZIAMENTO	CRA
PRIORITA' / AREA STRATEGICA Sicurezza OBIETTIVO SPECIFICO Migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto ↓ 1. Costo sociale degli incidenti con danni alle persone (in miliardi di Euro) (impatto) 2. Numero vittime in incidenti (impatto sociale)	Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale (013.001)	Migliorare la prevenzione dell'incidentalità al fine di migliorare la sicurezza stradale	Numero di iniziative realizzate Numero di enti coinvolti	Interventi per la sicurezza stradale	33.506.172€	Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale
		Rendere più efficaci i controlli sulle imprese autorizzate ad erogare i servizi per gli automobilisti	Numero di controlli di conformità sulle imprese di settore / programmati Numero di controlli ed ispezioni sugli sportelli telematici dell'automobilista,	Regolamentazione della circolazione stradale e servizi di motorizzazione	260.084.106€	
	Autotrasporto ed intermodalità (013.002)	Ottimizzare le procedure per la sicurezza della circolazione, per i provvedimenti ed autorizzazioni per il trasporto su strada di persone e merci	Numero operazioni di controllo dei veicoli commerciali Autorizzazioni rilasciate per il trasporto comunitario ed internazionale di merci e passeggeri Percentuale di avanzamento della spesa prevista per gli incentivi alle imprese di autotrasporto	Sistemi e servizi di trasporto intermodale Interventi in materia di autotrasporto	25.411.004 € 345.472.186€	
		Sistemi stradali, autostradali ed intermodali (014.011)	Miglioramento delle attività di controllo e monitoraggio della rete autostradale in concessione	Numero di chilometri di strade in gestione ANAS controllati in alto rendimento (parametri di stato "pavimentazioni") / programmato Risorse erogate / programmate Esito controlli	Infrastrutture stradali e autostradali in gestione ANAS e relative intermodalità	
	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni (014.009)	Miglioramento della qualità della progettazione e della sicurezza delle costruzioni infrastrutturali	Numero certificazioni, ispezioni e vigilanza sui prodotti da costruzione / programmato (quantitativo) Qualità delle ispezioni (qualitativo) Risultati delle ispezioni (qualitativo)	Supporto al miglioramento della qualità della progettazione e della sicurezza delle costruzioni	7.666.268€	Consiglio superiore dei lavori pubblici 21
					1.222.461.937 €	

Figura 4 - Collegamento obiettivi di NI e PdP - Ministero dei Trasporti

Dalla Figura 4 si può vedere come al CRA n.1 identificato con il Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale venga associato il Programma “Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale” n. 013.001, che prevede due obiettivi.

L’Obiettivo n. 1 è descritto nel seguente modo “Migliorare la prevenzione dell'incidentalità stradale” ed ha come indicatori associati di NI:

- il numero di iniziative realizzate;
- il numero di enti coinvolti;
- le risorse erogate/programmate;
- la qualità delle iniziative realizzate (*survey*).

A questo obiettivo si può associare l’azione n. 1: “Interventi per la sicurezza stradale” per cui sono previsti stanziamenti per €33.506.172.

L’Obiettivo n. 2 viene descritto nel seguente modo: “Rendere più efficaci i controlli sulle imprese autorizzate ad erogare i servizi per gli automobilisti” a cui sono associati i seguenti indicatori di NI:

- numero di controlli di conformità sulle imprese di settore/programmati;
- numero di controlli ed ispezioni sugli sportelli telematici dell'automobilista.

A questo obiettivo è associata l’azione n. 2: “Regolamentazione della circolazione stradale e servizi di motorizzazione” per un importo previsto di €260.084.106.

