

PROGETTO “RAFFORZAMENTO DELLA
CAPACITÀ AMMINISTRATIVA PER
UN’AMMINISTRAZIONE DI QUALITÀ” 2009-
2010

PON "GOVERNANCE E AZIONI DI SISTEMA"
ASSE E “CAPACITÀ ISTITUZIONALE”

AZIONE A.2 MISURAZIONE E BENCHMARKING PER
LA QUALITÀ DEI SERVIZI COMUNALI.

QUADRO SINOTTICO DELLE INIZIATIVE DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE

ANALISI DELLE PRINCIPALI ESPERIENZE RELATIVE ALLA MISURAZIONE,

VALUTAZIONE E RENDICONTAZIONE DELLE PERFORMANCE

AMMINISTRATIVE REALIZZATE O IN CORSO DI REALIZZAZIONE.

A cura di

Maria Teresa Tedeschi, Niccolò Alessandro Eugenio Mattia, Gianfilippo Emma

Formez

SOMMARIO

Obiettivi	4
Metodologia	5
Perché misurare?	8
Perché valutare?	9
Perché confrontare?	11
Monitorare le performance: i codici d'azione dei funzionari (P.A. per la P.A.)	12
Portogallo: il nuovo Regime dei Funzionari	13
Francia: il Libro bianco sugli stipendi nella Funzione Pubblica	13
UK: Government Skills	14
Misurare le priorità dei cittadini: le indagini campionarie (P.A. per i cittadini)	14
USA (Westminster): Citizen Survey 2008	14
Francia: le priorità sulla semplificazione viste da cittadini ed imprese	15
La valutazione come strumento di controllo (P.A. per la P.A.)	16
UK: Value for Money e Comprehensive Area Assessment	16
Spagna: la valutazione del dipendente pubblico	16
Francia: il "Référentiel Marianne: compétences publiques"	17
USA-California: l'efficienza dei servizi pubblici	18
Baltimore (USA) : CityStat	18
La PA si avvicina all'utente (P.A. per i cittadini)	19
UK: Local Strategic Partnership	19
I modelli europei di CS	19
UK: Bellingham Survey	20
Benchmarking delle prestazioni e dei servizi	21
UK: Public Service Agreements	21
Australia: Sistema Nazionale di Qualità e Prestazioni	21
USA- North Carolina: NC Benchmarking Project	22
UK: Transport for London (Bus)	23
Misurare	24
L'efficienza tecnica degli ospedali pubblici italiani	24
Le misure del cambiamento nella P.A. - Indicatori di performance	26
Valutare	26
La valutazione delle performance nel Sistema Sanitario Toscano	27

La Pubblica Amministrazione e il sistema delle imprese. Rapporto di ricerca	28
Sistemi informativi per i Progetti Integrati Territoriali	29
Benchmarking	30
Benchmarking e misurazioni delle performance nel sistema di formazione lombardo	30
Performance Consortium	31
Il BM sullo sviluppo della società dell'informazione in Emilia-Romagna - Misurare per innovare meglio	32
Il progetto europeo Understand.....	33
La provincia di Parma.....	33
Obiettivi di servizio	34
I confronti di performance tra Comuni come strumento di apprendimento	35
Indicatore sistematico delle priorità (ISP).....	35
Informatizzazione, trasparenza contabile e competitività della PA a livello regionale	37
L'indice di "trasparenza contabile" degli enti locali e l'uso del Siope.....	38
Bibliografia	40

OBIETTIVI

La maggior parte delle riforme del settore pubblico in Europa pone una forte enfasi sulla gestione e valutazione delle performance, considerato uno dei principali driver nel processo di modernizzazione delle organizzazioni pubbliche.

Risulta necessario un sistema di misurazione per obiettivi – una gerarchia di misure ed obiettivi di performance, che “traccia il design e l’implementazione della strategia e può contribuire all’efficacia della mission, al raggiungimento degli obiettivi ed alla performance organizzativa complessiva”. (Kaplan and Norton, 2000).

Tutti i programmi di New Public Management, portati avanti negli anni '90, miravano a migliorare la produttività e la qualità dei servizi pubblici. Ciò significa ottenere “valore per il denaro speso” nell’utilizzo dei fondi pubblici e rafforzare il potere degli utenti/cittadini in un tentativo di erogare dei servizi pubblici più rispondenti ai bisogni degli utenti. Ma è necessario promuovere modelli che siano finalizzati non solo alla misurazione della qualità percepita ma anche a valutare la qualità dell’azione amministrativa, secondo un processo che coinvolga le performance delle amministrazioni.

Il progetto "Rafforzamento della capacità amministrativa per un'amministrazione di qualità" intende sviluppare e consolidare la capacità amministrativa delle amministrazioni regionali e locali delle Regioni Obiettivo Convergenza con un insieme di azioni sinergiche che agiscono da un lato sugli strumenti per il rafforzamento delle capacità ed il miglioramento delle performance , dall'altro sulle relazioni con i cittadini e gli stakeholder per il miglioramento delle politiche e dei servizi pubblici.

La realizzazione di tale report è finalizzata a produrre una rappresentazione aggiornata dello stato dell’arte delle iniziative nazionali ed internazionali sui temi di Misurazione, Valutazione e Benchmarking delle Performance, ed una comparazione, dal punto di vista metodologico, dei punti di forza e di debolezza di ciascuna di esse. L’analisi fornirà inoltre utili indicazioni per la definizione dei contenuti specifici delle attività di laboratorio sui territori.

METODOLOGIA

La prima parte del report è dedicata alle esperienze internazionali in tema di misurazione, valutazione e benchmarking delle performance. Nella seconda parte vengono analizzate le esperienze italiane sugli stessi temi.

Nella parte internazionale, le esperienze relative a Misurazione e Valutazione sono suddivise in azioni della Pubblica Amministrazione (P.A.) per la P.A., e azioni della P.A. per i Cittadini. Nel primo caso si tratta di azioni di riforma dell'organizzazione interna del capitale organizzativo in termini di competenze e professionalità dei dipendenti, ma anche nell'utilizzo di sistemi operativi a supporto della gestione del personale¹ e diffusione delle informazioni, che, grazie alla misurazione ed alla valutazione, hanno aiutato i Paesi in cui sono state applicate a migliorare la propria performance. Nel secondo caso si rintraccia un coinvolgimento più attivo da parte della cittadinanza in termini di costruzione e gestione delle policies locali in armonia al principio di sussidiarietà orizzontale.

Riferendoci alla misurazione, sono state prese in esame da una parte (P.A. per la P.A.) i nuovi codici per i funzionari, che stabiliscono quali performance vanno monitorate; dall'altra (P.A. per i Cittadini) delle analisi campionarie con lo scopo di misurare quali sono le priorità di intervento maggiormente sentite dai cittadini.

Per quanto concerne la valutazione, sono state rintracciate esperienze molto diverse tra loro, ma con un chiaro punto in comune: la valutazione è uno strumento di controllo dell'azione di governo. Abbiamo quindi da un lato la Customer Satisfaction (P.A. per i cittadini), dall'altro la valutazione interna sia dei servizi che delle prestazioni individuali.

Infine, per quel che riguarda il benchmarking viene meno la distinzione attuata nelle due sezioni precedenti, e ci si riferisce esclusivamente al confronto di performance sui servizi erogati.

¹Investimento in formazione, investimento in formazione manageriale, struttura premiante, incidenza dipendenti laureati, parità di genere, flessibilità del personale, carico dirigenziale, dotazione informatica, check list sulla qualità dell'organizzazione.

Performance									
Misurazione				Valutazione				Benchmarking	
Pa per la PA	Paesi	PA per i cittadini	Paesi	Pa per la PA	Paesi	PA per i cittadini	Paesi	Servizi	Paesi
Il nuovo Regime dei Funzionari. Da Piano ammodernamento P.A, "Nuovo regime dei funzionari". Management per obiettivi	Portogallo	Citizen Survey 2008. Survey sui cittadini, Indagine campionaria	Westmister - USA	Value for Money e Comprehensive Area Assessment BVPI: Best Value Performance Indicators (226) - annuale Comprehensive Area Assessment (CAA) e Auditing Corporate assessment: identificazione dei bisogni, delle priorità e delle ambizioni – triennale	UK	Local Strategic Partners - LSP. Partenariati locali. Customer oriented	UK	Public Service Agreements (PSA) e Indicatori di performance nazionali- Delivery Agreement.	UK
Libro bianco sugli stipendi nella Funzione Pubblica. Merito, mobilità, premialità, competenza	Francia	Le priorità sulla semplificazione viste da cittadini ed imprese. Indagine campionaria, cittadini e imprese	Francia	Piano di miglioramento della Pubblica Amministrazione spagnola. Lo Statuto di base del dipendente pubblico: valutazione e premialità	Spagna	I modelli europei di Customer Satisfaction	Germania Francia Olanda Norvegia Regno Unito Svezia Stati Uniti	Sistema nazionale di qualità e prestazioni (NQPS)	Australia
Government Skills	UK			Referentiel Marianne.Customer Satisfaction	Francia	Survey sui cittadini	Bellingham, USA	single-city case study e multicity survey, North Carolina Benchmarking Project	North Carolina, USA
				Scheda su Efficienza nella fornitura di servizi nelle maggiori città della California	California, USA			Transport of London. Rapporto di descrizione e classificazione delle performance fatte registrare da ciascun operatore trasporti pubblici	Londra
				COMPUter STATistics or COMParative STATistics (premierità)	Baltimora, New york, Los Angeles, Philadelphia				

Performance					
Misurazione		Valutazione		Benchmarking	
Pa per la PA	Settore - EE.LL.	Pa per la PA	Settore - EE.LL.	Servizi	Settore - EE.LL.
Efficienza tecnica e produzione ospedaliera: una valutazione con Data Envelopment Analysis delle prestazioni ospedaliere nel periodo della riforma.	Sanità, nazionale	Il Sistema di valutazione della performance della sanità toscana	Sanità, Toscana	Benchmarking e misurazioni delle performance nel sistema di istruzione e formazione lombardo	Istruzione - Lombardia
Pubblica Amministrazione e Rapporti con le Imprese Attività Formez.	Supporto all'imprenditorialità, Nazionale	Integrazione di sistemi e monitoraggio dell'esecuzione finanziaria, fisica e procedurale dei PIT e delle loro operazioni. Attività Formez.	Sardegna Calabria Sicilia	Performance consortium	Bilancio e analisi dei servizi. Cardano al Campo Samarate Cavaria con Premezzo Arsago Seprio
		Osservatorio sui rapporti tra azione pubblica e attività economica. Attività Formez.	Imprese - Nazionale	Indicatore sistematico delle Priorità -ISP	Regione Lombardia
				Obiettivi di Servizio: Istruzione Servizi di cura per l'infanzia e gli anziani Gestione dei rifiuti urbani Servizio idrico integrato QSN 2007-2013	Abruzzo Basilicata Calabria Campania Molise Puglia Sicilia Sardegna
				Il benchmark dello sviluppo telematico	Provincia di Parma Emilia Romagna
				I confronti di performance tra comuni come strumento di apprendimento Attività formez	servizi sociali e tributi locali - 16 amministrazioni
				Informatizzazione, trasparenza contabile e competitività della Pubblica amministrazione: un'analisi a livello regionale.	ICT e bilancio. Banca d'Italia.

PERCHÉ MISURARE?

L'erogazione del servizio è ormai diventata una questione cruciale per ricostruire la legittimità di un governo, locale o nazionale. La misurazione della performance può essere uno strumento di controllo direzionale interno ad un'organizzazione oppure può essere uno strumento per rendere conto all'esterno della performance ottenuta. Nel primo caso le misurazioni effettuate devono servire a segnalare ai dirigenti se l'organizzazione si muove nella direzione desiderata (in termini di costi, qualità delle prestazioni, soddisfazione della domanda) in modo da poter intervenire con eventuali misure correttive. Nel secondo caso le misurazioni effettuate servono invece a comunicare a soggetti esterni all'organizzazione informazioni relative alle stesse dimensioni (l'esigenza di accountability).

Generalmente il contenuto dei sistemi di gestione delle performance dipende dalla filosofia del cambiamento. Gli obiettivi sottostanti l'introduzione di un sistema di misurazione possono essere diversi: miglioramento, attribuzione di responsabilità, controllo. A tal proposito, Valotti² distingue quattro possibili scopi per la rilevazione e il controllo dei risultati:

- supporto della funzione di governo (l'obiettivo è tenere sotto controllo l'andamento complessivo dell'ente, nonché l'effettivo soddisfacimento dei bisogni);
- miglioramento della gestione;
- miglioramento della trasparenza dell'azione amministrativa;
- gestione delle relazioni istituzionali all'interno del settore pubblico (gli utilizzatori sono altri enti pubblici, di indirizzo o di controllo).

Risulta quindi essenziale responsabilizzare dirigenti e dipendenti pubblici al rispetto di astratti criteri di legalità formale, ma soprattutto in funzione del perseguimento di concreti risultati, migliorando quella tendenza all'appiattimento che rende vano ogni sforzo di riorganizzazione.

Le composite esigenze informative possono trovare soddisfacimento solo attraverso l'impiego di un quadro articolato di misure concernenti aspetti relativi a diversi fattori: all'ammontare e ai criteri di allocazione delle risorse, ai processi di erogazione, all'output prodotto e all'impatto finale degli interventi sul soddisfacimento dei bisogni (outcome), ai risultati economico-finanziari.

