



# Misurare per decidere

La misurazione delle performance  
per migliorare le politiche pubbliche e i servizi

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE**  
**I MANUALI**

L'orientamento ai risultati è un elemento comune a ogni processo di riforma del settore pubblico. In questi ultimi anni, le amministrazioni pubbliche hanno compiuto sforzi importanti per introdurre sistemi accurati di misurazione delle performance amministrative. Tali processi, però, hanno avuto ricadute molto deboli sulla formulazione e attuazione delle politiche pubbliche, sulla riprogrammazione delle attività e sul miglioramento della qualità dei servizi pubblici. Il manuale, partendo da un ampio quadro teorico e analizzando alcune esperienze concrete di amministrazioni italiane, mette in evidenza le diverse valenze della misurazione delle performance ai diversi livelli decisionali di un'amministrazione. L'esigenza primaria è quella di colmare la scarsa attitudine delle amministrazioni pubbliche alla misurazione delle performance e all'utilizzo di tali informazioni per la costruzione di decisioni più consapevoli. In particolare, si mette in risalto che l'uso sistematico di queste informazioni può favorire e sostenere processi continui di innovazione e miglioramento organizzativo, al fine di definire e attuare politiche pubbliche capaci di rispondere adeguatamente ai bisogni della collettività.

Il manuale è stato realizzato nell'ambito del Laboratorio di innovazione *Le misure delle performance nei processi decisionali delle amministrazioni pubbliche* del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Hanno contribuito alla stesura del volume:

RUTH RENNIE, team di coordinamento dei Laboratori di innovazione del Programma Cantieri, è coautrice dell'introduzione e ha elaborato la stesura del volume;  
EMILIANO DI FILIPPO, team di coordinamento dei Laboratori di innovazione del Programma Cantieri, Università di Roma Tor Vergata, è coautore dell'introduzione e ha elaborato la stesura del volume;

LUCIANO HINNA, Università di Roma Tor Vergata, è autore dei paragrafi 1.1 e 1.3 e ha contribuito all'impostazione del volume;  
FABIO MONTEDURO, Università di Roma Tor Vergata, è autore dei paragrafi 1.2, 1.4 e 1.5 e ha contribuito all'impostazione del volume;

GIANCARLO VECCHI, Istituto per la Ricerca Sociale, è autore del capitolo 2 e dei paragrafi 4.2.1 e 4.3.2;

ENRICO GUARINI, Università degli Studi di Milano-Bicocca, è autore dei paragrafi 3.1.3, 3.2.2 e 3.2.3 e coautore del paragrafo 3.1.1;  
FILIPPO GIORDANO, Università L. Bocconi di Milano, è autore del paragrafo 3.1.2 e coautore del 3.1.1;  
LUCA BISIO, Università degli Studi di Milano-Bicocca, è autore del paragrafo 3.2.1 e coautore del 3.1.1;

ROSA GIOLITTI, Programma Cantieri, è autrice del paragrafo 4.1;  
EMANUELE PADOVANI, Università degli Studi di Bologna, è autore del paragrafo 4.2.2 e del caso 2 del Comune di Forlì;  
GIOVANNI VALOTTI, Università degli Studi di Milano-Bicocca, è autore del paragrafo 4.3.1;  
PAOLO TESTA, coordinatore del Programma Cantieri, è autore dei paragrafi 4.3.3 e 4.3.4;

MARCO MENEGUZZO, Università di Roma Tor Vergata, è autore del capitolo 5.

PATRIZIO MONFARDINI, Università degli Studi di Siena, è autore del caso 1 della Provincia di Roma;  
PASQUALE RUGGIERO, Università degli Studi di Siena, è autore dei casi 3 e 4 dell'ASL Salerno 2;  
ALESSANDRO BACCI, Università degli Studi di Siena, è autore del caso 5 delle Camere di Commercio;

ALESSANDRO BELLINZONI, Provincia di Roma;  
ANTONIO LUCCHETTI, ASL Salerno 2;  
ANDREA SAMMARCO e GIUSEPPE DEL MEDICO, Unioncamere, hanno contribuito alla realizzazione dei casi di studio.



# Misurare per decidere

La misurazione delle performance  
per migliorare le politiche pubbliche e i servizi

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE**  
I MANUALI



*Rubbettino*

Si desidera esprimere un sincero ringraziamento per il contributo offerto all'elaborazione delle idee e delle indicazioni contenute in questo manuale a tutti i partecipanti al laboratorio *Le misure delle performance nei processi decisionali delle amministrazioni pubbliche* del Programma Cantieri.

Oltre a coloro che hanno contribuito alla stesura del manuale, il nostro ringraziamento va anche a Giuseppe Farneti dell'Università di Bologna, Riccardo Mussari dell'Università degli Studi di Siena, Giuseppe Marcon dell'Università degli Studi di Venezia, Renato Ruffini del Libero Istituto Universitario Carlo Cattaneo (LIUC), Nicoletta Stame dell'Università La Sapienza di Roma, Carlo Mochi Sismondi di ForumPA, Gianfranco Baraghini del Policlinico di Modena.

Un ringraziamento particolare va a Francesca Russo, direttore generale dell'UIPA Dipartimento della Funzione Pubblica, a Giovanni Vetrutto, dirigente dell'UIPA, a Paolo Testa, responsabile del team di coordinamento del Programma Cantieri, a Vanessa Valastro, Chiara Macchetta e Francesco Di Majo e a tutto lo staff del Programma Cantieri.

# Indice

<b>Presentazione</b> di Antonio Naddeo	7
<b>Introduzione</b>	9
<b>1. La misurazione delle performance: cos'è e come utilizzarla nelle decisioni</b>	27
1.1 La misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche	27
1.2 Le caratteristiche principali della misurazione delle performance	31
1.3 Le informazioni per analizzare e capire la performance	47
1.4 La costruzione del sistema di misurazione delle performance	49
1.5 L'utilizzo delle informazioni sulla performance nei processi decisionali	60
Caso 1. Il sistema di programmazione, controllo e rendicontazione della Provincia di Roma	67
<b>2. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e le strategie</b>	76
2.1 Decisioni strategiche e formulazione delle politiche pubbliche	76
2.2 Formulare e riorientare le politiche pubbliche	82
2.3 Prendere decisioni in contesti multi-attore	96
Caso 2. La misurazione delle strategie nel Comune di Forlì: processi e strumenti	103

<b>3. La misurazione delle performance per migliorare la programmazione operativa e l'erogazione dei servizi</b>	121
3.1 Tradurre le strategie in decisioni operative	121
3.2 Scegliere il modello gestionale appropriato per un'attività	131
Caso 3. Il funzionamento del sistema di <i>budgeting</i> nell'Asl Salerno 2	146
<b>4. L'utilizzo delle misure delle performance per il miglioramento organizzativo</b>	155
4.1 Dal <i>performance measurement</i> al <i>performance management</i>	155
4.2 L'uso delle informazioni sulla performance per favorire il miglioramento organizzativo	159
4.3 Il ruolo dell'informazione nell'incentivare e gestire la performance del personale	170
Caso 4. La riprogettazione del sistema di <i>budgeting</i> nell'Asl Salerno 2	182
Caso 5. Il <i>benchmarking</i> nelle Camere di Commercio: il sistema <i>Pareto</i>	194
<b>5. Le prospettive future</b>	203
5.1 Verso un equilibrio tra valore pubblico, competitività e capitale sociale, valutazione multidimensionale della performance e <i>performance management</i>	203

# Presentazione

Da ormai diversi anni molte amministrazioni di diversi livelli di governo hanno provveduto a sviluppare sistemi complessi di misurazione delle prestazioni, con particolare riferimento all'utilizzo delle risorse e alla qualità dei servizi offerti, seppure non con la sistematicità e la completezza che il quadro normativo imporrebbe. Tali misurazioni, prevalentemente di natura economico-finanziaria, non sono da sole sufficienti a sostenere pienamente l'elaborazione delle politiche pubbliche e la definizione di azioni di riprogettazione dei servizi, finalizzate a rispondere maggiormente ai bisogni dei cittadini e delle imprese.

Per questa ragione, sussiste oggi nel settore pubblico una necessità crescente di sviluppare sistemi di misurazione multidimensionale della performance amministrativa, che mirino a integrare le più consolidate informazioni derivanti dall'utilizzo dei fondi in bilancio con quelle relative ad altre dimensioni dell'attività, come, per esempio, quelle relative ai risultati e impatti delle politiche e alla qualità dei servizi e dei processi organizzativi. Questo nuovo approccio alla misurazione deve essere caratterizzato in particolare dall'inclusione delle prospettive dei diversi interlocutori dell'amministrazione; ciò in quanto i soggetti destinatari dell'azione amministrativa, a qualsiasi titolo portatori di interessi e controinteressi, sono gli unici a poter individuare gli aspetti realmente significativi della performance dell'amministra-

zione riguardo ai rispettivi valori, necessità ed esperienze.

In tal modo, il loro contributo aumenta la complessità della misurazione, ma anche la capacità delle amministrazioni di capire i propri rendimenti in termini della responsabilità ai bisogni e dei risultati conseguiti.

Le esigenze di sviluppo del nostro Paese, allo stato della modernizzazione in atto, incentrata su una concorrenza tra sistemi politico-amministrativi sempre più aspra, richiedono amministrazioni pubbliche in grado di affrontare i problemi collettivi, di rafforzare la competitività dei territori e consolidare il capitale sociale. Una tale sfida presuppone amministrazioni capaci di creare valore per la società, di assicurare l'erogazione di servizi di qualità e di realizzare politiche pubbliche efficaci, ma anche di svolgere un ruolo chiave di *governance* in contesti complessi e multiattore, cogliendo le opportunità di innovazione e orientando i comportamenti dei diversi soggetti pubblici e privati.

Rispetto a tali problemi, questo manuale, che rappresenta il risultato del lavoro di gruppo del Laboratorio di innovazione del programma *Cantieri* sulla *Misurazione delle performance a supporto dei processi decisionali delle amministrazioni pubbliche*, mira in primo luogo ad alimentare la riflessione sulla rilevanza della misurazione delle performance per il miglioramento dell'attività pubblica, argomento centrale per i pro-

cessi di cambiamento delle nostre amministrazioni. L'ulteriore obiettivo fondamentale del volume è quello di favorire una discussione aperta sull'impiego della misurazione delle performance per il governo sia dei territori e dei servizi pubblici, sia delle stesse organizzazioni pubbliche.

In altri termini, si tratta di enfatizzare, alla luce delle nuove esigenze appena descritte, l'uso delle informazioni derivanti dalle diverse tipologie di misurazione come modalità imprescindibile, all'interno delle amministrazioni pubbliche, per formulare le decisioni e per avviare continui processi di miglioramento e cambiamento organizzativo, definendo e attuando politiche pubbliche capaci di risolvere i problemi collettivi. Conviene ribadirlo: l'effettivo valore della misurazione delle performance si rivela solo quando le informazioni raccolte e analizzate diventano patrimonio conoscitivo dei diversi decisori pubblici e sono utilizzate sistematicamente dalle amministrazioni per raggiungere gli obiettivi programmati e, più in generale, per perseguire in modo concreto la propria missione istituzionale.

In particolare, l'intento del Dipartimento è quello di sollecitare una maggiore attenzione sulle misure di impatto, al fine di consolidare il legame tra misurazione delle performance e tematiche quali la creazione del valore pubblico, l'efficacia dell'attività pubblica in termini di sviluppo del capitale sociale e il rafforzamento della capacità competitiva dei territori.

Con il manuale *Misurare per decidere*, dunque, il Dipartimento introduce e affronta un tema che pone nuove sfide e nuovi traguardi ai processi di innovazione in atto nel nostro Paese, che chiamano le amministrazioni a guardare costantemente in avanti, ad un nuovo modo di essere basato sul miglioramento continuo, nell'interesse dei cittadini.

**Antonio Naddeo**

Capo del Dipartimento  
della Funzione Pubblica

# Introduzione

## I Perché un focus sulla performance

Migliorare la performance delle amministrazioni pubbliche è l'obiettivo comune e centrale delle numerose iniziative di cambiamento in atto nel settore pubblico del nostro Paese. La necessità di rispondere adeguatamente alle esigenze crescenti dei cittadini, in termini di qualità delle politiche e dei servizi, con risorse scarse, obbliga le pubbliche amministrazioni a conoscere in modo approfondito le loro performance economico-finanziarie e organizzative al fine di individuare modalità e opportunità per raggiungere gli obiettivi strategici e politici, assicurando sia la qualità dei servizi che l'efficacia dell'azione amministrativa. Inoltre, il ruolo di *governance* di sistemi complessi di attori che le pubbliche amministrazioni sono sempre più spesso chiamate a svolgere, richiede una maggiore trasparenza rispetto all'utilizzo delle risorse pubbliche, alle proprie attività, e ai risultati conseguiti per cittadini e i diversi interlocutori, sia in un'ottica di *accountability* sia nella ricerca di percorsi condivisi di miglioramento del benessere collettivo.

Tali esigenze mettono in rilievo, da una parte, la necessità di sviluppare sistemi di misurazione e analisi delle performance capaci di indirizzare iniziative di miglioramento, e dall'altra, la complessità per un'amministrazione pubblica di definire gli elementi da misurare per valutare l'efficacia di una politica, la qualità di un servizio o la propria capacità organizzativa.

Infatti, negli ultimi anni molte amministrazioni hanno fatto sforzi importanti per introdurre sistemi di misurazione accurati dell'attività e dell'utilizzazione delle risorse (ad. es. sistemi di programmazione e controllo di gestione<sup>1</sup>), della qualità dei servizi erogati (ad. es. indagini di *customer satisfaction*<sup>2</sup>), dei risultati prodotti per la collettività (ad. es. bilanci sociali<sup>3</sup>) e della performance organizzativa complessiva (ad. es. *Percorsi di qualità*<sup>4</sup>). Spesso, però, tali attività hanno avuto ricadute molto deboli sulla formulazione e l'attuazione delle politiche pubbliche, sulla loro eventuale riprogrammazione, e sulla percezione di miglioramento dei servizi pubblici da parte dei cittadini e delle imprese.

Queste esperienze hanno dimostrato che una delle condizioni necessarie per un effica-

1. Cfr. R. Mussari (a cura di), *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Cantieri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino (2001)

2. Cfr. A. Tanese, G. Negro, A. Gramigna (a cura di), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche*, Cantieri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino (2003)

3. Cfr. A. Tanese (a cura di), *Rendere conto ai cittadini: il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Cantieri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Edizioni Scientifiche Italiane (2004)

4. Cfr. *Linee Guida per l'autovalutazione e il miglioramento*, Dipartimento della Funzione Pubblica/Formez (2005)

ce utilizzo delle misure di performance per il miglioramento delle prestazioni sia quella di definire in modo adeguato i vari aspetti della performance, collegandoli agli obiettivi e ai sistemi di raccolta e analisi delle informazioni. In realtà, le attività di misurazione poste in essere dalle amministrazioni pubbliche hanno spesso il limite di fornire grande attenzione in fase preventiva sugli obiettivi attesi e sulle risorse assegnate (i finanziamenti disponibili, gli impegni di spesa) e un interesse molto più limitato ad un'attenta valutazione dei risultati realmente conseguiti e degli esiti finali di tali attività.

Proprio per rispondere a tali problematiche, in questi ultimi anni è cresciuta l'attenzione nel settore pubblico verso la misurazione multidimensionale delle performance, integrando la tradizionale reportistica economica e finanziaria con altri elementi (qualità dei servizi, risultati e impatti delle politiche, qualità dei processi e dell'organizzazione, ecc.) e con altre tipologie di indicatori, spesso selezionate per tenere conto delle prospettive dei diversi *stakeholder* dell'attività pubblica. Molte amministrazioni appaiono oggi impegnate nella costruzione di sistemi multidimensionali di misurazione e nel confronto sistematico di indicatori di performance, allo scopo di disporre di informazioni significative per guidare le decisioni e i comportamenti organizzativi.

È sempre più evidente, però, che una maggiore attenzione alla misurazione della performance da parte delle amministrazioni pubbliche, prima ancora di essere un problema di tipo metodologico o strumentale, è una questione di ordine culturale e professionale. La scelta, dunque, di porre una maggiore enfasi sull'uso delle misurazioni, deriva dall'esigenza primaria da un lato di sostenere le iniziative delle amministrazioni pubbliche italiane per misurare e analizzare la propria performance, e dall'altro di colmare la scarsa attitudine all'utilizzo sistematico di tali infor-

mazioni per l'assunzione delle decisioni in modo che l'enfasi posta sulla performance sia pienamente integrata in una logica più ampia di innovazione e miglioramento.

In secondo luogo, la scelta di tale argomento che può sembrare (e in parte lo è) sperimentale, nasce anche dalla volontà di creare un ponte tra diversi temi e aspetti innovati per le amministrazioni: dal coinvolgimento dei cittadini e degli *stakeholder* nella definizione delle politiche pubbliche, alla co-progettazione dei servizi e al miglioramento dei processi organizzativi. L'utilizzo di logiche e strumenti di misurazione delle performance all'interno delle amministrazioni pubbliche collega trasversalmente i diversi argomenti sviluppati dal Dipartimento mediante le attività del Programma Cantieri, sia dal punto di vista della elaborazione di strumenti di rilevazione della performance delle amministrazioni pubbliche (manuali su controllo di gestione, *customer satisfaction*, bilancio sociale, ecc.), sia rispetto ai processi decisionali in cui l'utilizzo di tale informazione sulla performance rafforza la qualità delle decisioni pubbliche (manuali sulla pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori, sulla finanza innovativa, sulle esternalizzazioni e sugli strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento)<sup>5</sup>.

## **I.i Cos'è la performance in ambito pubblico: definizione ed elementi caratterizzanti**

Prima di passare a una discussione della performance nel contesto specifico delle pubbliche amministrazioni italiane, è opportuno rilevare alcuni aspetti chiave del concetto di performance in ambito pubblico. È ben noto che la definizione e la misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni siano caratterizzate da alcune criticità dovute alla natura stessa dell'attività pubblica. I fattori più rilevanti sono i seguenti:

5. L'elenco completo dei manuali si trova sul sito del programma Cantieri, [www.cantieripa.it](http://www.cantieripa.it). Tutti i volumi sono scaricabili direttamente dal sito.

- le amministrazioni pubbliche operano spesso in assenza di mercato e così non si ha né una misura dell'efficacia rispetto a una concorrenza (neanche potenziale) né un unico risultato di sintesi della performance (come una misura di *profit* per il settore privato);
- i *beni e servizi* prodotti dalle amministrazioni pubbliche sono spesso difficili da quantificare (per esempio la formulazione delle politiche pubbliche, o l'attuazione degli interventi di regolazione), perciò può essere difficile individuare misure significative di quantità e qualità per diverse attività amministrative;
- perché agiscono nell'ambito dei problemi collettivi, sui quali incidono anche numerosi altri fattori, è molto difficile attribuire direttamente all'attività pubblica i cambiamenti economici e sociali avvenuti. Peraltro, spesso i risultati dell'attività pubblica richiedono tempi lunghi per verificarsi, ciò complica la misurazione della performance in tempi utili per i processi decisionali e gestionali;
- le amministrazioni pubbliche hanno rapporti molteplici e complessi con la collettività costituita da utenti dei servizi pubblici, contribuenti e cittadini. Ne consegue che le amministrazioni hanno responsabilità e obiettivi multipli rispetto a questi interessi: tutelare un buon utilizzo delle risorse pubbliche per i contribuenti, assicurare l'erogazione del migliore livello e qualità dei servizi possibile per gli utenti, e garantire la trasparenza e l'*accountability* democratica per i cittadini. Da questa complessità di obiettivi e di responsabilità risulta necessario una definizione multidimensionale della performance nell'ambito pubblico, e un'attività di scelta (o di *trade off*) continua per equilibrare i diversi obiettivi.

La molteplicità di interessi diversi a cui rispondono le amministrazioni pubbliche aggiunge un'ulteriore complessità alla misurazione della performance in ambito pubbli-

co, nel senso che i vari *stakeholder* definiscono gli elementi qualificanti della performance rispetto ai propri valori, esigenze ed esperienze dell'attività amministrativa. Per esempio, piuttosto che l'efficienza economica, ritenuta importante dai manager pubblici, i cittadini e utenti spesso accordano una maggiore rilevanza alla facilità d'accesso ai servizi, alla cortesia del personale e alla capacità dei servizi di rispondere ai bisogni individuali. Ne deriva che la performance non è un oggetto fisso e immutabile, ma un insieme di concetti e giudizi basati su prospettive e interessi dei diversi *stakeholder*, da definire nel contesto specifico dell'amministrazione e del servizio.

Per questo motivo non esiste, e non può esistere, una definizione generica della buona performance applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche. I giudizi sulla performance di un'amministrazione si formano sempre rispetto alla missione, agli obiettivi, e alle priorità dell'organizzazione, nonché agli *stakeholder* di riferimento. Allo stesso modo le iniziative di miglioramento della performance saranno sempre indirizzate dal quadro delle priorità politiche, gestionali e organizzative di ogni singola amministrazione. Dunque la definizione e la misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni richiedono uno sforzo continuo di sviluppo focalizzato non sulla semplice raccolta e analisi dei dati ma sulla creazione di una cultura della performance legata all'espletamento della missione organizzativa e il raggiungimento dei suoi obiettivi.

### **I.ii L'evoluzione della definizione delle performance nelle pubbliche amministrazioni italiane**

Tutt'altro che fisso, il concetto di performance si è evoluto in linea con i cambiamenti di ruolo, compiti e attività delle amministrazioni pubbliche avvenuti nel tempo. È possibile descrivere tale evoluzione facendo riferimento a tre grandi momenti.

### **Gli anni '80: la performance come adempimento normativo**

Fino agli inizi degli anni '90 il sistema italiano della pubblica amministrazione è stato fortemente caratterizzato da una diffusa cultura giuridica e dal ruolo esteso dello Stato, con la conseguente attenzione rivolta alla promulgazione e all'attuazione delle leggi, nonché dalla visione del cittadino come *suddito*. Tale orientamento ha portato a inquadrare la performance in termini di rispetto delle norme e degli atti amministrativi trascurando altre importanti dimensioni dell'azione pubblica. In questa fase, infatti, la buona performance delle amministrazioni è legato alla capacità di realizzare azioni che siano conformi con le disposizioni sancite dalle norme e, soprattutto, alla legittimità della spesa pubblica.

Il concetto di performance si focalizza su aspetti diversi. In questa fase, si assiste al passaggio da una amministrazione autoreferenziale, che considera il cittadino come un soggetto passivo nelle scelte pubbliche, a un'amministrazione sempre più attenta alle relazioni e alle necessità manifestate dalla comunità. Il cittadino, in questo modo, accresce il proprio potere, assumendo un ruolo centrale nelle scelte pubbliche di *destinatario di servizi*, ma anche di *cliente* delle amministrazioni, con tutto ciò che tale accezione comporta. Il *focus* si sposta sull'efficienza nella produzione dei servizi pubblici e sulla relativa qualità degli stessi. I manager pubblici al fine di migliorare la gestione della propria organizzazione, introducono logiche e strumenti di derivazione aziendale.

**Figura 1**

**ANNI '80 → CULTURA DELL'ADEMPIMENTO NORMATIVO**

**Pubblica amministrazione *burocratica***

**Performance  
=  
Controllo  
di legittimità**

**Cittadino *suddito***

### **Gli anni '90: La performance come efficienza manageriale**

Questo tradizionale orientamento ai compiti normativi, però, ha progressivamente dimostrato la sua incompatibilità con l'evoluzione del contesto di riferimento delle amministrazioni pubbliche. Negli anni novanta, infatti, si assiste a processi di ridefinizione dei confini e delle modalità di funzionamento del settore pubblico ispirati ai principi del *New Public Management*. Con l'introduzione di logiche manageriali nelle amministrazioni pubbliche

La performance è dunque misurata in termini di risorse impiegate (*input*); per esempio, i processi di approvvigionamento e acquisto a cui viene dedicata una crescente attenzione da parte delle amministrazioni pubbliche attraverso interventi basati su consorzi e gruppi di acquisto, sull'introduzione e lo sviluppo dell'*e-procurement* e sulla gestione dei processi di esternalizzazione in chiave strategica. La performance è anche misurata in termini di beni e servizi prodotti (*output*); cioè ai processi di acquisto si accompagnano i processi lega-

ti alla produzione di beni e servizi, alla logistica in entrata, alla manutenzione fino al controllo della qualità. Tali processi sono ripensati in funzione delle diverse tipologie di servizi delle amministrazioni pubbliche.

Oltre all'enfasi sull'efficienza economico-finanziaria (rapporto *input-output*), le riflessioni, partite dal settore privato, si sviluppano per le amministrazioni pubbliche con forte attenzione alle performance in termini di produzione e offerta dei servizi, e di qualità dei servizi. A questo proposito è opportuno ricordare due differenti approcci sviluppati con diverse scadenze temporali e in contesti amministrativi e istituzionali variamente configurati.

Il primo approccio è rappresentato dal *value for money*, introdotto nella pubblica amministrazione inglese fin dalla prima metà degli anni '80, per meglio comprendere la portata e l'impatto delle scelte delle esternalizzazione; concretamente ci si interrogava sull'effettivo valore che potesse essere conseguito a fronte della messa a disposizione di risorse finanziarie pubbliche per l'offerta di servizi (gestione), per l'attivazione di nuovi servizi (spese correnti di sviluppo) e per investimenti in infrastrutture. Veniva di conseguenza effettuato un confronto tra il valore legato a interventi direttamente gestiti dalla pubblica amministrazione rispetto a interventi affidati ad altri soggetti, privati *for profit* e/o privati *non profit*, attraverso l'affidamento all'esterno di servizi (*contracting out*).

Sicuramente più interessante è l'evoluzione del concetto di *value for money* verso il concetto di *best value*, direttamente collegato alle politiche promosse dalla pubblica amministrazione inglese per incentivare il miglioramento dei servizi, anche attraverso l'affidamento all'esterno di politiche, programmi di intervento e servizi, attraverso modalità di *competitive tendering*. Stiamo quindi ricordando interventi sviluppati nella prima metà degli anni '90, basati sul principio di mettere in concorrenza le unità/settori/dipartimenti interni alla amministrazione centrale, alle agenzie pubbliche, alle amministrazioni locali e alle aziende sanitarie con i fornitori esterni. L'ottica di riferimento del *best value* non è più la singola amministrazione e azienda pubblica e le performance economiche e finanziarie della stessa, quanto piuttosto il valore creato all'interno del sistema socioeconomico di riferimento in cui è inserita l'amministrazione pubblica che decide in alternativa o di gestire direttamente i servizi o di affidarli all'esterno. La logica di *best value*, ossia di quale politica di intervento della pubblica amministrazione, crea il miglior valore per il sistema sociale ed economico locale, logica che ha trovato limitata attenzione nella esperienza italiana a fronte di una importante diffusione in altri sistemi amministrativi pubblici del nord Europa, in particolare i Paesi scandinavi, è stata seguita dalle riflessioni sviluppate nel contesto statunitense sul valore pubblico.

**Figura 2**

**ANNI '90 → CULTURA DEL SERVIZIO**

**Publica amministrazione aziendale**



**Cittadino cliente**

## **Gli anni 2000: la performance come creazione di valore pubblico**

Oggi è invece il concetto di valore pubblico che ha trovato notevole diffusione, e che rappresenta ancora una delle sfide future sia per la misurazione sia per la gestione della performance nel sistema amministrativo pubblico italiano (si veda il capitolo 5). Anche se all'inizio degli anni '90 è iniziata una riflessione sull'argomento in Italia è stato, tuttavia, un autore statunitense che ha suscitato e stimolato un forte interesse al tema del valore pubblico<sup>6</sup>.

zione di opportunità occupazionali, alla distribuzione di reddito, attraverso politiche di investimento infrastrutturale e interventi come il reddito minimo di inserimento, alla generazione di capitale sociale. Però è anche chiaro che nella creazione di valore pubblico si introducono nuovi modelli di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, legati all'evoluzione legislativa verso un maggiore decentramento delle funzioni e delle competenze amministrative. Si assiste oggi all'introduzione di logiche di *public governance* che implicano una nuova concezione del ruolo

### **Il modello di valore pubblico di Moore**

Nel modello proposto, Moore identifica tre elementi fondamentali che definiscono il *triangolo strategico* e sono rappresentati dalla:

- 1 legittimazione e supporto all'azione pubblica, da parte dei clienti/cittadini/utenti e delle diverse tipologie di *stakeholder* interni ed esterni, che mettono a disposizione risorse finanziarie, consenso e sostegno;
- 2 valore prodotto nei confronti del sistema socioeconomico di riferimento, che si materializza nella produzione di risultati oggettivamente validi per gli *stakeholder*.
- 3 capacità operativa delle stesse amministrazioni pubbliche, che deriva dalla coerenza tra risorse destinate alle politiche pubbliche e obiettivi istituzionali.

Come descritto nel box di sopra, il concetto di creazione del valore pubblico mette l'accento sui risultati conseguiti dall'azione pubblica per la collettività di riferimento. Inoltre, situa le amministrazioni pubbliche in un contesto caratterizzato da molteplici attori (pubblici e privati) che contribuiscono a rispondere ai problemi sempre più complessi a cui le pubbliche amministrazioni devono trovare delle soluzioni. È immediatamente comprensibile come la dimensione della "produzione di valore per il contesto socio-economico di riferimento" possa essere interpretata in modi completamente differenti, dalla generazione di surplus tra risorse finanziarie in entrata e risorse in uscita, alla crea-

zione che le amministrazioni devono svolgere nei confronti dei diversi attori sociali ed economici e si estrinsecano in una maggiore attenzione a forme di cooperazione e partenariato con soggetti privati *non* e *for profit*.