Allo stesso CRA viene associato anche il programma: “Autotrasporto ed inter-modalità” n. 013.002 a cui corrisponde l’Obiettivo 3-4: “Ottimizzare le procedure per la sicurezza della circolazione e per i provvedimenti ed autorizzazioni per il trasporto su strada di persone e merci” a cui sono associati gli indicatori: numero operazioni di controllo dei veicoli commerciali, autorizzazioni rilasciate per il trasporto comunitario ed internazionale di merci e passeggeri, percentuale di avanzamento della spesa prevista per gli incentivi alle imprese di autotrasporto”, riconducibile all’azione n. 3 “Sistemi e servizi di trasporto intermodale” per un importo di €25.411.004 e all’azione n. 4 “Interventi in materia di autotrasporto” per un importo di €345.472.186.

Al CRA n. 2 che corrisponde al Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici è associato il Programma “Sistemi stradali, autostradali ed intermodali “ n. 014.011, relativo all’ Obiettivo n. 5 di NI descritto come “Miglioramento delle attività di controllo e monitoraggio della rete autostradale in concessione” misurato dai seguenti indicatori:

- numero di chilometri di strade in gestione ANAS controllati in alto rendimento (parametri di stato "pavimentazioni") / programmato;
- risorse erogate / programmate;
- esito controlli.

A cui corrisponde l’azione n. 5 “Infrastrutture stradali e autostradali in gestione ANAS e relative inter-modalità” per un importo previsto di €550.322.201.

Il CRA n.3 che corrisponde al Consiglio superiore dei lavori pubblici è associato il Programma “Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni” n. 014.009, relativo all’Obiettivo n. 6 di NI descritto come: “Miglioramento della qualità della progettazione e della sicurezza delle costruzioni infrastrutturali” a cui vanno associati i seguenti indicatori:

- numero certificazioni;
- ispezioni e vigilanza sui prodotti da costruzione / programmato;
- qualità delle ispezioni;
- risultati delle ispezioni.

A questi va riferita l’azione n.6 “Supporto al miglioramento della qualità della progettazione e della sicurezza delle costruzioni” per un importo previsto di €7.666.268.

Sulla base di questo esempio è agevole ricondurre ogni obiettivo di NI ad un più ampio obiettivo di PdP. Il primo obiettivo, quello di NI, misura cosa si è effettivamente realizzato in termini quantitativi e qualitativi, con lo stanziamento di bilancio associato ad ogni azione, mentre il secondo, quello di PdP, misura attraverso idonei indicatori, il raggiungimento degli obiettivi dell’organizzazione perseguiti da una pluralità di soggetti, iniziative e risorse, tra cui quelle finanziarie stanziata in bilancio.

In sintesi, nel modello suddiviso:

1. gli obiettivi e gli indicatori di NI collegati alle azioni, misurano i risultati attesi (es. “Migliorare la prevenzione dell’incidentalità”) attraverso iniziative ed attività finanziate dagli stanziamenti di bilancio (es. €33.506.172);
2. questi risultati devono contribuire al raggiungimento degli impatti delle politiche pubbliche, che sono rappresentati nel PdP, attraverso gli obiettivi specifici e relativi indicatori (es. “Migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto”);
3. gli obiettivi specifici rappresentano in maniera più adeguata gli impatti delle politiche pubbliche in quanto vengono perseguiti dall’Amministrazione nel suo complesso, attraverso l’utilizzo degli stanziamenti finanziari, ma anche di risorse non finanziarie (competenze, risorse intangibili, collaborazione con stakeholder esterni, filiere di policy e partnership con altre amministrazioni, ecc..).

Per rappresentare il quadro sinottico di collegamento fra obiettivi specifici ed obiettivi di nota integrativa è utile inserire un quadro di collegamento nel PdP come riportato nella Tabella 9.