Anche nell'ambito della programmazione comunitaria dei FS, gli indicatori hanno un carattere obbligatorio poiché, secondo il Working Document No.2³, rappresentano la misurazione degli obiettivi che devono essere raggiunti dal programma. Sono l'oggetto delle attività di monitoraggio e valutazione e la loro qualità dipende direttamente dalla

² Valotti (2005) La valutazione e il miglioramento della performance in "Management Pubblico".

³ Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. Working Document No. 2.

chiara comprensione della logica dell'intervento⁴. Nel quadro europeo la selezione degli indicatori deve essere basata su criteri qualitativi, quali: rilevanza; dati statisticamente rilevabili; comparabilità tra gli Stati membri; aggiornamento puntuale dei dati; facile comprensione e interpretazione.

Più in generale, la scelta degli indicatori da adottare è solo un momento intermedio del processo. A monte e a valle occorre dedicare molta attenzione ad aspetti altrettanto importanti:

- definizione dei bisogni informativi da soddisfare;
- modalità per un reale utilizzo all'interno del processo decisionale;
- pericoli di distorsioni dei comportamenti;
- individuazione di standard e termini di confronto.

Per concludere, un'implementazione di successo e una continuità nell'utilizzo di un sistema di misurazione implica che l'amministrazione pubblica, erogatrice di servizi riconosca l'importanza che questo sistema gioca nelle performance organizzative, e che i singoli siano motivati ad applicare il sistema come parte del lavoro quotidiano.

PERCHÉ VALUTARE?

Per valutazione si intende un'attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche con l'intento di migliorarle⁵. La volontà di incidere direttamente sul processo decisionale pubblico costituisce la discriminante fondamentale di tale attività: in sostanza, ogni valutazione nasce per produrre risultati analitici utilizzabili da chi decide.

La valutazione delle performance, in campo pubblico, racchiude un insieme diversificato di strumenti e metodologie che interessano molteplici piani e oggetti della valutazione stessa quali: valutazione di performance individuali; valutazione delle performance dell'organizzazione; valutazione di politiche pubbliche.

Valutazione individuale e premialità

Il sistema di valutazione deve contribuire a motivare il personale e ad utilizzarlo meglio, impedendo erogazioni generalizzate ed indifferenziate di quote retributive. Sono preferibili incentivi sistemici per una performance migliorata. In alcuni casi gli standard di performance sono rinforzati attraverso contratti di performance individuali o istituzionali, con flessibilità di risorse per la rendicontabilità sul raggiungimento di obiettivi prestabiliti.

Sia flessibilità che controllo (rendicontabilità a meccanismi centrali) devono essere presenti in un sistema di incentivi di successo. Serve dunque un sistema di valutazione che contribuisca non solo a motivare il personale, ma a utilizzarlo meglio, a migliorare la sua soddisfazione, ad arricchire la base di competenza e conoscenza in cui trova fondamento l'organizzazione dell'operato pubblico.

⁴ In particolare il Regolamento (CE) n.1828/06 riguarda il rapporto di monitoraggio, di un programma o di un progetto: esso deve contenere le informazioni chiave che descrivono le dimensioni dell'intervento e quindi gli aspetti finanziari.

⁵ Martini-Sisti A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico pubblicato su *Informaires*, n.33, Dicembre 2007.

Performance dell'organizzazione

La valutazione della performance organizzativa prende varie forme, ad es. valutazione degli output (attraverso un sistema di misure ed indicatori), valutazione dei processi e dei sistemi di gestione (attraverso ispezioni e audit sulla qualità), valutazione dei contratti (monitorando gli standard).

La dimensione di valutazione della qualità dell'amministrazione si focalizza sugli aspetti di governo e gestione degli enti, portando a sintesi le istanze di corretta condotta aziendale (ovvero rispettosa dei fini istituzionali e giuridici), efficace ed efficiente gestione, rafforzamento strutturale dell'ente (in una logica di investimento sui risultati nel medio-lungo periodo).

Valutazione delle politiche pubbliche

Alcuni sistemi di misurazione e valutazione delle organizzazioni pubbliche sono diretti a rilevare la corrispondenza dei servizi e dei beni resi ad oggettivi standard di qualità rilevati anche a livello internazionale. Ma le politiche pubbliche possono anche essere valutate dall'utente: è il caso della Customer Satisfaction. I cittadini vengono inclusi nel processo di controllo della gestione dell'ente. Il fine primario della valutazione, in questo caso, è l'individuazione delle aree di eccellenza e degli aspetti di maggiore criticità nella performance dei singoli enti, costituendo un elemento fondamentale a supporto delle decisioni di sviluppo e gestione degli stessi.

L'attività di valutazione è considerata prioritaria anche dall'Unione Europea, nell'ambito dell'implementazione dei Programmi Regionali e Nazionali cofinanziati dai Fondi Strutturali⁶, come pure in Italia e negli altri Stati membri⁷, sia in ambito normativo⁸ che contrattuale.

⁶ Ad esempio, il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, all'art. 47 recita: " Le valutazioni sono volte a migliorare la qualità, l'efficacia e la coerenza dell'intervento dei Fondi...[...]. Le valutazioni vengono effettuate prima, durante e dopo il periodo di programmazione".

⁷ L'esperienza portoghese, inquadrata in un programma di riforma co-finanziato dal FSE e dal FESR, colloca la valutazione della performance al centro del ciclo di management per obiettivi, tramite un sistema di valutazione obbligatorio rispetto a tre parametri: efficacia, efficienza e qualità. La valutazione è realizzata a tre livelli: autovalutazione; valutazione critica interna da parte del servizio competente in ogni ministero; valutazione esterna non automatica, sulla base di un programma annuale di lavoro stabilito dall'Ispektorato delle finanze.

L'esperienza spagnola prevede l'istituzione di un soggetto indipendente, l'Agenzia di valutazione della qualità del servizio pubblico (AEVAL), che ha tre funzioni principali:

valutare le politiche pubbliche secondo un programma di lavoro concordato con il Governo;

- accompagnare le amministrazioni nell'esercizio di autovalutazione e di miglioramento continuo con la diffusione di metodologie e standard;
- riconoscere le eccellenze tramite un sistema di certificazione volontaria e un premio all'eccellenza.

L'esperienza inglese, che si iscrive in un processo di performance ed efficienza della P.A. iniziato nel 1997, si incentra sul risultato tramite un processo di monitoraggio continuo dei progressi realizzati dalle amministrazioni per il conseguimento degli obiettivi prefissati a livello nazionale (30 priorità politiche - PSA - e un obiettivo di riduzione della spesa

Già nel Memorandum sulla riforma del lavoro pubblico⁹ si sottolineava la mancanza di un'efficace attività di valutazione dei risultati in relazione alla qualità e alla quantità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni. Ciò non ha consentito, finora, di poter applicare adeguatamente le norme contenute nei contratti collettivi tese a premiare i meritevoli. Il Memorandum trattava in maniera diffusa il tema della dirigenza e della sua valutazione, attraverso l'individuazione di metodologie fondate "sulla fissazione di obiettivi e sulla misurazione di risultati". Ai punti 2 e 7, dedicati espressamente alla valutazione, si fa riferimento alla necessità di creare "condizioni di misurabilità, verificabilità e incentivazione della qualità dei servizi" con particolare riguardo agli "effetti sul benessere dei cittadini" e alle "indagini sulla percezione degli utenti".

Nel ddl A.S. 847/B approvato il 12 febbraio 2009, è stata modificata la disciplina del sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti della P.A., al fine di:

- assicurare elevati standard qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza;
- valorizzare il risultato ottenuto dalle singole strutture;
- prevedere mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostano dagli standard qualitativi ed economici fissati;
- prevedere l'obbligo per le amministrazioni, i cui indicatori di efficienza o produttività si discostino in misura significativa, di allineamento;
- prevedere l'attivazione di canali di comunicazione diretta utilizzabili dai cittadini per la segnalazione di disfunzioni di qualsiasi natura nelle amministrazioni pubbliche.

Inoltre, nello stesso ddl, sono stati autorizzati progetti sperimentali e innovativi volti a:

- diffondere e uniformare le metodologie della valutazione tra le amministrazioni centrali e gli enti territoriali, anche tramite la definizione di modelli;
- sviluppare i processi di formazione del personale preposto alle funzioni di controllo e valutazione;
- sviluppare metodologie di valutazione della per il controllo della soddisfazione dei cittadini;
- migliorare la trasparenza delle procedure di valutazione mediante la realizzazione e lo sviluppo di un apposito sito internet.

PERCHÉ CONFRONTARE?

Il Benchmarking (BM) è una tecnica manageriale che consiste nel confrontare il vissuto del proprio ente con quello delle organizzazioni migliori al fine di razionalizzare obiettivi, strategie e processi e raggiungere l'eccellenza, individuando i fattori critici di successo e gli

pubblica). Alla valutazione della performance si aggiunge un processo di valutazione della capacità dei dipendenti di ciascun ministero di ottenere i risultati e del grado di orientamento al cliente dei servizi pubblici.

⁸ Si vedano tra gli altri, la legge 144 del 1999, il d.lgs. 286/1999 e l'art.20 del d.lgs.165/2001.

⁹ Memorandum sottoscritto dai rappresentanti di parte datoriale pubblica (Governo e Auton.locali) e dalle maggiori organizzazioni sindacali del settore pubblico (CGIL, CISL, e UIL).

elementi guida. Il BM offre una prospettiva per il gruppo dirigente di imparare dalle altre esperienze, guardare al di fuori della propria organizzazione, per identificare opportunità di miglioramento delle performance. Ad esempio, il BM con le best practice è ormai una parte integrante dei piani di management delle agenzie australiane che erogano servizi: confronto che avviene su risultati e processi di produzione.

Il BM è un esercizio utile a valutare la dimensione competitiva di un ente pubblico, introducendo nei criteri di apprezzamento della performance la prospettiva comparativa. La letteratura propone diverse tipologie di BM, ma in questa sede ci limitiamo a prendere in considerazione tre tipologie:

- possibili alternative al perseguimento dei medesimi fini istituzionali (ricorso al mercato, affidamento delle funzioni/servizi ad altri enti, outsourcing);
- performance analoghe per natura conseguite da amministrazioni pubbliche simili (individuazione di best performer e standard rispetto ai diversi ambiti di attività);
- l'evoluzione della performance del singolo ente nel tempo (individuazione di trend di miglioramento o peggioramento dei risultati prodotti).

La necessità di esplicitare dei benchmark come punto di arrivo del processo di misurazione della performance è chiara. Una valutazione, cioè un giudizio, può solo venire dal “confronto dei valori degli indicatori ottenuti per quella organizzazione e per quel periodo con altri valori che rappresentano un termine di paragone¹⁰”. Il significato e l'interpretazione del confronto varierà a seconda di come il termine di paragone viene scelto. Non vi sono regole generali, dipende dal contesto specifico e dallo scopo della valutazione quali benchmark utilizzare.

Quando l'analisi di performance deve servire a render conto all'esterno, si privilegiano tempi più lunghi, indicatori meno calibrati sulla specificità dei servizi, e una tempistica determinata più dalle scadenze della rendicontazione che dalla realtà del servizio. I confronti saranno più spesso con benchmark esterni, che consentono meglio (a chi sta al di fuori) di apprezzare come l'ente si posiziona rispetto ad organizzazioni analoghe. Qui la principale difficoltà consiste nel calibrare la voglia di produrre un miglioramento con la necessità di non imporre obiettivi irraggiungibili.

Un ulteriore problema è riuscire ad operare un confronto tra le diverse organizzazioni che avvenga *ceteris paribus* rispetto alle caratteristiche della popolazione servita, oppure al contesto più generale nel quale l'organizzazione opera. Questo compito, nel nostro modello, è rivestito dagli indicatori di complessità, che tentano di ripulire i dati di performance dal contesto socio-ambientale in cui le organizzazioni pubbliche operano.

Le esperienze internazionali

MONITORARE LE PERFORMANCE: I CODICI D'AZIONE DEI FUNZIONARI (P.A. PER LA P.A.)

¹⁰ Hatry (1999) Performance Measurement: Getting Results, Washington, DC: The Urban Institute Press.

PORTOGALLO: IL NUOVO REGIME DEI FUNZIONARI

Il Programma Operativo della P.A.(POAP 2004-06)¹¹, creato sulla scia della revisione di medio – periodo del terzo Programma di Supporto Comunitario, è una risposta innovativa ai bisogni e alle carenze individuati nella revisione, e riflette un serio impegno per cambiare e modernizzare la P.A. portoghese. Il POAP ha finanziato progetti volti all'innovazione organizzativa, la razionalizzazione delle procedure amministrative e il miglioramento della qualità dei servizi forniti. Il programma comprende interventi su due ampie aree:

- Innovazione organizzativa- verso l'adozione di flessibili ed efficienti modelli organizzativi.;
- Sviluppo delle Risorse Umane- un approccio basato su obiettivi/risultati e un ruolo fondamentale della formazione e della motivazione nel determinare i cambiamenti richiesti.

Tra le iniziative di riforma troviamo il Nuovo regime dei funzionari, dove viene dato risalto a competenze e merito. Tra gli obiettivi dell'iniziativa:

- portare le condizioni del servizio e dell'impiego nel settore pubblico più in linea con quelle del mercato del lavoro generale;
- rinforzare il monitoraggio e la valutazione delle performance degli impiegati pubblici;
- rinforzare una nuova "ethos" nel servizio pubblico;
- dare priorità al reclutamento delle risorse umane più qualificate;
- aumentare la qualificazione complessiva degli impiegati pubblici.