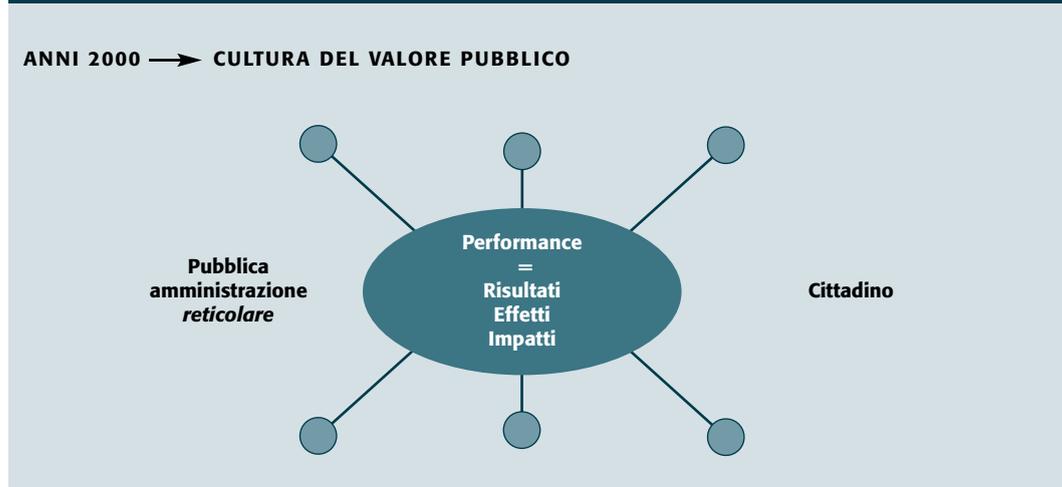
In questa nuova veste, la performance delle amministrazioni pubbliche riguarda anche lo svolgimento efficace del ruolo di governo e coordinamento di reti complesse nel sistema sociale e l'adozione di nuovi processi e strumenti in grado di favorire un orientamento all'esterno. A tale scopo, la misurazione della performance si sposta verso un orientamento ai risultati delle amministrazioni e, in particolare, alla capacità delle azioni pubbliche di rispondere effi-

6. M.H. Moore (1995), *Creating public value*, edizione italiana a cura di Sinatra *La creazione di valore pubblico: la gestione strategica nella pubblica amministrazione*, Guerini e Associati, Milano, 2003.

cacemente ai problemi dei cittadini. Come dimostra il capitolo 5, nel futuro sarà sempre più importante per le amministrazioni pubbliche di poter misurare e rendere conto della loro capacità di incidere in modo positivo sul rafforzamento della competitività territoriale e sul consolidamento del capitale sociale.

Nella prima (capitolo 1) si propone una rassegna di alcuni temi e concetti chiave sia rispetto alla misurazione dei vari aspetti della performance, sia per quanto riguarda l'impostazione dei sistemi di misurazione nelle pubbliche amministrazioni e l'utilizzazione delle informazioni raccolte a supporto dei processi

**Figura 3**



## II L'approccio del manuale: rafforzare l'utilizzo delle misure della performance nei processi di miglioramento

Come abbiamo accennato in apertura, il valore aggiunto della misurazione delle performance si realizza solo quando le informazioni raccolte, e appositamente analizzate, sono utilizzate dall'amministrazione a supporto del raggiungimento dei suoi obiettivi e alla realizzazione della sua missione organizzativa. Per questo motivo il Manuale analizza i diversi ambiti nei quali una conoscenza approfondita della performance dell'organizzazione, nonché un'attenzione sistematica agli strumenti appropriati di raccolta, analisi e presentazione dei dati, possono migliorare i processi decisionali delle amministrazioni.

A questo scopo il Manuale è suddiviso in tre parti.

decisionali. In tal senso, il primo capitolo fornisce un quadro di riferimento e una *mappa logica* degli elementi significativi, trattati nei capitoli successivi.

Nella seconda parte del manuale (capitoli 2, 3 e 4), si approfondisce il tema dell'utilizzazione delle informazioni sulla performance per sostenere il miglioramento della formulazione e l'attuazione delle politiche pubbliche, la programmazione e l'erogazione dei servizi e la gestione organizzativa. Il manuale mette a fuoco alcuni tipi di decisione comune, le informazioni sulla performance utili ai processi decisionali e gli strumenti idonei per la raccolta e l'analisi dei dati.

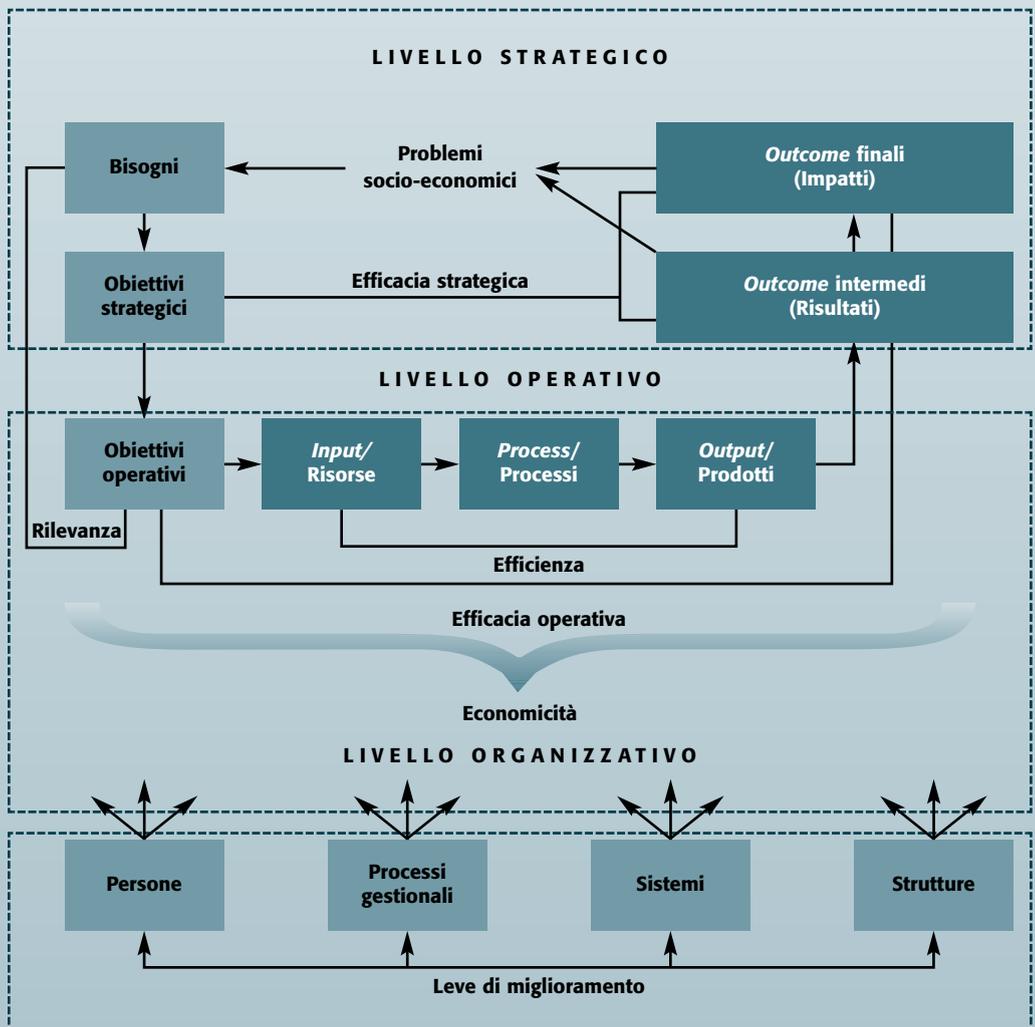
Nella terza parte (capitolo 5) si delineano alcune sfide centrali per la creazione di una vera cultura della performance nelle pubbliche amministrazioni italiane in un'ottica di miglioramento continuo (ovvero il *performance management*).

## II.i I diversi livelli decisionali

Nella discussione sull'utilizzo delle misure della performance a supporto del miglioramento nelle pubbliche amministrazioni abbiamo voluto mettere in evidenza tre livelli decisionali che definiscono i processi di miglioramento rispettivamente delle politiche, dei servizi e dell'organizzazione. Questi sono il livello strategico, operativo e organizzativo.

La figura 4 colloca i tre livelli decisionali rispetto a un modello condiviso dei principali elementi della performance. La definizione di questi elementi e lo sviluppo d'apposite misure di performance che li interessano sono approfonditi nel capitolo 1. A questo punto, è opportuno segnalare gli aspetti caratterizzanti dei tre livelli e il ruolo particolare che può giocare la misurazione della performance nei processi decisionali.

Figura 4 I tre livelli decisionali e gli ambiti rilevanti della performance



Adattamento da C. Pollitt e G. Bouckaert, *La riforma del management pubblico, edizione italiana a cura di E. Ongaro*, Egea: Università Bocconi editore, Milano, 2002

## Il livello strategico

Innanzitutto, come dimostra la figura 4, e come sarà ampiamente discusso nel capitolo 2, il livello strategico concerne la risposta che un'amministrazione pubblica intende dare ai problemi di benessere collettivo e alle richieste rivolte direttamente da cittadini e imprese. Ne consegue che a livello strategico sono prese decisioni riguardanti le politiche pubbliche, le strategie settoriali e trasversali e i piani d'azione nei quali sono individuati gli obiettivi e le priorità che inquadrano le attività definite dalle decisioni operative.

Perciò la misurazione della performance che interessa particolarmente il livello strategico concerne gli *outcome* (risultati e impatti) ottenuti attraverso politiche, strategie, piani e programmi che sono stati elaborati, nonché le azioni conseguenti che sono state attuate. Si ricorda che il valore prodotto nei confronti del sistema socioeconomico di riferimento, che si materializza nella produzione di risultati oggettivamente validi per gli *stakeholder*, è uno degli aspetti chiave della produzione di *valore pubblico*. Queste misure, infatti, servono a rispondere alla domanda sull'utilità di quanto realizzato per modificare la situazione che è stata definita problematica e verificare la soddisfazione dei bisogni individuati, in altri termini l'efficacia strategica.

Le informazioni sulla performance possono intervenire in diversi momenti dei processi decisionali strategici. A riguardo il capitolo 2 illustra due utilizzi diversi. Il primo consiste in una decisione sul continuare o meno un'attività già in corso; la valutazione in itinere fornisce quindi indicazioni sull'utilità delle azioni intraprese nel raggiungimento degli obiettivi strategici fissati dall'amministrazione per rispondere ai problemi collettivi. Il secondo esempio concerne l'utilizzo delle misure della performance nella fase di formulazione di una strategia, mediante l'impiego di una valutazione *ex ante*.

I processi decisionali a livello strategico sono caratterizzati da un alto livello di complessità dovuto alla natura multidimensionale dei problemi che mirano a fronteggiare, e alla

diversità di attori coinvolti nella definizione e nell'attuazione di strategie e azioni. Il coinvolgimento di diversi attori nei processi decisionali a livello strategico sottolinea di nuovo l'importanza nella creazione di valore pubblico della legittimazione e supporto all'azione pubblica, da parte dei clienti/cittadini/utenti e delle diverse tipologie di *stakeholder* interni ed esterni, che mettono a disposizione risorse finanziarie, consenso e sostegno.

Come sarà descritto nel capitolo 1, ne consegue che le decisioni strategiche spesso impiegano processi decisionali di tipo politico, basati sulla negoziazione tra attori, in cui le misure della performance sono utilizzate per innescare il dialogo e la ricerca di un livello di consenso tra i vari portatori d'interessi. Questo tipo di processo di dialogo e confronto in merito alle misure della performance dell'amministrazione pubblica è ben illustrato dal caso del bilancio sociale di mandato del Comune di Forlì che accompagna il capitolo 2.

Peraltro, la natura multi-attore dei processi decisionali strategici rileva il ruolo, in generale ancora poco esplicito nelle pubbliche amministrazioni italiane, delle strategie di *governance*, intese come esercizio attivo di una funzione di regia su una rete di attori. Il capitolo 2 mette in rilievo l'importanza del dialogo sulla performance nell'elaborazione di queste strategie.

## Il livello operativo

L'attuazione delle politiche e delle strategie per il raggiungimento dei risultati attesi richiede la traduzione degli indirizzi strategici a livello operativo. Il capitolo 3 è dedicato a un approfondimento delle decisioni a questo livello, focalizzate sui vari aspetti della gestione dei servizi e finalizzate a scegliere le soluzioni migliori per massimizzare il conseguimento dei risultati attesi. A livello operativo le decisioni prese riguardano la programmazione delle attività e lo stanziamento delle risorse nell'ottica di massimizzare l'efficienza. Attraverso di esse si passa a una progressiva specificazione degli obiettivi strategici e

all'impostazione delle azioni per la loro realizzazione.

Il manuale propone diversi esempi dell'utilizzo delle misure della performance per informare le attività di programmazione, in particolare l'esempio del sistema di *budgeting* dell'Asl Salerno 2 nel capitolo 3 e l'esperienza del sistema di programmazione, controllo e rendicontazione della Provincia di Roma contenuto nel capitolo 1.

Le misure della performance che hanno la più grande valenza per le decisioni a livello operativo riguardano l'utilizzo delle risorse, il funzionamento dei processi produttivi e i beni e servizi prodotti. Queste informazioni devono permettere ai manager pubblici di definire delle strategie operative per migliorare l'efficienza e l'efficacia operativa nella produzione dei servizi pubblici. Servono, inoltre, a mettere in evidenza le differenze tra modelli operativi in termini di costo, fattibilità, quantità e qualità dei servizi e del probabile livello di realizzazione degli obiettivi. Il capitolo 3 presenta qualche esempio di scelte tra alternative di gestione rispetto alla determinazione di una tariffa e all'esternalizzazione di un servizio.

I processi decisionali a livello operativo, nella grande maggioranza dei casi, si svolgono interamente all'interno dell'amministrazione servendosi di informazioni raccolte dai sistemi di pianificazione e controllo. Le informazioni sulle performance di cui si servono sono spesso di natura abbastanza tecnica e i decisori (in pratica, i dirigenti pubblici) richiedono una buona conoscenza dell'operato dell'organizzazione per decifrarle. Per questo motivo, come sarà spiegato nel capitolo 1, sono impiegati più facilmente processi analitico-razionali con cui le varie alternative possono essere sistematicamente messe a confronto e valutate affinché sia scelta la più appropriata. I casi di studio presentati nel capitolo 3 offrono esempi approfonditi di alcune decisioni prese in base a un confronto rigoroso di dati sulla performance operativa.

## Il livello organizzativo

Per assicurare il raggiungimento degli obiettivi, sia strategici che operativi, e la realizzazione degli *outcome* stabili, ogni amministrazione pubblica necessita di un'organizzazione adeguata, capace di rispondere alle esigenze sociali, economiche e ambientali in costante mutamento. Infatti, la capacità operativa delle amministrazioni pubbliche, che deriva dalla coerenza tra risorse destinate alle politiche pubbliche e obiettivi istituzionali è uno degli aspetti chiave della creazione di valore pubblico<sup>7</sup>. Pertanto, numerose decisioni rilevanti sono elaborate a livello organizzativo che interessano tutte le attività delle amministrazioni pubbliche tale l'acquisizione, gestione e utilizzo delle risorse umane, tecnologiche, finanziarie e alla dotazione logistica nonché alle strutture, sistemi e processi che presidono la gestione organizzativa.

Il capitolo 4 analizza le decisioni a livello operativo, con riferimento alla qualità delle risorse umane, l'assetto organizzativo, e i processi e sistemi gestionali interni, che costituiscono gli elementi di base della produzione dei servizi e del conseguimento dei risultati.

I processi decisionali a livello organizzativo impiegano tendenzialmente analisi multicriteri della performance che mettono in relazione i fattori organizzativi con altri ambiti della performance (come i risultati, le capacità di innovazione e apprendimento, le risorse ecc.). Inoltre il capitolo presenta una rassegna di strumenti utili a individuare i punti di forza e di debolezza di una singola amministrazione e, a partire da questa analisi sulle performance, le modalità per progettare le attività di miglioramento organizzativo.

Si tratta di alcuni dei più noti strumenti di autovalutazione come il *Common Assessment Framework* (CAF), l'*European Foundation for Quality Management* (EFQM), la *Balanced Scorecard* e la *Valutazione Integrata del Cambiamento* (VIC), quest'ultimo elaborato dal

7. Cfr. Moore, *op.cit.*

Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Nel capitolo 4 sono stati inseriti anche dei casi di studio sull'uso delle informazioni sulla performance organizzativa a supporto delle iniziative di miglioramento tale l'esperienza di riprogettazione del sistema di *budgeting* dell'Asl Salerno 2, e sull'utilizzo di strumenti di confronto e comparazione per orientare le azioni di cambiamento organizzativo tramite la tecnica del *benchmarking*, esemplificato dal sistema *Pareto* da Unioncamere.

Per la produzione di valore pubblico dalle amministrazioni pubbliche la gestione delle risorse umane assume un ruolo centrale nel processo di *produzione* di servizi. Come è ben noto, il personale rappresenta la componente determinante del sistema di offerta e di gestione dei servizi da parte delle amministrazioni pubbliche. Per esempio nei servizi sanitari il personale copre circa il 60-65% dei costi, percentuale che sale nettamente quando si considerano i servizi socio-assistenziali e socio-sanitari, e i servizi educativi, dagli asili nido alle scuole materne e superiori e alle università. Nelle organizzazioni *labour intensive* quali sono le amministrazioni pubbliche, la gestione delle risorse umane diventa così area privilegiata di creazione di valore. Il capitolo 4 mira a focalizzare le modalità di impiego delle informazioni sulla performance organizzativa per incentivare il miglioramento mediante la valutazione del personale e la valorizzazione delle competenze dei dipendenti.

Infine, il capitolo presenta una riflessione su come impostare una politica di sviluppo delle risorse umane, e passa in rassegna una serie di strumenti finalizzati a motivare e incentivare i dirigenti e i dipendenti pubblici per migliorare la qualità delle prestazioni e la performance organizzativa.

## **II.ii La misurazione della performance a supporto delle funzioni di governo e di gestione**

È evidente che sia rispetto alla definizione e misurazione della performance, sia per quanto riguarda i processi decisionali, i livelli strategici e operativi rimangono strettamente collegati e non è possibile trattarli in modo separato. Le decisioni strategiche non possono prescindere dal considerare aspetti riguardanti la fattibilità delle azioni e la raggiungibilità degli obiettivi. Perciò i decisori richiedono anche informazioni sulla performance a livello operativo. Nello stesso modo, le decisioni operative devono necessariamente considerare il contributo che porteranno le varie opzioni al raggiungimento degli obiettivi strategici e istituzionali: dovranno così essere misurati anche i risultati e gli impatti delle attività.

Peraltro, visto che la distinzione tra *decisioni strategiche* e *decisioni operative* è spesso poco netta, è opportuno chiarire questi concetti mettendoli in rapporto con un'altra dimensione chiave delle decisioni pubbliche: le funzioni delle amministrazioni. In particolare, conviene distinguere tra funzioni di carattere gestionale e funzioni di governo.

La matrice riportata sotto permette di chiarire come le dimensioni del tipo di funzione e del tipo di decisioni interagiscono. In questo modo si tiene conto che, anche nell'ambito della gestione, si prendono decisioni che costituiscono *premesse* per attività di tipo operativo e che sono qualificabili, in qualche modo, come strategiche. Inoltre, la matrice rileva il modo in cui l'interazione tra queste due dimensioni è utile a focalizzare l'attenzione dei decisori sugli elementi più rilevanti della performance organizzativa.

**Figura 5** Matrice *Funzioni e tipo di decisioni* nei processi attuativi delle politiche pubbliche

Tipo di decisioni \ Tipo di funzioni	DECISIONI STRATEGICHE	DECISIONI OPERATIVE
<b>GOVERNO</b> (legittimazione politica e sociale)	<p><b>1</b></p> <p>Definizione delle missioni e delle priorità</p> <p>Innovazioni sulle politiche</p> <p>Analisi dell'utilità delle politiche</p> <p>Sviluppo delle Reti</p> <p><b>Capitanare</b></p>	<p><b>3</b></p> <p>Supervisione</p> <p>Controllo</p> <p><i>Auditing</i></p> <p>Anticipare i problemi</p> <p>Reagire velocemente alle difficoltà</p> <p><b>Nostromo</b></p>
<b>GESTIONE</b>	<p><b>2</b></p> <p>Efficacia delle operazioni rispetto a obiettivi e problemi</p> <p><b>Tenere il timone</b></p>	<p><b>4</b></p> <p>Efficienza</p> <p><b>Remare</b></p>

Adattamento da Metcalfe Les, Accountability and effectiveness, Venice, 1998, Mimeo e da Subirats Joan, 14 puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales, 2006, Mimeo. Cfr. anche: Metcalfe Les, Public Management: from Imitation to Innovation, in Kooiman Jan, ed., Modern Governance, Sage, 1993, pp. 173-189

Il modello è stato elaborato da G. Vecchi

Il primo quadrante è definito dall'incrocio tra la funzione di governo e le decisioni strategiche. È questo lo spazio specifico che riguarda la definizione della missione e delle priorità; l'analisi dell'utilità degli interventi rispetto ai bisogni e quindi le scelte sulla prosecuzione degli interventi, sulle innovazioni; così come le scelte relative alle coalizioni da costruire e mantenere, e in ogni caso le scelte riguardanti le modalità di relazione con i soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche. In questo quadrante si collocano le misure di *outcome* e di efficacia strategica utilizzate a supporto della formulazione delle politiche pubbliche, e lo sviluppo delle strategie di *governance*, trattate nel capitolo 2 del volume.

Il secondo quadrante, in cui si incrociano

decisioni strategiche e funzioni gestionali, definisce l'ambito dei problemi di efficacia delle operazioni rispetto agli obiettivi stabiliti e quindi ai problemi collettivi da affrontare. Qui si tratta di riflettere sulla capacità di tenere la rotta verso i target stabiliti e sull'opportunità di utilizzare altri mezzi e strumenti a tale fine. In questo spazio decisionale possono prevalere i ruoli dirigenziali così come quelli politici, poiché si tratta di decidere sull'adattamento delle operazioni ai problemi, sulla velocità di attuazione, ecc. Il capitolo 2 affronta anche questo aspetto delle decisioni strategiche, mettendo in evidenza l'importanza dell'analisi dei processi di attuazione, mediante attività di monitoraggio e valutazione in itinere, nell'elaborazione delle politiche pubbliche.

Inoltre, nel secondo quadrante si posizionano le diverse decisioni prese a livello organizzativo che collegano le decisioni strategiche con la funzione di gestione quando trattano della formulazione delle politiche e delle strategie organizzative mirate ad adeguare l'efficacia delle operazioni rispetto a obiettivi e problemi. Il capitolo 4 propone diverse esempi su questo utilizzo della misurazione della performance nell'impostazione delle politiche delle risorse umane.

Il *terzo quadrante* che incrocia le decisioni di tipo operativo con le funzioni di governo rappresenta un ambito significativo delle decisioni organizzative. Le decisioni prese a questo livello coinvolgono le attività di supervisione e controllo dell'operato organizzativo che permettono a un'amministrazione di anticipare i problemi e di reagire velocemente alle difficoltà nell'erogazione delle prestazioni. Il capitolo 4 mette in evidenza l'importanza dell'utilizzo di modelli di valutazione della capacità organizzativa e degli strumenti di incentivazioni per rafforzare specificatamente la capacità organizzativa.

Poiché le attività di supervisione e controllo servono ad adeguare l'operato dell'amministrazione a livello organizzativo, ma anche a prevedere e risolvere i problemi nei processi produttivi a livello operativo, il capitolo 3 prende in esame i sistemi di programmazione e controllo sottolineando la loro rilevanza nella scelta dei modelli operativi e gestionali per la produzione dei servizi pubblici.

È comunque il *quarto quadrante*, l'incrocio tra decisioni operative e funzioni gestionali, che riguarda direttamente le decisioni operative e che definisce l'ambito dei problemi di efficienza, generalmente associati a questo livello di decisione. In questa area si tratta di tenere sotto controllo e migliorare la capacità realizzativa. Usando il riferimento alla navigazione, si può utilizzare la metafora del *remare* e del *tenere la velocità*, dove prevale il ruolo dei dirigenti. In tal senso, il capitolo 3 propone degli esempi di decisioni relative alla scelta tra alternative di gestione

operativa per ottimizzare l'efficienza dei processi produttivi, dove le misure della performance sia economico-finanziaria, sia di quantità e qualità dei servizi e delle esigenze degli utenti costituiscono una base conoscitiva essenziale.

### **II.iii I modelli di utilizzo della misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni**

Conviene distinguere tra due modi di utilizzo delle misurazioni della performance, di uguale rilevanza ma con finalità diverse.

#### **Rendicontazione e accountability: Performance measurement**

Il primo tipo di utilizzo consiste semplicemente nel rendere conto di quello che è stato fatto. Il *performance measurement* è un'attività sufficiente in sé in quanto fornisce le informazioni raccolte e analizzate. L'obiettivo della rendicontazione della performance è di assicurare l'*accountability* e la trasparenza delle attività dell'amministrazione. Mentre tradizionalmente quest'attività era piuttosto indirizzata verso gli appositi organismi di controllo (la Corte dei Conti, per esempio), la crescente enfasi sul ruolo di *governance* delle amministrazioni pubbliche ha suscitato un'attenzione sempre più grande alla rendicontazione della performance nei confronti degli *stakeholder* e dei cittadini.

Non c'è bisogno di dilungarsi sugli evidenti vantaggi dal punto di vista del rafforzamento dell'*accountability*, di una migliore disponibilità delle informazioni sull'operato delle attività pubbliche per i cittadini e le imprese, già discussi in altri lavori di Cantieri. Occorre però segnalare la potenzialità della rendicontazione della propria performance anche come importante strumento di confronto e di dialogo tra le amministrazioni pubbliche e la pluralità di attori diversi, coinvolti nella formulazione di soluzioni ai problemi del benessere collettivo. Tale tema è approfondito nel capitolo 2 nella sezione dedicata allo sviluppo delle strategie di *governance*.

## **Imparare per migliorare:**

### **Performance management**

Il secondo tipo di utilizzo, maggiormente trattato in questo manuale, riguarda l'utilizzo della misurazione delle performance in un'ottica esplicita di miglioramento. Tale approccio richiede l'integrazione sistematica delle informazioni sulla performance nei processi decisionali relativi alle politiche pubbliche e agli indirizzi strategici, alla programmazione delle attività e lo stanziamento delle risorse e alla gestione organizzativa. Questo impiego delle misurazioni va oltre la semplice raccolta e presentazione dei dati di performance. Implica un'attività d'analisi finalizzata a far luce sui fattori che spiegano il livello di performance raggiunto, con lo scopo di trarne lezioni per il miglioramento tramite l'identificazione di eventuali problemi e lo sviluppo di azioni per superarli. L'attenzione accordata sin dagli anni '90 alle pratiche della gestione pubblica a livello nazionale e internazionale ha fornito uno stimolo importante all'utilizzo delle informazioni sulla performance all'interno delle amministrazioni pubbliche in un'ottica di miglioramento e di gestione della performance stessa. In altri termini, ha dato un forte impulso alla diffusione del *performance management*. È questo il tipo di utilizzo delle misure di performance che intendiamo quando parliamo di *misurare per decidere*.

A questo punto è opportuno definire in termini pratici i modi principali in cui l'utilizzo delle informazioni sulla performance può informare le iniziative di miglioramento:

1. a un primo livello la misurazione permette all'organizzazione di *valutare* la sua performance e di *formulare giudizi* robusti e informati sulla sua adeguatezza;
2. di più, tramite l'analisi della performance misurata, l'amministrazione si mette in grado di *pianificare*, *programmare* e *selezionare* politiche, strategie, interventi e investimenti appropriati in base a una consapevolezza degli elementi che funzionano o meno, e dove conviene intervenire per ottenere migliori risultati;

3. oltre l'acquisizione di una migliore conoscenza della performance, l'analisi approfondita dei dati permette all'amministrazione di *imparare* e di *trarre lezioni per migliorare*, basandosi tanto sulle esperienze positive conseguite quanto sui problemi e criticità rilevati;
4. a un altro livello la misurazione della performance è utile per *focalizzare*, *comunicare* e *promuovere* la missione, gli obiettivi e le priorità dell'organizzazione. La scelta delle misurazioni di performance centrata sugli elementi più importanti per l'amministrazione è un modo efficace per concentrare l'attenzione di tutto il personale sulle finalità di rilievo;
5. inoltre, la misurazione della performance, e la definizione di obiettivi e target al riguardo, aiutano a *motivare* e a *incentivare* il miglioramento e portano a un rialzo nel livello delle prestazioni, mediante la celebrazione dei successi identificati, lo sviluppo di sistemi di premiazione, ecc.;
6. viceversa, queste stesse misure possono essere utilizzate anche per *controllare* o *sanzionare* livelli di performance considerati inadeguati;
7. infine, la misurazione della performance serve ad *aprire il confronto* e il *dialogo* con gli *stakeholder* e a creare un livello di dibattito pubblico più informato.