Piano della Performance		Nota Integrativa			
Priorità	Obiettivo Specifico	Programma di spesa	Obiettivo	Azione	Stanziamiento
Sicurezza	Migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto	Sviluppo e sicurezza della mobilità' stradale (013.001)	Migliorare la prevenzione dell'incidentalità al fine di migliorare la sicurezza stradale	Interventi per la sicurezza stradale	33.506.172 €
			Rendere più efficaci i controlli sulle imprese autorizzate ad erogare i servizi per gli automobilisti	Regolamentazione della circolazione stradale e servizi di motorizzazione	260.084.106 €
		Autotrasporto ed intermodalita' (013.002)	Ottimizzare le procedure per la sicurezza della circolazione, per i provvedimenti ed autorizzazioni per il trasporto su strada di persone e merci	Sistemi e servizi di trasporto intermodale	25.411.004 €
				Interventi in materia di autotrasporto	345.472.186 €
		Sistemi stradali, autostradali ed intermodali (014.011)	Miglioramento delle attività di controllo e monitoraggio della rete autostradale in concessione	Infrastrutture stradali e autostradali in gestione ANAS e relative intermodalità	550.322.201 €
Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni (014.009)	Miglioramento della qualità della progettazione e della sicurezza delle costruzioni infrastrutturali	Supporto al miglioramento della qualità della progettazione e della sicurezza delle costruzioni	7.666.268 €		

Tabella 9 - Quadro sinottico di collegamento fra obiettivi di PdP e NI nel caso del MIT

Invece in NI, sarà necessario associare ad ogni obiettivo, oltre alla priorità e alle azioni, l'obiettivo specifico a cui contribuisce come rappresentato nella Figura 5.

NOTE INTEGRATIVE	
Scheda indicatori per obiettivo	
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	
<p>Missione: 2 - Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto (013) Programma: 2.1 - Sviluppo e sicurezza della mobilità' stradale (013.001) DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE</p>	
<p>OBIETTIVO</p>	
<p>Obiettivo: Migliorare la prevenzione dell'incidentalità stradale</p> <p>Le attività che la Direzione Generale pone in essere per il raggiungimento dell'obiettivo sono molteplici: attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale, omologazione dei dispositivi segnaletici di regolazione della circolazione e di controllo delle infrazioni nonché omologazione di dispositivi di ritenuta stradale, comunicazione in materia di sicurezza stradale attraverso campagne informative ed educative ed elaborazione progetti, attività, iniziative ed eventi in materia di educazione stradale, gestione della base dati degli eventi di traffico e conduzione della Centrale operativa del CCISS, attiva h24 365/365, per l'erogazione dei servizi di infomobilità. Le suddette attività sono rivolte a tutte le categorie di utenti della strada, al fine di migliorare la sicurezza della circolazione.</p>	
<p>Obiettivo collegato alla priorità politica: Sicurezza</p>	
<p>Obiettivo collegato all'obiettivo specifico: Migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto</p>	
<p>Azioni Correlate: 3 - Interventi per la sicurezza stradale</p>	

Figura 5 - Modello suddiviso: rappresentazione del collegamento fra obiettivi di NI e obiettivi specifici del PdP (caso MIT)

Infine, per facilitare l'adozione di questo modello di collegamento logico-funzionale fra gli obiettivi dei due documenti è necessario che:

- l'obiettivo specifico nel PdP sia **formulato in maniera ampia**, rispettando i criteri SMART, ed in modo da permettere la misurazione di risultati d'impatto a cui contribuisce la singola organizzazione;
- le diverse attività dell'ente siano raggruppate in aree o gruppi omogenei preferibilmente attraverso il concetto di **area strategica/KPA/priorità** a cui associare gli obiettivi specifici;
- i programmi di spesa siano definiti aggregando per quanto possibile **attività omogenee legate ad uno specifico settore / area tematica**;

- all'interno dei programmi di spesa, l'obiettivo di NI sia associato ad un'azione in modo da poterne più facilmente misurare il suo raggiungimento attraverso indicatori di realizzazione fisica, finanziaria di efficienza o efficacia (quantitativa). In altri termini è consigliabile **associare 1 obiettivo ad 1 azione** (Programma 1, Obiettivo 1, Azione 1 / Programma 1, Obiettivo 2, Azione 2);
- l'obiettivo specifico e gli obiettivi di NI siano **fissati per il triennio**, ma vengano definiti target diversi per ogni anno. Nel caso in cui un obiettivo di NI fosse modificato all'interno del triennio è comunque necessario che il nuovo obiettivo sia collegato ad uno degli obiettivi di PdP esistenti;
- sia definito un **efficace processo di coordinamento** tra i responsabili della formulazione e redazione del PdP e delle NI.