La performance dei dipendenti di dipartimenti ed agenzie della P.A. viene così monitorata sulla base di indicatori e obiettivi definiti chiaramente. L'azione successiva riguarda la revisione e la correzione delle situazioni insoddisfacenti al fine di ristabilire rapporti fiduciosi con gli utenti.

Una PA moderna, flessibile ed efficiente è un pre-requisito essenziale per un processo sostenibile di modernizzazione e di sviluppo sociale ed economico di un paese. Uno staff qualificato è il fattore chiave per il successo di questo processo. Solo uno staff motivato è in grado di offrire servizi migliori e più efficienti agli utenti, portando la P.A. ed i cittadini ad essere più vicini

FRANCIA: IL LIBRO BIANCO SUGLI STIPENDI NELLA FUNZIONE PUBBLICA

La révision générale des politiques publiques (RGPP) è stata decisa dal governo Sarkozy, ed è la versione locale del New Public Management. Il processo di revisione è iniziato nel 2007 e mira a cambiare radicalmente l'organizzazione amministrativa francese ed il contenuto dell'azione pubblica, rispondendo a tre requisiti:

- fornire un servizio migliore agli utenti del pubblico,
- migliori condizioni di lavoro e opportunità di carriera a vantaggio dei lavoratori,
- ridurre il livello della spesa pubblica.

Il lavoro del RGPP è organizzato intorno a sei capisaldi di modernizzazione: migliorare i servizi per cittadini e imprese; modernizzare e semplificare lo Stato nella sua organizzazione

¹¹ www.poap.pt

e nei processi; adattare le missioni dello Stato alle sfide del XXI secolo; valorizzare il lavoro e le carriere degli impiegati; responsabilità attraverso la cultura della performance; ripristinare l'equilibrio dei conti pubblici e garantire un corretto utilizzo di ogni euro.

Nel 2007 è stato creato un Operatore Nazionale dei Salari, il quale è stato incaricato di lavorare su quattro progetti operativi:

- costruzione e la creazione di un sistema di informazione sui salari;
- elaborazione di un Libro bianco sulle norme di pagamento nel servizio pubblico;
- standardizzazione dei sistemi di informazione delle risorse umane nei ministeri;
- ridefinizione dell'organizzazione e dei processi sui salari.

Il Libro bianco sugli stipendi è il documento che descrive tutti i metodi di calcolo della retribuzione dei funzionari del servizio pubblico. Si tratta di un elemento essenziale per la qualità e la produttività della funzione stipendi. Esso serve da supporto alla standardizzazione delle pratiche e alla chiarificazione delle norme di gestione. Parallelamente si è assistito allo sviluppo del monitoraggio individuale e alla cultura delle prestazioni presso l'amministrazione: la sostituzione della discussione sulla valutazione alla votazione (rating), estensione delle quote di retribuzioni basate sui risultati, la creazione di discussioni e valutazione delle carriere.

UK: GOVERNMENT SKILLS

Government Skills¹² è il Sector Skills Council (SSC) per il Governo Britannico, e lavora per gli impiegati della funzione pubblica. Come tutti i SSC è diretto da un consiglio d'amministrazione, e in questo caso fa parte del Ministero per l'Innovazione, le Competenze e l'Università.

L'obiettivo generale è di migliorare il servizio pubblico lavorando con gli impiegati (800.000 in totale) per ridurre i gap di conoscenza grazie alla Skills Strategy. Questa è stata pubblicata nell'aprile 2008 ed è costruita attorno al "Professional Skills for Government"(PSG) competency framework, che stabilisce le competenze di cui le persone hanno bisogno per entrare e muoversi nella P.A. Utilizzando il modello, è possibile individuare il mix di esperienza e competenze necessarie per una posizione, e quali competenze sono necessarie per ottenere una promozione o cambiare ruolo. Si tratta in questo caso di una misurazione delle conoscenze, più che delle performance: le prime sono infatti la base per le prestazioni richiesti da ogni ruolo pubblico.

MISURARE LE PRIORITÀ DEI CITTADINI: LE INDAGINI CAMPIONARIE (P.A. PER I CITTADINI)

USA (WESTMINSTER): CITIZEN SURVEY 2008

La città di Westminster ha svolto una regolare e periodica indagine delle opinioni dei cittadini residenti a partire dal 1992. Lavorando con il National Research Center, negli anni Westminster ha utilizzato lo stesso metodo di campionamento dei residenti e la stessa serie

¹² <http://www.governmentskills.gov.uk/>

di domande: questa è la nona indagine per monitorare la qualità dei servizi e della qualità della vita nella comunità¹³.

Il rating della città di Westminster, rispetto ai parametri di riferimento, è rimasto simile nel corso degli anni, ma superiore al rating nazionale. I voti per una serie di servizi sono stati superiori a quelli del campione di riferimento, mentre gli altri voti sono spesso simili.

Come negli anni precedenti, per i cittadini residenti di Westminster la qualità della vita risulta essere superiore rispetto a quella della maggior parte delle altre città della nazione. Pur essendoci alcune importanti differenze tra i quartieri, più della metà degli intervistati pensa che nel complesso la città sia stata guidata verso la "giusta direzione".

L'indagine 2008 conteneva una serie di domande che riflettevano, direttamente o meno, il progresso della città verso i cinque obiettivi indicati nel Piano Strategico 2007-2012: sicurezza della comunità, solidità finanziaria del governo della città, vicinanza aree commerciali, sviluppo sostenibile, città vivibile.

La survey è quindi un'azione strategica per il comune di Westminster: la possibilità di votare ed esprimere un giudizio sulla qualità della vita nella propria città, permette di misurare la percezione delle azioni del governo locale. L'azione di feedback consente al governo locale di individuare ciò che funziona bene e non, e successivamente di comunicare in che modo le priorità emerse trovano assegnazioni di risorse nel bilancio comunale.

FRANCIA: LE PRIORITÀ SULLA SEMPLIFICAZIONE VISTE DA CITTADINI ED IMPRESE

Nel 2008 l'individuazione delle priorità nazionali, cruciali per una programmazione efficace, è avvenuta attraverso il coinvolgimento e la partecipazione di imprese e cittadini. L'indagine campionaria rappresenta il primo passo verso l'individuazione delle priorità, in seguito gerarchizzate e analizzate da studiosi, che hanno stabilito gli standard qualitativi minimi.

L'indagine ha coinvolto oltre 3015 cittadini francesi e di 1029 imprese¹⁴. La rappresentatività del campione è stata garantita, per i cittadini, secondo il metodo delle quote (sesso, età, professione del capo famiglia) dopo la stratificazione per regione e categoria d'agglomerazione, mentre per le imprese sono state individuate sulla base della dimensione e del settore di attività.

Crocevia delle pratiche amministrative è risultata la qualità percepita dai soggetti che entrano in contatto con la P.A. L'indagine, svolta telefonicamente e realizzata dal 15 al 29 settembre 2008, ha messo in evidenza la qualità percepita dagli utenti in relazione ai servizi erogati dalla P.A. Per i cittadini sono nove i servizi da migliorare in modo prioritario, ovvero: handicap, disoccupati, decessi, alloggio, aggressione, separazione, vecchiaia, pensionamento, extracomunitari.

Le imprese sono state suddivise in piccole imprese (meno di 10 lavoratori dipendenti) e grandi imprese (più di 50). In media, 4 servizi sono da migliorare in modo prioritario: creazione d'impresa, finanziamenti pubblici, licenziamenti, norme a tutela dell'ambiente. Il livello della qualità dei servizi erogati, soprattutto per le PMI, è inferiore al livello di qualità riscontrato dai cittadini (32% contro il 48% dei cittadini).

¹³ http://www.ci.westminster.co.us/files/citizen_survey.pdf

¹⁴ <http://www.modernisation.gouv.fr>

LA VALUTAZIONE COME STRUMENTO DI CONTROLLO (P.A. PER LA P.A.)

UK: VALUE FOR MONEY E COMPREHENSIVE AREA ASSESSMENT

Il governo britannico sta portando avanti un costante sforzo per migliorare il “valore del denaro speso”. Oltre al Comprehensive Spending Review 07¹⁵, programma sistemico, altri due importanti progetti sono portati avanti. Si tratta del programma Public Value¹⁶ (inserito nel Budget 2008) e del programma Operative Efficiency¹⁷ (Budget 2009).

L'impegno verso il miglior Value for Money possibile è necessario anche a livello locale, per fornire elevati standard qualitativi del servizio pubblico. La performance degli enti locali viene monitorata attraverso tre strumenti:

- Comprehensive Area Assessment (CAA);
- indicatori di performance Best Value;
- ispezioni.

Il CAA è un nuovo metodo per valutare i servizi pubblici locali nel Regno Unito. Esso esamina quanto bene le amministrazioni e gli altri corpi pubblici lavorano assieme per rispondere ai bisogni delle comunità che servono. Tutti i risultati sono pubblicati dalla Commissione Audit così da poter vedere i progressi che le singole amministrazioni stanno facendo.

Best Value è il modo in cui vengono incoraggiate le amministrazioni locali per rendere migliore il servizio fornito, facendo domande e ascoltando la comunità. Ogni città produce un Piano delle Performance “Best Value”: questo mostra i risultati raggiunti, propone spunti di benchmarking, e valuta l'operato rispetto agli obiettivi fissati. Il piano guarda anche al futuro, fissando obiettivi impegnativi per i successivi tre anni, in linea con le priorità stabilite. Ogni cittadino è così in grado di tener traccia dei successi, apportando miglioramenti ai servizi che rendono peggio, e assicurando che le decisioni, i servizi, le spese stiano entro i limiti. Per ogni servizio fornito sono quindi elencati diversi dati, sotto le categorie “what we have done” e “what we plan to do”.

Le comunità ed i governi locali lavorano, infine, con gli ispettorati dei servizi locali, come l'ispettorato “Benefit Fraud”. Le amministrazioni che hanno le migliori performance in alcuni servizi possono ricevere un Beacon Award.

SPAGNA: LA VALUTAZIONE DEL DIPENDENTE PUBBLICO

Approvato nel dicembre 2005, il Plan Moderniza è un piano di miglioramento della P.A. spagnola, il cui obiettivo dichiarato era “dar un impulso a los servicios públicos, con una organización más flexible y eficaz”. Il piano comprende 16 misure da implementare durante il triennio, e possono essere individuate tre grandi aree di intervento:

- miglioramento organizzativo;

¹⁵ http://www.hm-treasury.gov.uk/sr_csr07_index.htm

¹⁶ Esso monitora le maggiori aree di spesa pubblica per identificare se c'è possibilità di migliorare il “Value for Money” e gli incentivi ad esso collegato.

¹⁷ Grazie all'expertise del settore privato, il governo sta studiando le aree di spesa pubblica che possono essere tagliate in modo trasversale.

- miglioramento della funzione pubblica;
- miglioramento della relazione con i cittadini.

Tra le misure di miglioramento della funzione pubblica, di notevole interesse è lo Statuto di base del dipendente pubblico, in cui possiamo rintracciare l'importanza di valutazione e premialità.

L'obiettivo della riforma è rendere possibile la selezione dei migliori candidati, rendere proporzionate le opportunità di promozione professionale e stimolare la motivazione al servizio pubblico. Come spiega il Ministro Sevilla: "Coloro che riceveranno valutazioni negative in maniera reiterata potranno perdere il loro incarico, non il loro lavoro, potranno cioè essere spostati ad un altro incarico, senza cessare di essere dipendenti pubblici".

Questi i principi base del nuovo statuto:

- ogni amministrazione pubblica dovrà applicarla;
- principi di selezione comuni basati su merito e capacità;
- carriera amministrativa sui criteri citati (valutazione del merito);
- assegnazione delle posizioni in base alla professionalità;
- codice di condotta per tutti i funzionari;
- retribuzione base uguale per tutti, retribuzioni complementari basate sulla performance.

Si evince una forte spinta in direzione della premialità e della valutazione delle performance dei dipendenti pubblici, la cui assenza sino all'applicazione del piano di riforma aveva influenzato il rendimento complessivo della PA spagnola. Il merito diventa un criterio base non solo in fase di reclutamento del personale, ma anche nelle carriere individuali: un giudizio negativo comporta sia la perdita di responsabilità che il trasferimento.

FRANCIA: IL "REFERENTIEL MARIANNE: COMPETENCES PUBLIQUES"

Per aumentare la qualità del servizio erogato, l'organizzazione della PA francese è stata ridisegnata basandosi sugli utenti e non sui processi. Otto misure mirano a migliorare il servizio per gli utenti e sono contenute nel "referentiel Marianne".

I requisiti di qualità ed efficienza dei servizi pubblici devono andare oltre nella gestione delle risorse umane: il referentiel è una ricognizione delle migliori pratiche nella gestione delle risorse umane, che permetterà di individuare, valutare e riconoscere gli investimenti effettuati da ciascuna organizzazione pubblica in individui che quotidianamente contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi e dei compiti del servizio pubblico, indipendentemente dal loro settore di attività.

Le sue linee guida sono:

- dirigenti e funzionari pubblici sono impegnati a sviluppare le competenze e l'impegno del personale equamente per raggiungere gli obiettivi pubblici e le missioni affidate;
- competenze individuali sono regolarmente riviste e controllate, e le esigenze di formazione per consentirne l'utilizzo;

- sviluppo delle persone e dei servizi e la mobilità professionale,
- disposizioni attuate, sono misurate per valorizzare i risultati conseguiti ed identificare le lacune e i possibili miglioramenti.