### **II.iv Valutare la performance: gli elementi determinanti**

Prima di concludere i ragionamenti sull'utilizzo, e soprattutto sull'utilità della misurazione della performance come supporto dei processi decisionali a diversi livelli nelle amministrazioni pubbliche, conviene evidenziare alcune riflessioni rispetto al ruolo delle misure nella formulazione di giudizi sull'adeguatezza o meno della performance amministrativa.

In primo luogo, nonostante l'esistenza di una gamma estesa di metodi più o meno complessi per la raccolta dei dati sulla performance, e di strumenti più o meno sviluppati per le loro analisi, bisogna sempre tenere pre-

sente il fatto che i dati sui vari ambiti della performance sono sempre e solo dati. Diventano informazioni utili tramite un'attività d'analisi in cui sono messi a confronto con i parametri, obiettivi e i livelli di *prestazione* attesi. È nel confrontare i dati sulla situazione attuale con il punto di partenza (*baseline*) e con le aspettative che diventa possibile formulare un giudizio sull'accettabilità o meno del livello di performance misurato, e sulle possibilità di migliorarlo.

In secondo luogo, è necessario precisare che la definizione della natura e del livello ottimale di performance non è mai un'operazione puramente tecnica. Vale a dire che non esiste una definizione di buona performance che sia valida per tutte le amministrazioni in tutte le circostanze. Pertanto, le misure della performance devono essere analizzate insieme ad altre informazioni sul contesto (livello della domanda, risorse disponibili, ecc.). Per esempio, raggiungere uno standard minimo di servizio sarà facile per la maggioranza delle amministrazioni pubbliche, ma non costituisce in sé una buona performance, però in alcuni contesti difficili (comuni piccoli o con poche risorse, servizi nuovi, ecc.), assicurare servizi di questo standard rappresenterà una sfida e il raggiungimento di questo livello di performance potrà essere considerato molto positivo.

In terzo luogo, le amministrazioni non possono prescindere dal notare che diversi *stakeholder* definiranno e interpreteranno la buona performance in modi diversi. Un compito chiave del ruolo di *governance* che spetta sempre di più alle amministrazioni pubbliche è, appunto, quello di concordare le varie visioni della performance che esistono tra diversi attori locali e tra amministrazioni e cittadini. I contributi degli *stakeholder* nella definizione delle misure della performance riportate nel bilancio sociale di mandato del Comune di Forlì e illustrate nel capitolo 2, mostrano bene la diversità di prospettive sulla performance, e il valore della selezione di misure condivise.

Infine, bisogna tenere sempre presente il

fatto che la performance è multi-dimensionale e che nessuna singola misura sarà in grado di catturare e veicolare tutte le varie componenti. Per questa ragione esistono diversi strumenti d'analisi che permettono ai decisori di confrontare aspetti diversi della performance e di stabilire gerarchie o priorità rispetto alla rilevanza o all'importanza che essi hanno nella decisione di riferimento. Al riguardo, è utile segnalare il metodo d'analisi *Analytical Hierarchy Process*, esposto nel capitolo 2, l'analisi degli indicatori economico-finanziari insieme ad altri parametri della performance dei servizi illustrati nel capitolo 3, e i vari strumenti multicriteri per misurare la performance organizzativa descritti nel capitolo 4. Sviluppare la valutazione multidimensionale della performance, in modo che insieme ai criteri di efficienza economica-finanziaria siano inclusi i risultati dell'attività amministrativa in termini di creazione di valore pubblico e altre dimensioni rilevanti quali l'equità, l'etica e la sostenibilità sociale e ambientale, rappresenta una delle maggiori sfide per le amministrazioni pubbliche italiane, come dimostra il capitolo 5.

Alla fine, però, l'importanza data ai diversi elementi della performance, e il *trade off* stabilito tra di loro nei processi decisionali, dipenderà non da calcoli tecnici ma da valori, priorità e obiettivi di tipo politico. Per questo motivo potremmo affermare che l'utilizzo delle misure di performance può servire a rendere le decisioni pubbliche più fattibili e più difendibili, ma non determinerà né indirizzi strategici, né scelte operative né strategie organizzative indipendenti dagli approcci di governo e di gestione determinati dall'amministrazione stessa.







# 1. La misurazione delle performance: cos'è e come utilizzarla nelle decisioni

## 1.1 La misurazione delle performance nelle amministrazioni pubbliche

La misurazione delle performance e gli strumenti attraverso i quali realizzarla hanno assunto una posizione di assoluta centralità nell'ambito dei processi di riforma delle amministrazioni pubbliche, in particolare a partire dagli anni '90. L'enfasi sulla misurazione delle performance deriva dalla convinzione che disporre di informazioni precise e quantificabili sugli aspetti rilevanti dell'attività, permette alle amministrazioni di migliorare le applicazioni di politiche pubbliche, l'erogazione dei servizi e l'organizzazione stessa, nonché di rendere più trasparente la rendicontazione del proprio operato agli *stakeholder* e ai cittadini.

Un utilizzo efficace delle informazioni sulla performance organizzativa dipende da molti fattori. La figura 1.1 offre una *mappa logica* che consente di osservare gli elementi principali rispetto a sei dimensioni.

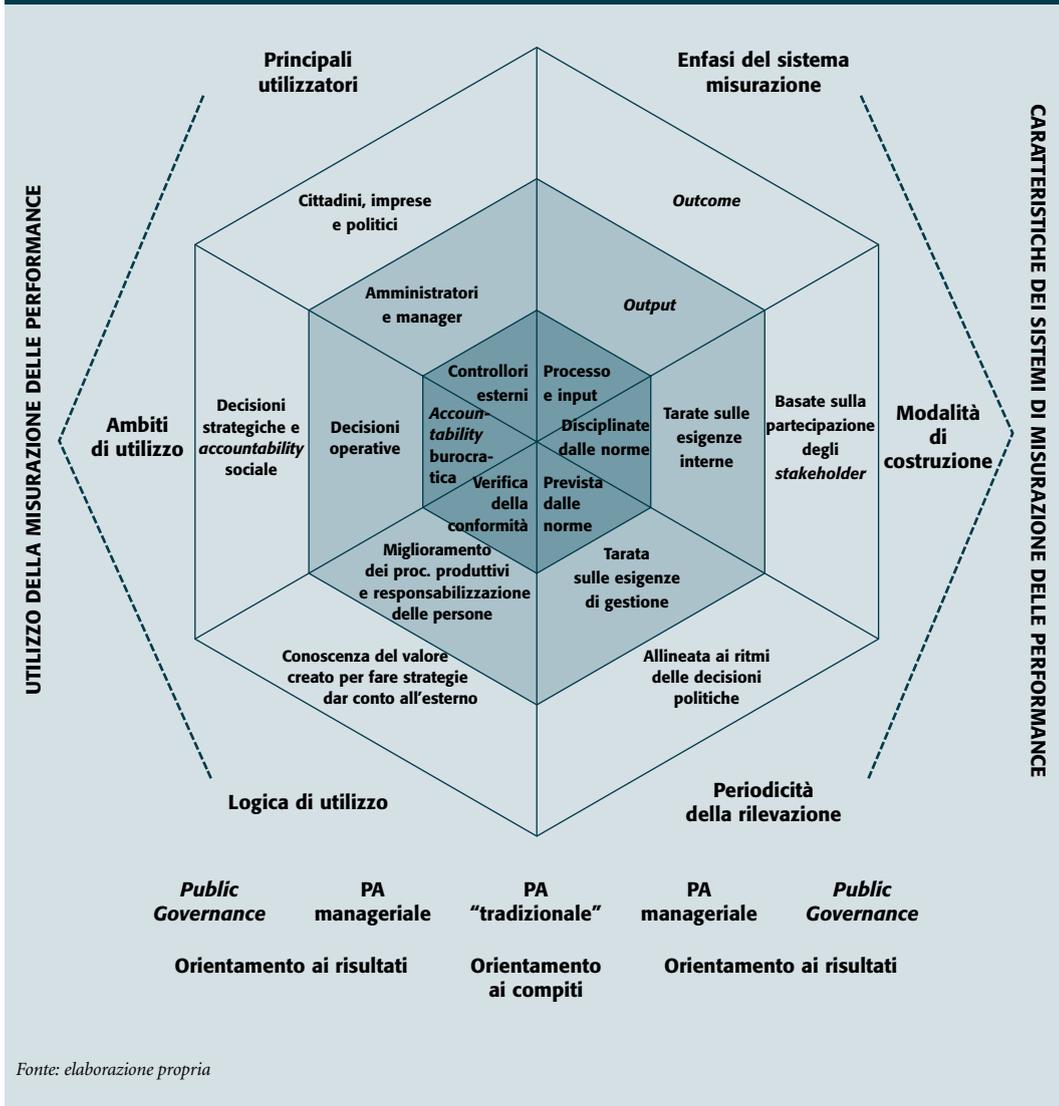
Le prime tre dimensioni sono relative alle caratteristiche dei sistemi di misurazione delle performance:

1. enfasi del sistema di misurazione;
2. modalità di costruzione del sistema di misurazione;
3. periodicità della rilevazione delle informazioni di performance.

Mentre gli ultimi tre riguardano l'utilizzo delle informazioni generate da tali sistemi:

4. la logica di utilizzo delle informazioni di performance;
5. gli ambiti di utilizzo delle informazioni di performance;
6. i principali utilizzatori delle informazioni di performance.

**Figura 1.1** La misurazione delle performance e l'evoluzione della pubblica amministrazione



La figura 1.1 è organizzata in modo da tracciare il passaggio seguito dalle varie riforme mirate a modernizzare le amministrazioni pubbliche da un orientamento alla mera esecuzione di compiti normativi a un focus sulla *public governance* in cui prevale la *cultura del risultato*, accennato nell'introduzione.

Come si vede nella figura, nell'amministrazione tradizionale in cui prevale l'*orientamento ai compiti* l'enfasi del sistema di misurazione era tutta concentrata sulle risorse utilizzate (*input*) e in particolare sulle risorse finanziarie. La logica era quella di verificare che le risorse finanziarie fossero state utilizzate in maniera appropriata sotto il profilo della legittimità della spesa e della conformità con le

finalità e le disposizioni sancite dalle norme. Inoltre, sia le modalità di costruzione del sistema di misurazione sia la periodicità della rilevazione delle informazioni erano quelle stabilite dalla normativa di riferimento.

Le informazioni sulle performance erano utilizzate nell'ambito che si potrebbe definire come *accountability burocratica*, cioè, delle verifiche esterne a carattere ispettivo volte a verificare la correttezza e la conformità degli atti amministrativi rispetto alla norma di riferimento, puntando per tale via a garantire l'equità dell'agire pubblico e a sanzionare eventuali comportamenti individuali scorretti. Ne consegue che i principali utilizzatori delle misurazioni erano i controllori esterni. Le informazioni erano patrimonio di pochi attori (i controllori e i vertici amministrativi) e erano poco diffuse e utilizzate all'interno e all'esterno delle organizzazioni pubbliche, anche perché la quantità e la complessità delle informazioni era tale da renderle incomprensibili ai non addetti ai lavori.

In conseguenza alle riforme avviate negli anni '90, mediante una radicale evoluzione legislativa, sono stati introdotti nuovi modelli di funzionamento che hanno avvicinato le modalità di gestione delle amministrazioni pubbliche a quello delle organizzazioni private. L'enfasi del sistema di misurazione si è spostata sui beni e servizi prodotti (*output*), invece che sulle risorse utilizzate.

Questo processo, definito di *aziendalizzazione* delle amministrazioni pubbliche, ha anche portato a ridefinire l'ambito di utilizzo delle informazioni di performance, evidenziandone la loro importanza per rendere concreta l'autonomia dei manager pubblici. Essi ne hanno bisogno per prendere decisioni che consentano di migliorare l'efficienza e la qualità nella produzione dei servizi pubblici, responsabilizzando le persone (*accountability* interna). Dato che sono i manager i principali utilizzatori delle misurazioni ne consegue che le modalità di costruzione del sistema di misurazione e la periodicità della rilevazione delle informazioni siano tarate sulle esigenze di gestione interne e non solo sulle esigenze di controllo esterno.

Alle soglie del nuovo millennio le logiche manageriali, che hanno caratterizzato le riforme dei primi anni '90, sono state integrate da un nuovo approccio emergente focalizzato sulla *governance* pubblica. Questo approccio è fortemente concentrato sul governo e coordinamento di reti complesse di attori presenti nel contesto politico e sociale e sulla adozione di nuovi processi e strumenti in grado di favorire un orientamento verso l'esterno delle amministrazioni pubbliche. L'enfasi del sistema di misurazione è sui risultati (*outcome*) a cui sono interessati anche i politici, i cittadini e le imprese. Non essendo solo per gli addetti ai lavori è fondamentale che le informazioni di performance siano comprensibili e fruibili oltre che attendibili e complete, obiettivo che può essere raggiunto attraverso un processo di coinvolgimento dei diversi *stakeholder* nella definizione del sistema di misurazione e nella definizione della periodicità della rilevazione delle informazioni.

In questa logica l'ambito di utilizzo aggiuntivo delle informazioni di performance è quello della definizione delle politiche pubbliche e della definizione di processi di *accountability* esterna; mentre la logica di utilizzo delle informazioni di performance è quella di aumentare il livello di conoscenza sul valore creato attraverso l'agire pubblico e informare le strategie dell'amministrazione proprio verso la creazione di tale valore<sup>1</sup>. Per i vertici politici e amministrativi le informazioni sui risultati servono ad indirizzare le politiche pubbliche per rispondere efficacemente ai problemi prioritari della collettività. Ai manager pubblici invece tali misure servono a chiarire gli obiettivi dei programmi e servizi e impostare i processi di miglioramento.

Guardando all'attuale realtà operativa delle amministrazioni pubbliche si riscontra un diffuso consenso sulla necessità di realizzare un effettivo orientamento ai risultati del sistema pubblico. Si riscontrano però anche una serie di difficoltà a passare dalle parole ai fatti. È evidente che per orientare realmente un'amministrazione ai risultati occorrono due condizioni:

1. sapere *come misurare* le performance di un'amministrazione, una politica, un programma, o un servizio nonché di un dirigente o di un dipendente pubblico;
2. assicurare che le misure di performance siano poi *effettivamente utilizzate* nell'ambito delle decisioni strategiche, operative e organizzative.

Anche se un certo progresso è stato raggiunto dalle amministrazioni pubbliche italiane rispetto all'adozione di tecniche di misurazione dei vari aspetti della performance (si pensi all'introduzione dei sistemi di controllo di gestione, l'utilizzo delle indagini di *customer satisfaction* o il ricorso crescente nell'ambito pubblico di strumenti di rendicontazione sociale), sono però ormai piuttosto numerose le indagini empiriche che dimostrano come, anche laddove siano stati compiuti ingenti sforzi per sviluppare dettagliati sistemi di misurazione, non sempre sia corrisposto un effettivo contributo degli stessi a beneficio dei processi decisionali. Il fenomeno sembra essere stato causato da una serie di problematiche connesse, da un lato alle modalità di costruzione e utilizzo dei sistemi di misurazione (focus troppo stretto sui dati economico-finanziari, produzione di grandi quantità di dati senza analisi e interpretazioni adeguati ecc.); dall'altro alle peculiarità del contesto interno (ruolo della sfera politica, formalizzazione dei processi, culture interne ecc.) ed esterno (tipologia e comportamenti degli *stakeholder*) delle amministrazioni pubbliche.

1. Il concetto di *accountability* richiama due accezioni o componenti fondamentali: da un lato, il dovere di dar conto all'esterno e in particolare al complesso degli *stakeholder*, in modo esaustivo e comprensibile, del corretto utilizzo delle risorse e della produzione di risultati in linea con gli scopi istituzionali (*accountability* esterna); dall'altro, l'esigenza di introdurre logiche e meccanismi di maggiore responsabilizzazione interna alle amministrazioni e alle reti di amministrazioni relativamente all'impiego di tali risorse e alla produzione dei correlati risultati (*accountability* interna).

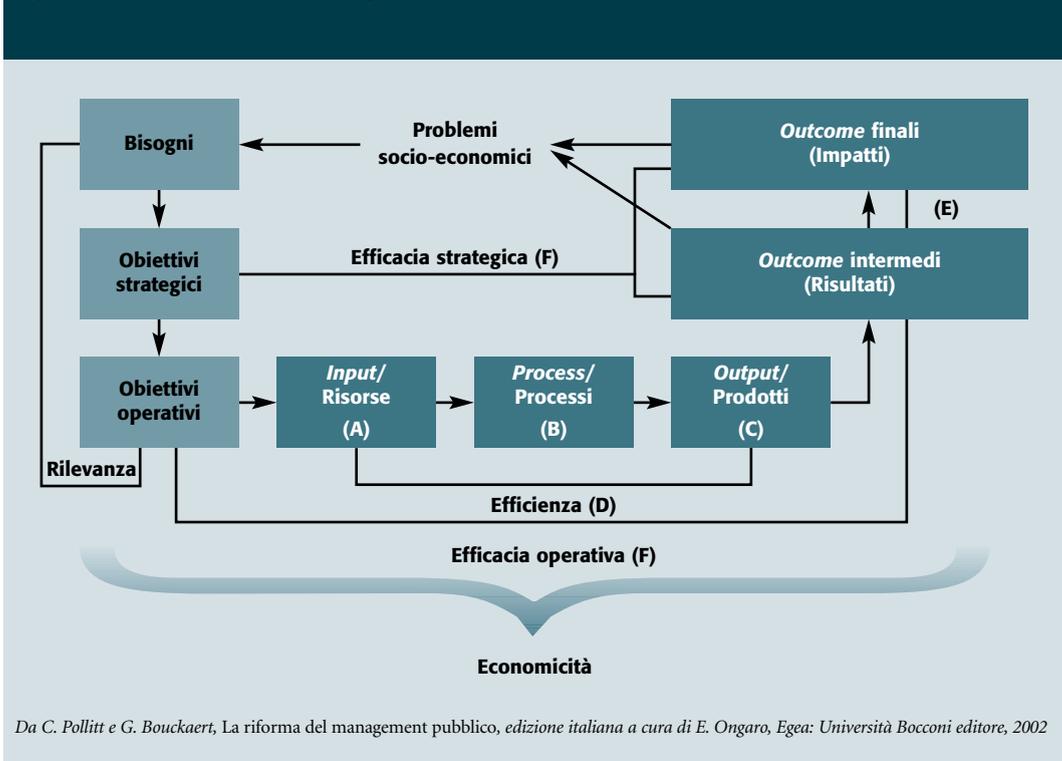
## 1.2 Le caratteristiche principali della misurazione delle performance

### 1.2.1 Gli elementi chiave della performance: uno schema interpretativo

Già nel primo paragrafo del capitolo sono emersi alcuni elementi chiave, il cui utilizzo sarà piuttosto frequente anche in altre parti del volume. Appare utile, dunque, esplicitare quale sia la interpretazione che si intende associare a essi, avvalendosi di uno schema interpretativo (cfr. figura 1.2) ormai consolidatosi negli studi e nella prassi a livello internazionale e nazionale.

Il modello può essere applicato a livello generale (pubblica amministrazione), a particolari politiche pubbliche o singole amministrazioni pubbliche. Il presupposto di fondo è che le politiche pubbliche siano finalizzate a rispondere a specifici problemi socio-economici che si manifestano come bisogni della collettività.

Figura 1.2 Uno schema interpretativo



Da C. Pollitt e G. Bouckaert, La riforma del management pubblico, edizione italiana a cura di E. Ongaro, Egea: Università Bocconi editore, 2002

Il punto di partenza del ciclo delle politiche pubbliche è l'individuazione di alcuni *bisogni della collettività* da parte delle amministrazioni pubbliche che hanno la responsabilità (*mission*) di darne risposta mediante la definizione di *obiettivi strategici* e di politiche pubbliche d'intervento.

A loro volta gli obiettivi strategici sono dettagliati, attraverso la programmazione e il *budgeting*, in *obiettivi operativi*.

A questo punto si acquisiscono gli *input* (cioè le risorse: umane, strumentali, finanziarie, ecc.) con i quali si svolgono le attività volte al raggiungimento degli obiettivi. Attraverso i *processi* si mettono in relazione tra loro i diversi attori e si svolgono le attività necessarie per generare gli *output* (beni e servizi prodotti). L'insegnamento scolastico, o la compilazione di un certificato sono esempi di processi. Gli *output* sono i prodotti di questi processi, ciò che le amministrazioni pubbliche forniscono all'esterno: certificati di residenza, interventi chirurgici, titoli universitari, ecc. Questi *output* contribuiscono, insieme ad altri fattori ambientali e soggettivi, per produrre un *outcome* inteso come un cambiamento nello stato del benessere collettivo. Gli *outcome* possono essere *intermedi* – cioè il *risultato* diretto dell'*output* in generale dimostrabile da un cambiamento di comportamento degli attori rilevanti – o *finali* – cioè l'*impatto* sulla società di questi cambiamenti di comportamento.

#### Concetti e termini chiave: *finalità e obiettivi*

Le *finalità* sono enunciazioni dei risultati attesi, solitamente non correlate a uno specifico arco temporale.

Normalmente le finalità non sono quantificate e di conseguenza non possono essere direttamente utilizzate come base per un sistema di misurazione. Lo scopo dell'enunciazione delle finalità è comunicare priorità dell'amministrazione e di fornire le direttive di carattere generale sulla strategia che si intende seguire.

Gli *obiettivi* sono invece risultati specifici, coerenti con le finalità, espressi in termini misurabili e da realizzare in un determinato periodo di tempo. L'enunciazione degli obiettivi è un elemento chiave del sistema di misurazione di un'organizzazione, la performance può essere misurata solo se i risultati effettivamente conseguiti sono raffrontati agli obiettivi.

Con adattamenti da: R.N. Anthony e D.W. Young, *Non profit: il controllo di gestione*, McGraw-Hill, 2002, pp. 279 e 281

Per esempio un'azienda sanitaria locale può offrire un programma di cessazione del fumo (prodotto) in conseguenza del quale un certo numero di persone smette di fumare (*outcome* intermedio - risultato) il che contribuisce a un abbassamento della mortalità dal cancro dei polmoni (*outcome* finale - impatto) (cfr. box *La distinzione tra risultati e impatti*).

Il valore generato dall'agire pubblico risiede in ultima analisi proprio nei risultati (*outcome* intermedi e finali) in quanto rappresentano il punto in cui le attività delle amministrazioni incidono in modo concreto sul benessere collettivo.

Riferendosi allo schema rappresentato nella figura 1.2 emergono quattro aspetti fondamentali della performance, definiti in base alla relazione tra i singoli elementi del modello.

- La *rilevanza* si ricollega alla coerenza tra gli obiettivi che si danno le istituzioni pubbliche e i bisogni della collettività, di cui gli obiettivi dovrebbero essere espressione.
- L'*efficienza* è la capacità di realizzare gli obiettivi di produzione di beni e servizi (*output*) migliorando il rapporto tra le risorse utilizzate e la quantità e/o la qualità degli *output* prodotti. L'efficienza può significare l'impiego della minor quantità di risorse (*input*) per un prodotto di una certa quantità e/o qualità, oppure realizzare la massima quantità possibile di *output* dato un certo livello di *input*.
- L'*efficacia* è connessa al raggiungimento degli obiettivi strategici dell'amministrazione, soprattutto in termini di soddisfazione dei bisogni espressi dalla comunità di riferimento. È evidente come in questa accezione l'efficacia sia una dimensione più complessa da quantificare e valutare rispetto all'efficienza, ma rappresenti al contempo anche la dimensione di risultato più importante e significativa. Nella misurazione della performance organizzativa conviene distinguere tra efficacia operativa e strategica. L'*efficacia operativa* è relativa all'adeguatezza dei risultati conseguiti nel raggiungimento degli obiettivi operativi. L'*efficacia strategica* invece si riferisce all'adeguatezza degli *outcome* ottenuti nel rispondere agli obiettivi strategici (definiti rispetto ai bisogni dei cittadini).
- Il concetto di *economicità* è presente e molto studiato nell'economia aziendale. Con particolare riferimento alle amministrazioni pubbliche, l'economicità della gestione è da intendersi come la capacità mantenuta nel lungo periodo di soddisfare in modo adeguato i bisogni considerati di pubblico interesse dalla comunità di riferimento, prelevando un ammontare di ricchezza dalla comunità stessa tale da essere socialmente accettabile. L'economicità è una condizione di azionalità e pertanto non è sintetizzabile in un indicatore, ma è un concetto con il quale si intende far riferimento alla realizzazione contestuale di tutti gli altri elementi finora considerati: rilevanza, efficienza ed efficacia.

Riferendosi allo schema raffigurato nella figura 1.2 è possibile collocare all'interno di esso le diverse informazioni e livelli di performance che i sistemi di misurazione devono generare per favorire decisioni<sup>2</sup>. Proviamo ora a illustrare brevemente le caratteristiche di ognuna delle categorie individuate.

2. La classificazione proposta si basa su un adattamento e integrazione dello schema proposto da Pollitt e Bouckaert con quello proposto da Hatry. Cfr. C. Pollitt e G. Bouckaert, *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000; Harry P. Hatry, *Performance Measurement: Getting Results*, Urban Institute Press, 1999.

Le *informazioni di performance* possono essere sia date quantitative sia descrizioni qualitative della performance. Per esempio le risposte a un'indagine di *customer satisfaction* sono informazioni sulla performance del servizio o dell'amministrazione di riferimento.

Gli *indicatori di performance* sono singoli elementi scelti per rappresentare un fenomeno rilevante agli obiettivi strategici e operativi. Spesso gli indicatori sono definiti in termini di grandezze espresse sotto forma di numeri (valori assoluti o rapporti). Per esempio, il numero di reclami dei cittadini ricevuto in un anno è un indicatore della soddisfazione degli utenti di un servizio abbastanza comune, definito in base al principio che se gli utenti non fanno reclami è perché sono contenti dei servizi erogati.

### **A. Input**

#### **Informazioni sugli *input***

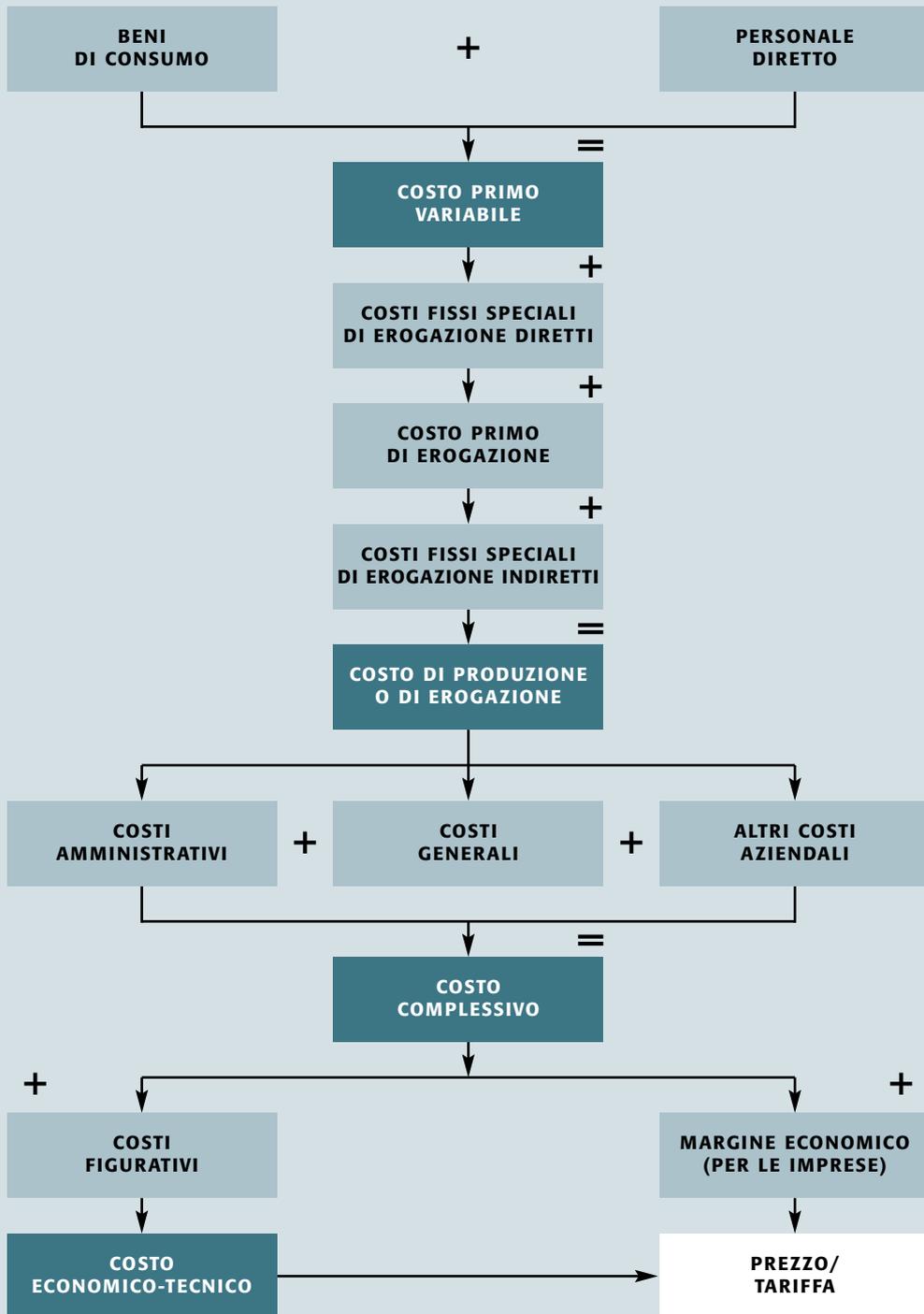
Questa categoria di informazioni sulla performance riguarda l'ammontare delle risorse impiegate, tipicamente espresse in termini finanziari (spese) ed economici (costi) oppure in termini fisici (in genere ci si riferisce alla risorsa più rilevante (per esempio, numero di personale impiegato). Per quanto riguarda la performance ciò che rileva è l'ammontare delle risorse effettivamente impiegate e non le risorse preventivate nei budget.