5. Validità dei risultati del modello a consuntivo (relazione della performance e note integrative allegate al rendiconto)

Un adeguato collegamento logico e funzionale tra gli obiettivi di PdP e di NI rappresenta uno dei driver per una rappresentazione integrata dei consuntivi annuali sui risultati conseguiti. Già oggi, infatti, le Linee guida n. 3/2018 di Funzione Pubblica definiscono la Relazione sulla Performance come “un documento che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse”. Tuttavia, è possibile notare come in larga parte delle Relazioni le considerazioni sulle risorse finanziarie trovino rappresentazione separata. In parallelo, le Note Integrative a consuntivo seguono la struttura di quelle a preventivo, riportando il piano degli obiettivi, che espone l'analisi e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi di spesa indicati nella nota integrativa di previsione, esponendo i principali fatti della gestione - motivando cioè gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicati nel rendiconto generale dello Stato.

Nell'ottica di un potenziamento dell'utilizzo delle informazioni di performance, e di una maggiore *accountability* interna ed esterna, sarebbe consigliabile l'inclusione di un quadro sinottico di collegamento tra obiettivi di Piano e di Nota come quello riportato in Tabella 9 anche nella Relazione sulla Performance. Tale quadro consentirebbe di rendere effettivo il ruolo delle Relazioni come *locus* del monitoraggio, consentendo di effettuare valutazioni su eventuali scostamenti negli impegni di spesa in maniera sinergica rispetto all'avanzamento sui target per gli obiettivi; ciò potrebbe inoltre essere utilmente integrato dalle considerazioni rispetto a fondi extra bilancio (come i finanziamenti europei) che, al momento, in alcune Relazioni sono condotte a parte.

Allo stesso tempo, per poter essere pienamente utile, una tale integrazione a consuntivo non può prescindere da alcune delle condizioni riportate poco sopra, in particolare:

- associare un obiettivo a una azione nelle NI; tale condizione può non essere indispensabile nel caso di adozione del modello ‘Corrispondente’ e, in effetti, alcuni Ministeri appartenenti a tale cluster già nelle Relazioni 2018 hanno adottato un quadro di sintesi simile (es. il MISE);
- adottare obiettivi specifici stabili per il triennio, in modo tale da rendere comparabili tra loro le Relazioni e i Consuntivi nel periodo.

Conclusioni

La ricerca presentata nelle pagine precedenti ha preso avvio dalla considerazione dell'importanza, nella gestione strategica e operativa della pubblica amministrazione italiana, dell'integrazione tra ciclo di bilancio e ciclo della performance, come prescritto dai riferimenti normativi citati in apertura (da ultimo, il d. lgs. 74/2017 e le relative Linee guida pubblicate dal Dipartimento della Funzione Pubblica) e sottolineato dalla letteratura sul *performance budgeting* (Bleyen, 2017; Mauro, 2019; Moynihan, 2016). In particolare, la letteratura identifica gli obiettivi strategici e i relativi indicatori come il vettore più adatto per assicurare il coordinamento e la coerenza tra i due cicli.

L'analisi condotta sullo stato dell'arte esistente ad oggi nei Ministeri italiani ha consentito di presentare una diversità di approcci, riconducibili schematicamente a quattro macro-categorie principali di integrazione (corrispondente, ricompreso, suddiviso, non associato).