USA-CALIFORNIA: L'EFFICIENZA DEI SERVIZI PUBBLICI

Il Reason Public Policy Institute (RPPI) è un think tank, non schierato politicamente, che si occupa di politiche pubbliche, promovendo scelta, competizione ed economia di mercato come basi per la dignità umana ed il progresso. I cittadini dovrebbero essere in grado di verificare quanti soldi e tempo di lavoro sono richiesti dai loro governi per fornire i vari servizi, e come tali risorse si comparano a quelle utilizzate da altre città per la stessa qualità di un servizio. Senza buoni dati sulle performance, i cittadini sono lasciati senza mezzi precisi per valutare i loro governi locali e devono contare su solo misure ed indici più grezzi.

La valutazione delle prestazioni consente ai funzionari locali ed ai cittadini di valutare il nesso tra le scelte politiche ed i loro esiti. Senza misurare i risultati, i cittadini non possono distinguere un successo da un fallimento. In particolare, lo studio del 2002 analizzato¹⁸ prevede:

- una valutazione di come un programma sta funzionando;
- un metodo per confrontare i servizi esternalizzati e quelli erogati;
- migliorare le comunicazioni con il pubblico.

Lo studio valuta le 10 città più grandi della California, e testa 7 fattori che possono aiutare a spiegare le differenze nella fornitura del servizio, usando i dati 1993-1999. In aggiunta ai punteggi generali sull'efficienza, le città sono state classificate per come si comportano in ognuno dei servizi presi in considerazione. In questo modo è possibile per ogni città fare benchmarking con le precedenti prestazioni.

BALTIMORE (USA) : CITYSTAT

CitiStat è un gruppo di gestione, creato all'interno dell'ufficio del Sindaco, basato sulla performance e incaricato del miglioramento dei servizi erogati nella città di Baltimore. I principi del CitiStat sono: una intelligence accurata e opportuna condivisa da tutti; sviluppo rapido di risorse; tattiche e strategie efficaci; controllo e valutazione inflessibile.

In preparazione di ogni meeting, ogni analista del CitiStat prepara un report, che consiste di analisi dei dati, ricerche sul campo, ed interviste con residenti e dirigenti cittadini. La collezione di dati e tabelle diventa base della discussione.

Gli analisti guardano regolarmente a due batterie di dati: il modello CitiStat ed il report CitiTrack, Il modello è un set di dati pattuito, grazie ai quali l'azione dell'agenzia viene misurata. Ogni due settimane la performance attuale è confrontata con quelle passate. Il report colleziona le chiamate al 311 (linea di richieste di servizi non urgenti). Ogni service request (SR) è tracciata dal momento in cui è riportata al momento in cui è completa. CitiStat cerca di assicurare che ogni SR sia completato in maniera puntuale, efficiente e competente. Ogni analista CitiStat è dotato di una camera digitale, ha un investigatore a tempo pieno e spende una significativa parte del suo tempo nel campo.

¹⁸ <http://reason.org/files/eaba86fbb6fdb2370fce63a542897503.pdf>

Dopo ogni meeting l’Agenzia riceve un documento di una pagina fatto di raccomandazioni e specifiche richieste di dati per il meeting successivo. CitiStat è quindi un processo di valutazione in itinere, i cui risultati sono inseguiti incessantemente da un meeting all’altro.

LA PA SI AVVICINA ALL’UTENTE (P.A. PER I CITTADINI)

UK: LOCAL STRATEGIC PARTNERSHIP

Le Local Strategic Partnerships (LSP) sono organi destinati a mettere insieme i settori pubblico e privato, del volontariato e della comunità a livello locale. Tali partenariati mirano a migliorare la qualità della vita e l’erogazione dei servizi a livello locale.

I Local Area Agreements (LAA) sono accordi di tre anni tra il governo, le autorità locali e le singole LSP che indicano la nuova vision per ogni città. I report di monitoraggio delle performance dei LAA forniscono un aggiornamento sulla performance della partnership rispetto agli obiettivi elencati nel LLA.

“Buoni servizi pubblici sono essenziali per delle comunità forti e prosperose”, è il messaggio chiave del Libro bianco del governo locale. Tuttavia, molte aree si trovano ad affrontare problemi difficili, come il declino economico, privazione e storico di investimenti, che non sono facilmente affrontabili dalle agenzie che lavorano isolate. Così le LSP sono viste come veicoli per lo sviluppo di questa visione condivisa e per affrontare le dure e trasversali questioni sociali per le aree locali.

Per essere veramente efficaci le LSP devono essere robuste partnership di attori che lavorano strategicamente insieme. Essi forniscono gli obiettivi dei LAA e della Sustainable Community Strategy (SCS) in modo chiaro e responsabile. Per fare questo, hanno bisogno di disporre di una chiara struttura di governance in grado di individuare i trade-off e di prendere decisioni diverse. All'interno di questa struttura le autorità locali svolgono un ruolo consolidato di leadership strategica, e con ruoli e responsabilità chiare stabilite per tutti i membri. La LSP deve essere in grado di concordare e attuare un reale cambiamento nelle organizzazioni partner.

Tutti i settori hanno sviluppato un LAA, che prevede che la LSP e i suoi partner entrino in discussioni dettagliate sul modo migliore per concentrare l'attività. Le LSP forti hanno assicurato che vi siano disposizioni di attuazione per gli outcome dei LAA che sono di proprietà di tutti i partner. Le LSP hanno mostrato progressi verso il conseguimento di tali obiettivi concordati, insieme con i processi per l'identificazione dei rischi per raggiungere il successo. Dal 2008 questo è diventato un quadro molto più potente per la devolution. I finanziamenti condivisi, per esempio, consentono ai partner di lavorare insieme verso i risultati attesi dai loro cittadini.

All'interno del LAA il nuovo sistema di prestazioni porterà miglioramento ed un efficace lavoro in partnership. Si interviene prontamente se le prestazioni sono molto al di sotto quello che la gente si aspetta. Mentre gli oneri da parte del governo centrale vengono ridotti, la responsabilità diretta per le comunità aumentano.

I MODELLI EUROPEI DI CS

Un'analisi del Foromez del 2004¹⁹ rintraccia 4 modelli principali per la soddisfazione del cittadino- cliente: Svezia (modello SCSB), Stati Uniti (modello ACSI), Europa (indice ECSI), Norvegia (modello NCSB). Tali esperienze sono state selezionate perché riconosciute "casi di eccellenza", a livello internazionale, per l'adozione di tecniche d'avanguardia nella stima della soddisfazione.

L'esigenza di esprimere sinteticamente la CS si è diffusa a livello internazionale negli anni novanta, anni in cui sono stati avviati i principali studi per la misura della Quality-Satisfaction Performance (QSP). Un consorzio di 11 Paesi europei, tra cui l'Italia, ha avviato nel 1999 un progetto per la costruzione di un modello standard per la misurazione della CS: il modello ECSI. Per la costruzione del modello è stata condotta un'imponente indagine pilota nel 1999 (settori merceologici coperti: banche/supermercati/telecomunicazioni; panel esaminato per ciascun settore: 4 o 5 delle aziende o marche più importanti; in riferimento ad ognuna sono state effettuate 250 interviste ai consumatori) per la rilevazione delle relazioni intercorrenti tra le grandezze di maggiore impatto sulla soddisfazione.

Nel modello norvegese, il più completo, il "valore percepito" è scomposto in due costrutti fondamentali "indice di prezzo" e "qualità percepita", misurata a sua volta attraverso componenti specifiche (drivers).

Un'analisi a cui l'indagine rivolge particolare attenzione è l'esame della serie storica delle valutazioni: in tal modo è possibile riscontrare se cambiamenti organizzativi apportati al sistema abbiano comportato i miglioramenti auspicati nella facilità di accesso ai servizi e nell'opinione pubblica nei confronti dell'Amministrazione.

In generale, la Customer Satisfaction può essere considerata un importante strumento di controllo dell'azione di governo: il cittadino valuta le politiche portate avanti dall'amministrazione.

UK: BELLINGHAM SURVEY

La città di Bellingham ha commissionato un'indagine²⁰, condotta nel giugno 2006, per raccogliere informazioni di aiuto agli amministratori locali per fare scelte di spesa, determinare il livello di supporto e priorità per i vari servizi, stabilire dati di benchmarking e identificare dei trend nel corso del tempo. Dove rilevante, i dati del 2006 sono messi a paragone con l'indagine di riferimento condotta nel giugno 2004.

Per quanto riguarda i dati emersi, riferendoci alla qualità della vita, il 48% ritiene sia eccellente, il 46% buona (identiche al benchmark del 2004). La maggioranza pari al 55% (il 57% nel 2004) rimane ottimista sulla direzione complessiva che la città sta prendendo. La metà dice che la città sta facendo un ottimo (7%) o buon (43%) lavoro nell'incontrare i bisogni della comunità (flessione di 7 punti rispetto al 2004).

Tra le richieste a risposta a aperta, "crescita/sviluppo (38%)" resta il problema più importante da affrontare tra quelli che i leader possono fronteggiare. La maggioranza (76%) pensa che la città eroga la giusta quantità di servizi. Due terzi (67%) sono d'accordo sul fatto

¹⁹ Cfr. "Modelli esteri di riferimento per la rilevazione della Customer Satisfaction sui servizi erogati nell'ambito del sistema paese".

²⁰ <http://www.cob.org/documents/mayor/2006-customer-satisfaction-survey.pdf>

che la città fa un buon lavoro, assicurandosi che i cittadini abbiano accesso alle informazioni sulle questioni che la City sta decidendo.

BENCHMARKING DELLE PRESTAZIONI E DEI SERVIZI

UK: PUBLIC SERVICE AGREEMENTS

Sono quattro i principi di riforma del servizio pubblico fissati dal governo britannico:

- Standard Nazionali: lavorare con gli ospedali, le scuole, le forze di polizia e le amministrazioni locali per concordare obiettivi difficili, con performance controllate in modo indipendente, così che la gente può vedere e confrontare i servizi locali (benchmarking);
- Devolution: il governo centrale deve fornire agli operatori in prima linea (localmente) la libertà di esprimersi e fornire un servizio fatto su misura;
- Flessibilità: rimozione delle barriere burocratiche che impediscono al personale il miglioramento dei servizi locali;
- Scelta: agli utenti devono sempre più essere date le opzioni che essi danno per scontate in altri ambiti della vita.

Le scelte programmatiche vengono effettuate su base triennale, e rese note attraverso lo Spending Review: questo fissa dei limiti di spesa ministeriale ed attraverso i Public Service Agreements (PSA), definendo i miglioramenti chiave che il pubblico può aspettarsi da queste risorse.

Il Comprehensive Spending Review 2007 (CSR07) stabilisce i piani di spesa per gli anni 2008-2011. Misurare la performance rispetto agli obiettivi consente di assicurarsi che il lavoro svolto è efficace, e indica i settori in cui ci sono dei miglioramenti da apportare. Per il periodo 2008-11 sono stati fissati trenta PSA, i quali riflettono le priorità del governo britannico.

Ogni PSA è rafforzato da un singolo Delivery Agreement condiviso tra tutti i ministeri che contribuiscono al suo raggiungimento. I DA sono sviluppati in consultazione con i partner fornitori e con i dipendenti frontline; essi descrivono anche l'insieme di indicatori di performance nazionali che saranno utilizzati per misurare i progressi di ogni PSA. Una parte di questi indicatori ha specifici obiettivi nazionali o standard minimi di performance, e sono dettagliatamente descritti nei singoli DA. Per tutti gli altri indicatori nazionali si aspetta un miglioramento rispetto ai trend nel corso del periodo di spesa.

AUSTRALIA: SISTEMA NAZIONALE DI QUALITÀ E PRESTAZIONI

L'Australia ha recentemente introdotto un sistema nazionale di qualità e prestazioni (NQPS) per le divisioni di Medicina Generale, che ha il duplice scopo di accrescere la responsabilità e di migliorare le prestazioni. Il sistema promuove la raccolta di informazioni sulle prestazioni rispetto agli obiettivi di programma definiti. I dati includono un mix di indicatori qualitativi e quantitativi su una struttura concettuale che facilita un approccio alla valutazione dei risultati, in grado di sostenere il miglioramento continuo della qualità a livello di divisione.

I sistemi di garanzia tendono a basarsi su processi di posizionamento e sviluppo delle classifiche per stabilire i livelli di prestazioni, e collegano questi a premi e sanzioni. Tali sistemi di Continuous Quality Improvement (CQI) tendono ad usare le statistiche per fare

paragoni descrittivi, utilizzando dei processi di benchmarking più informali come punto di partenza per l'identificazione di importanti problemi, ed invitando i soggetti interessati ad un dialogo per trasformare le intuizioni in pratiche condivise. Si tratta di un quadro ambizioso di gestione delle prestazioni che ha il duplice scopo di accrescere la responsabilità e di migliorare le prestazioni (grazie al sistema CQI). L'obiettivo dichiarato del NQPS è "stabilire un processo per premiare le prestazioni elevate, promuovere le migliori pratiche, sostenere la rete affinché tutte le comunità possano avere aspettative elevate".

Il NQPS comprende un insieme di indicatori di prestazioni a livello nazionale, con requisiti per l'accreditamento, e un processo di valutazione della prestazione che è collegato a un sistema di premi e sanzioni. 52 indicatori di prestazioni a livello nazionale (NPI) catturano le aspettative del governo per le prestazioni in materia di governance, prevenzione ed intervento precoce, accesso, integrazione e gestione delle malattie croniche. Le divisioni sono tenute a segnalare un sottoinsieme obbligatorio di questi indicatori.