#### **La scelta degli indicatori di *input***

Nella definizione degli indicatori di *input* occorre tenere presente i vari tipi di costi che influiscono sui processi produttivi dei beni e servizi pubblici per assicurarsi che siano inclusi tutti gli elementi rilevanti. Bisogna fare attenzione anche al modo in cui le relazioni tra diversi tipi di costi sono rappresentate.

La figura 1.3 fornisce una rappresentazione schematica dei principali elementi che costituiscono le aggregazioni di costo. Nel capitolo 3 è, inoltre, presente una descrizione approfondita dell'utilizzo delle misure di costo a supporto delle decisioni gestionali a livello operativo.

**Figura 1.3** Le aggregazioni di costo: una rappresentazione schematica



Elaborazione di E. Guarini

## **B. Processi**

### **Informazioni sui processi**

In generale le informazioni sui processi si riferiscono a i tempi e attività interne svolte per il raggiungimento dell'*output* finale destinato ai cittadini o ad altri *stakeholder*. Queste informazioni servono a misurare la qualità dei sistemi e processi organizzativi, per esempio la coerenza tra documenti di pianificazione, l'esistenza di sistemi informativi adeguati, o l'utilizzo di strumenti appropriati di comunicazione con gli utenti dei servizi e gli *stakeholder*. Servono anche a misurare la qualità della gestione dei servizi o attività individuali, come, per esempio, il tempo di attesa per ricevere un determinato servizio, il numero e la tipologia degli *stakeholder* coinvolti in una specifica iniziativa partecipata, ecc. Le misure di processo svolgono anche un ruolo importante nella misurazione dello stato di avanzamento e dell'attuazione dei cambiamenti organizzativi.

### **La scelta degli indicatori di processo**

Gli indicatori di processo devono essere selezionati in funzione degli aspetti della qualità gestionale che si desidera misurare. Nella tabella successiva sono presentati alcuni esempi tipici di indicatori di processo per un'amministrazione pubblica<sup>3</sup>.

Inoltre, un esempio della scelta di indicatori utilizzati per misurare la qualità di un processo interno di gestione è presentato nel capitolo 3 (cfr. paragrafo 3.2.1 *Individuare le criticità dei modelli operativi*).

3. Fonte: Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (Isfol).

**Figura 1.4 Indicatori tipici di processo per un'amministrazione pubblica**

Dimensioni della qualità	Fattori da misurare	Declinazione operativa/Indicatori
<b>Efficienza attuativa</b>	Tempi medi di erogazione (dalla messa a bando all'attivazione dei progetti)	Quantificazione dei tempi medi di erogazione
	Sistemi e procedure di controllo	Tipologia di controllo sui progetti/attività Modalità di gestione dei problemi registrati in sede di controllo
	Rapporto tra progetti avviati e progetti approvati	Numero di progetti avviati sul numero di progetti approvati e sua variazione annua
<b>Concertazione</b>	Presenza e funzionalità di tavoli, gruppi, comitati di concertazione	Numero e tipologia di strumenti di concertazione Ruolo e funzione di tavoli, gruppi, comitati di concertazione Contenuto della concertazione in merito a tematiche, interventi, destinatari, ecc.
<b>Monitoraggio</b>	Estensione e livello di utilizzabilità dei sistemi di monitoraggio	Processi e <i>output</i> del sistema di monitoraggio Procedure e meccanismi per l'utilizzo e la valorizzazione degli <i>output</i> del monitoraggio Integrazione tra monitoraggio a diversi livelli (per esempio, regionale e provinciale)
<b>Valutazione</b>	Esistenza di procedure e meccanismi di valutazione	Modalità di valutazione ex ante dei progetti Presenza di indagini valutative sull'impatto Tipologia e frequenza di <i>reporting</i> dei risultati della valutazione
<b>Trasparenza e comunicazione</b>	Presenza di strumenti di diffusione delle informazioni rivolti agli <i>stakeholder</i>	Quantificazione, descrizione e localizzazione degli strumenti di diffusione delle informazioni (numeri verdi, sportelli, ecc.)
	Tempestività delle informazioni su internet	Numero di giorni necessari per l'aggiornamento dei siti rispetto alla data di emissione delle informazioni

### C. Output

#### Informazioni sugli *output* (o prodotto)

Queste informazioni possono misurare sia la quantità sia la qualità dei beni e servizi prodotti in un dato arco temporale. Gli indicatori di *output* si propongono di esprimere i prodotti in termini che risultano direttamente correlabili agli obiettivi operativi dell'organizzazione. Ne sono esempi: il numero di criminali arrestati per furto, o il numero dei passeggeri trasportati dal servizio di trasporto pubblico urbano, le tonnellate di rifiuti raccolti e smaltiti, ecc. Per quanto riguarda le informazioni sulla qualità degli *output*, si utilizzano misure sulle modalità con cui è fornito un servizio in termini di caratteristiche rilevanti per gli utenti. Alcuni aspetti della qualità che tipicamente possono essere presi in considerazione sono riportati nella figura seguente.

**Figura 1.5** La qualità dei servizi: alcuni aspetti rilevanti

Tempestività nella fornitura del servizio

Accessibilità:

- dell'ubicazione
- dell'orario di apertura

Scrupolosità dell'assistenza fornita all'utente

Cortesia

Sufficienza delle informazioni fornite ai potenziali utenti sulle caratteristiche del servizio

Stato e sicurezza delle strutture utilizzate dagli utenti

Soddisfazione del cliente relativa a caratteristiche specifiche

#### La scelta degli indicatori di *output*<sup>4</sup>

La scelta degli indicatori di *output* è un compito complesso e fortemente influenzato dal contesto. Perciò non è possibile definire un sistema di indicatori di *output* valido per tutte le situazioni. Nella selezione degli indicatori per la misurazione dell'*output* vanno effettuate scelte che incidono complessivamente sul tipo di informazioni sottoposte ai politici e dirigenti e quindi sulla percezione che essi avranno dell'efficacia e dell'efficienza (opportunosamente ricercata tramite la definizione di opportuni indicatori, appunto di efficienza - rapporto *input/output* - e di efficacia - rapporto risultati/obiettivi) dell'organizzazione. Le categorie principali degli indicatori di *output* possono essere schematizzate nelle seguenti tipologie.

4. La sezione sulla scelta degli indicatori di *output* è tratta da E. Padovani e G. Farneti, *Gli indicatori per il controllo di gestione dell'ente locale*, materiale didattico a uso interno del Comune di Forlì.

**Figura 1.6**      **Principali categorie di indicatori di *output***

Tipologia di indicatore di <i>output</i>	Pregi	Difetti
<b>1. Misure quantitative</b>	Sono dati indipendenti e dimostrabili Possono essere sintetizzate e confrontate nel tempo e nello spazio	Valutano una dimensione per volta Alcuni <i>output</i> (come nel caso dei servizi sociali) danno luogo a valutazioni difficilmente sintetizzabili tramite valutazioni quantitative
<b>2. Misure non quantitative (per esempio, misure qualitative delle percezioni delle persone)</b>	Vengono utilizzate qualora misure di carattere quantitativo non consentono di valutare adeguatamente l' <i>output</i> Considerano molti fattori, di circostanza, che non sono considerati da valutazioni oggettive	Dipendono anche da pregiudizi, atteggiamenti e stato psichico al momento del giudizio. Sono difficilmente comparabili e, pertanto, utilizzabili per il controllo di gestione
<b>3. Misure effettive (per esempio, numero di tonnellate di rifiuti smaltite)</b>	È la misura effettiva dell' <i>output</i> , quindi quella più idonea a essere utilizzata	Nessuno
<b>4. Misure sostitutive (per esempio, Numero di lamentele come misura di soddisfazione degli utenti di un servizio)</b>	È utile qualora non sia possibile o economicamente conveniente misurare l' <i>output</i> effettivo	È comunque una misura sostitutiva, quindi va considerata con le opportune cautele

La scelta di indicatori di *output* dovrebbe fornire informazioni che possano essere impiegate sia per il controllo strategico sia per il controllo di gestione. Le esigenze dei due sottosistemi di controllo sono differenti. Di seguito viene proposto uno schema che riassume le principali differenze in relazione ai seguenti criteri degli indicatori utilizzati: precisione, causalità, responsabilità, tempestività, costo.

**Figura 1.7**

	<b>Controllo strategico</b>	<b>Controllo di gestione</b>
<b>Precisione</b>	Sono sufficienti stime approssimative dell' <i>output</i>	Rilevazione il più possibile precisa dell' <i>output</i> ; per esigenze di tempestività possono però essere meno precise
<b>Causalità</b>	Il legame fra <i>input</i> e <i>output</i> può essere debole, ma non inesistente	Deve esistere un nesso abbastanza plausibile fra <i>input</i> e <i>output</i>
<b>Responsabilità</b>	Non è sempre necessario che l'indicatore di <i>output</i> deve essere collegato alla responsabilità di un ufficio o una persona specifica	L'indicatore di <i>output</i> deve essere collegato alla responsabilità di una persona o di un ufficio
<b>Tempestività</b>	Non necessariamente i dati di <i>output</i> devono essere resi disponibili immediatamente, basta che sono fruibili nei momenti di controllo e pianificazione strategici	I dati di <i>output</i> debbono essere resi disponibili immediatamente, ovvero in tempo utile per prendere le decisioni gestionali in modo frequente
<b>Costo</b>	I benefici derivanti dalla raccolta di informazioni devono essere superiori ai costi sostenuti per ottenerle  Alcuni dati si possono rilevare ad hoc o per campionamento	I benefici derivanti dalla raccolta di informazioni devono essere superiori ai costi sostenuti per ottenerle  La raccolta sistematica di alcuni dati si può rivelare molto costosa

#### **D. Efficienza**

##### **Informazioni sull'efficienza e sulla produttività**

Le informazioni sull'*efficienza* indicano se le attività di un'amministrazione sono state effettivamente poste in essere nel modo più conveniente. Dal momento che l'*efficienza* consiste nell'attitudine del processo produttivo a trasformare gli *input* (risorse) in *output* (prodotti), essa può essere definita come il rapporto tra l'ammontare degli *input* e la quantità e qualità degli *output*<sup>5</sup>. L'*efficienza* può significare la minimizzazione delle risorse utilizzate per raggiungere un determinato risultato: l'*efficienza* diminuisce al crescere dell'indicatore. Oppure, di più facile e immediata comprensione l'*efficienza* sarà la massimizzazione degli *output*, dato un certo ammontare di risorse disponibili. In questo caso si parla anche di *produttività*.

Si possono scegliere indifferentemente entrambe le formulazioni ma, una volta compiuta la scelta, sarebbe utile mantenere una certa omogeneità nei vari utilizzi per evitare fraintendimenti e confusioni. Nel caso in cui le misure di efficienza siano utilizzate per il *benchmarking* con altre amministrazioni, conviene sempre verificare che le misure siano state calcolate in modo analogo.

5. R. Mussari (a cura di), *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001, pp. 368-369.

L'economia classica fa riferimento a diversi tipi di efficienza. I principali sono:

- a. efficienza tecnica: attiene alla capacità di una tecnica di produzione di produrre gli stessi livelli di *output* impiegando minori livelli di *input* o di ottenere maggiori quantità di *output* a parità di *input* impiegati;
- b. efficienza economica o allocativa: si riferisce alla minimizzazione dei costi per l'ottenimento dell'*output*, e si dice anche allocativa perché minimizzando il costo si è in grado di trovare la soluzione al problema allocativo;
- c. efficienza complessiva: si ha quando si realizza contemporaneamente una situazione di efficienza tecnica e di efficienza economica.

L'economia classica si basa su questi concetti anche nella definizione del concetto di economicità, concentrandosi soprattutto sulle dinamiche di mercato e su come esse incidano sugli attori economici. La prospettiva aziendale di economicità si concentra invece sulle dinamiche di funzionamento delle organizzazioni e sul rapporto tra esse e l'ambiente socio-economico di riferimento.

### La scelta degli indicatori di efficienza e produttività

L'efficienza e la produttività sono tipicamente collegate ai costi dei beni e servizi prodotti (*output*). Tuttavia, nella misura in cui il sistema di misurazione delle performance è in grado di fornire informazioni sulla qualità dei servizi occorre riferirsi il più possibile a tali aspetti per evitare eventuali distorsioni. Questo perché, focalizzandosi solo sul rapporto *output/input*, si potrebbe creare una eccessiva attenzione solo sulla quantità dei beni e servizi prodotti, a danno della qualità dei servizi.

Alcuni esempi di indicatori di produttività basati sui risultati invece che sui prodotti sono:

- il numero di persone che hanno ottenuto un impiego dopo aver completato un programma di formazione professionale in rapporto al costo complessivo del programma;
- il numero degli utenti che hanno dichiarato che il servizio ricevuto è stato effettivamente utile in rapporto al costo.

Ai fini del calcolo si supponga che siano 200 le persone che hanno trovato impiego dopo il completamento di un programma di formazione professionale e che il costo di tale programma sia di 40.000 euro. In questo caso si avrebbe:

- Efficienza =  $\frac{40.000 \text{ euro}}{200} = 200$  euro ogni allievo occupato;
- Produttività =  $\frac{200}{40.000 \text{ euro}} = 5$  allievi occupati ogni 1.000 euro spesi.

## La trappola della produttività

Tre appaiono le principali cautele da osservare prima di esprimere un parere sul grado di efficienza conseguito.

1. La determinazione dell'efficienza è riferita soltanto alla quantità complessiva del bisogno da soddisfare, senza tener conto delle peculiarità di chi esprime il bisogno e dei caratteri qualitativi del bisogno medesimo. Un'accettazione acritica di tali posizioni potrebbe però portare a trascurare almeno due elementi:
  - i bisogni non hanno tutti lo stesso peso e, quindi, non possono essere considerati equivalenti e intercambiabili;
  - lo stesso bisogno non ha lo stesso peso né le medesime caratteristiche in persone differenti o per lo stesso soggetto in epoche diverse.
2. I processi posti in essere possono avere effetti significativi in termini di *output* soltanto nel medio e nel lungo periodo e, conseguentemente, nel breve le quantità di servizio prodotte potrebbero apparire in numero tale da non giustificare l'impiego di ingenti risorse. Il tempo non è una variabile che rientra nel calcolo dell'efficienza (così come proposto), ma l'interpretazione del risultato, sempre indispensabile, deve tenere conto, in alcune circostanze, anche di questo fattore.
3. Non sempre tutti gli *output* prodotti sono della medesima qualità e quindi omogenei e sommabili fra loro.

Da quanto scritto deriva che un contenimento del costo unitario il quale comporti una riduzione non programmata della qualità del prodotto, non può essere considerato un vero e proprio incremento di efficienza.

Un esempio servirà a chiarire quanto asserito.

Si supponga di dovere calcolare l'efficienza di un dato servizio facendo riferimento a due periodi,  $t_0$  e  $t_1$ ; le informazioni disponibili sono le seguenti:

	$t_0$	$t_1$
<b>Input</b>	1.000	1.100
<b>Output</b>	300	300

Rapportando *input* e *output* si ottiene:

	$t_0$	$t_1$
<b>Efficienza</b>	$\frac{1.000}{300} = 3,3$	$\frac{1.100}{300} = 3,6$

Pertanto, se riteniamo gli *output* omogenei tra loro e consideriamo globalmente la quantità, osserviamo che fra  $t_0$  e  $t_1$  si è registrata una diminuzione di efficienza del 10%.

Suddividendo gli *output* in due classi di qualità, la classe F, che comprende gli *output* più facili da conseguire, cioè quelli che richiedono un minore impiego di risorse, e la classe D, dove si raggruppano gli *output* più difficili da produrre, cioè quelli più costosi, potrebbe evidenziarsi la seguente situazione:

	t <sub>0</sub>		t <sub>1</sub>	
	Classe F	Classe D	Classe F	Classe D
<b>Input</b>	400	600	300	800
<b>Output</b>	200	100	160	140

I dati esposti portano a conclusioni diametralmente opposte a quelle precedenti. Infatti, come emerge chiaramente, nel passaggio da t<sub>0</sub> a t<sub>1</sub>, il costo di produzione unitario è diminuito sia con riferimento alla classe F (t<sub>0</sub> 400/200= 2; t<sub>1</sub> 300/160= 1,87) che a quella D (t<sub>0</sub> 600/100= 6; t<sub>1</sub> 800/140= 5,71).

Con alcuni adattamenti da: R. Mussari (a cura di), *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001, pp. 375- 376.

## E. Outcome

### Informazioni sugli *outcome* (risultato e impatto)

Nel contesto delle amministrazioni pubbliche le misure di *outcome* rilevano il livello di raggiungimento della missione e degli obiettivi strategici di una organizzazione (una politica o un programma). Le misure di *outcome*, a differenza di quelle di *output*, non rappresentano ciò che è stato fatto ma le conseguenze generate da questo. Per esempio, per un'azienda sanitaria il numero dei pazienti curati e dimessi da un reparto di salute mentale è un indicatore di *output* mentre la percentuale dei pazienti dimessi che sono in grado di vivere autonomamente è un indicatore di *outcome*. Le misure di *outcome* possono essere interpretate come elementi che si intende massimizzare (per esempio, il livello di conoscenze degli studenti) o minimizzare (il tasso di criminalità). Le misure di *outcome* dovrebbero includere anche gli effetti collaterali, intenzionali e accidentali, positivi e negativi.

### La scelta degli indicatori di *outcome*

È doveroso distinguere tra *outcome* intermedi e risultati finali:

- **gli *outcome* intermedi (risultati):** sono i risultati degli *output* che ci si aspetta conducano alle finalità desiderate ma non coincidono con esse. Sono dimostrabili nelle trasformazioni dei comportamenti dei beneficiari diretti di una politica o di un servizio. Sono spesso misurabili subito dopo la conclusione di un intervento e a volte prima che un programma sia concluso;
- **gli *outcome* finali (impatti):** rappresentano gli *impatti* sulla società che è possibile generare attraverso l'azione dell'amministrazione, in termini di soddisfacimento dei bisogni espressi dai cittadini. Gli *outcome* finali possono far riferimento ad aspetti come la salute, la sicurezza, l'occupazione, il benessere, l'incremento delle conoscen-

ze ecc. Non è semplice stabilire un rapporto di causalità diretta tra gli interventi pubblici e i cambiamenti al livello del benessere collettivo che subisce influenze di molti altri fattori. Perciò attribuire un'*accountability* diretta all'amministrazione pubblica per il raggiungimento di *outcome* finali rimane difficile. E più opportuno collegare l'*accountability* alle misure di *outcome* intermedi in quanto direttamente collegati alle azioni dell'organizzazione.

È altrettanto chiaro che in generale gli *outcome* finali richiedono lunghi tempi per realizzarsi, (e per essere misurati). Mentre l'azione delle amministrazioni può produrre certi *outcome* intermedi nel breve periodo (si pensi per esempio alle attività didattiche di un'università, che può condurre in prima istanza al miglioramento della preparazione dello studente) in generale gli *outcome* finali si realizzano solo nel medio/lungo periodo (per esempio una crescita dell'occupazione tra i neo-laureati).

## La distinzione tra risultati e impatti

È importante capire la distinzione tra risultati e impatti. A qualsiasi livello di complessità dell'attività, e cioè dal singolo servizio al cittadino, alla politica intesa come interpretazione complessa e multidimensionale di problemi collettivi, il criterio di valutazione dell'utilità di un intervento è da misurare attraverso<sup>1</sup>:

- risultati: la capacità di modificare (a costi sostenibili) comportamenti di soggetti che in ipotesi sono casualmente connessi con una condizione indesiderata (per esempio: la qualità dell'aria di un luogo è compromessa dal traffico veicolare; quindi, si interviene sul comportamento di soggetti che si spostano con quei mezzi);
- impatti: la capacità di un intervento di modificare (a costi sostenibili, compresa l'analisi delle conseguenze indesiderate), attraverso l'azione sui comportamenti di alcuni soggetti, la situazione problema.

Questo tipo di analisi, lo si ripete, è applicabile a qualsiasi livello di rappresentazione di un problema: semplice, cioè in cui si tratta per esempio di esaminare un servizio; complesso, cioè laddove si tratti di valutare la performance nell'attuazione di una politica. Per esempio:

### Servizio di assistenza domiciliare

#### RISULTATO

Numero di soggetti non autosufficienti con età superiore a 65 anni assistiti in rapporto al numero di soggetti non autosufficienti in strutture (case protette, ecc.): il rapporto deve tendere a superare 1.

#### IMPATTO

Età media di ingresso in strutture protette di soggetti non autosufficienti con età superiore a 65 anni: più aumenta è più è rilevante il servizio di assistenza domiciliare in quanto ritarda l'istituzionalizzazione del portatore del bisogno.

Allo stesso modo è ovviamente possibile modificare la scala di complessità analizzando la performance di una politica<sup>2</sup>:

### Politica di sostegno alle esportazioni per imprese

#### RISULTATO 1

Addizionalità = numero di imprese che senza sostegno non sarebbero state in grado di realizzare le stesse attività in rapporto al totale delle imprese beneficiarie.

#### RISULTATO 2

Percentuale di aumento del fatturato derivante da esportazioni rispetto ad anni precedenti (successivamente confrontato con l'andamento della stessa proprietà in media nel settore di riferimento).

1. G. Vecchi e G. Delli, *L'istituzionalizzazione delle misurazioni di performance negli enti locali italiani: riflessioni a partire da una sperimentazione*, in L. Leone e G. Vecchi, *Valutazione 2002*, Angeli, 2003, pp. 37-68.

2. Cfr. A. Martini e M. Sisti, *Cosa significa valutare il successo di una politica di aiuto alle imprese?*, Progetto valutazione, Torino, 1999 e A. Martini e M. Sisti, *Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell'esperienza statunitense di performance measurement*, in "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", n. 2, 2002.

#### IMPATTO

Percentuale di aumento delle quote di mercato del settore nel complesso ed effetti positivi sull'intera filiera (per effetti imitativi).

#### CONSEGUENZE INDESIDERATE

Per esempio, impatti ambientali derivanti da determinate produzioni.

#### CONSEGUENZE IMPREVISTE DI SEGNO POSITIVO

Per esempio, qualificazione delle produzioni in relazioni alle più stringenti normative dei Paesi importatori.

Nell'operazione di identificazione dei vari indicatori cui fare riferimento è utile ricostruire la catena causale che lega (o dovrebbe legare) i prodotti di un'azione con risultati e impatti auspicati rispetto al problema; una modalità è quella di disegnare la cosiddetta *linea dei risultati e degli impatti* e cioè una *figura che rappresenti le principali azioni e i vari concetti di esito atteso sotto forma di catena causale* (allo stesso modo si può costruire una linea della qualità, oppure dell'economicità, ecc.).

Tra i vari indicatori di esito che possono essere costruiti, possono essere individuati indicatori di *outcome* intermedio e finale, così come indicatori di impatto intermedio e finale. Tra questi, uno può essere identificato come *maggiormente rilevante da misurare*, per ragioni sia di rappresentatività che di condizioni di rilevazioni dei dati.

A cura di G. Vecchi

## **F. Efficacia**

### **Informazioni sull'efficacia**

Le difficoltà incontrate nella definizione e misurazione degli *outcome*, incidono sulla misurazione dell'efficacia, nella quale si incontrano difficoltà analoghe. Le informazioni sull'efficacia sono raccolte in generale mediante le attività di valutazione delle politiche e dei programmi pubblici, mirate a misurare il livello di raggiungimento dei risultati attesi.

### **La scelta degli indicatori di efficacia**

Dato che, in generale, gli *outcome* finali si realizzano in periodi di tempo piuttosto lunghi, le misure di efficacia operativa (cioè l'adeguatezza degli *output* prodotti nel raggiungimento degli *outcome* attesi) si riferiscono spesso al raggiungimento degli *outcome* intermedi, per esempio i risultati diretti dei servizi (tasso di mortalità per certi tipi di interventi chirurgici). Gli indicatori sono spesso focalizzati sul rapporto costi/benefici degli interventi o sulle misure di qualità dei servizi o di soddisfazione degli utenti.

Le misure di efficacia strategica sono focalizzati sulla rilevanza delle attività pubbliche, per rispondere ai bisogni individuati dei cittadini. Per misure di questo tipo occorre confrontare in maniera esplicita gli indicatori di *outcome* con le informazioni su bisogni e domanda.

## 1.3 Le informazioni per analizzare e capire la performance

### 1.3.1 La definizione degli obiettivi

Un primo punto che conviene sottolineare è che non ha senso costruire un sistema di misurazione delle performance se le finalità e gli obiettivi dell'organizzazione non sono stati esplicitati.

Il sistema di misurazione è uno strumento fondamentale per misurare e valutare il livello di raggiungimento degli obiettivi strategici e operativi. Tuttavia, se tali obiettivi non sono stati formulati o sono formulati in maniera poco chiara e non coerente con gli scopi istituzionali, viene compromessa la ragion d'essere della misurazione.

Il punto chiave è che la condizione per la controllabilità degli obiettivi sia la loro misurabilità, cioè la possibilità di individuare degli indicatori che diano informazioni sul grado di realizzazione dell'obiettivo stesso. Idealmente la definizione degli obiettivi e l'individuazione degli indicatori non devono essere considerati come azioni separati. Infatti, se a un obiettivo non è possibile associare gli indicatori adeguati si deve procedere a una riformulazione dell'obiettivo stesso. Per essere di supporto alla misurazione delle performance gli obiettivi devono essere specifici nell'indirizzo che forniscono rispetto al risultato atteso a livello strategico e al tipo di miglioramento atteso a livello operativo.

È opportuno tenere presente però che i valori rilevati dagli indicatori diventano informazioni utili sulla performance a partire dal momento in cui la misura della performance conseguita sia messa a confronto con il valore della performance attesa. La performance attesa può essere definita come:

- a. un valore minimo che definisce lo standard di base sotto il quale non è possibile andare;
- b. un valore costante che mira a mantenere lo stesso livello di performance raggiunto in passato;
- c. un valore target che definisce un livello di miglioramento voluto rispetto alla performance conseguita finora.

Il confronto dei risultati conseguiti con il valore target permette di stabilire il grado di raggiungimento dell'obiettivo. Tale valore può essere definito sulla base di priorità politiche, di precedenti performance, di un confronto con altre unità organizzative o con altri enti considerati *best practice*, ecc.

Occorre infine ricordarsi affinché l'obiettivo abbia un effettivo impatto sui comportamenti che è fondamentale che i valori definiti siano realisticamente raggiungibili. Non è possibile quantificare indicatori e valori target se non c'è stata una rilevazione precedente dei fenomeni che si intende monitorare.

### 1.3.2 Informazioni sulle caratteristiche della domanda

Per valutare l'adeguatezza di un dato livello di performance a rispondere alle esigenze dei cittadini, le amministrazioni devono raccogliere una serie di dati e informazioni sulla domanda in modo di stabilire la

quantità e la qualità potenziale che sarà necessario produrre per un dato servizio o attività, per rispondere ai bisogni dei cittadini. Queste informazioni devono essere sufficientemente dettagliate da permettere all'amministrazione di analizzare le caratteristiche della domanda in termini di gruppi di destinatari potenziali, variazioni geografiche dei bisogni, tipi di servizi richiesti e, se possibile sulle modalità più fruibili di erogazione del servizio di riferimento. Per esempio, un'agenzia regionale per la creazione e sviluppo di impresa avrà bisogno di una serie di informazioni relative agli aspiranti imprenditori (tipologia, capacità, competenze, ecc.). Un'amministrazione impegnata nella manutenzione stradale avrà bisogno di informazioni relative ai volumi e alle caratteristiche del traffico e alle caratteristiche del suolo. Un'azienda sanitaria avrà bisogno di informazioni circa la gravità e le caratteristiche delle patologie dei propri pazienti per poter interpretare correttamente gli esiti dell'assistenza sanitaria prestata. Occorrerà inoltre collegare tali aspetti alle informazioni di risultato in modo di confrontare gli *outcome* conseguiti con il bisogno. Così appare evidente che gli stessi risultati dei due servizi erogati in aree dove la domanda è diversa non daranno necessariamente lo stesso giudizio sulla performance. Per esempio, come dimostra la figura 1.8, se due comuni in un mese forniscono ognuno 250 prestazioni di assistenza alle famiglie, ma la domande per tali servizi è molto più alta nel comune A che nel comune B, risulta ovvio che il comune B presenterà la performance migliore in termini di efficacia, intesa come capacità di far fronte alle esigenze della collettività di riferimento.