Di queste, si sono valutati i punti di forza e debolezza, anche alla luce della letteratura aziendale, nell'ottica della migliore integrazione fra i cicli; giungendo alla conclusione secondo cui il modello definito 'suddiviso', in cui un obiettivo specifico ampio di Piano sia alimentato da più obiettivi di Nota Integrativa, possa essere la modalità che assicura un collegamento logico-funzionale più virtuoso ed efficace – fermo restando che tutte le modalità di collegamento sono ad oggi legittimamente utilizzabili.

La logica 'suddivisa' ha il potenziale di esprimere al meglio l'ampiezza delle priorità strategiche della PA rappresentate dagli obiettivi e indicatori di performance organizzativa riportati nel Piano, che possono includere la trasversalità tra più strutture organizzative, i processi di innovazione amministrativa e le fonti di finanziamento non necessariamente rendicontate nel Bilancio ordinario, ponendoli in posizione di collegamento puntuale con gli obiettivi e indicatori di Nota Integrativa. Questa impostazione avrebbe il pregio di garantire una sinergia sia in sede di programmazione che di rendicontazione a consuntivo. Anche attraverso l'esempio applicativo riportato, si è mostrato come una progressiva diffusione di questo approccio possa agevolare una transizione del sistema italiano di *performance budgeting* da un modello *presentational* a uno *performance-informed*, in linea con le raccomandazioni di organismi sovranazionali come OCSE e IMF.

Bibliografia

Anessi-Pessina, Eugenio, Carmela Barbera, Maria Francesca Sicilia, and Ileana Steccolini. 2016. Public sector budgeting: A European review of accounting and public management journals. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 29: 491–519.

Behn, Robert D. 2003. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review* 63: 586–606.

Bleyen, Pieter, Stijn Lombaert, and Geert Bouckaert. 2015. Measurement, Incorporation and Use of Performance Information in the Budget, A Methodological Survey Approach to Map Performance Budgeting Practices in Local Government. *Society and Economy* 37: 331–55.

Bleyen, Pieter, Daniel Klimovský, Geert Bouckaert, and Christoph Reichard. 2017. Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model. *Public Management Review* 19: 932–53.

Bonomi Savignon, Andrea, Lorenzo Costumato, and Benedetta Marchese. 2019. Performance Budgeting in Context: An Analysis of Italian Central Administrations. *Administrative Sciences* 9(4), 79

Bouckaert, Geert, and John Halligan. 2008. *Managing Performance: International Comparisons*. London: Routledge.

Bryson, J. M., Berry, F. S., and Yang, K. (2010). The state of public strategic management research: A selective literature review and set of future directions. *American Review of Public Administration*, 40(5), 495-521.

Bryson, John and Bert George. 2020. *Strategic Management in Public Administration*. The Oxford Research Encyclopedia, Politics: Oxford University Press.

Cepiku, Denita. 2018. *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*. Milano: EGEA

Cepiku, Denita, Alessandro Hinna, Danila Scarozza, and Andrea Bonomi Savignon. 2017. Performance Information Use in Public Administration: An Exploratory Study of Determinants and Effects. *Journal of Management & Governance* 21 (4): 963–991.

Christensen, Tom, and Per Lægreid. 2001. *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.

Currstine, Teresa, Zsuzsanna Lonti, and Isabelle Joumard. 2007. Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting* 7: 161.

De Vries, Michiel S., Juraj Nemec, and David Špaček (Eds). 2019. *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.

Demeulenaere, Elke, Luigi Corvo, Geert Bouckaert, and Marco Meneguzzo. 2013. Measuring Performance Based Budgeting in Flemish and Italian Municipalities. Paper presented at the EGPA Conference, Edinburgh, UK, September 11–13.

Di Maggio, Paul J., and Walter W. Powell. 1991. *The New Institutionalism in Organization Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Downes, Ronnie, Delphine Moretti and Scherie Nicol. 2017. Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results. *OECD Journal on Budgeting*, 2017/1.