Lo sviluppo e l'attuazione del NQPS è stato supervisionato da un comitato di attuazione (RIC), istituito dal governo australiano. È composto da rappresentanti del governo e della rete di divisioni, che operano attraverso gruppi di lavoro. per controllare lo sviluppo dei componenti chiave del sistema, nonché i processi amministrativi che sono stati necessari per sostenerli. Questi hanno sviluppato gli indicatori NPI, una strategia per sostenere l'accreditamento e lo sviluppo del sistema di valutazione delle prestazioni. Mentre gran parte di questo primo lavoro è stato condotto in tempi estremamente brevi, è stato anche accompagnato da processi di consultazione per facilitare l'approvazione da parte dei membri chiave della rete di divisioni.

Il sistema contiene una sorta di mix di meccanismi sommativi e formativi, con un ulteriore sviluppo a supporto del CQI. Il sistema raffina e rende operativi i componenti in relazione alle sue questioni di priorità e di scelta dei metodi per l'analisi dei dati di performance; esso diffonde i dati per divisioni ed ha una struttura che supporta l'interpretazione dei dati e l'identificazione delle priorità per l'azione. Le informazioni raccolte possono fornire un punto di partenza per un dialogo su come migliorare la qualità. L'accordo di partnership, che ha assunto i soggetti interessati e ne ha sostenuto lo sviluppo precoce, potrebbe essere previsto come un veicolo importante per l'ulteriore attuazione, lo sviluppo e la revisione.

USA- NORTH CAROLINA: NC BENCHMARKING PROJECT

Gli autori di questo studio²¹ esaminano i modelli e l'uso di misurazione delle prestazioni fra più città del North Carolina e concludono dicendo che i modelli di misurazione affidabili, la volontà di rendere ufficiale le comparazioni e il grado con cui le misure sono integrate ai sistemi di gestione, sono i fattori chiave per distinguere la propensione delle città che tendono al miglioramento dei servizi offerti .

Seguendo tale logica sono pochi (ed in ritardo), i governi locali che utilizzano gli indicatori di performance per correggere i programmi legati all'erogazione dei servizi. Ciò nonostante, sono emerse una serie di iniziative ispirate alla misurazione delle prestazioni tra 15 città del North Carolina, impegnate da più di un decennio nella comparazione delle prestazioni. Ma rilevando la differenza tra adozione di misure di performance (es. la progettazione e la raccolta di misure) e l'attuazione (vale a dire, l'uso effettivo), si giunge alla conclusione che

²¹ <http://www.durhamnc.gov/departments/bms/08-09budget/106-NCBP.pdf>

solo un sottoinsieme dello stato e degli enti locali, usano effettivamente le performance per migliorare il processo decisionale.

Spinto dal desiderio delle amministrazioni locali coinvolte di migliorare i costi e le performance e di confrontare i servizi comunali, il NCBP è stato istituito nel 1995, inizialmente tra sette comuni e l'Istituto di Governo presso l'Università della North Carolina.

Il progetto, in linea di principio simile a molti, si distingue per almeno tre ragioni. In primo luogo, gli organizzatori di questo progetto, diversamente da altri, vista la complessità dell'opera, hanno resistito alla tentazione di confrontare tutti i servizi: essi hanno avviato rilevazioni pilota e solo gradualmente hanno esteso la rilevazione e confrontabilità dei sette servizi/funzioni individuati. In secondo luogo, la progettazione si è concentrata minuziosamente sulla contabilità dei costi e sull'applicazione uniforme delle norme di contabilità da parte dei partecipanti. Terza ragione, il progetto è sopravvissuto per più di un decennio. La continuazione è testimonianza del valore del progetto ed è il valore aggiunto percepito dai governi partecipanti.

Dal 2005, il progetto della North Carolina si è esteso, fino a comprendere 15 città che vanno da 24.357 a 599.771 abitanti. La media della popolazione nel 2005 era 144.333. Alcuni benefici tangibili sono: il miglioramento dei sistemi di misurazione e di reporting delle performance, l'accesso immediato a dati più precisi in caso di benchmarking, la capacità di utilizzare i dati di progetto in rapporto a studi specifici, il miglioramento e l'efficienza della qualità del servizio.

L'approccio adottato in questo studio ha maggiori vantaggi rispetto ai più comuni metodi di ricerca/mappatura, ovvero il singolo caso studio della città e l'indagine multi-città, che di solito mancano di un seguito di fiducia. Senza il requisito della documentazione o la promessa di un seguito, molti funzionari locali nel rispondere a tali indagini sono tentati a sovrastimare l'adozione da parte della propria organizzazione di strumenti di misurazione.

L'esame approfondito caso per caso, fornisce una maggiore garanzia di accurate condizioni, così come favoriscono l'opportunità di verificare le prestazioni segnalate. Lo studio è impostato su mini-studi di casi, più intensi di una semplice indagine: la modesta ampiezza ne favorisce una relativa profondità a livello di dettaglio.

UK: TRANSPORT FOR LONDON (BUS)

Transport for London (Tfl) gestisce i trasporti pubblici nella capitale britannica. Al suo interno troviamo le società che si occupano di gestire le diverse modalità di trasporto, tra cui London Buses. Questa effettua un costante monitoraggio delle performance, su base trimestrale, ed i report sono prontamente pubblicati sul sito di Tfl²².

Un team di 100 persone rileva sistematicamente ogni 12 settimane, nelle località prestabilite, la performance dei bus, registrandone i dati inviati successivamente alla London Buses. La maggior parte delle osservazioni sono fatte in una sola direzione; di solito quella con il flusso di traffico maggiore. Per gruppi di tratte, i totali sono una media pesata delle osservazioni individuali a livello di corsa.

²² <http://www.tfl.gov.uk/tfl/businessandpartners/buses/boroughreports/>

I Quality of Service Indicators (QSI) mostrano quanto i passeggeri aspettano, rispetto al previsto. Si comparano i risultati rispetto agli orari previsti: si può così vedere quanto aspetta un passeggero rispetto all'attesa nel caso in cui il servizio viaggia esattamente in orario. Si misura l'affidabilità del servizio bus dal punto di vista del passeggero.

I QSI sono una valida fonte di informazioni: essi identificano le corse con scarse prestazioni e permettono che vengano fatti dei miglioramenti dove necessario. Vengono differenziate le corse ad alta e bassa frequenza: una tratta ad alta frequenza ha 5 o più bus all'ora, ed è una tratta dove i passeggeri in attesa tendono a non guardare l'orario previsto. Per questa categoria, si cerca di assicurare che i bus passino ad intervalli uniformi e non "a massa". Invece una tratta a bassa frequenza, in genere passa 4 volte all'ora o meno. Un passeggero che utilizza questo servizio più facilmente guarda l'orario previsto. Ciò significa che è più importante che il servizio sia in orario.

La performance di ogni singola corsa viene misurata rispetto a degli standard minimi. Questi standard variano tra le corse in modo da riflettere i diversi ambienti operativi di Londra. I fattori presi in considerazione includono: numero dei centri maggiori; corridoi congestionati; altri punti caldi di traffico; lunghezza della corsa.

Sono prese in considerazione anche le passate performance, utili in particolare quando si pubblicizzano contratti per riappaltare. Se le linee di performance sono sopra la linea di standard minimo, allora la corsa ha raggiunto o superato i suoi obiettivi stabiliti.

Esperienze Italiane

MISURARE

L'EFFICIENZA TECNICA DEGLI OSPEDALI PUBBLICI ITALIANI

Finalizzata a misurare l'efficienza tecnica degli ospedali pubblici e ad analizzare le fonti di eterogeneità, la misurazione è stata realizzata, a cura della Banca d'Italia²³, applicando un metodo non parametrico di stima ai dati sull'attività di ricovero e sui fattori produttivi relativi all'universo degli ospedali pubblici del SSN, per il periodo 2000-2004.

La stima dell'efficienza tecnica è realizzata adoperando la Data Envelopment Analysis (DEA), il cui vantaggio risiede nella flessibilità con cui vengono rapportati gli output – definiti a partire dai ricoveri per acuti ponderati per DRG²⁴ e distinguendo a seconda della tipologia (ricoveri medici e chirurgici), della modalità di erogazione (ordinario o day-hospital) e della complessità della prestazione – agli input – per i quali si distingue tra tre categorie di personale (medico, infermieristico, tecnico e amministrativo) e numero di posti-letto (come proxy della dotazione di capitale). Al fine di verificare la robustezza delle stime è stata condotta un'analisi di sensitività per la presenza di outliers (che possono pregiudicare la correttezza delle stime ottenute mediante la DEA).

²³ Cfr. Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers), Banca d'Italia, settembre 2008.

²⁴ All'interno del Glossario del portale del Ministero della Salute Diagnosis Related Group (DRG) vengono definiti nel modo che segue: "Categoria di pazienti ospedalieri definita in modo che essi presentino caratteristiche cliniche analoghe e richiedano per il loro trattamento volumi omogenei di risorse ospedaliere. Per assegnare ciascun paziente ad uno specifico DRG sono necessarie le seguenti informazioni: la diagnosi principale di dimissione, tutte le diagnosi secondarie, tutti gli interventi chirurgici e le principali procedure diagnostiche e terapeutiche, l'età, il sesso e la modalità di dimissione.

Tramite l'analisi di secondo stadio, le misure di efficienza relative alle singole strutture ospedaliere sono inoltre poste in relazione tanto con variabili che tengano conto della presenza di attività aggiuntive rispetto ai ricoveri per acuti, del mix dei fattori produttivi, della complessità delle prestazioni e della possibile presenza di prestazioni inappropriate, quanto con aspetti organizzativi e di "mercato" del sistema sanitario in cui le strutture operano (a livello di Asl e a livello regionale).

In particolare due aspetti del sistema ospedaliero sono potenzialmente rilevanti:

- il grado di integrazione delle diverse strutture ospedaliere (all'interno di una data area territoriale, rappresentata dalla Asl);
- la concentrazione della produzione di prestazioni ospedaliere, intesa come proxy della competizione tra provider.

L'analisi non parametrica condotta sugli ospedali pubblici del SSN, evidenzia nel periodo fra il 2000 e il 2004, potenziali margini di recupero dell'efficienza connessi sia alla componente tecnica in senso stretto sia al dimensionamento degli ospedali. Sotto il primo profilo la stima dei risparmi che potrebbero derivare dalla contrazione radiale dei fattori produttivi, è pari al 19% dell'attuale dotazione. Ulteriori inefficienze del processo produttivo sono associate all'eccesso di personale e allo scarso ricorso al day hospital per i ricoveri medici a bassa complessità.

L'analisi econometrica conferma tali indicazioni: le strutture più efficienti sono quelle in cui minore è il rapporto fra personale e dotazione di posti letto, e maggiore è la frequenza di ricoveri in day hospital. Le inefficienze da questo punto di vista tendono a concentrarsi fra le strutture caratterizzate da un case-mix poco elevato e da una ridotta scala produttiva.

Un ulteriore fattore determinante è rappresentato dall'ampiezza nella gamma delle prestazioni, per la presenza di economie di scopo, soprattutto nella parte mediana della distribuzione degli ospedali in base all'indice di case-mix. L'analisi mostra come la dimensione ottimale degli ospedali aumenti al crescere della complessità. Tale correlazione riveste una particolare importanza nel contesto italiano dove si evidenzia un netto dualismo fra il Sud e il Centro Nord: nelle regioni meridionali la dimensione media degli ospedali è meno elevata, scarso è il grado di diversificazione e anche la complessità dei ricoveri risulta in media inferiore.

Un fattore rilevante dell'efficienza è rappresentato dall'assetto territoriale della rete ospedaliera. Da un lato, il grado di integrazione con riferimento a determinate funzioni ospedaliere di riferimento per il territorio, stimola l'efficienza delle singole unità produttive per via della presenza di economie di specializzazione. Dall'altro, la concentrazione dell'offerta, riducendo il grado di competizione fra le strutture a livello locale, tende a esercitare un effetto negativo sull'efficienza.

L'analisi territoriale pone in evidenza la presenza di divari di efficienza fra regioni. Parte dei divari grezzi di efficienza tra regioni è attribuibile tanto alle caratteristiche operative e organizzative dei singoli ospedali, quanto agli aspetti strutturali relativi all'offerta di prestazioni ospedaliere nell'ambito delle Asl di riferimento. Sulla stima dei divari influisce inoltre la pressione esercitata dalla domanda di ricoveri sul livello di attività dei singoli ospedali, che se da un lato porta a saturare l'impiego dei fattori produttivi, dall'altro tende a ridurre il grado di appropriatezza e la qualità percepita delle prestazioni ospedaliere.

LE MISURE DEL CAMBIAMENTO NELLA P.A . - INDICATORI DI PERFORMANCE

In questo libro pubblicato nel 2006 dal Formez vengono illustrati due lavori complementari svolti con l'obiettivo di valutare la capacità delle amministrazioni di attivare e implementare politiche di supporto allo sviluppo locale. Il primo propone un set di 34 indicatori regionali di capacità competitiva delle amministrazioni locali elaborati su dati derivati da fonti statistiche diverse (Formez, Istat, IPI, Censis, Isfol, MEF, MAP, Politecnico di Torino), organizzati su 3 categorie e successivamente aggregati attraverso analisi fattoriale. Il secondo illustra il metodo di costruzione di un indicatore di performance intesa come "capacità di governance" delle amministrazioni territoriali nei confronti del sistema delle imprese. L'indicatore aggregato non viene calcolato ma viene indicato il percorso metodologico per costruirlo a valle di un'indagine di ricognizione con cui si è accertata la presenza e la diffusione del data set di riferimento.