**Figura 1.8**

	Comune A	Comune B
Prestazioni	250	250
Domande	350	255
Prestazioni/domande (efficacia)	71%	98%

### 1.3.3 Altre informazioni rilevanti

Fornire informazioni integrative ed esplicative (quantitative o qualitative) a complemento delle informazioni di performance, aiuta a interpretare i dati, soprattutto quelli relativi ai risultati che si collocano al di sotto o al di sopra delle attese. Le informazioni sul contesto in cui si svolgono le attività di un'amministrazione permettono di fare una stima del livello della performance realisticamente raggiungibile in una data realtà. Chiaramente un servizio riorganizzato, che affronta delle difficoltà di ambientazione della struttura e del personale non può raggiungere immediatamente lo stesso livello di performance di un servizio che opera da anni con strutture e personale stabili. Tali

informazioni possono riferirsi in alcuni casi a fattori interni (acquisto/perdita di competenze chiave, cambiamento dirigenziale, riorganizzazione dell'assetto organizzativo, introduzione di nuovi processi o modi di lavoro, ecc.), in altri a fattori esterni o esogeni (congiuntura economica, mutamento legislativo, ecc.).

#### **1.4 La costruzione del sistema di misurazione delle performance**

Gli indicatori e le altre informazioni di performance sono generati all'interno di appositi sistemi di misurazione, che devono essere di ausilio sia per i manager e i vertici politici dell'amministrazione (utenti interni) sia per gli *stakeholder* esterni (cittadini, imprese, ecc.). I sistemi di misurazione, quindi, devono essere pensati come fonte per accrescere le conoscenze circa l'operato delle amministrazioni e per contribuire al miglioramento dei processi decisionali. In tale quadro, il sistema di misurazione delle performance assume una significativa valenza sia politica sia gestionale, rivelandosi indispensabile tanto nella fase di elaborazione di proposte e programmi, quanto nella fase successiva alla loro realizzazione di fatto.

L'esperienza ha dimostrato che non è affatto semplice sviluppare un buon sistema di misurazione delle performance ed essere certi che esso sarà accettato ed effettivamente utilizzato dai vari attori cui si rivolge.

Una delle condizioni fondamentali di successo è chiaramente l'impegno del vertice politico e amministrativo. Un forte *commitment* dei vertici non solo manda un segnale che la misurazione delle performance è una priorità, ma assicura anche che al progetto siano destinate risorse umane e finanziarie sufficienti. È importante sottolineare che la realizzazione e l'effettivo funzionamento di un sistema di misurazione delle performance non è solo una questione da tecnici, ma che anche i vertici politici e amministrativi hanno precise responsabilità nel creare una domanda per le informazioni sulla performance a supporto dei processi decisionali, e nell'individuare gli indici adeguati alle misurazioni. Inoltre, il quadro normativo (si pensi solo a titolo di esempio all'art. 97 della Costituzione, al D.Lgs. n. 29/1993, al D.Lgs. n. 286/1999, al Tuel, ecc.) è assolutamente chiaro nel riconoscere il ruolo cruciale che i vertici politici e amministrativi hanno nel processo di orientamento ai risultati delle amministrazioni pubbliche.

La costruzione di un sistema di misurazione richiede anche un'adeguata capacità organizzativa. In particolare devono essere chiaramente ripartite le funzioni e le responsabilità. Inoltre, perché un sistema di misurazione sia utile e efficace è importante coinvolgere gli operatori interni. Infatti i sistemi calati dall'alto o dall'esterno raramente riescono a calamitare l'attenzione e a catalizzare l'impegno come quelli costruiti con una forte partecipazione all'interno. Proprio al fine di favorire il coinvolgimento dei vari attori nel processo di realizzazione del sistema di misurazione, sarebbe necessario prevedere

una funzione di coordinamento che gestisca i momenti di coinvolgimento e ne sistematizzi i risultati.

Tale funzione di coordinamento potrebbe essere composta esclusivamente da membri interni oppure coinvolgere, laddove non fossero rinvenute le competenze necessarie, esperti esterni.

**Figura 1.9** Le principali categorie di attori da coinvolgere nella costruzione del sistema di misurazione delle performance

Politici eletti
Direttori generali
Dirigenti di servizi/programmi
Controllori interni
Auditor esterni
Stakeholder esterni (cittadini, imprese, enti finanziatori, ecc.)

Un terzo punto da tenere presente è che la costruzione del sistema di misurazione può rivelarsi operazione complessa.

È importante cominciare concentrandosi su un numero ristretto di attività, funzioni o unità organizzative. Si può adottare una politica dei *piccoli passi* concentrandosi su un numero limitato di unità organizzative o di programmi prioritari e, con un approccio incrementale, realizzare il più possibile economie di apprendimento. La selezione delle unità/programmi da coinvolgere nella sperimentazione può basarsi su diversi approcci: la predisposizione verso l'innovazione, la capacità organizzativa disponibile o la forte visibilità o rilevanza interna ed esterna.

La costruzione del sistema di misurazione può essere pensata come un percorso logico caratterizzato dalle seguenti fasi:

- definizione degli indicatori di performance;
- raccolta dei dati;
- analisi e interpretazione dei dati;
- presentazione e *reporting* delle informazioni sulla performance;
- utilizzo delle informazioni nei processi decisionali.

#### **1.4.1 La definizione degli indicatori di performance**

Come già detto, la scelta degli indicatori della performance deve essere basata sull'individuazione di elementi chiave che riflettano gli obiettivi dell'organizzazione.

La qualità di un insieme di informazioni e indicatori di performance non può essere valutata in astratto ma dipende da una serie di caratteristiche relative al contesto interno ed esterno all'amministrazione e dall'oggetto della misurazione. Tuttavia, sono stati individuati alcuni criteri di qualità che devono rispettare gli indicatori di performance:

- *Significatività*: le misure devono essere direttamente collegate alla missione e agli obiettivi dell'organizzazione e fornire informazioni utili ai decisori politici e amministrativi.

- *Completezza*: le misure devono riuscire a cogliere tutte (e solo) le dimensioni che si ritengono fondamentali per comprendere la performance dell'organizzazione di modo da non focalizzare troppa attenzione su certe funzioni o attività a discapito di altre che sono ugualmente importanti.
- *Validità e Affidabilità*: le misure devono esprimere in modo coerente le dimensioni che ci proponeva di rilevare, e non devono alterarsi qualora mutino le condizioni di misurazione o i soggetti incaricati della misurazione.
- *Comprensibilità*: le misure devono essere facilmente comprensibili dai decisori, dagli operatori, dai cittadini e dagli altri *stakeholder*;
- *Tempestività*: il sistema di misurazione deve essere strutturato in modo da mettere a disposizione le informazioni in tempo utile per la gestione e la presa delle decisioni.
- *Invariabilità rispetto a comportamenti opportunistici*: la realizzazione di un sistema di misurazione fa sì che l'attenzione si concentri in larga misura su ciò che viene misurato. In alcuni casi è possibile che il comportamento dei vari attori possa modificarsi in maniera opportunistica. Per esempio, se le performance della polizia municipale è misurata solo attraverso il numero delle contravvenzioni effettuate, si possono determinare situazioni di eccesso di zelo nel controllo del traffico. Un buon sistema di misurazione dovrebbe avere una bassa vulnerabilità di fronte a tali comportamenti. La soluzione più tipica è quella di creare un *set* di misure bilanciato (non solo l'efficienza ma anche l'efficacia). Inoltre è necessario che il sistema di misurazione non venga utilizzato meccanicamente ma in maniera critica.
- *Non ridondanza*: il sistema di misurazione non deve moltiplicare inutilmente le misure di performance che offrono la medesima informazione. Ogni misura deve dare un contributo informativo nuovo e specifico. Altrimenti il rischio è quello di sovraccaricare gli utenti del sistema di misurazione.
- *Sensibilità ai costi di raccolta dati*: molte dimensioni della performance possono essere misurate facilmente e in maniera poco costosa, altre saranno più complesse e dispendiose. Ciò che rileva è però il rapporto costi/benefici: ogni misura deve avere un valore in termini conoscitivi maggiore rispetto ai costi necessari a generarla.
- *Focalizzazione su ambiti di influenza*: le misure di performance devono riferirsi a risultati o comunque ad aspetti della performance che possono essere influenzati direttamente o indirettamente (ma significativamente) da una politica o da un'attività dell'amministrazione. Non si può misurare l'efficacia di un piccolo comune con il Pil pro capite dei suoi abitanti: è generalmente accettato che l'attività dell'amministrazione comunale non incida in misura significativa su quella dimensione.

#### 1.4.2 La raccolta dei dati

Dopo aver definito che cosa misurare (gli indicatori) il passo successivo è quello di stabilire come misurarlo (metodi e processi per la rac-

colta dei dati). L'individuazione di fonti e procedure per la raccolta e analisi dei dati è determinante per far funzionare il sistema di misurazione delle performance. Le principali fonti dei dati con cui alimentare il sistema di misurazione sono: la documentazione esistente, la creazione di nuovi strumenti, il coinvolgimento degli *stakeholder* e le banche dati gestite da soggetti esterni.

Prima di scegliere uno dei possibili metodi di raccolta dei dati occorre verificare che essi siano compatibili con i requisiti di convenienza economica, validità, affidabilità, e tempestività dei dati. Inoltre, dopo la loro implementazione essi devono essere periodicamente revisionati per accertarsi che siano ancora in grado di produrre le informazioni necessarie. In altri termini, dal momento che tutte le fonti di dati comportano un impegno aggiuntivo per il personale dell'amministrazione, occorre sviluppare procedure per la raccolta dei dati che siano compatibili con le modalità di lavoro, che impongano uno sforzo minimo al personale operativo e che abbiano un saldo positivo tra il valore delle informazioni prodotte e i costi connessi alla loro produzione.

### **Documentazione e sistemi di misurazione esistenti**

Oltre i sistemi di controllo di gestione, che sono una fonte fondamentale di informazione per la misurazione della performance, la maggior parte delle amministrazioni produce e registra una serie di dati relativi ai propri processi interni, ai servizi erogati e agli utenti attuali e potenziali di essi. Si tratta di dati che sono prodotti all'interno dell'amministrazione (unità organizzativa che produce il servizio o altre unità organizzative di supporto) o all'esterno (dai partner pubblici e privati che intervengono nella realizzazione di un servizio). È un vero e proprio patrimonio informativo che deve essere valorizzato, ma che spesso però rimane nei cassetti dei vari uffici. Invece proprio questi dati devono essere raccolti, elaborati e utilizzati per alimentare il sistema di misurazione consentendo di produrre informazioni sulle risorse, cioè gli *input* (si pensi ai dati forniti dal sistema contabile), e sulla quantità e la qualità dei servizi, vale a dire gli *output* (si pensi per esempio ai dati sui reclami in possesso degli Urp; ai dati sulla tempestività della risposta a una richiesta di servizio; ai dati sugli studenti che smettono di frequentare un corso, ecc.). Un numero crescente di amministrazioni comincia anche a raccogliere dati sui risultati delle attività: gli *outcome* (si pensi alla redazione dei bilanci sociali). In generale, le amministrazioni dispongono anche di preziose informazioni sulle condizioni socio-economiche della loro popolazione di riferimento e sulle caratteristiche della domanda che sono un elemento fondamentale per contestualizzare la performance, nonché per misurarne l'efficacia. La documentazione esistente è una fonte di dati che ha il vantaggio della rapida disponibilità, del costo contenuto e della familiarità per il personale dell'amministrazione.

### **La creazione di nuovi strumenti di raccolta di informazione**

Solo raramente attraverso la documentazione prodotta all'interno dell'ente è possibile avere dati sui risultati sufficienti a costruire indi-

catori di performance. Ne consegue che spesso si rende necessario modificare le procedure di raccolta dati esistenti (il che potrebbe essere dispendioso). Occorre una robusta verifica dell'utilità e della significatività dei dati, e della fattibilità della loro raccolta, prima di passare al disegno di strumenti nuovi. In generale conviene impostare nuovi sistemi informativi solamente per rispondere ad un utilizzo ben preciso che non può essere soddisfatto dalle fonti esistenti.

### **Coinvolgimento degli *stakeholder***

Gli *stakeholder* sono un'importantissima fonte di informazione sulla qualità dei servizi e sui risultati. Oltre il ruolo chiave che possono svolgere nella definizione dei diversi aspetti della performance e l'individuazione degli indicatori appositi, gli *stakeholder* possono anche contribuire informazioni sulle loro condizioni, comportamenti, esperienze e sulla loro soddisfazione che sono elementi chiave per la misurazione della performance delle amministrazioni pubbliche. È chiaro che il coinvolgimento degli *stakeholder* deve essere supportato da professionisti competenti e con l'ausilio di una metodologia adeguata.

In generale, i principali vantaggi di questa fonte di dati sono che è una via semplice per ottenere informazioni sui risultati e che, provenendo direttamente dagli *stakeholder*, produce informazioni non solo rilevanti ma anche credibili. La motivazione e l'impegno degli attori è un elemento cruciale in ogni processo di innovazione organizzativa. Adottando un approccio collaborativo nella costruzione del sistema di misurazione si possono più facilmente individuare misure di performance che non solo saranno accettate ma anche politicamente e tecnicamente fattibili.

Comporta però alcuni svantaggi che è utile richiamare seppur brevemente. Innanzitutto richiede competenze e metodologie specifiche (per esempio, strutturazione del questionario, campionamento statistico, focus group, ecc.) che potrebbero non essere disponibili all'interno dell'amministrazione; richiede più tempo e denaro di altre fonti di dati; basandosi sulla percezione degli *stakeholder* potrebbe essere poco affidabile in alcuni casi (si pensi alla soddisfazione di un paziente che ha subito un intervento chirurgico: non essendo in grado di esprimere un giudizio sulla qualità tecnica concentrerà la sua attenzione su aspetti quali la cortesia, la disponibilità, ecc.) oppure richiedere dati all'esterno (per esempio, da altre amministrazioni) può comportare alcuni problemi relativi al fatto che alcuni dati potrebbero essere sensibili o confidenziali (cfr. il capitolo 2 in tema di sistemi di monitoraggio e il capitolo 3 sui dati del controllo di gestione). Nel complesso però il coinvolgimento degli *stakeholder* costituisce una fonte eccezionale di dati e informazioni, ancora poco valorizzata dalle amministrazioni pubbliche italiane.

Ma quali *stakeholder* coinvolgere? Occorre prendere in considerazione le prospettive rilevanti per l'attività o il servizio da valutare. Esse possono includere: manager e dipendenti, politici eletti, clienti/utenti dei servizi, cittadini, imprese, controllori esterni e altri portatori di interessi specifici. Come dimostra la figura 1.10, ognuna di queste categorie di attori può portare differenti e significative prospettive. Perciò è importante centrare

la partecipazione dei diversi gruppi sugli aspetti della performance su cui saranno in grado di offrire un giudizio informato dalla loro propria esperienza. Peraltro, attraverso opportune forme di coinvolgimento, sarà possibile non solo individuare i bisogni informativi dei diversi soggetti ma anche comprendere le differenti modalità con le quali saranno utilizzate le informazioni di performance e dunque immaginare idonee forme di rappresentazione e rendicontazione (si vedano sul tema del coinvolgimento degli *stakeholder* esterni e interni i casi di Forlì e Salerno).

**Figura 1.10** Informazioni acquisibili dagli *stakeholder*

<i>Stakeholder</i>	Tipo di informazione
<b>Manager e dipendenti</b>	Informazioni sulle risorse impiegate, servizi prodotti e risultati conseguiti, priorità e modalità di miglioramento
<b>Politici eletti</b>	Aspettative e priorità per la performance
<b>Partner</b>	Informazioni sulla domanda per i servizi, misure della performance confrontabili
<b>Altri soggetti pubblici e privati</b>	Aspettative e priorità per la performance, dati sul contesto di riferimento, confronto sulle misure di performance
<b>Utenti dei servizi</b>	<i>Feed back</i> di tipo qualitativo sulla quantità e sulla qualità dei servizi, sui risultati raggiunti, priorità per il miglioramento
<b>Cittadini</b>	Bisogni collettivi, problemi e priorità, <i>outcome</i> in termini di benessere della società

### **Banche dati gestite da soggetti esterni**

Il crescente interesse per le performance del settore pubblico unito alla carenza di adeguati sistemi di misurazione interni agli enti ha favorito l'affermarsi di osservatori esterni (università, associazioni di categoria, enti di ricerca, network, ecc.) che raccolgono ed elaborano dati sulle performance. La principale utilità di queste banche dati esterne è che raccolgono informazioni rilevanti sul territorio di riferimento che non sono direttamente raccolte dalle amministrazioni. In secondo luogo queste banche dati permettono alle amministrazioni di confrontare la loro propria performance con quella di altre amministrazioni simili. Attraverso tale attività di benchmarking le amministrazioni possono stimare il livello della performance conseguita rispetto a quella possibile e, addirittura, definire target rispetto ai quali si misurerà la loro performance futura (per un approfondimento sul tema del *benchmarking*, cfr. il capitolo 4 e il caso di studio di Unioncamere sistema *Pareto*). L'utilizzo delle banche dati esterne, in tale ottica di benchmarking, richiede almeno una verifica che la definizione delle misure e i metodi di raccolta dei dati siano sufficientemente simili da permettere un confronto significativo. Le caratteristiche di alcune delle banche dati più significative per la misurazione della performance delle amministrazioni pubbliche territoriali sono segnalate nel box seguente.

## Le banche dati e le indagini esterne

A livello nazionale esistono diverse fonti a cui le amministrazioni pubbliche locali possono accedere agevolmente (sia gratuitamente o sottoscrivendo contenute quote di abbonamento), anche al fine di sviluppare studi di *benchmarking*. Fra queste ricordiamo Istat Demos (dell'Istituto nazionale di statistica), Le Misure dei Comuni Ancitel (dell'Anci, Associazione Nazionale Comuni Italiani) e Cnel Stats (del Cnel, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro). Esse presentano *set* di indicatori più o meno vasti suddivisi per aree tematiche, con diversi livelli di analisi (per macro-aree, regionali, provinciali, comunali e sub-comunali) (cfr. tavola A).

**Tavola A**      **Indicatori di *outcome***  
**Le principali banche dati disponibili (Istat, Anci, Cnel e altre)**

	<b>Istat Demos</b>	<b>Le Misure dei Comuni Ancitel</b>	<b>Cnel Stats</b>
<b>Livello di analisi</b>	Provinciale e sub-comunale (per codice di avviamento postale)	Comunale	Aree europee omogenee (cosiddetto Nuts), grandi ripartizioni nazionali, regionali, provinciali e comunali
<b>Numero indicatori</b>	1.500	405	350
<b>Dimensioni indagate</b>	Territorio, ambiente e risorse ambientali Mobilità territoriale dinamica migratoria, stranieri Struttura demografica Mortalità, natalità, comportamenti riproduttivi Matrimoni, separazioni e divorzi Sanità, salute, strutture sanitarie Istruzione, scuola, formazione professionale Cultura, turismo, sport, attività ricreative Dimensioni e strutture familiari Lavoro, reddito e consumi Abitazioni, qualità abitativa, attività edilizia Assistenza e previdenza sociale Litigiosità, delittuosità, criminalità	Indicatori territoriali Indicatori demografici Indicatori economici Indicatori sociali (sanità e scuola) Indicatori livello/qualità della vita (autovetture, abbonamenti televisivi, consumi energetici, ecc.) Indicatori pubblica amministrazione (struttura produttiva, Irpef e finanza locale)	Quadro economico Statistiche europee Quadro sociale Tessuto produttivo Demografia e presenze straniere Reti infrastrutturali e nuove tecnologie Qualità ambientale Istruzione e formazione <i>Focus</i> sull'Italia meridionale Immigrazione

- Istat Demos: [demos.istat.it/demos/jsp/page.jsp](http://demos.istat.it/demos/jsp/page.jsp)
- Le Misure dei Comuni Ancitel: [www.ancitel.it/s.base/misure\\_comuni/indicatori.cfm](http://www.ancitel.it/s.base/misure_comuni/indicatori.cfm)
- Cnel Stats: [www.cnel.it/cnelstats/index.asp](http://www.cnel.it/cnelstats/index.asp)

Altre banche dati:

- Progetto Urban Audit (Eurostat), 258 città europee a confronto: [europa.eu.int](http://europa.eu.int)
- Ecosistema urbano (Legambiente), qualità ambientale dei capoluoghi: [www.legambiente.it](http://www.legambiente.it)
- Osservatorio ambientale sulle città (Istat): [www.istat.it](http://www.istat.it)
- Aspetti della vita quotidiana (Istat), grandi città: [www.istat.it](http://www.istat.it)
- Starnet (Unioncamere), osservatorio economico delle province: [www.starnet.unioncamere.it](http://www.starnet.unioncamere.it)
- Atlante (Unioncamere), competitività delle province: [www.unioncamere.it/Atlante/Index.htm](http://www.unioncamere.it/Atlante/Index.htm)
- Banche dati statistici Inps, provinciali: [www.inps.it](http://www.inps.it)
- Banche dati statistici Inail, provinciali: [www.inail.it](http://www.inail.it)

L'utilizzo delle banche dati appena accennate implica comunque un minimo sforzo di elaborazione da parte degli analisti, il che potrebbe rendere antieconomico il rapporto costi/benefici.

Qualora si volessero evitare tali aggravii di lavoro (che comunque offrono l'indubbio vantaggio di strutturare *su misura* il sistema di indicatori), le indagini sulla *qualità della vita*, quelle de *Il Sole 24 Ore del Lunedì* e di *Italia Oggi* in primis, offrono una strada più veloce per l'ottenimento di indicatori di *outcome* relativi ai diversi aspetti economico-sociali rilevanti, con l'indicazione del posizionamento relativo su base nazionale. In sintesi, tali studi possiedono le seguenti caratteristiche:

1. utilizzano numerosi indicatori raggruppati in un numero ridotto di dimensioni di indagine rilevanti;
2. adottano specifiche metodologie di calcolo statistico che consentono di associare dei punteggi in funzione della posizione di ciascun ente rispetto al gruppo di riferimento, pervenendo a punteggi relativi a ciascuna dimensione indagata e complessivi (attraverso un indicatore unico), finalizzati alla elaborazione di graduatorie per dimensione e di quella complessiva.

Al di là delle critiche cui sono spesso sottoposti (del resto frutto della aleatorietà intrinseca degli studi di questo tipo), le analisi de *Il Sole 24 Ore del Lunedì* e di *Italia Oggi* (di cui si offre una tabella sinottica delle principali differenze in tavola B) destano indubbiamente un forte interesse fra le parti sociali in ambito politico locale ogni qualvolta vengono pubblicati. Pertanto possono costituire, quantomeno, un interessante punto di partenza su cui discutere in sede di coinvolgimento degli *stakeholder* per la definizione degli indicatori per la misurazione delle strategie, per stabilire se gli indicatori utilizzati per misurare determinati aspetti sono condivisi o meno (si veda al proposito la tavola C che riporta gli indicatori relativi alle dimensioni *ambiente, criminalità e disagio sociale e personale*).

**Tavola B Indagini sulla qualità della vita nelle province italiane: gli studi de *Il Sole 24 Ore del Lunedì* e *Italia Oggi* a confronto (anno 2005)**

	<i>Il Sole 24 Ore del Lunedì</i>		<i>Italia Oggi</i>	
<b>Livello di analisi</b>	Provinciale		Provinciale	
<b>Numero indicatori</b>	36		80	
<b>Dimensioni indagate e pesi per il calcolo della graduatoria finale</b>	Tenore di vita	16,7%	Popolazione	6,22%
	Affari e lavoro	16,7%	Criminalità	7,75%
	Servizi e Ambiente	16,7%	Disagio sociale e personale	18,10%
	Criminalità	16,7%	Ambiente	10,83%
	Popolazione	16,7%	Affari e lavoro	13,08%
	Tempo libero	16,7%	Servizi	16,37%
				Tempo libero
			Tenore di vita	14,31%
<i>In alcuni casi sono previste sottodimensioni</i>				

Fonte Il Sole 24 Ore del Lunedì, 19 dicembre 2005 e Italia Oggi Documenti. Rapporto 2005 sulla Qualità della vita in Italia, dicembre 2005

**Tavola C**      **Gli indicatori di *outcome* utilizzati da *Italia Oggi* per l'analisi delle dimensioni Ambiente, Criminalità e Disagio sociale e personale (2005)**

Ambiente	Criminalità	Disagio sociale e personale
<p><b>Sottodimensione negativamente associata con la qualità della vita</b></p> <p>Concentrazione di biossido d'azoto (media ug/mg)</p> <p>Concentrazione PM10 (media ug/mg)</p> <p>Concentrazione di nitrati nelle acque (media mg/l)</p> <p>Consumi idrici pro capite sull'erogato (l)</p> <p>Produzione di rifiuti urbani (kg/ab/anno)</p> <p>Autovetture circolanti per 100 abitanti</p> <p>Consumo annuo pro capite di carburanti (kep/ab/anno)</p> <p>Consumo annuo pro capite di energia elettrica (kwh/ab/anno)</p>	<p><b>Sottodimensione reati contro la persona</b></p> <p>Omicidi dolosi per 100 mila abitanti</p> <p>Omicidi colposi e preterintenzionali per 100 mila abitanti</p> <p>Tentati omicidi per 100 mila abitanti</p> <p>Lesioni dolose per 100 mila abitanti</p> <p>Violenze sessuali su minori di 14 anni per 100 mila abitanti</p> <p>Violenze sessuali su maggiori di 14 anni per 100 mila abitanti</p> <p>Sequestri di persona per 100 mila abitanti</p> <p>Reati connessi allo spaccio di stupefacenti per 100 mila abitanti</p> <p>Reati di prostituzione per 100 mila abitanti</p>	<p>Infortuni sul lavoro per 1.000 occupati</p> <p>Morti per tumore per 100 morti</p> <p>Tentativi di suicidio per 100 mila abitanti</p> <p>Suicidi ogni 100 mila abitanti</p> <p>Tasso di disoccupazione giovanile 15-24 anni</p> <p>Divorzi e separazioni ogni 10 mila famiglie</p> <p>Minori denunciati per 100 mila abitanti</p> <p>Lavoratori parasubordinati di età superiore a 29 anni per 100 occupati</p> <p>Disabili per 1.000 residenti</p>
<p><b>Sottodimensione positivamente associata con la qualità della vita</b></p> <p>Isole pedonali (mq/ab)</p> <p>Piste ciclabili (m/ab)</p> <p>Zone a traffico limitato (mq/ab)</p> <p>Verde pubblico (mq/ab)</p> <p>Ettari di aree verdi per 10 mila ettari di superficie totale</p> <p>Capacità di depurazione delle acque reflue (%)</p> <p>Aziende certificate Iso 14000 (aziende/1.000 mld di Pil)</p> <p>Indice di <i>eco-management</i> (%)</p> <p>Uso del trasporto pubblico (passeggeri/ab/anno)</p> <p>Raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani (%)</p>	<p><b>Sottodimensione reati contro il patrimonio</b></p> <p>Scippi e borseggi per 100 mila abitanti</p> <p>Furti d'auto per 100 mila abitanti</p> <p>Furti in appartamento per 100 mila abitanti</p> <p>Altri furti per 100 mila abitanti</p> <p>Estorsioni per 100 mila abitanti</p> <p>Rapine in banca ogni 100 sportelli bancari e upt</p> <p>Rapine per 100 mila abitanti</p> <p>Truffe per 100 mila abitanti</p> <p>Altri delitti per 100 mila abitanti</p>	

Fonte Italia Oggi Documenti. Rapporto 2005 sulla Qualità della vita in Italia, dicembre 2005

Fonte: adattato da E. Padovani (2004), *Gli indicatori*, in G. Farneti e S. Pozzoli, *Bilancio Sociale di Mandato. Il ciclo integrato di strategia e controllo sociale*, Ipsoa, pp. 319-323.

### 1.4.3 L'analisi e l'interpretazione dei dati

Dopo avere definito gli indicatori e raccolto le informazioni necessarie sulla performance, occorre procedere a una loro analisi e interpretazione allo scopo di identificare le azioni di miglioramento che è necessario intraprendere. Le misure evidenziano se una performance è positiva o negativa, ma non offrono una spiegazione adeguata sulle motivazioni di tale dinamica. Ne consegue che sono necessarie analisi e valutazioni approfondite per stabilire le cause degli andamenti e le possibili azioni correttive in fieri. Più precisamente l'analisi dei dati forniti dal sistema di misurazione delle performance deve consentire di:

- identificare le cause che hanno determinato una performance superiore o inferiore rispetto alle attese;
- individuare gli aspetti chiave sui cui basare le azioni di miglioramento;
- formulare ipotesi e possibili soluzioni;
- aiutare a valutare l'efficacia delle soluzioni proposte;
- selezionare i possibili rimedi a tale situazione.

### 1.4.4 La rappresentazione e il reporting delle informazioni

Le modalità di rappresentazione e *reporting* delle informazioni di performance sono importanti in quanto incidono profondamente sulla condivisione e l'interpretazione delle stesse. L'impostazione del sistema di *reporting* deve prendere in considerazione i seguenti aspetti (figura 1.11):

- i diversi utilizzatori delle informazioni;
- i contenuti e le modalità di rappresentazione delle informazioni;
- la tempistica con cui è necessario realizzare i *report*.