George, Bert, and Sebastian Desmidt. “A State of Research on Strategic Management in the Public Sector: An Analysis of the Empirical Evidence.” *Strategic Management in Public Organizations : European Practices and Perspectives*. Ed. Paul Joyce & Anne Drumaux. New York, NY, USA: Routledge, 2014. 151–172.

George, B., Walker, R. M., & Monster. 2019. Does strategic planning improve organizational performance? A meta-analysis. *Public Administration Review*, 79(6), 810– 819.

Gilmour, John B., and David E. Lewis. 2006. Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget’s PART Scores. *Public Administration Review* 66: 742–5.

Halachmi, Arie. 2005. Performance Measurement: Test the Water before you dive In. *International Review of Administrative Sciences* 71: 255–66.

Ho, Alfred Tat-Kei. 2018. From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice. *Public Administration Review*, 78: 748-58

Hood, Christopher. 1991. A Public Management for all seasons? *Public Administration* 69: 3–19.

Hood, Christopher. 1995. The “New Public Management” in the 1980's: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society* 20: 93–109.

Jackson, Peter M. 2011. Governance by Numbers: What Have We Learned Over the Past 30 Years? *Public Money & Management* 31: 13–26.

Johnsen, Åge. 2005. What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management? *Public Money & Management* 25: 9–17.

Jordan, Meagan M., and Merl M. Hackbart. 1999. Performance Budgeting and Performance Funding in the States: A States Assessment. *Public Budgeting Finance* 19: 68–88.

Joyce, Philip G. 1997. Using Performance Measures for Budgeting: A New Beat, or Is It the Same Old Tune? In *Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs*. Edited by Kathryn E. Newcomer. San Francisco: Jossey-Bass, 45–61.

- Joyce, Philip G. 2011. The Obama Administration and PBB: Building on the Legacy of Federal Performance-Informed Budgeting? *Public Administration Review* 71: 356–67.
- Kuhlmann, Sabine, and Geert Bouckaert, eds. 2016. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. New York: Palgrave Macmillan.
- Latham, G. P., & Locke, E. A. (2006). Enhancing the benefits and overcoming the pitfalls of goal setting. *Organizational Dynamics*, 35(4), 332-340.
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (1990). *A theory of goal setting and task performance*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (2002). Building a practically useful theory of goal setting and task motivation. A 35-year odyssey. *American Psychologist*, 57, 705–717.
- Mauro, Sara Giovanna. 2019. Public Sector Performance-Based Budgeting in Italy. In *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. Edited by Michiel S. de Vries, Juraj Nemec and David Špaček. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.125-40.
- Meneguzzo, Marco, and Valentina Mele. 2008. Designing and Implementing Innovation Policy in the Public Sector: The Italian Experience. In *Innovations in Public Management and Governance in Italy*. Edited by Denita Cepiku, Marco Meneguzzo and Mariastefania Senese. Rome: ARACNE Editrice, pp. 15–38.
- Moynihan, Donald P. 2006. What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 151–68.
- Moynihan, Donald P. 2008. *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington: Georgetown University Press.
- Moynihan, Donald, and Ivor Beazley (eds). 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. Directions in Development-Public Sector Governance. Washington, DC: World Bank. Available online: URL <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25297>.
- Nemec, Juraj, and Michiel S. De Vries. 2019. Effectuating Performance-Based Budgeting Takes Time. In *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. Edited by Michiel de Vries, Juraj Nemec and David Špaček. Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp. 257–70.
- OECD. 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD. 2017. *2016 OECD Performance Budgeting Survey Highlights: Integrating Performance and results in Budgeting*. Paris: OECD Publishing.

OECD. 2018. OECD Best Practices for Performance Budgeting, GOV/PGC/SBO (2018)7. *Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials*, 23 November 2018. Available online: URL [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf).

Olsen, Johan P., and B. Guy Peters. 1996. *Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.