Gli indicatori di capacità competitiva dei territori sono organizzati su tre dimensioni di analisi:

- attenzione istituzionale (definita come il livello di priorità e rilevanza riservata dall'amministrazione ad azioni in favore dell'imprenditorialità -es. grado e tempestività degli strumenti adottati; stanziamenti pro-sviluppo imprenditoriale;
- capacità istituzionale (definita come l'effettività dell'implementazione ed operatività degli strumenti e delle normative introdotte. Es grado di operatività SUAP, capacità di spesa);
- qualità (definita come la rilevanza in termini qualitativi delle politiche introdotte ed efficacia delle azioni - in tal caso si ha il giudizio di esperti per la valorizzazione degli indicatori) .

I 34 indicatori elementari sono organizzati su 3 aree tematiche: politiche di semplificazione amministrativa; politiche di ricerca e sviluppo, politiche attive del lavoro. Per ciascuna sono declinate le tre dimensioni di analisi.

L'applicazione dell'analisi fattoriale ai 34 indicatori elementari costruisce un indicatore settoriale per ciascuna area tematica, ottenendo i pesi per il calcolo delle medie ponderate degli indicatori elementari. Successivamente reiterando il procedimento si ottengono indicatori aggregati di settore.

Per la costruzione dell'indicatore sintetico regionale si procede generando indicatori elementari per ciascuna tipologia di amministrazione e per ciascun ambito di efficienza. Tali indici elementari andrebbero aggregati in indici sintetici (detti di primo stadio) per ciascuna amministrazione e per ciascun ambito di efficienza attraverso l'ACP. Successivamente si procede per i soli comuni alla riparametrazione rispetto alla quota di popolazione comunale esclusa dal campione. Ponderando i tre indici sintetici del primo stadio, ed applicando un'analisi fattoriale, si ottiene un indicatore sintetico relativo ad ogni popolazione di amministrazione nel territorio della regione analizzata.

Sono stati riscontrati alcune criticità in ordine alla rilevazione eterodiretta dei dati, che ha reso difficile l'applicazione del modello.

VALUTARE

LA VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE NEL SISTEMA SANITARIO TOSCANO

Nel 2001 la Regione Toscana, con decreto n. 7425 del 18/12, ha affidato al gruppo di ricerca della Scuola Superiore Sant'Anna l'incarico di predisporre un progetto di pre-fattibilità per un sistema di valutazione e valorizzazione della performance delle aziende sanitarie toscane. Con questi presupposti il Laboratorio Management e Sanità, costituito dalla Scuola Superiore Sant'Anna²⁵, ha progettato e implementato in tutte le aziende sanitarie della Toscana il Sistema di Valutazione della Performance, per misurare la capacità di ogni azienda di essere strategicamente efficace ed efficiente, sia rispetto al territorio in cui opera, sia nell'ambito del sistema regionale in cui è inserita. Oggi il sistema è utilizzato in tutte le realtà aziendali della Regione Toscana, ed è disponibile su web ai cittadini sul sito <http://www.valutazioneisanitatoscana.sssup.it/>²⁶.

La finalità del sistema di valutazione della performance è fornire un quadro di sintesi dell'andamento della gestione delle aziende sanitarie, utile non solo alla valutazione della performance conseguita, ma anche per la valorizzazione dei risultati ottenuti.

Il sistema rappresenta lo strumento fondamentale per supportare la funzione di governo, soprattutto a livello regionale. Mediante il processo di valutazione della performance si è inteso quindi avviare quello di valorizzazione delle best practice delle aziende sanitarie, grazie al quale i manager e le organizzazioni nel loro complesso hanno l'opportunità di apprendere e crescere.

La presentazione in benchmarking dei dati tra le realtà aziendali della Toscana facilita il superamento dell'auto-referenzialità a favore del confronto, inteso come strumento fondamentale per verificare i risultati conseguiti e gli eventuali spazi di miglioramento.

Il sistema è oggi utilizzato per supportare i processi di pianificazione e programmazione a livello aziendale e regionale, è inoltre collegato al sistema incentivante regionale per le

²⁵ La Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa collabora stabilmente già da anni con la Regione Toscana nel campo della ricerca e formazione nelle aree di economia e management sanitario. Con tali premesse nel mese di dicembre 2004 è stato costituito il Laboratorio Management e Sanità (MeS) con un contributo triennale della Regione Toscana. Il Laboratorio ha come obiettivo quello di produrre innovazione organizzativa e gestionale per lo sviluppo della tutela della salute e know how manageriale per chi opera nel mondo della sanità. Le attività che il Laboratorio MeS svolge sono classificabili in:

- Formazione manageriale, per le figure apicali e per gli alti potenziali del Sistema Sanitario pubblico;
- Ricerca applicata, per supportare i soggetti del sistema nel processo di cambiamento organizzativo;
- Valutazione della performance, per misurare la capacità dei sistemi regionali nel complesso e per ogni azienda sanitaria di essere strategicamente efficace ed efficiente, sia rispetto al territorio in cui operano, sia nell'ambito del sistema regionale in cui è inserita. A tal fine, il Laboratorio MeS ha progettato e implementato il Sistema di Valutazione per la Regione Toscana, oggi in fase di implementazione anche nella Regione Liguria.

²⁶ Per valutare correttamente i risultati ottenuti rispetto alle risorse disponibili è necessario disporre di un sistema multidimensionale di valutazione, capace di evidenziare le performance ottenute dai soggetti del sistema considerando diverse prospettive. I risultati economico finanziari evidenziano solo la capacità di spesa ma non la qualità dei servizi resi, l'efficienza e l'efficacia delle attività svolte. Con queste premesse è stato implementato nel sistema sanitario regionale un sistema per la valutazione della performance multidimensionale, capace di: misurare i risultati ottenuti dalle aziende operanti, superare l'autoreferenzialità dei singoli soggetti facilitando il confronto, attivare processi di miglioramento per apprendere e innovare.

direzioni aziendali. Le aziende del sistema, a loro volta, hanno collegato lo strumento al loro sistema di budget interno.

Le dimensioni di valutazione che compongono il sistema sono relative:

- ai livelli di salute della popolazione;
- alla capacità di perseguire gli orientamenti del sistema regionale;
- alla valutazione socio-sanitaria (di qualità, di appropriatezza, di efficienza e di capacità di governo e di risposta del SS sia per le attività dell'ospedale che di prevenzione);
- alla valutazione esterna (dei cittadini come utenti e non ai servizi sanitari – qui viene anche considerata l'efficacia dei processi di comunicazione esterna delle aziende sanitarie);
- alla valutazione interna (il livello di soddisfazione del personale delle aziende sanitarie);
- all'efficienza operativa e della performance economico finanziaria (la capacità aziendale di perseguire le tre condizioni di equilibrio della dinamica economico finanziaria, ossia l'equilibrio monetario, finanziario e patrimoniale).

Per rappresentare adeguatamente i risultati riportati da ogni azienda in ciascuna delle dimensioni individuate il gruppo di ricerca del Laboratorio MeS ha optato per una simbologia semplice, che avesse un' immediata valenza positiva. È stato utilizzato lo schema del "bersaglio" con cinque diverse fasce di valutazione e suddiviso in sei settori circolari rappresentativi delle sei dimensioni. L'azienda capace di centrare gli obiettivi e di ottenere una buona performance nelle diverse dimensioni riporta risultati vicino al centro del bersaglio, in zona verde. I risultati meno positivi compaiono progressivamente nelle fasce più lontane dal centro.

Per il 2009 si prevede di consolidare l'attività di valutazione fornendo risultati e reportistica a livello di Asl, di zona distretto e per la prima volta anche a 1.100 Dirigenti di Struttura Complessa della Regione. Su questo ultimo aspetto è in atto un lavoro di approfondimento che proseguirà nel corso del 2009 in collaborazione con il Consiglio Sanitario Regionale, che prevede l'attivazione di gruppi di professionisti che saranno impegnati nel processo di individuazione di indicatori specifici adeguati per ciascuna specialistica e per ruolo organizzativo, capaci di cogliere in prima battuta la competenza gestionale dei Dirigenti di Struttura Complessa. Sono inoltre stati siglati accordi di collaborazione con la Regione Liguria, la Regione Umbria e la Regione Piemonte che prevedono uno scambio di dati per alimentare un sistema di benchmarking.

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IL SISTEMA DELLE IMPRESE. RAPPORTO DI RICERCA

Il rapporto mira a valutare gli effetti della P.A. sul mondo produttivo. L'indagine campionaria rileva e fornisce una stima dell'onere aggiuntivo prodotto dalle inefficienze nella gestione e fornitura dei servizi pubblici sul sistema delle imprese italiane. La ricerca è stata effettuata su 1.000 imprese italiane, analizzando le principali diseconomie prodotte dalla P.A. sul sistema imprenditoriale, nei settori dei servizi locali, della giustizia (contenziosi giudiziari/tributari) e del lavoro.

Sono state prese incluse nell'indagine le imprese di dimensione compresa tra i 10 e 499 addetti, attive nel censimento 1996. Il sistema campionamento era proporzionale con stratificazione definita su 3 variabili: ripartizione territoriale, dimensione di impresa, settore di attività economica.

Il questionario includeva indicatori di tre tipi:

1. indicatori per oneri di efficienza delle amministrazioni pubbliche
 - valutazioni soggettive;
 - indicatori di costo: consulenze esterne, ore dedicate dal personale
2. indicatori per oneri a efficienza del sistema giudiziario
 - valutazioni soggettive sulla base dei costi esterni/interni sostenuti in ambito di contenziosi
3. indicatori per oneri a efficienza del mercato del lavoro
 - valutazioni soggettive sul funzionamento dei "Centri per l'impiego"

SISTEMI INFORMATIVI PER I PROGETTI INTEGRATI TERRITORIALI

Questo volume Formez del 2004 presenta le caratteristiche dei sistemi informativi (SI) sulla progettazione integrata. L'avvio di questa ha determinato l'esigenza di assicurare l'organizzazione, integrazione dei SI e la fruibilità di un'ingente mole di dati, informazioni e procedure.

Scopo della ricerca è stato l'integrazione ed il monitoraggio dell'esecuzione finanziaria, fisica e procedurale dei PIT e delle loro operazioni . La fase successiva riguarda l'implementazione di un SI in grado di misurare l'efficacia delle politiche in corso e tracciare immagini di sintesi del territorio regionale. Sono stati costruiti 3 database regionali in Sardegna, Calabria, Sicilia. Ai fini dell'auto-valutazione²⁷, vengono presi in considerazione i risultati e i fattori abilitanti.

Figura 1 - Modello di Analisi

²⁷ Il percorso di autovalutazione e batteria di indicatori sono disponibili da pag 242 a pag 318 del manuale.



Sia i risultati che i fattori vengono scomposti in una batteria di indicatori (ad esempio per la spesa si analizza: la spesa complessiva, la spesa per infrastrutture, la spesa per regimi d'aiuto, la spesa per formazione e l'accesso alla premialità) e aggregati nello schema di sintesi di seguito riportato:

molto ⇔⇔⇔ il fattore ha contribuito negativamente ⇔⇔⇔ poco					Non pertinente o non valutabile	poco ⇔⇔⇔ il fattore ha contribuito positivamente ⇔⇔⇔ molto				
-5	-4	-3	-2	-1		+1	+2	+3	+4	+5
Elementi concreti che suffragano la valutazione data:										
Punti di forza					Punti di debolezza					

BENCHMARKING

BENCHMARKING E MISURAZIONI DELLE PERFORMANCE NEL SISTEMA DI FORMAZIONE LOMBARDO

Il Polo Qualità di Milano ha realizzato, in collaborazione con l'Associazione Formazione Giovanni Piamarta, l'ITC Schiaparelli-Gramsci, il Liceo Classico Virgilio/Polo Qualità di Mantova, l'ITC Tosi di Busto Arsizio (VA) e l'IIS Capirola di Leno (BS), un sistema di indicatori per la valutazione degli istituti scolastici.

Il Progetto Benchmarking²⁸, finanziato dalla Regione Lombardia con il FSE Azioni di Sistema, ha lo scopo di creare una rete fra alcuni istituti in merito alla valutazione del sistema di istruzione e formazione, alla qualità dell'offerta e dei risultati di formazione, sia offrendo alle singole istituzioni strumenti per la valutazione delle proprie modalità di funzionamento, sia collaborando alla definizione di parametri e standard di riferimento per consentire la comparazione sul territorio e rispetto ad altri contesti.

Obiettivi del progetto sono:

- creare modalità omogenee e condivise per la rilevazione di dati utili alla costruzione di indicatori per la misurazione dei risultati del sistema di istruzione e formazione e per la valutazione delle performance dei singoli attori;

²⁸ <http://benchmarking.regus.it/>

- misurare e confrontare i risultati della gestione dei servizi, per sollecitare il processo di miglioramento continuo delle performance del sistema;
- promuovere il confronto, lo scambio di esperienze e la condivisione di best practice.

L'impianto progettuale prevede tre azioni:

- raccolta ed analisi delle performance di un campione significativo di organizzazioni del sistema di istruzione e formazione. Individuazione di macro-indicatori e indicatori analitici utilizzabili a livello di sistema;
- realizzazione di un sistema di benchmarking per il confronto tra le organizzazioni e la condivisione delle buone pratiche;
- monitoraggio, valutazione e coordinamento del progetto.