Come si osserva nella figura 1.11, i *report* assumono una configurazione e un contenuto differenti a seconda delle esigenze dei destinatari. Occorre selezionare le informazioni più significative ed evitare di eccedere nella mole dei dati presentati, possibilità nient'affatto remota per effetto delle attuali potenzialità informatiche. Ciò fa perdere di vista le informazioni realmente necessarie e potrebbe disincentivare i destinatari nella lettura e nell'analisi delle performance. Può essere pertanto una buona strategia quella di coinvolgere i destinatari dei *report* nella fase di progettazione, in modo da definire il contenuto che meglio risponde alle loro esigenze informative (cfr. il caso del Bilancio Sociale di Mandato di Forlì che accompagna il capitolo 2).

**Figura 1.11**

**Gli aspetti da considerare nel reporting delle performance**

Utilizzatori delle informazioni di performance	Contenuti e tipologia di indicatori	Modalità di rappresentazione	Frequenza del reporting
<b>POLITICI</b>	Selezione di indicatori con particolare riferimento agli indicatori di <i>outcome</i> e alle informazioni sulle caratteristiche della domanda	Rappresentazione semplice e immediata con chiare spiegazioni testuali per le performance superiori/inferiori alle attese	Media: ogni quattro o sei mesi e, comunque, in tempo utile per prendere le decisioni strategiche
<b>MANAGER</b>	Ampio set di indicatori di <i>input</i> , <i>output</i> , efficienza, e informazioni sugli aspetti qualitativi. Ma anche indicatori di <i>outcome</i>	Rappresentazione dettagliata e analitica delle performance	Elevata: mensile o trimestrale e, comunque, in tempo utile per prendere le decisioni operative
<b>CITTADINI E IMPRESE</b>	Selezione di indicatori con particolare riferimento agli indicatori di <i>outcome</i> e alle informazioni sulla qualità	Rappresentazione immediata e semplice, ricca di rappresentazioni grafiche e accompagnata da brevi descrizioni narrative	Bassa: annuale o pluriennale e, comunque, in tempo utile per supportare i processi di <i>accountability</i>

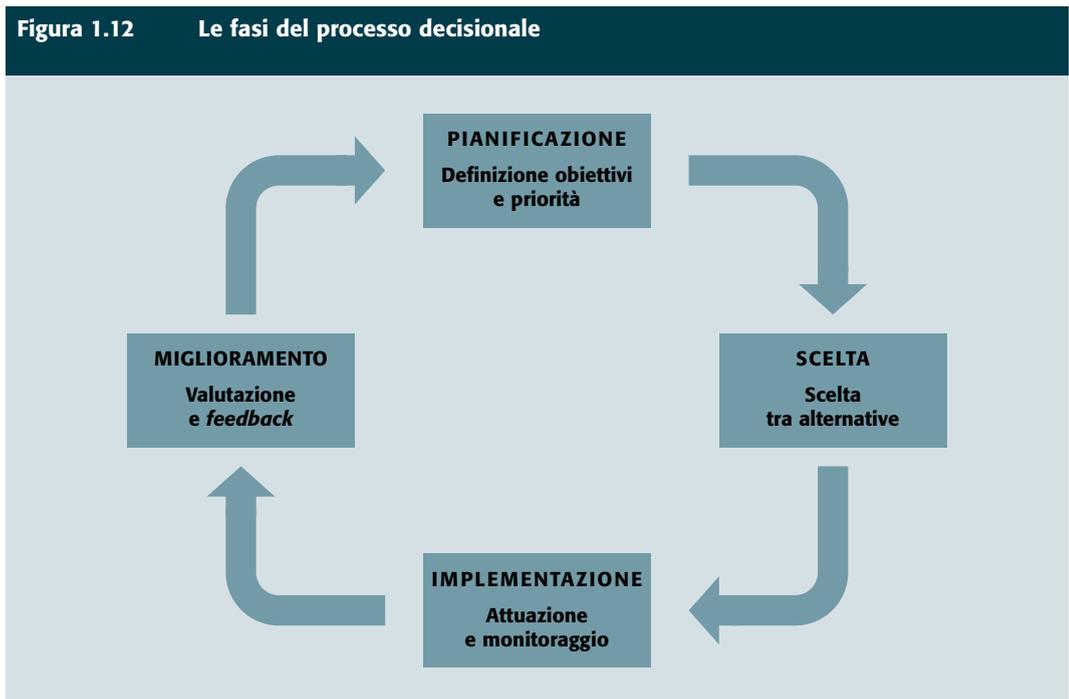
Fonte: elaborazione propria

## 1.5 L'utilizzo delle informazioni sulla performance nei processi decisionali

Prendere decisioni è il più importante tra i compiti della politica e del management delle amministrazioni pubbliche. Attraverso diversi processi decisionali le amministrazioni decidono come rispondere ai problemi e bisogni espressi dalla collettività di riferimento, individuano le fonti di finanziamento e la destinazione delle risorse, e stabiliscono quali servizi produrre e in quale modo. Capire come funzionano i processi decisionali di un'amministrazione è fondamentale per determinare quali informazioni sulla performance sono utili per informare le decisioni, e a quale momento e in quale forma devono essere disponibili.

### 1.5.1 I processi decisionali nelle pubbliche amministrazioni

In generale si rappresenta il *processo decisionale* impiegato in qualunque contesto organizzativo come un percorso ciclico (figura 1.12).



È chiaro che nelle amministrazioni pubbliche, come nelle altre organizzazioni, esistono diversi tipi di decisione, presi a diversi livelli, coinvolgendo diversi attori. Si possono distinguere due principali tipi di decisioni: le decisioni strategiche e quelle operative. Nel settore pubblico le decisioni strategiche riguardano la definizione di finalità, obiettivi e priorità. Perciò sono il risultato di complessi processi negoziali in cui sono coinvolti attori vari interni ed esterni all'amministrazione stessa. Le decisioni operative invece concernono lo svolgimento

del processo produttivo, e così coinvolgono un gruppo più ristretto di attori, essenzialmente interni all'amministrazione (dirigenti e funzionari). La politica e il management sono parimenti orientati agli obiettivi, ma le vie che essi utilizzano per raggiungerli, così come il tipo di coerenza che lega gli obiettivi tra loro, possono essere fundamentalmente diversi (le relazioni tra i diversi livelli decisionali sono state già trattate nel capitolo di presentazione).

Ogni processo decisionale per essere attuativo utilizza un *set* assai eterogeneo di informazioni qualitative e quantitative relative al contesto interno ed esterno delle amministrazioni, raccolte e messe a disposizione dai diversi attori operanti nella struttura, oppure provenienti da fonti esterne all'organizzazione. Proprio per questo fabbisogno continuo di informazioni, prendere decisioni è un compito che può essere arduo soprattutto in contesti caratterizzati da scarsità di informazioni, perdurante incertezza e/o ambiguità (esistenza di informazioni contrastanti, molteplicità di interpretazioni possibili).

Le informazioni relative alle performance giocano un ruolo determinante nei processi decisionali in quanto forniscono dati concreti sull'adeguatezza dell'operato dell'amministrazione. L'apporto dalle informazioni di performance dipende dai modelli decisionali impiegati.

### **1.5.2 I possibili modelli decisionali e il ruolo dei sistemi di misurazione**

Osservando lo svolgimento dei processi decisionali collettivi, che vedono la compartecipazione di più attori, è possibile individuare due principali modelli.

1. *Approccio analitico-razionale*. È tipico di una parte delle scienze manageriali e fa suoi molti dei presupposti tipici del modello della razionalità forte, tra cui la ricerca di una soluzione ottimale e la disponibilità di informazioni complete. I fautori di questo approccio sostengono che sia possibile interpretare le dinamiche del contesto esterno, costruire ipotesi riguardo al futuro e usarle per prendere decisioni. Perché questo modello sia applicabile occorre che la natura dei problemi non sia così complessa da impedire una loro scomposizione in problemi più semplici, facilmente identificabili, misurabili e ordinabili in termini di relazioni causa-effetto. A buon vedere, molti degli strumenti di programmazione operativa formale sono figli di questo approccio (cfr. capitolo 3).
2. *Approccio politico*. Fa suoi i presupposti della razionalità limitata ed evidenzia come le decisioni collettive si caratterizzino per la presenza di portatori di interessi differenti che non necessariamente condividano i medesimi obiettivi e che spesso perseguono gli scopi propri rispetto a un'organizzazione o una data politica pubblica. In realtà le amministrazioni pubbliche si ritrovano sempre più spesso di fronte a processi decisionali di questo tipo, a volte anche al livello delle decisioni operative, nel contesto attuale in cui il compito di *governance* pubblica le spinge ad adottare

nuovi modi di lavorare con soggetti esterni e interni. I compiti della formulazione delle politiche pubbliche si svolgono sempre di più in contesti di partenariato interistituzionale e multilivello, mentre l'adeguamento dei servizi per rispondere ai bisogni complessi dei cittadini si traduce in una più grande integrazione tra settori interni. Tre sono le considerazioni di rilievo che emergono da questo approccio:

- a. le decisioni non sono unilaterali ma sono frutto di una negoziazione tra più soggetti;
- b. possono insorgere situazioni di incertezza e conflitto;
- c. si possono presentare difficoltà nella comunicazione e condivisione di dati, informazioni e conoscenze tra i vari attori coinvolti nel processo decisionale.

Si tratta di caratteristiche che sempre più connotano le decisioni strategiche delle amministrazioni pubbliche (cfr. capitolo 2).

Gli approcci che più o meno consapevolmente si adottano nei processi decisionali hanno una grandissima influenza sul ruolo che i sistemi di misurazione delle performance svolgono all'interno di essi. La matrice rappresentata nella figura seguente (figura 1.13) riassume i differenti approcci e individua il differente ruolo dei sistemi di misurazione.

Nelle decisioni operative, caratterizzate da condizioni di relativa certezza, è probabile che predomini un approccio analitico-razionale; In questo caso i sistemi di misurazione produrranno informazioni complete e analitiche e si avvarranno di strumenti complessi (matematici e statistici, informatici) per elaborare una grande mole di informazioni.

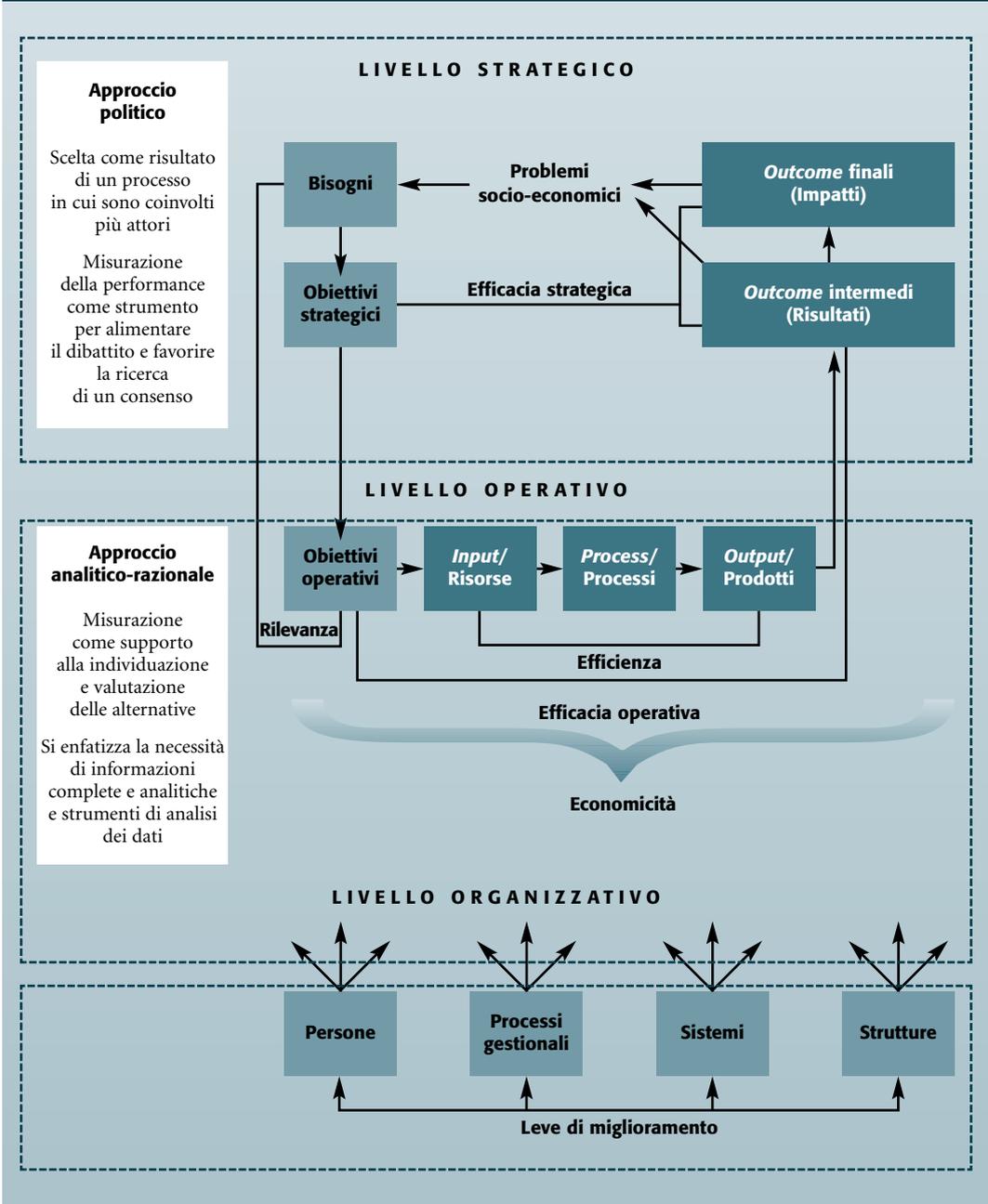
Invece, nelle decisioni strategiche, caratterizzate da condizioni di relativa incertezza e dalla interazione di una molteplicità di attori, è più realistico l'approccio politico. In questo caso la misurazione della performance diviene uno strumento per alimentare il dibattito e favorire la ricerca di un consenso. Le informazioni di performance saranno quindi più semplici e immediate. Inoltre più che l'informazione in sé diviene cruciale il processo con il quale sono stati raccolti e analizzati i dati e, cioè, il processo con cui sono state generate le informazioni e le conoscenze. Se tale processo si è basato sul coinvolgimento degli *stakeholder* è più probabile che:

- a. le informazioni di performance possano costituire una base credibile sui cui ricercare il consenso;
- b. si siano messi in atto meccanismi di condivisione delle esperienze e delle informazioni tra gli attori (la conoscenza da individuale diviene collettiva e da tacita si trasforma in conoscenza esplicita).

Di conseguenza si può pensare a una interpretazione più analitica e razionale del ruolo dei sistemi di misurazione nelle decisioni operative e più sintetica e negoziale nelle decisioni strategiche.

**Figura 1.13**

**Le caratteristiche dei processi decisionali e il ruolo dei sistemi di valutazione**



### 1.5.3 Come favorire l'utilizzo delle informazioni di performance nelle decisioni

Il tema dell'utilizzo delle informazioni di performance nei processi decisionali è spesso sottovalutato. Troppo spesso si dà per scontato che se gli indicatori sono disponibili essi verranno poi utilizzati, ma la realtà dimostra che non è così. È necessario perciò adottare una serie di azioni concrete per favorirne l'utilizzo.

1. *Progettare il sistema di misurazione in modo da incoraggiarne l'uso:* un elemento chiave che incide sull'utilizzo del sistema di misurazione delle performance è la sua credibilità, che è direttamente proporzionale alla qualità e appropriatezza delle misure di performance. Se vi è una percezione diffusa tra i potenziali utilizzatori del sistema di misurazione che le misure sono inadeguate o inattendibili, nessuna baserà le proprie decisioni su esse.
2. *Dimostrare l'utilità del sistema di misurazione:* i decisori potrebbero inizialmente guardare con diffidenza l'introduzione di un nuovo sistema di misurazione, non percependo l'utilità delle informazioni prodotte. Bisogna dunque adottare tutti gli accorgimenti necessari per far vedere che la misurazione delle performance non è una perdita di tempo ma è utile, in alcuni casi indispensabile, per prendere decisioni valide.
3. *Formare gli utenti del sistema di misurazione:* anche un eccellente sistema di misurazione delle performance rischia di rimanere inutilizzato se i potenziali utilizzatori non sanno come leggere o interpretare le informazioni di performance. Questo rischio è piuttosto elevato soprattutto quando tali soggetti non sono stati coinvolti nel processo di definizione del sistema di misurazione. È necessario formare i decisori sui vantaggi della misurazione delle performance e sulle possibili modalità di impiego delle misure.
4. *Fornire degli incentivi per incoraggiarne l'uso:* l'incentivo più efficace è quello di dare una maggiore autonomia decisionale ai decisori accompagnata da una assegnazione di specifiche responsabilità collegate al raggiungimento di dati obiettivi. In questo caso saranno gli stessi decisori a esprimere una domanda di misurazione.
5. *Integrare le informazioni di performance nei sistemi di gestione delle informazioni:* i sistemi di misurazione delle performance devono integrarsi ed essere supportati dai sistemi di gestione delle informazioni e, in primis, dai sistemi informatici. Le nuove tecnologie offrono opportunità straordinarie per gestire e valorizzare al meglio le informazioni di performance.
6. *Tarare la rappresentazione delle informazioni rispetto alle diverse esigenze dei decisori:* tenendo conto che decisori diversi hanno anche bisogni informativi diversi, bisogna realizzare sistemi di rappresentazione delle informazioni differenziati e multilivello.
7. *Revisionare periodicamente le misure di performance per valutarne l'utilità/attualità:* anche i migliori sistemi di misurazione delle performance sono soggetti a obsolescenza. Quando le misure di

performance divengono obsolete, la loro presenza può rendere più disagevole la presa delle decisioni. Inoltre nuove esigenze informative potrebbero essersi manifestate e se esse non sono state colte dal sistema di misurazione, potrebbe risulterne compromessa la sua valenza complessiva.

8. *Valutare periodicamente come le misure di performance vengono usate*: tutti gli accorgimenti di cui ai punti precedenti devono essere periodicamente monitorati al fine di identificare e risolvere nuovi ostacoli che nel tempo potrebbero essere sorti.

Conviene inoltre tenere sempre presenti gli errori comuni da evitare, come quelli descritti nel box successivo.

### Alcuni errori da non commettere

#### 1. LA TRAPPOLA DEL LINGUAGGIO

I termini utilizzati possono assumere significati diversi a seconda dei soggetti o delle situazioni. Occorre perciò esplicitare sempre il glossario e impiegare definizioni semplici e chiare. Per esempio, il termine *controllo* può essere associato in determinati contesti a una interpretazione di *verifica del comportamento non conforme per applicare una sanzione*; in altri può essere interpretato come *guida o governo della gestione*.

#### 2. L'EFFETTO MENSOLA

Troppo spesso accade che si producano una moltitudine di indicatori di performance ma che poi queste importanti e costose informazioni vengano archiviate e mai utilizzate. Ciò è dovuto al fatto che troppo spesso si ignorano le reali esigenze informative dei diversi decisori, e quasi mai si ripulisce il sistema di misurazione dalle informazioni che non è più necessario rilevare.

#### 3. LA TRAPPOLA DEL RICONOSCIMENTO

Un naturale e spesso inconsapevole atteggiamento delle persone è quello di dimostrare quanto impegnativo sia il proprio lavoro, affinché si possa apprezzare l'impegno profuso. Questa naturale propensione degli individui può diventare una trappola quando diviene dominante rispetto ad altre esigenze. Infatti può portare a inflazionare il sistema di misurazione con dati che non sono necessari, portando alla realizzazione di rapporti enormi ma anche inutili e che vengono riposti spesso senza essere stati mai neppure letti. La trappola del riconoscimento è quindi alla base dell'effetto mensola.

#### 4. L'ANSIA DA PERFORMANCE

La misurazione è un fatto culturale prima che tecnico. In un contesto in cui prevale la cultura della *misurazione per la sanzione* si genereranno inevitabilmente resistenze. È facile ottenere un consenso sulla misurazione delle performance nelle amministrazioni eccellenti, molto più complesso è far accettare un sistema di misurazione in amministrazioni inefficienti. Occorre cioè vincere i comprensibili timori e generare fiducia su un utilizzo della misurazione in un logica di auto-miglioramento e non di sanzione.

## 5. SEDERSI SUGLI ALLORI

Spesso si commette l'errore di dedicare grande attenzione alla fase di introduzione del nuovo sistema di misurazione, sottovalutando invece le successive fasi di affinamento e sviluppo del sistema. In particolare, quando la misurazione evidenzia delle performance adeguate alle aspettative iniziali, può accadere che un'amministrazione non ponga più la stessa attenzione alla misurazione. Invece la misurazione delle performance dovrebbe evolversi in funzione del livello di performance registrato e dei mutamenti delle aspettative e del contesto.

Perciò gli obiettivi, le misure e la scelta degli indicatori dovrebbero essere periodicamente rivisti per assicurare che il sistema di misurazione fornisca un quadro chiaro della situazione attuale e permetta all'amministrazione di fissare nuovi obiettivi di miglioramento.

## CASO 1

### Il sistema di programmazione, controllo e rendicontazione della Provincia di Roma<sup>6</sup>

La Provincia di Roma è una delle più estese e abitate d'Italia, comprendendo la città di Roma e altri 120 Comuni per una popolazione complessiva di 3.758.015 abitanti, di cui 2.542.003 residenti nel Comune capoluogo. La sua struttura si articola in 22 dipartimenti e uffici ulteriormente ripartiti in 78 servizi in cui lavorano complessivamente 3.117 dipendenti. Le entrate correnti previste per il 2006 ammontano a quasi 488 milioni di euro, a fronte di oltre 425 milioni di euro di spese correnti<sup>7</sup>.

#### La programmazione

Coerentemente con la normativa in vigore la Provincia di Roma dispone di una gamma di strumenti e documenti di programmazione, tra cui<sup>8</sup>:

- *Programma di Mandato* del Presidente della Provincia che ha durata quinquennale;
- *Relazione Previsionale e Programmatica* (Rpp) che declina il Programma di Mandato in programmi di medio/lungo termine;
- *Piano Esecutivo di Gestione* (Peg) che definisce obiettivi di più breve termine;
- *bilanci di previsione* composti dal bilancio di previsione pluriennale e da quello annuale.

Di particolare rilievo, tra i documenti di programmazione, è il *Piano Dettagliato degli Obiettivi* (Pdo) che racchiude e sistematizza le diverse tipologie di obiettivi destinate ai responsabili sia dei dipartimenti che dei servizi. I dirigenti di dipartimento sono, in primo luogo, responsabili degli obiettivi di medio/lungo periodo contenuti nella Rpp 2005-2007 che hanno per modello il programma di mandato. A questi si aggiungono sei obiettivi definiti trasversali, che riguardano tutto l'ente e devono essere perseguiti e raggiunti da tutte le strutture organizzative<sup>9</sup>. Questi erano per il 2005:

1. il miglioramento della qualità dei piani di lavoro e dei progetti di produttività e della qualità del modello di gestione delle posizioni organizzative (definizione, obiettivi, valutazione);
2. il pieno impegno delle risorse assegnate (valutazione al 30 settembre), il perseguimento della correttezza formale e sostanziale degli impegni di spesa (in particolare a seguito della gestione elettronica delle determinazioni dirigenziali);
3. il miglioramento della qualità dei processi di modernizzazione-razionalizzazione-semplificazione, con particolare riferimento alle tecnologie informatiche;
4. la corretta gestione di tutti gli adempimenti che spettano al Direttore in quanto *datore di lavoro* ai sensi del D.Lgs. n. 626/1994;
5. la significativa riduzione dei consumi per le utenze elettriche e

6. Si ringraziano l'architetto P. Trevisani e il dottor A. Bellinzoni del servizio Pianificazione e Controllo per l'aiuto nel reperimento del materiale e per i preziosi consigli.

7. Art. 8 del Regolamento organizzativo.

8. Descriveremo in modo più approfondito nella presente analisi, soltanto quei documenti che presentano delle peculiarità interessanti al fine di collegare logicamente la fase della misurazione a quella dell'assunzione delle decisioni.

9. Abbiamo volontariamente mantenuto la denominazione di obiettivi, pur non essendo prevista per questi l'esplicitazione dei valori attesi ma soltanto di parametri di giudizio all'interno di specifici range quantitativi. Ciò per due ragioni. In primo luogo per rispettare la denominazione originale dell'ente che predispone e utilizza tali termini; in secondo luogo al fine di segnalare che sussiste un'attività di misurazione del raggiungimento di tali obiettivi.

telefoniche, per i materiali di consumo o per altre spese di gestione interna, rispetto al 2004;

6. l'effettiva acquisizione di nuove entrate (sponsorizzazioni, finanza di progetto, accesso a fondi regionali, statali ed europei, ecc.), l'ottimizzazione delle previsioni di entrata già fissate nel Peg, e il miglioramento della qualità dei nuovi progetti europei presentati.

Per ognuno degli obiettivi trasversali vengono diramate delle circolari metodologiche da parte dei soggetti responsabili del settore di riferimento; per esempio, da parte del direttore del dipartimento Risorse Umane per il primo obiettivo, dal ragioniere generale per il secondo e il sesto. Assieme all'obiettivo si menzionano all'interno di questi documenti anche le modalità di calcolo del loro raggiungimento (spesso nella forma di giudizi nel range insufficiente-ottimo)<sup>10</sup>.

Di particolare rilevanza appaiono gli ultimi due che trovano spesso applicazione simultanea. Nei casi in cui, per le caratteristiche del dipartimento, risultasse impossibile perseguire l'obiettivo 6 il relativo punteggio viene caricato sull'obiettivo 5 in relazione alla complessiva capacità di ridurre gli sprechi.

### **La definizione degli obiettivi per indirizzare le attività e responsabilizzare la dirigenza**

In primo luogo gli obiettivi servono a indirizzare le azioni dei dipartimenti e dei servizi dell'amministrazione e a definire le responsabilità dei dirigenti per il livello di raggiungimento degli obiettivi conseguito.

Complessivamente nel Peg 2005 sono stati attribuiti 225 obiettivi operativi di cui 78 considerati strategici. Gli obiettivi, in speciale modo quelli strategici, vengono predisposti ed elaborati da parte di ciascun dirigente e sono confermati dall'assessore competente, mediante una logica negoziata. Secondo le linee guida interne, emanate attraverso una circolare annuale da parte del direttore generale, gli obiettivi devono presentare le seguenti caratteristiche:

- a. riferirsi a compiti importanti del servizio;
- b. riguardare la prestazione resa dal servizio, e non la mole dell'attività svolta (quindi conta il risultato percepibile dal destinatario interno o esterno del servizio, non il numero di riunioni o di atti);
- c. essere misurabili in termini quanto più possibile semplici e obiettivi;
- d. essere *sfidanti*, cioè abbastanza difficili da raggiungere, ossia prefigurare un traguardo di miglioramento né troppo semplice, né impossibile da conseguire.

Il Peg è unico per tutta l'amministrazione. A livello dipartimentale vengono enunciati gli obiettivi per i servizi menzionando il responsabile del programma all'interno del quale esso si situa, così come il soggetto a capo del servizio stesso. Per ogni obiettivo viene chiaramente esplicitato il risultato atteso, con particolare attenzione alla variabile temporale. Sono anche presentate le risorse umane destinate

10. Peraltro gli obiettivi trasversali pesano per il 25% nel processo di valutazione della dirigenza.

al servizio, così come le risorse finanziarie e il valore monetario di quelle strumentali. Per ogni obiettivo sono presenti degli indicatori di realizzo che prevedono la descrizione, la formula di calcolo, l'unità di misura e il valore previsto a fine anno.

I responsabili dei dipartimenti vengono, a fine anno, valutati relativamente al valore medio di raggiungimento degli obiettivi strategici assegnati ai singoli servizi (uno per servizio), definiti tali in quanto considerati particolarmente rilevanti e inerenti ai programmi di cui alla Rpp 2005-2007, che hanno per modello il programma di mandato.

Per quanto concerne i responsabili dei 78 servizi in cui è ripartita la struttura, essi sono destinatari di obiettivi definiti operativi statuiti nel Peg, e ovviamente riassunti nel Pdo. Ognuno dei responsabili viene dotato di un *set* di obiettivi, all'interno del quale uno, come appena anticipato, è considerato di peculiare rilevanza e, pertanto, definito strategico. Il suo perseguimento è ritenuto prioritario rispetto agli altri, ma ciò evidentemente non significa che da questi ultimi sia possibile prescindere. Il numero totale di obiettivi attribuiti a ogni servizio non può essere superiore a quattro, compreso quello strategico.

### **Il calcolo degli indicatori**

L'utilizzo degli indicatori permette di rappresentare gli aspetti chiave della performance nei settori di attività della Provincia. Così per ciascun obiettivo possono essere presenti uno o più indicatori, in modo da misurare il suo raggiungimento in modo completo. Peraltro, dal momento che gli obiettivi sono differenziati, anche gli indicatori utilizzano metriche e formule diverse. La formula di calcolo degli indicatori può considerare sia la reale effettuazione dell'attività prevista, così come diversi algoritmi di calcolo.

Per esempio, l'obiettivo definito strategico per il servizio *Sviluppo delle risorse umane, formazione e aggiornamento* concerne l'ottenimento di un Nuovo Piano Formativo Pluriennale entro l'anno considerato. Esso viene misurato tramite due indicatori di realizzo, ossia la raccolta, interpretazione e pubblicazione dei dati entro una certa data e l'ottenimento del Piano. La metrica di misurazione prevede due sole opzioni, quella positiva e quella negativa (*Si/No*).