Poister, Theodore H., David W. Pitts, and Lauren Hamilton Edwards. 2010. Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions. *American Review of Public Administration* 40(5): 522–45.

Poister, Theodore H. 2010. The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review* 70: S246–S54.

Poister, Theodore H., and Gregory D. Streib. 2005. Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. *Public Productivity and Management Review* 65: 45–56.

Prowle, Malcolm. 2014. The role of budgeting systems in supporting strategic management in the public sector. In *Developments in Strategic and Public Management: Studies in the US and Europe*, 1st ed. Edited by Paul Joyce, John Bryson and Marc Holzer. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 21–40.

Rebora, Gianfranco, Renato Ruffini, and Matteo Turri. 2017. A Serious Game: Performance Management in Italian Ministries. *International Journal of Public Administration* 40 (9): 770–779.

Robinson, Marc, and James Brumby. 2005. Does Performance Budgeting Work?: An Analytical Review of the Empirical Literature. IMF Working Paper No. 05/210. Washington: IMF, pp. 1–76.

Robinson, Marc and Duncan Last. 2009. *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. International Monetary Fund: Technical Notes and Manuals.

Rodriguez, Alejandro, and Francois Bijotat. 2003. Performance Measurement, Strategic Planning, and Performance-Based Budgeting in Illinois Local and Regional Public Airports. *Public Works Management & Policy* 8: 132–145.

Rubin, Marilyn Marks, and Katherine G. Willoughby. 2014. Measuring Government Performance: The Intersection of Strategic Planning and Performance Budgeting. In *Developments in Strategic and Public Management*. IIAS Series: Governance and Public Management. Edited by Paul Joyce, John Bryson and Marc Holzer. London: Palgrave Macmillan, pp. 41–58.

Saliterer, Iris, Mariafrancesca Sicilia, and Ileana Steccolini. 2018. Public Budgets and Budgeting in Europe: State of the Art and Future Challenges. In *The Palgrave Handbook of*

Public Administration and Management in Europe. Edited by Edoardo Ongaro and Sandra van Thiel. Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp. 141–63.

Schick, Allen. 2003. The Performing State. *OECD Journal on Budgeting* 3: 71–103. Available online: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/39168822.pdf>.

Schick, Allen. 2007. Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? *OECD Journal on Budgeting*, 7. Available online: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/42188101.pdf>.

Scott, Graham. 2010. Performance-Informed Budgeting: Experiences and Opportunities. In *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*. Edited by Arizti Pedro, Jim Brumby, Nick Manning, Roby Senderowitsch and Theo Thomas. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, pp. 31–40.

Sicilia, Mariafrancesca, and Ileana Steccolini. 2017. Public budgeting in search for an identity: State of the art and future challenges. *Public Management Review* 19: 905–10.

Steiss, Alan Walter. 1985. *Strategic Management and Organizational Decision-Making*. Lexington: D.C. Heath.

Taylor, Jeannette. 2009. Strengthening the Link Between Performance Measurement and Decision Making. *Public Administration* 87: 853–71.

Van Helden, Jan, and Christoph Reichard. 2016. Commonalities and Differences in Public and Private Sector Performance Management Practices: A Literature Review. In *Performance Management and Management Control: Contemporary Issues*. (Studies in Managerial and Financial Accounting vol. 31). Edited by Marc Epstein, Frank Verbeeten and Sally Widener. Bingley: Emerald Publishers.

Vinzant, Douglas H., and Janet Vinzant. 1996. Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit. *Public Productivity and Management Review* 20: 139–57.

Williams, Daniel W. 2003. Measuring Government in the Early Twentieth Century. *Public Administration Review* 63: 643–59.

Williams, Daniel W. 2004. Evolution of Performance Measurement until 1930. *Administration & Society* 36: 131–65.

Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research, Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series, Vol. 5 (3rd edn). Thousands Oaks, CA: Sage.