Il sistema di indicatori permette l'analisi delle performance raggiunti dai singoli istituti ed enti in processi comuni, e la misurazione con metodologie univoche e condivise che assicurino attendibilità e confrontabilità dei dati.

Il cruscotto informatico prevede un insieme di macro indicatori numerici rispetto alle macroaree: clienti, personale, frequenza scolastica, successo formativo, processi organizzativi, economico-strutturali, piani e strategie. Lo strumento permette altresì il confronto tra organizzazioni per individuare le migliori pratiche in atto e avviare processi di miglioramento del sistema e dei processi. A tal fine il tool è stato progettato per consentire il confronto a livelli diversi: per tipologia di indicatore; per tipologia di istituto; per regione di appartenenza

PERFORMANCE CONSORTIUM

Il Progetto, parte dei risultati della ricerca "Progetto di collaborazione Italia-Svizzera in materia di conoscenza e sviluppo delle autonomie locali²⁹", nasce su iniziativa di IReR (Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia) e USI (Università della Svizzera Italiana) per conoscere e aiutare lo sviluppo dei rispetti sistemi istituzionali e locali.

Gli enti interessati sono i comuni di Cardano al Campo, Somarate, Clavaria con Premezzo e Arsago seprio. Sono enti locali in provincia di Varese, che per la loro localizzazione hanno subito simili dinamiche sociali e territoriali e hanno investito in processi di miglioria dell'organizzazione interna.

Due le ipotesi che hanno guidato lo studio del caso: la prima quella che l'innovazione gestionale è condizione per un funzionamento appropriato degli apparati amministrativi locali e per ottenere il miglior risultato rispetto agli obiettivi della programmazione locale; la seconda è quella che innovazioni locali possono avere esiti anche nei procedimenti nazionali.

²⁹ E' stato approvato dall'Autorità di gestione nell'aprile 2007 come parte del programma Interreg IIIa programmazione 2000-2006 e completato in un periodo di un anno. Obiettivo ed esito del progetto è stato quello di produrre conoscenza, favorire il confronto, dare visibilità e stimolare opportunità di sostegno in ordine alle innovazioni promosse da soggetti locali, pubblici e privati, primariamente in territorio lombardo e transfrontaliero.

La dimensione consortile ha definito una numerosa batteria di indicatori³⁰ e concordato³¹ che siano riferiti ai servizi presenti in tutti gli enti aderenti al protocollo d'intesa. I servizi rilevati sono: biblioteca; asilo nido; servizi per i cittadini in età scolare; servizio minori e immigrati; servizio disabili; servizio anziani; assistenza sociale; presidio del territorio e sicurezza; produzione rifiuti; opere pubbliche e progetti speciali; edilizia urbanistica.

Con l'indicazione delle misure raccolte si è reso possibile un confronto che può essere valutato come un primo semplice esempio di BM utilizzabile sia come analisi comparative temporali tra due esercizi, sia come analisi di posizionamento di ogni comune rispetto agli altri. Un primo esempio di impiego dei dati si è tradotto nella redazione di una relazione di giunta di ognuno dei Comuni aderenti al Protocollo d'Intesa, da parte dei membri esterni del Nucleo di Valutazione.

Gli amministratori hanno ricevuto elementi utili a comprendere il posizionamento del proprio comune rispetto ai diversi livelli di prodotto/servizio e hanno potuto procedere con una più chiara visione dei processi organizzativi. In alcuni casi sono emerse condizioni o dinamiche utili a confermare l'assetto organizzativo esistente, in altri sono state maggiori le indicazioni di modifica della destinazione delle risorse allorché i risultati della misurazione hanno confermato un sovradimensionamento degli sforzi compiuti su un determinato obiettivo politico piuttosto che su un altro poco presidiato.

I risultati più evidenti del percorso compiuto dal "Performance Consortium" raggiunti sono:

- accordo intercomunale per costruire un controllo di gestione – protocollo d'intesa;
- scelta di servizi strategici e degli indicatori di risultato, di efficienza e di impatto;
- misurazione dei volumi di attività dei Comuni, con batteria di indicatori e base dati condivisa;
- analisi e considerazioni sulle differenze di performance;
- valutazione del personale più fortemente correlata agli obiettivi amministrativi.

Infine è stata definita una prima evoluzione del modello relativa alle attività di consolidamento, perfezionamento, confronto con altri comuni appartenenti ad ordinamenti giuridici diversi e di sviluppo locale.

IL BM SULLO SVILUPPO DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE IN EMILIA-ROMAGNA - MISURARE PER INNOVARE MEGLIO

Il BM è l'approccio scelto dalla Regione Emilia-Romagna per tenere il polso dello stato di avanzamento e sviluppo della società dell'informazione nel territorio regionale. La pratica è stata adottata a partire dalla constatazione che, a fronte dei significativi investimenti per lo sviluppo della società dell'informazione previsti nel Piano Telematico Regionale 2002-2005, era ancora scarsa e disarticolata la conoscenza dei processi di innovazione digitale in atto. I dati ufficiali in tal senso erano scarsi, molti erano i dubbi metodologici sulla loro effettiva "solidità", e (soprattutto) la loro disarticolazione rendeva impossibile il tentativo di comparare lo stato dell'arte nelle diverse realtà locali del territorio regionale.

Da qui l'idea di arrivare alla creazione di una base dati condivisa tra tutti i territori, che permetta sia di verificare se e come i processi di innovazione digitale stiano impattando

³⁰ Assistita da un software specifico, concepito secondo i principi della Balanced Scorecard.

³¹ Si veda "indicatori per la banca dati condivisa".

sulle realtà locali, sia di supportare gli indirizzi e gli interventi politici definiti in regione - sempre di concerto con tutti gli altri enti territoriali - a partire da una ricognizione chiara e approfondita dello stato dell'arte attuale.

In sintesi, le attività di benchmarking della società dell'informazione hanno consentito di:

- comparare la situazione regionale con altri contesti territoriali (anche in un'ottica di marketing territoriale);
- comparare fra loro le performance delle diverse aree del territorio regionale;
- osservare l'evoluzione della società dell'informazione nel territorio;
- verificare l'efficacia sul territorio delle azioni previste nel Piano Telematico Regionale.

Sono 9 i temi chiave su cui si focalizzano le attività di misurazione: e-government, infrastruttura a larga banda, Internet nelle scuole, Internet nelle famiglie, disponibilità di punti d'accesso ad Internet, velocità di connessione dei centri di ricerca e università, diffusione dell'ICT fra le imprese, dimensioni e caratteristiche del settore ICT, numero di laureati/corsi in ICT.

IL PROGETTO EUROPEO UNDERSTAND

Condividendo con altre Regioni della rete europea Eris@ l'esigenza di dati utili e comparabili sullo sviluppo della società dell'informazione, la Regione Emilia-Romagna ha inoltre contribuito nel 2004 all'avvio del progetto interregionale Understand, co-finanziato nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg IIIC zona est.

Coordinato dalla Regione Emilia-Romagna, il progetto coinvolge attualmente altre 11 Regioni di 7 Paesi membri dell'Unione³² ed ha portato all'elaborazione di una metodologia di misurazione nei seguenti 4 domini di interesse: citizen, broadband, e-government, e-business.

Tale metodologia ha individuato una modalità di rilevazione, questionari e set di indicatori che permettono di ottenere dati comparabili principalmente su possibilità di accesso alle tecnologie, dotazioni disponibili ed utilizzo di Internet. I dati emersi hanno poi consentito di effettuare affondi analitici nelle realtà regionali per individuare i punti di forza e di debolezza del processo in corso ed individuare buone pratiche nell'affrontare i temi dello sviluppo della società dell'informazione.

La metodologia non parte da un quadro teorico rigidamente fissato ex ante, ma è stata finalizzata alla creazione di una "cassetta degli attrezzi" flessibile, facilmente applicabile in tutti i contesti territoriali, indipendentemente dai modelli politici implementati nelle singole realtà.

Terminato il progetto, Understand è entrato adesso in una fase nuova, direttamente sostenuta dalle singole amministrazioni regionali coinvolte, finalizzata al consolidamento di una prassi sistematica di misurazione comparata dell'evoluzione e dello sviluppo della società dell'informazione.

LA PROVINCIA DI PARMA

Poiché le pubbliche amministrazioni dell'Emilia-Romagna hanno iniziato a misurarsi con queste tematiche già da diversi anni, è arrivato per tutte il momento di passare da sviluppo

³² Le regioni sono: Piemonte, Puglia, Toscana, Aquitania, Assia, Baleari, Galles, Valencia, Vasternorrland, Wielkopolska, Yorkshire e Humber.

e promozione delle best practice alla loro messa a sistema; si tratta quindi di sollevare lo sguardo da progetti particolari per avere un quadro di insieme di quanto si è raggiunto, comprendere le zone d'ombra e re-indirizzare missione ed investimenti.

Questo è ancor più vero se esaminiamo la metodologia sviluppata a Parma: al momento infatti non esistono dati o indicatori condivisi sullo sviluppo telematico locale; esistono invece gli indicatori sviluppati da eEurope per monitorare lo sviluppo in questo settore a livello nazionale.

Questa ricerca quindi ha anche elaborato un primo adattamento degli indicatori europei alla realtà delle politiche di sviluppo locale, attività che ci può quindi permettere di produrre gli indicatori di quella che chiamiamo la "regione digitale", di confrontarci con altre regioni europee e di definire piuttosto che recepire il modello di Società dell'Informazione.

Uno dei metodi più efficaci per comprendere la situazione del territorio, valutare le scelte politiche della pubblica amministrazione, ed individuare eventuali interventi correttivi è sicuramente il confronto con altri territori simili, che favorisce l'acquisizione di consapevolezza e conoscenza.

Molte possono essere le tecniche di analisi territoriale e valutazione delle politiche pubbliche, ma lo strumento che meglio risponde a queste esigenze di valutazione comparativa e di definizione di un quadro chiaro dello "sviluppo telematico" è il BM.

OBIETTIVI DI SERVIZIO

Nel 2000-2006 sono stati specificati sia obiettivi generali (in termini di PIL, occupazione, ecc.), sia obiettivi specifici (in termini di indicatori selezionati e misurati), ma l'attenzione del processo politico per questa seconda categoria è stata modesta e ciò ha fatto spesso fatto perdere di vista alle decisioni di intervento e di spesa le loro ultime finalità. È quindi necessario che nel 2007-2013 gli indicatori che accompagnano gli obiettivi e i relativi target divengano parte centrale del confronto politico e partenariale.

Sarà inoltre utile, per le Regioni del Mezzogiorno e in riferimento a un ristretto numero di servizi ritenuti essenziali, fissare obiettivi di servizio tramite la definizione di indicatori e l'individuazione di valori target vincolanti, sul cui raggiungimento, collegato a meccanismi di incentivazione, le Amministrazioni attuatrici scommettono la credibilità della propria politica.

Con questa premessa, diviene fattore qualificante e innovativo del Quadro Strategico Nazionale per le politiche regionali aggiuntive 2007-2013 (QSN) il perseguimento di obiettivi finali in alcuni ambiti di rilievo per il benessere dei cittadini e su cui è anche impegnata, direttamente o indirettamente, l'azione della politica regionale. Il raggiungimento di standard adeguati in ambiti quali: la qualità dell'istruzione, i servizi di cura per i bambini e la popolazione anziana, i rifiuti urbani, l'acqua, rappresenta il parametro con cui sarà giudicata anche l'efficacia delle politiche di coesione, trattandosi di servizi essenziali per la qualità della vita che contribuiscono a connotare un'area come più o meno sviluppata.

L'identificazione e l'utilizzo di indicatori statistici per il monitoraggio e la verifica dell'offerta e della qualità di servizi ai cittadini è sostenuta dalle esperienze realizzate in altri Paesi (Gran Bretagna, Norvegia, Boston Foundation, Jacksonville community), che ricalcano e

sostengono gli obiettivi più ampi proposti dalle Nazioni Unite attraverso i UN Millennium Development Goals .

La situazione attuale segnala il persistere di divari regionali, soprattutto del Mezzogiorno con il resto del Paese, non solo rispetto alle dimensioni economiche più note, ma anche nella disponibilità di beni e servizi essenziali per i quali dovrebbero essere garantite ai cittadini uguali possibilità di accesso e la cui inadeguatezza contribuisce a ridurre l'impatto delle politiche di sviluppo regionale.

Il percorso per il raggiungimento dei quattro obiettivi di servizio è valutato attraverso la dinamica di undici indicatori statistici, che misurano i servizi resi ai cittadini. Per ogni indicatore è fissato al 2013 un target vincolante al cui raggiungimento è legata l'erogazione di un premio finanziario al quale concorrono le otto regioni del Mezzogiorno e il Ministero della Pubblica Istruzione, per la parte relativa all'obiettivo di sua competenza. Un percorso di decisione partecipata ha visto impegnati il Ministero dello Sviluppo Economico, le Regioni, le Amministrazioni Centrali competenti e l'Istat nella selezione degli indicatori e nella definizione dei target.

Gli indicatori sono stati identificati nel rispetto di tre requisiti:

- misurabilità, ovvero far riferimento ad informazioni statistiche riconosciute da tutti come adeguate, affidabili e tempestive;
- responsabilità, ovvero la chiara indicazione dell'Istituzione responsabile dell'attuazione e dell'erogazione del servizio, ai diversi livelli di governo coinvolti;
- comprensione e condivisione pubblica, per consentire ai cittadini di capire l'importanza degli obiettivi, mobilitarsi e contribuire così al loro conseguimento.