Invece, per il servizio *Controllo della spesa* si utilizza una misura di performance che calcola i tempi medi di lavorazione degli adempimenti contabili espressa in numero di giorni.

### **Il sistema informativo**

La misurazione della performance focalizzata sul raggiungimento degli obiettivi avviene nella Provincia di Roma attraverso diversi strumenti. Il principale è costituito da un software di gestione del Peg (di facile uso ed economico) utilizzato e sviluppato internamente e operativo dal 1° gennaio 2002. Questo strumento informatico consente di effettuare la misurazione del raggiungimento degli obiettivi prendendo i dati dal database interno della Provincia. Il database è unico e

contiene l'anagrafica degli obiettivi, delle attività, i dati della contabilità finanziaria, l'anagrafica degli indicatori e degli atti formali, così come l'inventario delle risorse umane e strumentali. In tal modo lo strumento descritto consente il collegamento tra la misurazione degli obiettivi e i sistemi di raccolta dei dati preesistenti. Per esempio a ogni obiettivo sono associate le schede di bilancio in modo che si possa monitorare la prospettiva finanziaria ricorrendo ai dati contabili della Ragioneria, poiché il software utilizza gli stessi codici della Ragioneria.

Il software consente di seguire l'andamento delle attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi soprattutto operativi e di costruire una serie di *report* per monitorare l'andamento della gestione e apportare eventuali correzioni alla stessa.

Costituisce oggetto di controllo, in particolare, il raggiungimento degli obiettivi del Peg, in quanto il software è collegato con il documento di programmazione mediante l'utilizzo degli stessi codici identificativi degli obiettivi e delle risorse assegnate. Le prospettive di indagine consentite sono quattro:

1. la gestione finanziaria che monitora il raggiungimento degli obiettivi in collegamento diretto con il software della Ragioneria;
2. il rispetto delle scadenze previste all'interno del piano delle attività dell'obiettivo (*calendarizzazione*);
3. la realizzazione dei risultati mediante l'utilizzo di indicatori di realizzo;
4. lo svolgimento degli atti formali amministrativi riferiti a ogni obiettivo.

### **Gli strumenti analitici**

In Provincia di Roma è in corso di implementazione un sistema di *Contabilità analitica* per centri di costo (circa 400 centri costo elementari), che dovrebbe consentire il calcolo dei costi dei programmi e delle politiche. Non ha attualmente applicazione la *Contabilità generale* che di per sé potrebbe costituire strumento di monitoraggio delle performance utile ai fini decisionali.

Nell'attesa dell'entrata in funzione del sistema di contabilità analitica, il servizio *Controllo di gestione* ha sperimentato un *sistema di analisi dei consumi* (carta, cancelleria, utenze), mediante lo sviluppo di appositi software di gestione del magazzino e di monitoraggio delle utenze. Il sistema, ancora in corso di sperimentazione, viene collegato con il sistema incentivante per i vertici amministrativi dei dipartimenti costituendo parte della loro valutazione.

Ulteriori strumenti di misurazione ai fini decisionali, ancora in corso di implementazione, sono i *cruscotti direzionali* che mirano a rappresentare la situazione trimestrale del servizio in termini finanziari, economici e gestionali e a supportare il dirigente nello svolgimento del proprio ruolo, consentendo di individuare le criticità da monitorare su cui intervenire tempestivamente, ma anche le zone di eccellenza da valorizzare.

Ogni cruscotto direzionale dovrebbe recepire i dati tecnici e finanziari provenienti dal Peg e incorporare interamente il *report* sullo stato di attuazione degli obiettivi gestionali. Tali informazioni verrebbero integrate con quelle provenienti dall'analisi tecnico fisica delle attività proprie del servizio. In prospettiva di un loro successivo sviluppo, essi dovrebbero includere anche il software di gestione del Peg e alimentarsi mediante le informazioni del sistema di programmazione, di contabilità analitica e di misurazione dei dati tecnico-fisici. Essi avrebbero quindi la logica della *Balanced scorecard* (cfr. il capitolo 4) monitorando quattro profili, quello dell'utenza, quello economico finanziario, quello dei processi e quello dell'innovazione.

I dati utilizzati dai cruscotti direzionali dovrebbero essere presentati in due sezioni. La prima sezione, denominata *Obiettivi, responsabilità e risorse* riguarderà gli obiettivi gestionali e le risorse finanziarie gestite di un dato servizio. Per queste ultime saranno riportati i valori correnti e gli scostamenti percentuali rispetto all'anno precedente, assunti dagli impegni di spesa e dalle entrate, (suddivisi per fonte di finanziamento e natura). La sezione dovrebbe contenere inoltre il *report* sullo stato di attuazione degli obiettivi gestionali, fornendo per ciascun obiettivo un quadro completo di responsabilità, risorse umane e finanziarie, fasi e indicatori di realizzazione. La finalità è quella di permettere il monitoraggio dell'avanzamento tecnico e finanziario dei processi e di focalizzare l'attenzione sulle situazioni critiche (per esempio, la formazione dei residui passivi, il ritardo sull'avanzamento tecnico). La sezione sarà alimentata dai dati provenienti dalla contabilità finanziaria, dal Peg e dai documenti collegati.

Nella seconda sezione denominata *Monitoraggio dei costi e dei processi* verranno rappresentati i principali processi gestiti dal servizio rispetto a cui si individuano i costi (attraverso il sistema di contabilità analitica direzionale una volta pienamente implementato e messo in attività), intesi come consumo dei fattori produttivi, i fenomeni (per esempio, rapporto tra tempi medi di evasione delle pratiche e livello di reclami dell'utenza) e gli indicatori tecnico fisici da monitorare per assicurare il superamento delle criticità. Rispetto ai costi, verrà data una lettura sia funzionale (distinguendo dagli altri i costi delle attività di supporto), che per natura (individuando la quota di fattore produttivo – personale, servizi, materiali – da attribuire a ciascun processo). Nell'ambito di questa sezione verrà considerata particolarmente rilevante la quota di trasferimenti e contributi, ovvero delle risorse, destinata a soggetti esterni alla Provincia (Comuni, associazioni, privati, ecc.) e da questi consumate. Le informazioni presentate in questa sezione deriveranno, oltre che dalla contabilità analitica, dalle basi dati specifiche di servizio e dipartimento per la rappresentazione dei fenomeni collegati ai processi.

I *report* previsti sono concepiti per permettere l'analisi della performance mediante la comparazione con anni diversi, e l'esame delle relazioni di causa effetto fra variabili riferite allo stesso fenomeno. Nei casi ritenuti più significativi i *report* dovranno segnalare le situazioni gestionali critiche.

## La presentazione dei dati

I *report* utilizzati dalla Provincia di Roma per la rendicontazione delle performance monitorate sono molteplici e riferiti ai diversi obiettivi, così come proposti in fase della programmazione. Esistono pertanto, diverse tipologie di *report* che vengono prodotte a scadenze differenziate per soddisfare le esigenze informative di molteplici destinatari.

Quadrimestralmente, mediante il software di gestione del Peg, sono redatti dei *report* finalizzati al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi. In tali documenti di sintesi, che per struttura corrispondono al Pdo, si tiene conto delle quattro prospettive di performance menzionate in precedenza.

Inoltre, la Provincia predispose un *report* annuale sull'andamento degli obiettivi che racchiude le risultanze di cui ai precedenti e che viene redatto a cura del servizio *Pianificazione e controllo*, struttura organizzativa inserita nella direzione generale. Il contenuto fondamentale del *report* annuale concerne:

- la realizzazione degli obiettivi operativi<sup>11</sup>. Si riassumono, quindi, non soltanto gli obiettivi previsti nel Peg (e quindi nel Pdo) ma anche le eventuali azioni di supporto, cioè quelle attività che sono state svolte anche da altri servizi, al fine di facilitare il raggiungimento degli obiettivi;
- la realizzazione finanziaria in conto competenza e conto residui, con la distinzione per la parte corrente e quella in conto capitale;
- le attività svolte per il raggiungimento di ogni obiettivo attribuito al servizio, rendicontando in merito alla tempistica di realizzazione suddivisa per quadrimestri e ulteriormente per singolo mese così come del peso relativo dell'obiettivo nei confronti dell'attività generale del servizio e a monte anche del dipartimento di cui il servizio costituisce porzione;
- gli indicatori di realizzo previsti nel documento previsionale per ogni obiettivo, confrontando il valore previsto con quello effettivamente realizzato.

Ogni obiettivo è brevemente commentato da parte della dirigenza del dipartimento relativo e si dà anche analiticamente conto degli atti formali che sono stati prodotti al fine del suo raggiungimento.

In definitiva, il *report* annuale risulta essere estremamente analitico nella presentazione dei contenuti così come molto ponderoso in quanto alla sua redazione.

La misura del raggiungimento degli obiettivi di medio/lungo periodo non viene attuata direttamente attraverso il software, anche se spesso i dati da questo provenienti sono utilizzati anche a quel fine. In effetti, un vero e proprio controllo strategico non viene attualmente effettuato se non mediante i colloqui periodici tra gli assessori e il nucleo di controllo strategico. Pertanto, il monitoraggio del corretto svolgimento degli obiettivi trova spazio soltanto all'interno della Relazione sullo stato di attuazione dei programmi, peraltro obbligatoria per legge.

11. Esso inizia con una nota metodologica che mira a costituire una sorta di glossario per la comprensione del documento stesso e dà anche conto, dei principali accadimenti dell'anno, alla luce dei quali si possono giustificare alcuni dei risultati conseguiti.

Per quanto concerne gli obiettivi inseriti nei programmi della Rpp, essi sono spesso rendicontati in maniera descrittiva all'interno della relazione sullo stato di attuazione dei programmi allegata alla deliberazione di riequilibrio del bilancio di cui all'art. 197 del Testo Unico, e per la predisposizione della relazione illustrativa della Giunta al rendiconto di Gestione (art. 151). In alcuni casi, come detto, alcuni assessorati/dipartimenti usano anche i dati dei *report* derivanti dall'utilizzo del software al fine di rendicontare gli obiettivi programmatici a medio/lungo termine.

Infine, sempre attraverso i dati desunti dal software, la Provincia redige anche un *report* per la valutazione della dirigenza.

### **L'utilizzo delle informazioni nei processi decisionali**

Dal punto di vista dei processi decisionali di medio/lungo periodo, essi sono prevalentemente delegati alla componente politica dell'ente, così come il monitoraggio della coerenza tra i programmi della Rpp e il Programma di Mandato con l'ausilio del Nucleo di Controllo Strategico. Le informazioni che il sistema descritto offrono per tali processi sono, a oggi, di utilità abbastanza limitata sebbene non del tutto irrilevanti; ciò in quanto una pianificazione di medio/lungo periodo richiede complesse analisi di efficacia e di impatto delle politiche precedentemente intraprese, volte a stabilire l'opportunità di una loro replica o la necessità di apportare loro le necessarie correzioni.

I processi decisionali di carattere operativo invece si trovano supportati da una quantità e qualità di informazioni sufficienti, provenienti da fonti certe, con cadenza sistematica e tempestiva. L'approccio condiviso alla creazione del link indicatori-obiettivi dovrebbe assicurare una certa coerenza interna, nel senso che i parametri oggetto di misurazione dovrebbero essere quelli maggiormente rilevanti per il corretto svolgimento delle attività. Tale approccio alla programmazione e alla misurazione comporta comunque dei rischi insiti nella tendenza, da parte degli amministratori, ad attribuirsi obiettivi troppo facilmente raggiungibili e poco sfidanti o a creare connessioni labili tra questi e gli indicatori che ne dovrebbero misurare il raggiungimento. Queste problematiche possono essere risolte attraverso un corretto coordinamento e un controllo della validità del sistema di misurazione.

È presente inoltre un processo di sperimentazione del monitoraggio della qualità dei servizi erogati, conclusosi nel 2005, che dovrebbe condurre alla redazione di una carta dei servizi nella quale saranno definiti gli standard di performance attesi. Allo stato attuale è in corso un progetto pilota che riguarda soltanto 16 tra servizi e procedimenti. Tale lavoro vuole essere un tentativo di coinvolgimento dei soggetti responsabili per il miglioramento dei servizi offerti.

Infine, le informazioni prodotte dal sistema di misurazione vengono utilizzate ai fini di una proficua valutazione dirigenziale; ciò in quanto la strutturazione organizzativa è abbastanza segmentata in

livelli gerarchici, ognuno dei quali è responsabile per il raggiungimento degli obiettivi da parte di coloro che operano in condizione di subordinazione. Pertanto, la necessità di misurare le performance dei vari soggetti ai diversi livelli ha reso indispensabile la predisposizione di un sistema di misurazione adeguato a monitorare le diverse dimensioni.

Riguardo all'utilità del sistema descritto relativamente a una più consapevole effettuazione dei processi decisionali, è necessario ribadire che il solo possesso delle informazioni non è di per sé garanzia dell'ottenimento del risultato auspicato. Occorre una strumentazione adeguata e un'attenzione costante ai profili della misurazione. In questo senso, invece, il sistema di programmazione, controllo e rendicontazione della Provincia di Roma si segnala per la sua flessibilità e tempestività.

### **Punti di forza e debolezza dell'esperienza della Provincia di Roma**

In conclusione pare di poter affermare che il caso della Provincia di Roma, pur con alcuni limiti e conseguenti margini di miglioramento, precedentemente menzionati, illustri adeguatamente la possibilità di strutturare sistemi di programmazione controllo e rendicontazione coerenti e atti a fornire le informazioni necessarie ai processi decisionali. Tra i principali punti di forza dell'esperienza della Provincia di Roma potremmo segnalare:

- *il forte impegno dei vertici amministrativi e soprattutto politici* verso la logica della misurazione. A conferma di ciò vi è anche l'incessante opera di miglioramento dei documenti e delle metriche utilizzate all'interno di questi;
- *la capacità del sistema di soddisfare diverse tipologie di esigenze informative.* Il novero dei documenti è molto esteso, sia in fase di programmazione che in quella di rendicontazione ed è notevolmente più ampio di quello espressamente richiesto dalla legge. Questi ultimi sono destinati non soltanto ai responsabili dei servizi, ma anche ai dirigenti di dipartimenti e degli uffici di pari livello, costituendo quindi una base informativa unica e coerente per i processi decisionali;
- *un monitoraggio pluridimensionale delle performance,* circostanza che, in prospettiva decisionale, dimostra notevolissime potenzialità. L'implementazione dei cruscotti manageriali costruiti, come detto, sul modello della *Balanced scorecard*, dovrebbe consentire di ampliare ulteriormente il novero delle informazioni a disposizione dei decisori aziendali;
- *l'ampia condivisione tra i responsabili dei servizi e le strutture* nel processo di redazione di obiettivi e indicatori. Inoltre le modalità di redazione condivise, senza dubbio contribuiscono al migliore funzionamento del processo di programmazione e, conseguentemente all'accettazione degli obiettivi e delle risorse assegnate;
- *il ruolo importante del servizio preposto alla strutturazione e alla manutenzione del sistema, così come all'attività di selezione delle*

*informazioni che questo può generare.* Infatti, poiché non tutte le informazioni sono utili indifferenziatamente a tutti i soggetti destinatari, occorre costruire una sorta di filtro in grado di selezionare e indirizzare ai singoli utenti quanto di loro specifico interesse. In questo modo si facilita la comprensibilità delle informazioni e la possibilità di un loro corretto utilizzo ai fini decisionali. In questo senso appare da condividere l'approccio utilizzato nella Provincia di Roma, volto a limitare il numero di misurazioni da farsi, assicurando particolare importanza al raggiungimento dell'obiettivo operativo ritenuto di prioritaria importanza;

- *l'utilizzo del software con un contenuto semplice e utilizzando interfacce facilmente comprensibili per tutti gli operatori*, consente la produzione di *report* estremamente analitici e anche abbastanza tempestivi. Proprio per le sue caratteristiche di sviluppo, il software è stato oggetto di numerosi interventi di miglioramento e affinamento e sarà infine recuperato e integrato all'interno dei futuri cruscotti manageriali;
- *la presenza dei cosiddetti controller all'interno del sistema*; questi sono i soggetti che coadiuvano il responsabile del servizio o del dipartimento all'utilizzo del software e, più in generale alle tematiche relative al controllo di gestione. La figura del *controller* è prevista sia dall'art. 8 del regolamento sul controllo di gestione che dall'art. 15 del vigente regolamento di organizzazione, tra gli uffici di supporto alla dirigenza. All'interno della Provincia di Roma si annoverano circa 100 *controller*, uno per ogni servizio e dipartimento; al fine di uniformare le pratiche e di condividere le esperienze, essi hanno costruito un *web blog*, luogo privilegiato e formalizzato di scambio di opinioni e di aggiornamento rispetto alle novità concernenti il proprio lavoro. In prospettiva, proprio i *controller* dovrebbero chiarire ai dirigenti, da un punto di vista sia logico che operativo, il collegamento esistente tra la misurazione e i processi decisionali e le potenzialità di tali informazioni ai fini della scelta.

Se volessimo rilevare qualche criticità all'intero impianto potremmo menzionare:

- *un'utilità degli strumenti di misurazione ai fini decisionali ancora abbastanza ridotta dovuto a numerose criticità* identificato in un'analisi degli obiettivi del Peg nel 2005, tra cui una scarsa coerenza tra obiettivi e indicatori, circostanza che va a inficiare la rilevanza della misura e la sua significatività, la tendenza a predisporre obiettivi poco sfidanti e facilmente conseguibili, così come la mancanza di raffronti temporali tra i dati consuntivi degli anni precedenti e quelli previsionali;
- *il fatto che l'attenzione è, a oggi, soprattutto focalizzata sul raggiungimento degli obiettivi operativi assegnati nel Peg*, mentre dal punto di vista di quelli a medio/lungo termine non è ancora presente una strumentazione adeguata al loro monitoraggio.

## 2. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e le strategie

### 2.1 Decisioni strategiche e formulazione delle politiche pubbliche

Il *focus* di questo capitolo è l'utilizzo delle informazioni sulla performance per i processi decisionali che hanno come oggetto la definizione di strategie di governo e le scelte conseguenti. In questo senso, il termine *strategico* viene inteso nel senso di premesse decisionali per le azioni di tipo gestionale; le strategie, in altre parole, sono decisioni su come orientare le decisioni operative.

Rispetto alla matrice *funzioni/decisioni*, introdotta nella presentazione del volume, si tratta dei processi decisionali definiti dall'incrocio tra le decisioni strategiche e la funzione di governo come evidenziato nella figura 2.1. È questo lo spazio specifico che riguarda la definizione della missione e delle priorità dell'amministrazione; l'analisi dell'utilità degli interventi rispetto ai bisogni e quindi le scelte sui miglioramenti da portare alle politiche pubbliche e la loro attuazione. Le decisioni strategiche riguardano anche le scelte relative alle coalizioni da costruire e mantenere e le scelte riguardanti le modalità di relazione con i soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche.

In sintesi cercheremo di trattare il contributo che le misure di performance possono fornire in supporto alle decisioni di tipo strategico, in particolare quando si tratta di ragionare (e scegliere) sull'avviare o mantenere e potenziare una *politica settoriale*. Tali politiche risultano più efficaci se basate sulle analisi relative alle criticità presentate dalla collettività, all'efficacia e sostenibilità delle politiche in corso di attuazione, e alle relazioni tra i diversi attori coinvolti.

**Figura 2.1** Matrice *Funzioni e tipo di decisioni* nei processi attuativi delle politiche pubbliche

Tipo di decisioni / Tipo di funzioni	DECISIONI STRATEGICHE	DECISIONI OPERATIVE
<b>GOVERNO</b> (legittimazione politica e sociale)	<p><b>1</b></p> <p>Definizione delle missioni e delle priorità</p> <p>Innovazioni sulle politiche</p> <p>Analisi dell'utilità delle politiche</p> <p>Sviluppo delle Reti</p> <p><b>Capitanare</b></p>	<p><b>3</b></p> <p>Supervisione</p> <p>Controllo</p> <p><i>Auditing</i></p> <p>Anticipare i problemi</p> <p>Reagire velocemente alle difficoltà</p> <p><b>Nostramo</b></p>
<b>GESTIONE</b>	<p><b>2</b></p> <p>Efficacia delle operazioni rispetto a obiettivi e problemi</p> <p><b>Tenere il timone</b></p>	<p><b>4</b></p> <p>Efficienza</p> <p><b>Remare</b></p>

### 2.1.1 Una definizione di politica pubblica

In termini analitici, una *politica pubblica* è definibile come l'insieme delle idee e delle azioni assunte da una pluralità di soggetti (gli attori) – pubblici e/o privati – correlate alla soluzione di un *problema collettivo*. In altre parole, si tratta di un insieme di attività che ha relazione con l'intenzione e la capacità di una comunità di soddisfare un bisogno o una domanda per le quali è considerato rilevante, in un dato momento storico, l'intervento da parte delle istituzioni pubbliche<sup>1</sup>.

Questa definizione assume le seguenti ipotesi:

- le politiche sono una costruzione analitica (effettuata dai *policy makers*, tra cui gli esperti) utile per analizzare e discutere l'agire delle amministrazioni pubbliche; è evidente, allora, come alla concettualizzazione di una politica concorrano informazioni e conoscenze su problemi e opportunità di intervento;
- il primo passo nella definizione di una politica è costituito dalla individuazione del problema collettivo che è (o che dovrebbe essere) alla base della decisione di agire, e cioè dalla definizione della situazione insoddisfacente presentata dalla collettività in generale o da determinate categorie di soggetti che si ritiene necessario/opportuno migliorare; il principale riferimento per giudicare l'utilità e il successo di una politica è costituito dalla valutazione degli *outcome* intermedi (*risultati*) e finali (*impatti*);

1. Cfr. W. N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2<sup>a</sup> Edition, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1993.

- il processo di *policy making* è caratterizzato dall'azione di molteplici attori, sia pubblici sia privati; in altre parole, la definizione assume, sulla base di evidenze empiriche mostrate dalle ricerche, che una amministrazione operi in un ambiente caratterizzato dall'azione anche di altri soggetti (altre istituzioni, soggetti privati, del terzo settore), alcuni interessati a cooperare, altri orientati a contrastare gli obiettivi e/o le modalità attuative attraverso cui si affrontano i problemi; in questo senso è comprensibile la rilevanza della fase di attuazione delle politiche quale fase in cui la capacità di governare i comportamenti degli altri attori costituisce un fattore essenziale per il perseguimento degli obiettivi delle politiche.

Nel complesso questa definizione cerca di cogliere il fatto che la capacità di affrontare problemi collettivi dipende in particolare da:

- *la disponibilità di ipotesi di soluzione tecnica per le situazioni critiche che si intendono affrontare*; infatti, definire un problema di *policy* significa creare una relazione tra una situazione critica e le eventuali opportunità di soluzione; per esempio, il problema dell'inquinamento atmosferico causato dal traffico veicolare può essere affrontato con politiche (al di là di interventi simbolici utili a testimoniare l'esistenza di una situazione indesiderata) se si dispongono d'ipotesi connesse alla produzione e all'incentivazione dell'uso di autovetture meno inquinanti, ecc.;
- *la disponibilità di ulteriori risorse*, oltre a quelle conoscitive che sostengono le ipotesi di soluzione, in particolare le risorse di consenso necessarie per affermare gli interventi nell'ambito delle arene decisionali in cui si scontrano differenti valori e interessi; per esempio, la regolazione dei livelli di prelievo delle acque superficiali da bacini acquiferi dipende dalla capacità di trovare un equilibrio tra interessi diversi: agricoltori, operatori turistici, industrie, produttori di energia, abitanti, ecc.

Per questi motivi, le politiche pubbliche devono essere considerate alla stregua di *opportunità* di intervento, che a volte derivano da interventi mirati per affrontare altri ambiti problematici (altre finalità) o che impiegano altre modalità per affrontare i medesimi tipi di bisogni/domande (altri mezzi). In questo scenario la disponibilità di informazioni e conoscenze sulle performance delle politiche e attività già in corso possono giocare un ruolo rilevante per il successo di una opzione di intervento.

Conviene ricordare inoltre che in realtà le politiche pubbliche sono molto spesso costruiti ambigui e complessi nel senso che:

- raramente problemi e obiettivi di una politica sono chiaramente definiti e altrettanto raramente tutti gli attori impegnati nell'implementazione costituiscono un gruppo di lavoro coeso;
- spesso gli interventi sono messi in opera con la consapevolezza che riusciranno a trattare solo porzioni dei problemi affrontati; in questa direzione il loro compito è anche quello di favorire forme

di apprendimento da parte delle comunità professionali e scientifiche coinvolte nella elaborazione e attuazione di una politica; in buona sostanza, ad acquisire maggiori competenze sulle modalità attraverso cui un problema potrebbe essere affrontato.

Queste caratteristiche sono facilmente riscontrabili per esempio nell'ambito dell'attuazione delle iniziative dei Fondi strutturali Europei (Programmi operativi nazionali e regionali, Programmi di iniziativa comunitaria come Urban, Interreg, ecc.), di programmi nazionali quali i Prust e anche di interventi di carattere più locale.

Spesso la genericità che si ritrova nella formulazione delle politiche significa che molte delle decisioni definitorie vengono lasciate ai successivi processi di attuazione; in altre parole, solo con le attività di messa in opera si assiste a un progressivo processo di concretizzazione. Vi sono infatti vari motivi per questo:

- i conflitti risultano intrattabili e quindi non possono essere risolti durante la fase cosiddetta di formulazione e decisione;
- si considera necessario lasciare che le decisioni-chiave siano prese quando tutti i fattori siano disponibili per coloro che devono attuare la politica;
- si pensa che coloro che devono attuare la politica (per esempio gli esperti) siano più adatti di chiunque altro a prendere le decisioni-chiave;
- all'inizio, non si sa molto sul reale impatto delle nuove misure, oppure perché si ritiene che le tecnologie disponibili non sono adeguate, e v'è quindi la necessità di sperimentarne delle nuove;
- si riconosce che le decisioni prese successivamente giorno per giorno dovranno implicare negoziazioni e compromessi con gruppi rilevanti.

In molti di questi casi il disegno originario – cioè la politica – delinea solo il quadro all'interno del quale realizzare gli interventi, lasciando alla fase attuativa un'ampia discrezionalità sulle soluzioni da adottare. Sono queste le situazioni in cui le politiche servono non solo a migliorare una situazione indesiderata, ma anche a saperne di più sui fattori che contribuiscono alla situazione di fatto e sui modelli di intervento in grado di trattarli. È a volte il secondo obiettivo che prevale rispetto al primo, in assenza di teorie adeguate al trattamento del problema<sup>2</sup>. Perciò le informazioni sulla performance degli strumenti di attuazione delle politiche forniscono indicazioni preziose per la selezione e la formulazione delle politiche pubbliche efficaci.

### **2.1.2 Le politiche settoriali e trasversali**

Una delle caratteristiche chiave delle politiche pubbliche è che sono spesso destinate a una applicazione a diversi livelli sia territoriali, (cioè con il coinvolgimento di più livelli amministrativi, da quello europeo a quello locale) sia nell'ambito di intervento. La multidimensionalità delle politiche pubbliche è riconducibile al fatto che le gran-

2. Cfr. G. Vecchi, *Il monitoraggio e la valutazione intermedia di programmi complessi: una sfida metodologica e professionale. Contributo per i 10 anni della RIV*, in "Rassegna Italiana di Valutazione", 2006.

di linee delle politiche dovrebbero tendere a rispondere a obiettivi di sistema. Così i livelli di governo sovralocali possono porsi obiettivi più complessi dei livelli locali, sviluppando sinergie e integrazioni fra vari interventi nella prospettiva di migliorare un problema che ha aspetti anche distinti da problemi affrontati dai singoli interventi. La traduzione degli obiettivi di sistema in politiche proprie dalle singole amministrazioni pubbliche, invece, richiede un adeguamento delle politiche al contesto locale. Per questo motivo servono misure di performance strettamente collegate al tipo e al livello degli obiettivi rilevanti.