Per tutte le Regioni si è scelto un target unico, per garantire in tutti i territori il raggiungimento di una soglia minima di diffusione dei servizi e quindi equità di opportunità di accesso ai servizi da parte dei cittadini. I valori target sono inoltre coerenti con standard quantificati previsti dalla normativa vigente e identificati nei processi di coordinamento aperto a livello europeo (strategia di Lisbona). Sono disponibili, oltre alle tavole per singolo indicatore e per singola area territoriale, i file riassuntivi che includono i dati relativi a tutti gli indicatori e a tutte le aree territoriali. Sono inoltre sempre consultabili i meta-dati relativi a ciascun indicatore³³.

I CONFRONTI DI PERFORMANCE TRA COMUNI COME STRUMENTO DI APPRENDIMENTO

.....

INDICATORE SISTEMATICO DELLE PRIORITÀ (ISP)

Nel processo di riforma della P.A. italiana il ruolo attribuito agli enti territoriali nel programmare lo sviluppo è diventato sempre più centrale sia nel panorama istituzionale italiano che europeo.

Il lavoro di costruzione di un sistema interno, che permetta agli enti territoriali di valutare empiricamente in modo sistematico e programmare le politiche di sviluppo locale, è

³³ <http://www.dps.mef.gov.it/obiettivi%5Fservizio/>

finalizzato alla definizione delle ricadute territoriali delle programmazioni strategiche e settoriali a valenza territoriale, sia in termini aggregati che considerando la distribuzione degli effetti sul territorio.

Si propone un semplice modello di definizione dello schema di allocazione territoriale delle risorse pubbliche finalizzate alla realizzazione di investimenti in infrastrutture o più in generale destinate a spesa pubblica produttiva. La scala di riferimento è quella comunale, quindi più "fine" e capillare.

La caratteristica principale dell'approccio sta nel suo essere eclettico: esso infatti compendia il criterio di efficienza che suggerisce di destinare prevalentemente le risorse pubbliche alle aree dove maggiore è il loro impatto economico (storico e atteso), ossia alle aree più reattive; criteri di tipo redistributivo e ispirati a equità che guidano le risorse in direzione di aree che versano in un cattivo stato di salute economica; principi di equa ripartizione che tengono conto della progressione storica, ossia di quanto le singole aree locali abbiano già beneficiato in passato di investimenti pubblici.

Il modello aiuta infatti:

- a individuare ex ante le aree territoriali dove appare opportuno, "equo" ed economicamente produttivo ed efficiente intervenire attraverso l'erogazione di finanziamenti pubblici. In questo senso la struttura che è stata predisposta costituisce un supporto alla definizione di strategie di programmazione economica di lungo periodo secondo un approccio top-down che impone sollecitazioni al territorio;
- a operare una selezione ex post, fondata su criteri principalmente economici, tra richieste/progetti di intervento già formulati e avanzati da singole aree territoriali e che sono tra loro in competizione per l'assegnazione delle risorse esistenti. La metodologia permette di definire un rating di priorità tra tali progetti, fornendo un utile supporto per fare programmazione economica bottom-up di medio periodo, che risponda a sollecitazioni provenienti dal territorio.

Nella fase di progettazione dell'Indicatore Sintetico di Priorità³⁴ (ISP), che rappresenta l'output principale del modello, si è lavorato perseguendo quattro obiettivi principali:

- definire una metodologia il più possibile rigorosa sul piano scientifico;
- impiegare strumenti di analisi e misurazione di tipo quantitativo e non soggettivo, caratterizzati cioè da una propria metrica e da elevato grado di oggettività;
- adottare un approccio user-friendly e il più possibile automatizzato che permetta all'utente di utilizzare la metodologia agevolmente e di interpretare in modo agevole i risultati generati;
- garantire la flessibilità dell'approccio per permettere di circoscrivere l'analisi anche a sottoinsiemi di comuni o di indicatori economici.

I criteri generali rispettati sono:

- utilizzare il più ampio insieme informativo possibile; cercare cioè di sfruttare tutte le informazioni statistiche disponibili a livello provinciale e comunale, così da descrivere in modo capillare tutti gli aspetti e le caratteristiche che definiscono un sistema economico locale;
- selezionare dati e fonti statistiche sia in base alla qualità del dato, sia alla sua disponibilità, così da garantire al contempo affidabilità e facilità di aggiornamento della banca dati;

³⁴ Cfr. Liuc Papers, n. 126, Serie Economia e Istituzioni 10, Suppl. a luglio 2003.

- affiancare alla fotografia statica dell'esistente (dati economici in valore assoluto relativi al periodo corrente) anche le informazioni relative al passato e all'evoluzione dinamica del sistema economico (tassi di variazione % dei diversi indicatori lungo orizzonti di breve e di lungo periodo).

La logica di funzionamento dell'ISP, quale sintesi del set di indicatori precedentemente approntato, si articola in diverse fasi riassunte da questa sequenza: definizione del set informativo, allineamento. (al fine di rendere omogenee le misurazioni sono state definite solo grandezze relative), ponderazione, aggregazione, normalizzazione (i valori assunti da ciascun indicatore risultano distribuirsi lungo l'intervallo [0-1], definizione del rating.

Dal punto di vista strettamente operativo gli indicatori economici comunali predisposti sono stati divisi in tre grandi sezioni e poi in sottosezioni e a ciascuno di essi è stato assegnato un peso utile per la costruzione dell'indicatore sintetico:

- Sez.I: indicatori dello "stato di salute" (peso sul totale ISP: 0.40).
- Sez.II: indicatori di "ripartizione bilanciata" (peso sul totale ISP: 0.20) - ripartizione territoriale relativa delle risorse: al fine di individuare i comuni che hanno già beneficiato in passato di tali finanziamenti (erogati dalla regione e/o dallo stato) e i comuni che invece sono rimasti relativamente più "scoperti".
- Sez.III. indicatori di impatto economico della spesa in conto capitale (peso sul totale ISP: 0.40): forniscono indicazioni sugli effetti economici prodotti nel corso del tempo da politiche di intervento pubblico a carico del tessuto economico locale e della loro capacità di produrre ricchezza e sviluppo.

L'indicatore finale fornisce indicazioni in merito alla propensione alla spesa dei comuni e alla loro capacità di programmazione economica³⁵, esso infatti sintetizza:

- quanto e come i trasferimenti pubblici abbiano attivato spesa comunale;
- la capacità dei comuni di spendere "bene", ossia di erogare risorse senza ingessare il proprio bilancio, attraverso l'accensione di mutui o altre vie.

INFORMATIZZAZIONE, TRASPARENZA CONTABILE E COMPETITIVITÀ DELLA PA A LIVELLO REGIONALE

Lo scopo del lavoro è quello di fornire informazioni utili per valutare la performance territoriali delle amministrazioni pubbliche con riferimento a due aspetti: il grado di informatizzazione e i servizi offerti in rete e la trasparenza contabile nella rendicontazione e l'utilizzo delle informazioni contabili come strumento di controllo e benchmarking. Questi aspetti sono esaminati ricorrendo a informazioni periodicamente raccolte dalla Banca d'Italia.

³⁵ In particolare il RIF consente di sintetizzare:

- la struttura delle entrate correnti. In altre parole emerge il grado di dipendenza delle entrate correnti del bilancio dell'ente dai trasferimenti (regionali, statali) e la capacità dello stesso di raccogliere risorse finanziarie, legate alla capacità contributiva reale (ICI, TARSU, tariffe legate all'erogazione dei servizi a domanda individuale e a carattere produttivo), da utilizzare per la gestione ordinaria ;
- l'incidenza delle spese vincolate sulle entrate correnti. La rigidità strutturale evidenzia, dopo aver analizzato la struttura delle entrate correnti, il grado di disponibilità finanziaria dell'ente al netto delle spese "fisse";
- la propensione agli investimenti. In particolare, il saldo procapite consente di comprendere le potenzialità dell'ente di cofinanziare con risorse proprie (attraverso sia l'accensione di un nuovo debito, sia l'alienazione del patrimonio pubblico) investimenti produttivi che, secondo il principio di addizionalità, godono di trasferimenti regionali e statali in conto capitale non illimitati.

Al fine di offrire un panorama più completo sulla qualità dell'azione della P.A., gli indicatori relativi a entrambi i fenomeni sopra citati sono poi comparati con gli indicatori elaborati dal Formez, relativi alle politiche in favore delle imprese, del lavoro e della competitività territoriale.

L'indice di informatizzazione è stato costruito al fine di disporre di un indicatore, disaggregato su base regionale, del livello di informatizzazione degli enti territoriali. La base di calcolo è costituita da alcune delle informazioni rilevate nelle quattro indagini effettuate dal Servizio Rapporti con il Tesoro della Banca d'Italia (2000, 2002, 2005 e 2008).

I dati sono stati raccolti attraverso un questionario inviato ad un campione di circa 450 enti che comprende tutte le Regioni, tutte le province e circa 300 comuni ma, ai fini del calcolo dell'indice, è stato considerato solo il sotto-insieme di enti che ha risposto a tutte le quattro indagini (261 comuni, 93 province e tutte le Regioni).

Il valore per il singolo ente dell'indice di informatizzazione è pari alla media ponderata dei punteggi relativi alle quattro domande. Una volta calcolato questo valore si è provveduto ad aggregare i dati degli enti appartenenti alla medesima regione secondo un meccanismo di ponderazione che tenesse conto del peso specifico dell'ente all'interno della regione. Tra i vari meccanismi di ponderazione possibili si è scelto di utilizzare il criterio della spesa. Si è pertanto ipotizzato che la rilevanza dei servizi erogati dall'ente sul territorio sia proporzionale all'incidenza delle spese correnti e in conto capitale dell'ente sul totale della spesa degli enti della stessa regione inclusi nel campione, al netto dei trasferimenti verso altri enti.

L'INDICE DI "TRASPARENZA CONTABILE" DEGLI ENTI LOCALI E L'USO DEL SIOPE

Le differenze di performance fra gli enti a livello regionale possono essere misurate anche in un segmento specifico come quello delle segnalazioni informativo-contabili che gli enti sono tenuti a fornire al Ministero dell'Economia e agli organismi di controllo per finalità di coordinamento e monitoraggio della finanza pubblica. Per analizzare questo aspetto e verificare comportamenti eventualmente differenziati degli enti locali a livello territoriale sono stati utilizzati i dati sui flussi di cassa inviati dai tesorieri degli enti al Siope.

La qualità dei dati e la rapidità della trasmissione sono aspetti particolarmente importanti del processo di segnalazione. La capacità degli enti di produrre informazioni di natura contabile affidabili e tempestive impatta sulla performance dell'operatore pubblico e quindi sulla competitività del sistema paese sotto diversi aspetti.

Dal punto di vista "macro" le segnalazioni al Siope rappresentano una fonte primaria per il monitoraggio dei conti pubblici sia per la particolare rilevanza che i flussi di cassa assumono nell'ambito delle P.A. Sotto il profilo "micro" l'effettiva disponibilità di una rappresentazione dettagliata dei principali fenomeni gestionali (concetto di "trasparenza contabile") costituisce una componente essenziale del sistema di pianificazione e controllo degli enti pubblici, influenzando l'efficacia delle politiche perseguite e dell'azione amministrativa necessaria per realizzarle.

L'indice copre un periodo di 19 mesi (da gennaio 2007 a luglio 2008) ed è calcolato su base regionale aggregando i dati relativi alle entrate ed uscite dei circa 12.400 enti che partecipano al Siope. Per ciascun mese è stato rilevato il rapporto tra le operazioni codificate e quelle totali degli enti di ciascuna regione. Le operazioni considerate hanno

un'incidenza proporzionale al loro importo, pertanto l'indice è principalmente influenzato dal comportamento degli enti più grandi (regioni, comuni capoluogo, etc.) presenti in una determinata regione.

BIBLIOGRAFIA

Banca d'Italia (2008) Questioni di Economia e Finanza (occasional papers), sett.2008

Commissione Europea (1999) Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. Working Document No.2

Consiglio d'Europa (2006) Regolamento (CE) n.1828/06

Governo e parti sociali "Memorandum di intesa sul lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche" 19/01/07

Formez (2004) Sistemi informative per i progetti territoriali integrati

ID (2006) I confronti di performance tra Comuni come strumento di apprendimento

HATRY H.P. (1999) Performance Measurement: Getting Results, Washington, DC: The Urban Institute Press.

LIUC Papers n. 126 (2003) Serie Economia e Istituzioni 10, Suppl Luglio 2008

MARTINI A., SISTI M. (2001) Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell'esperienza statunitense di performance measurement in "Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", n.2/2002

ID (2007) A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico in "Informaires", n.33/2007.

SEGAL G., MOORE A., NOLAN J. (2002) California Competitive Cities: A Report Card on Efficiency in Service Delivery in California's Largest Cities, RPPI, Policy Study 291/2002

<http://reason.org/files/eaba86fbb6fdb2370fce63a542897503.pdf>

VALOTTI G. (2005) Management pubblico. Temi per il cambiamento, Milano, Ed. Egea, 2005

www.baltimorecity.gov

benchmarking.requs.it

www.cob.org

www.durhamnc.gov

www.hm-treasury.gov.uk

www.poap.pt

www.tfl.gov.uk

www.ministerosalute.it

www.valutazione-sanita-toscana.ssup.it