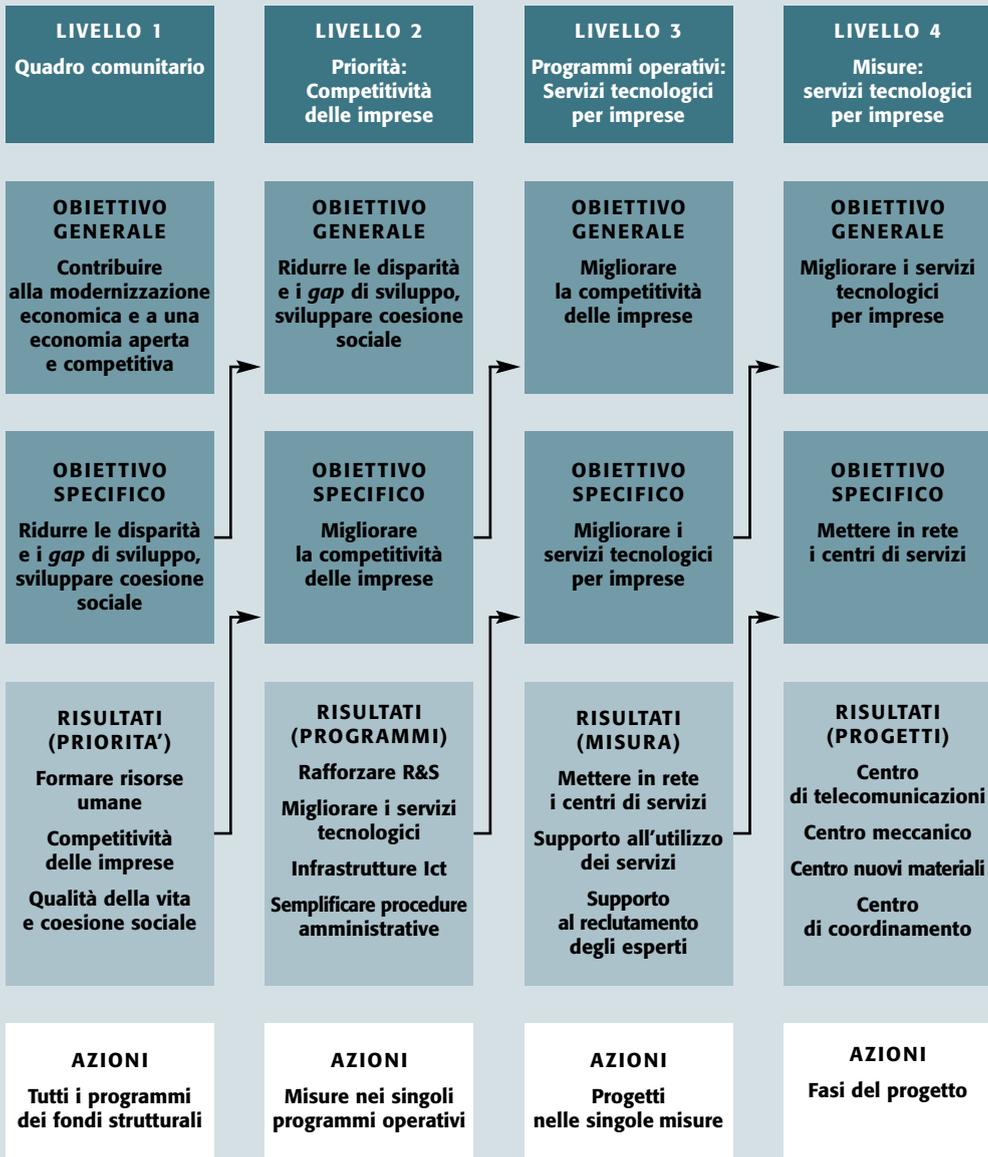
È utile a questo proposito notare il carattere *settoriale* oppure *trasversale* che può assumere una concettualizzazione di *policy* rispetto alle attività di tipo operativo<sup>3</sup>.

La figura 2.2 presenta una configurazione di tipo settoriale: il problema generale viene articolato in sub-problemi, e questi di nuovo suddivisi in operazioni dai confini più limitati.

In molti documenti dell'Unione europea connessi ai Fondi strutturali viene utilizzata la figura seguente per rappresentare la sequenza *realizzazioni -> risultati -> impatti* che debba essere utilizzata ai vari livelli di attuazione dei programmi europei. Il modello segnala tuttavia come a ogni livello questa sequenza possa assumere concettualizzazioni diverse nel percorso dal livello micro a quello macro.

3. La traduzione degli obiettivi strategici settoriali e trasversali in obiettivi operativi è trattata nel capitolo 3, paragrafo 3.1.2.

**Figura 2.2 La declinazione degli obiettivi ai vari livelli di attuazione dei programmi europei**



*Da: EU Commission, Common guide for monitoring and interim evaluation, 1995 e EU Structural Funds, Means collection, vol. 1, Evaluation design and management, 1999, p. 93*

Vi possono, però, essere politiche di tipo trasversale, il cui obiettivo è di influenzare le modalità attraverso cui le politiche settoriali sono elaborate e attuate; si pensi, per esempio, ai principi di sostenibilità ambientale e di pari opportunità sostenuti dai programmi di sviluppo socio-economico della UE; oppure al tema della partecipazione, cui molti enti locali stanno ancorando gli interventi che abbiano impatto sul territorio. Anche in questo caso, risulta evidente nella costruzione di un sistema informativo orientato alle performance l'esigenza di misurare gli *outcome* delle politiche trasversali sia nell'ambito di una singola politica settoriale sia nel complesso. La figura seguente evidenzia qualche esempio di obiettivi settoriali e trasversali e indica il livello di coerenza tra le misure di *outcome* che si possono applicare.

**Figura 2.3 La differenziazione tra politiche settoriali e politiche trasversali (esempio di matrice degli *outcome*)**

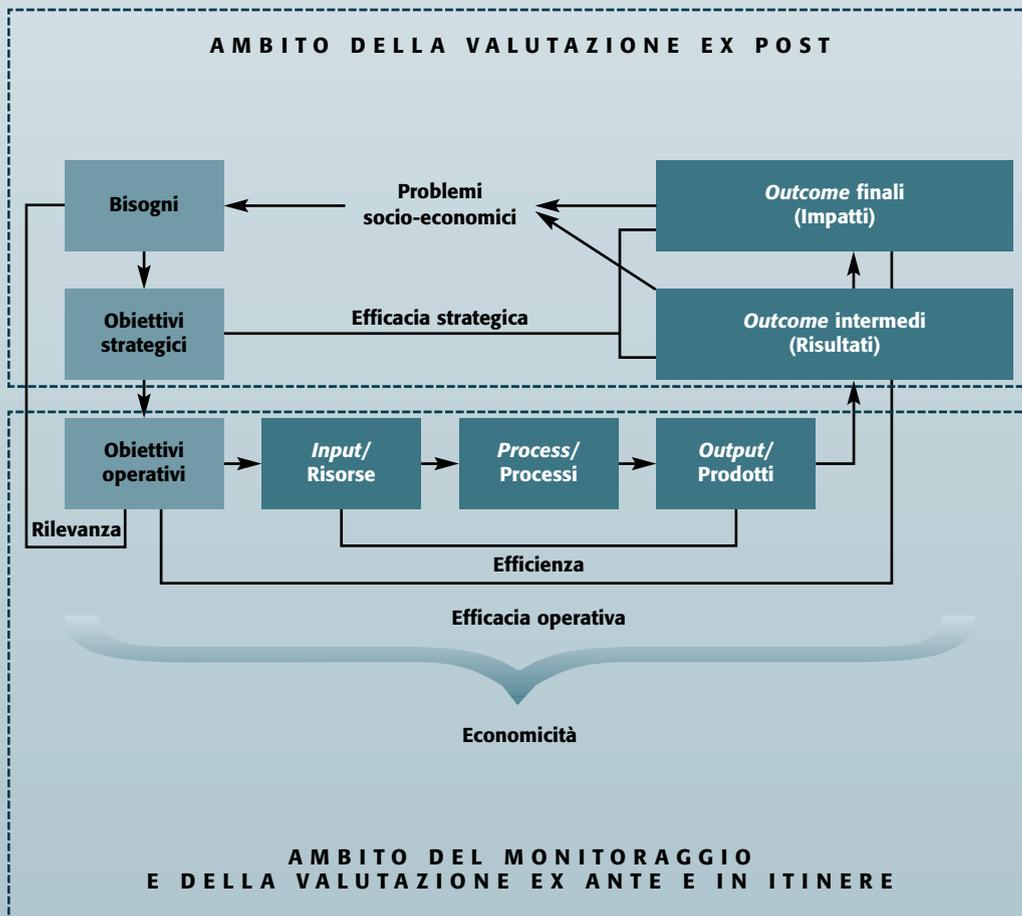
Politiche settoriali / Politiche trasversali	Politiche di sviluppo turistico	Politiche per la mobilità	Politiche per le piccole e medie imprese
<b>Sostenibilità ambientale</b>	X	XX	–
<b>Pari opportunità</b>	XXX	–	X
<b>Coesione sociale e partecipazione</b>	XX	XXX	X

## 2.2 Formulare e riorientare le politiche pubbliche

La figura 1.1 del primo capitolo presenta un utile schema interpretativo del ciclo di una politica, che permette di definire le principali categorie d'informazione sulla performance.

Per quanto riguarda gli strumenti utilizzati per raccogliere le informazioni sulle varie dimensioni della performance lo stesso schema può essere adattato nel modo che segue.

**Figura 2.4** Gli ambiti del monitoraggio e della valutazione



Da C. Pollitt, G. Bouckaert, La riforma del management pubblico, edizione italiana a cura di E. Ongaro, Egea: Università Bocconi editore, 2002. Per le considerazioni che seguono: Tavistock Institute, GHK, IRS, Updating Means: The Guide, guida per la valutazione dei programmi di sviluppo socio-economico per l'Unione Europea, DGRegio, reperibile sul sito: [www.evalseed.com](http://www.evalseed.com)

L'adattamento della figura è costituito da una linea che separa logicamente due aspetti dell'analisi delle performance di una politica:

- la fase di *monitoraggio* e di *valutazione in itinere*, e cioè la verifica degli stati di avanzamento verso gli obiettivi stabiliti;
- le fasi di *valutazione ex post*, e cioè la fase di verifica dell'utilità della politica (vedremo in seguito come le misure di performance possano avere un ruolo anche nella valutazione ex ante).

Guardiamo adesso in quale modo le informazioni sulla performance raccolte e analizzate tramite questi strumenti possono migliorare la formulazione delle politiche pubbliche.

### 2.2.1 Verificare l'andamento di una politica tramite la valutazione in itinere

Tra le decisioni di carattere strategico più comuni stanno quelle che riguardano l'*opportunità di continuare o meno un intervento* rivolto a migliorare la situazione di una certa categoria di cittadini e/o imprese.

La *valutazione in itinere* è utile nell'ambito delle decisioni strategiche perché ha il compito di stimare le probabilità di raggiungimento degli obiettivi di una politica e su questa base supportare le decisioni sull'opportunità di proseguire l'intervento, di introdurre modificazioni (anche agli obiettivi originari) oppure addirittura di bloccarne le attività. La logica della riflessione segue due percorsi, uno *top down* e uno *bottom up*.

#### **Confrontare lo stato di avanzamento e gli obiettivi.**

##### **L'approccio top down**

La logica di analisi *top down* ha il compito di confrontare gli stati di avanzamento con gli obiettivi del piano originario. A questo fine fa riferimento specifico alle informazioni provenienti dal monitoraggio degli stati di avanzamento delle varie attività associate a una politica.

Di per sé il monitoraggio è associato agli aspetti più tipicamente gestionali di una politica in quanto costituisce il sistema informativo utile per verificare periodicamente lo stato di avanzamento delle sue componenti (programmi e piani, da un lato; azioni e progetti, dall'altro). Si tratta di informazioni sull'avanzamento fisico, procedurale e finanziario degli interventi, secondo i più caratteristici elementi dei sistemi di *project management*. In questo modo, i responsabili delle singole linee di attività ottengono informazioni di base per affrontare quello che viene chiamato *implementation gap*, e cioè il divario che quasi sempre si verifica tra quanto effettivamente attuato e i contenuti del disegno originario. Infatti, vari fattori possono intervenire e sviare l'attuazione dai sentieri tracciati in fase progettuale: le difficoltà nella comunicazione tra i progettisti e gli attuatori, l'adesione al programma e le capacità delle strutture di implementazione, la carenza di informazioni sulle caratteristiche dei contesti di attuazione, ecc.

La sintesi di questi dati provenienti dalla messa in opera delle varie parti di una politica permette di ottenere risposte alle seguenti domande chiave per le decisioni rispetto alla continuazione o meno di una politica:

- Il target della politica, e cioè la categoria di portatori del bisogno/domanda, sono stati effettivamente raggiunti?
- Questa politica ha la possibilità di essere effettivamente portata a termine? Si rispetteranno i tempi e i costi? Lo stato di avanzamento, cioè, delle varie attività associate alla politica corrisponde alla tempistica prevista?
- Si deve cambiare qualcosa nelle modalità di attuazione? - cioè le attività sono realizzate in coerenza con le specifiche del piano originario? È necessario intervenire per ribadire l'esigenza di essere coerenti con le specifiche di progetto?

- Sulla base di queste informazioni e dei primi *outcome* rilevabili, gli obiettivi programmati potranno essere raggiunti e la situazione-problema migliorata?

### **Modificare il disegno della politica in base all'esperienza dell'attuazione. L'approccio *bottom up***

Nella logica *bottom up* queste analisi possono poi retroagire direttamente sul disegno originario della politica e modificarne le caratteristiche sulla base di quanto appreso nel corso delle prime fasi di attuazione. Questa accade nelle situazioni frequenti in cui le politiche si iniziano con l'adozione di quadri parziali, da adattare allo specifico contesto, e si lascia a momenti successivi lo sviluppo e la ridefinizione del programma da seguire sulla base di quanto appreso fino a quel momento.

Il monitoraggio e la valutazione in itinere forniscono informazioni fondamentali per le decisioni riguardando delle eventuali modifiche dell'attuazione di una politica, per esempio:

- la riflessione sulla validità del modello di definizione del problema di *policy* alla base delle ipotesi di intervento, alla luce delle acquisizioni emerse dai primi step del processo di attuazione;
- di conseguenza, la tenuta delle ipotesi dell'intervento e quindi l'esigenza di una eventuale riformulazione del programma di intervento;
- la tenuta del piano di attuazione e degli obiettivi definiti nella fase di prima progettazione, e l'eventuale ridefinizione dei successivi *step*;
- il supporto ai processi di interazione fra i vari attori coinvolti sia nella fase di rilevazione delle informazioni sull'andamento degli interventi sia in fase di retroazione per rendere effettivi i suggerimenti formulati.

È evidente che in queste situazioni, e per rispondere adeguatamente a queste domande, il monitoraggio e la valutazione in itinere hanno un compito che va al di là della sola formulazione di *warning* sulle criticità eventualmente incontrate nell'esecuzione delle specifiche del disegno originario per individuare delle opportunità per rimediare ai problemi rilevati.

Una delle difficoltà principali nella verifica dell'andamento di una politica è che gli esiti sono di medio-lungo periodo. Per questo motivo è spesso necessario monitorare le performance intermedie per avere un'indicazione della probabilità che una politica raggiunga i suoi obiettivi strategici. Nell'esempio del sistema universitario riportato sotto si vede l'utilizzo del monitoraggio delle singole unità (nell'esempio, gli atenei) insieme ad analisi di *benchmarking* tra di esse, per verificare che gli apporti siano relativamente omogenei, tenuto conto dei diversi contesti in cui operano. Inoltre l'analisi della performance tiene conto di valori target di riferimento per verificare che gli eventuali miglioramenti siano sensibili in relazione ai valori-obiettivi (nell'esempio, le medie europee).

## La verifica dell'andamento delle politiche nel sistema universitario

Le politiche nazionali dell'ultimo decennio hanno perseguito nello stesso tempo obiettivi riguardanti l'innalzamento di determinati valori in senso assoluto a livello di sistema (rialzo di numero di studenti laureati, riduzione di tempo per il conseguimento del titolo di studio, ecc.) e obiettivi di riequilibrio (il tentativo di ridurre determinate differenze tra i vari atenei), il tutto in un contesto caratterizzato dalla forte autonomia delle università.

In termini di riequilibrio, per esempio, si è operato per ridurre il divario in tema di finanziamenti, che nella precedente gestione basata sulla spesa storica aveva provocato differenze comprese tra -40% e +40%. Il sistema di finanziamento operativo dal 1995 è stato caratterizzato, per un periodo fino al 2005, dall'applicazione di una media tra trasferimento storico e una nuova modalità basata sulle performance degli atenei relativamente ad alcuni servizi. Il modello messo a punto dall'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario (ora Cnvsu, Comitato per la valutazione del sistema universitario) individua i criteri di riparto della quota di riequilibrio stimando un peso percentuale *teorico* di ciascuna istituzione sul totale del sistema, e avendo come riferimento:

- per il 70%, la *domanda di formazione*, calcolata con il numero di studenti iscritti da un numero di anni inferiore o uguale alla durata legale del corso di studi;
- per il 30%, i *risultati dei processi formativi* (in termini di esami superati, in seguito come crediti attribuiti), calcolati con il numero di *studenti equivalenti*, successivamente ridenominati *studenti attivi*.

Questo sistema di incentivi (più risorse in caso di aumento degli iscritti e di aumento dei crediti accumulati dagli studenti) e disincentivi (in termini di minimizzazione dei fuori corso) ha portato il finanziamento dei singoli atenei a essere compreso tra il -20% e il +20% di quello teorico rispetto alla situazione di partenza prima ricordata. Nello stesso tempo, sono stati introdotti per un certo periodo incentivi straordinari per specifici obiettivi, tra cui per esempio i seguenti:

	Intervento
1	Minore abbandono tra 1° e 2° anno
2	Minor tempo per il conseguimento del titolo di studio
3	Maggiore impegno dell'ateneo per la ricerca scientifica
4	Minore incidenza del costo del personale di ruolo sul FFO

Questo insieme di interventi è stato poi parte di una più ampia politica di riforma che ha portato tra il 1993 e oggi al perseguimento di obiettivi macro riguardanti:

- l'aumento dell'accesso all'università dei diplomati della scuola secondaria superiore (per esempio, dal 28% al 46% tra il 1980 e il 2000);
- il miglioramento della regolarità degli studi (da 31% al 45%) e del tasso di successo (dal 13,4% al 20,3%, per i giovani dai 24 anni ai 30);
- il rafforzamento delle funzioni avanzate (per esempio, iscritti ai dottorati di ricerca) e della capacità di innovazione di trasferimento tecnologico.

## 2.2.2 Verificare i risultati e riprogettare una politica tramite la valutazione ex post

### Misurare i risultati e gli impatti per riorientare una politica

Un altro tipo di decisione strategica frequente riguarda la scelta se mantenere o riorientare una politica. Tali decisioni richiedono informazioni sull'adeguatezza delle politiche in corso a dare risposta ai problemi collettivi.

Come evidenziato nella figura 2.3, le informazioni sulla performance di una politica si raccolgono mediante la valutazione ex post.

La valutazione ex post si confronta con due problemi teorici e analitici: da un lato, la possibilità di misurare gli outcome (risultato o impatto) per stimare l'efficacia di un programma e, dall'altro, la possibilità di stabilire un nesso causale ragionevole tra tale misura e le azioni dall'amministrazione. In sostanza, il suo scopo è quello di rispondere alla domanda se una politica è stata utile; e cioè se sono rinvenibili esiti, se questi esiti sono da ricondurre alle azioni connesse alla politica analizzata, e se in ragione di questi esiti si è modificato favorevolmente il problema alla base della politica.

Gli esiti di una politica possono essere misurati a due livelli: gli *outcome* intermedi (*risultati*) e gli *outcome* finali (*impatti*) (cfr. capitolo 1). Occorre anche tenere presente l'importanza di distinguere tra i prodotti (quale risultanza di un processo produttivo) e i risultati (in quanto esito di una politica rispetto al problema da affrontare).

Per quanto riguarda la misurazione della performance delle politiche pubbliche è utile sviluppare due aspetti di tale distinzione; uno di ordine metodologico, per delineare i passaggi teorici necessari che supportano le analisi per la stima dei risultati; il secondo di ordine pratico, per orientare nella definizione delle misure di performance utili alle varie situazioni connesse a decisioni strategiche.

Affrontiamo prima gli aspetti di tipo metodologico: un passaggio significativo nell'analisi è quello di verificare se sia ragionevole affermare che gli interventi di una *policy* siano la sola o la principale causa che determini quel dato livello di variazione del comportamento dei destinatari, o dello stato del problema di riferimento che vengano misurate come risultati o impatti. Questa operazione ha come oggetto la stima di quella che possiamo chiamare *addizionalità netta* di una politica: cosa ha aggiunto in più rispetto a cosa sarebbe comunque accaduto, sia in termini di risultati (e quindi, quali risultati netti ne sono derivati) sia di impatti (e quindi, quali impatti netti ne sono scaturiti). Inoltre, tale misure di performance possono aiutare i *policy maker* a capire se i benefici, in termini di risultati e impatti, sono stati coerenti con i costi, in termini di risorse impiegate, per raggiungerli, o se invece converrebbe trovare una soluzione sia più efficiente che efficace.

In questo senso, i piani di ricerca definiscono una ipotesi<sup>4</sup> secondo cui esiste una catena causale tra il trattamento previsto attraverso gli interventi e gli effetti rilevati sulla popolazione o il contesto target.

4. In letteratura chiamata *ipotesi di impatto*. La terminologia usata dalla molta letteratura in argomento rischia di generare confusione a causa di termini uguali utilizzati per definire concetti che solo in parte assumono il medesimo campo semantico. La letteratura americana utilizza il termine *impatto* per definire una metodologia di analisi, quella che ha il compito di individuare l'addizionalità di un intervento. In Europa, anche in seguito alla manualistica promossa dall'Unione Europea, si tende a operare una distinzione tra risultati e impatti nel senso di esiti su beneficiari diretti ed esiti complessivi sul contesto (terminologia adottata anche nel nostro testo).

Per misurare le performance in questi ambiti occorre applicare modelli di ricerca in grado di analizzare:

- a. se sono stati realizzati gli esiti attesi (risultati e impatti), e cioè si è prodotto il cambiamento auspicato – misurato attraverso appositi indicatori – (tipo e livello di cambiamento atteso), e se questo cambiamento è significativo rispetto a quanto sarebbe accaduto in assenza di intervento;
- b. se tale cambiamento è dovuto effettivamente al trattamento previsto dal programma, e non invece all’operare di altri fattori tali da rendere incerta la catena causale che lega gli interventi con gli esiti osservati (caratteristiche della popolazione o dei territori oggetto dell’intervento, nonché eventi esterni avvenuti nel periodo di attuazione della politica, quali, per esempio, modificazioni nella congiuntura economica, cambiamenti politici, variazioni nei fenomeni ambientali, ecc., che abbiano avuto influenza sulle proprietà della situazione-problema); in altre parole, si tratta di dimostrare che la causa precede l’effetto; che causa ed effetto sono correlati, e che quindi i risultati cambiano in coerenza con l’intervento;
- c. se quindi è confermata l’ipotesi iniziale, e cioè non viene falsificata dalle sfide contenute in ipotesi alternative plausibili;
- d. se, infine, sono osservabili effetti inattesi, positivi o negativi, dall’attuazione degli interventi.

Solo su questa base è poi possibile e sensato porre il problema della sostenibilità degli interventi (sulla base della loro economicità e delle esternalità negative che potrebbe comportare).

Quindi, per definire se un intervento è stato efficace rispetto a una certa dimensione di *outcome*, è necessario operare una comparazione tra ciò che è stato individuato dopo l’implementazione della politica a fronte di ciò che sarebbe risultato senza la sua attuazione. Lo standard di riferimento con il quale confrontare il risultato ottenuto può essere stabilito misurando il valore dell’indicatore sulla situazione-problema relativa alla popolazione considerata *prima* che l’intervento sia realizzato. Per esempio, se si interviene su un gruppo di lavoratori per migliorare la loro retribuzione attraverso un corso di riqualificazione, si tratta di comparare il reddito medio di coloro che hanno partecipato al corso, prima e dopo l’intervento.

È evidente tuttavia che il valore di confronto non tiene conto delle dinamiche autonome delle proprietà analizzate, e che questa va quindi in qualche modo argomentata, attraverso stime costruite sulla base dell’analisi di contesti analoghi, ecc. Però i valori rilevati rappresentano ciò che si sarebbe rilevato senza la politica.

Per concludere con i principali aspetti metodologici connessi con la misurazione di risultati e impatti, è bene ricordare che nella categoria dei risultati afferiscono anche quelle variabili chiamate *conseguenze inattese*. Si tratta di esiti la cui presenza o possibilità di insorgenza non è stata prevista nel corso della formulazione e attuazione della

politica: una politica persegue determinati obiettivi, ma c'è sempre la possibilità che da essa conseguano effetti non previsti. Questi effetti possono assumere una valenza favorevole – che Hirschmann (1991) ha chiamato “benedizioni nascoste” –, ma possono determinare effetti di tipo negativo. È quindi importante verificarne la presenza, sia per rafforzare il successo di un intervento sia per non sovrastimarlo.

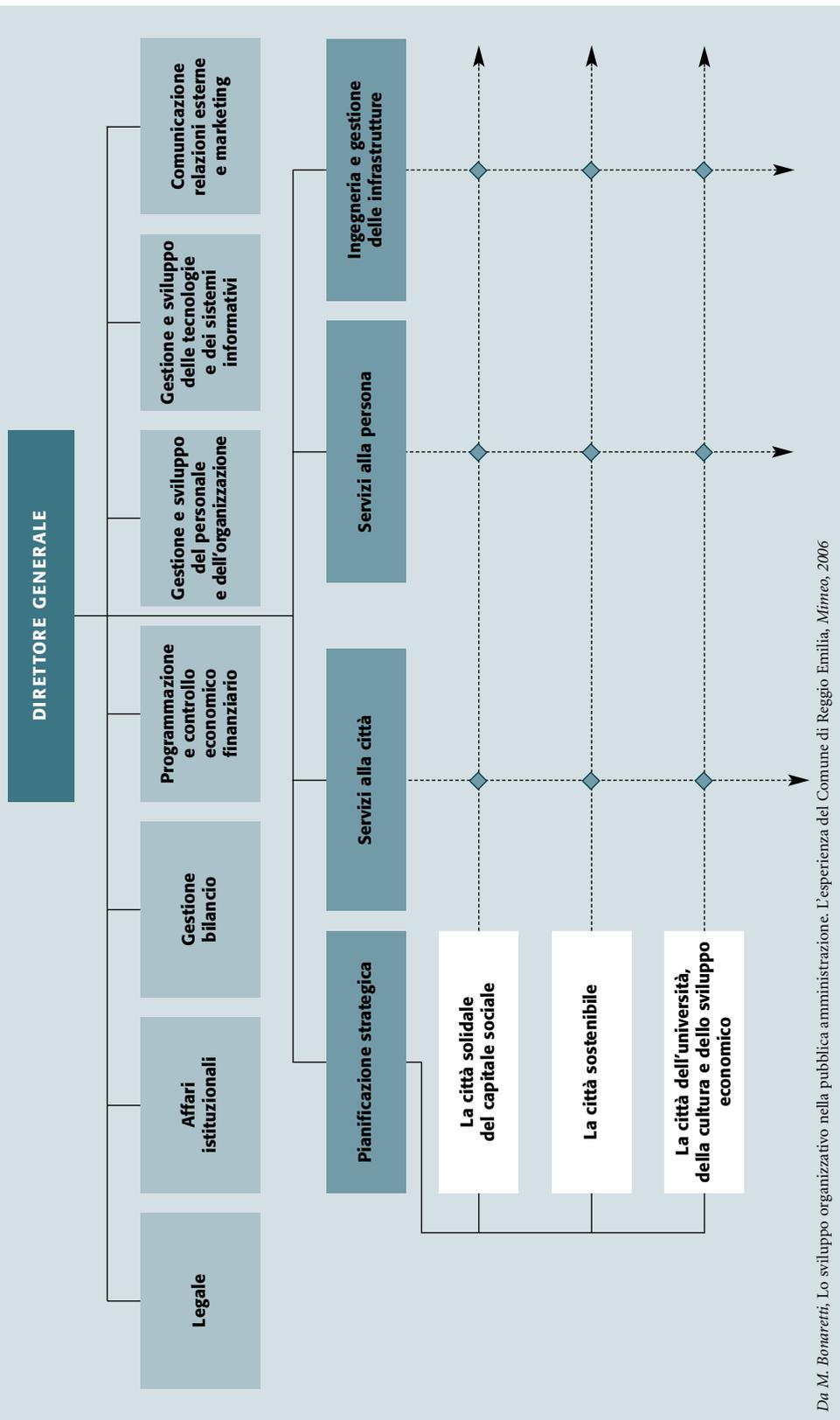
### **Analizzare i processi di attuazione per riprogrammare l'implementazione**

Per i decisori è importante non solo conoscere i risultati di una politica, ma anche quali sono stati i fattori che hanno determinato questi risultati.

La performance finale di una politica pubblica volta alla soluzione di un problema collettivo, non può essere spiegata solo dalle caratteristiche del programma stesso e cioè dall'ipotesi teorica che dovrebbe condurre a migliorare il problema (per esempio dal fatto che la soluzione adottata sia o meno adatta a raggiungere lo scopo) e dagli *input* predisposti per attuarla (per esempio il fatto che esistano apparati organizzativi in grado di attuare con coerenza il dispositivo del programma). Ma la performance è influenzata anche dal processo reale, attraverso cui l'attuazione avviene di fatto. In altre parole, gli obiettivi che gli attori cercano di realizzare non riguardano solo il contenuto delle politiche, ma anche (e, ad alcune condizioni, soprattutto) il loro ruolo all'interno del processo: in sostanza, le loro relazioni con gli altri attori. Perciò le decisioni rispetto al mantenimento o al riorientamento di una politica sono rafforzate anche da una attenta analisi dei meccanismi di attuazione.

In questo ambito è opportuno distinguere tra una misurazione della performance riguardante servizi al livello operativo, connessi a quelle che possiamo chiamare *linee di attività* e la misurazione della performance delle strategie complessive di una amministrazione, che possiamo definire *politiche*. In letteratura si ritrova anche la distinzione tra *politiche e servizi*. La necessità di ben definire questa differenza ha condotto il Comune di Reggio Emilia a formalizzare nell'assetto della macrorrganizzazione alcune posizioni (e cioè quelle inserite nell'Area Pianificazione strategica) che hanno il compito di presidiare gli obiettivi concettualizzati in modo più complesso.

**Figura 2.5** La nuova struttura organizzativa del Comune di Reggio Emilia



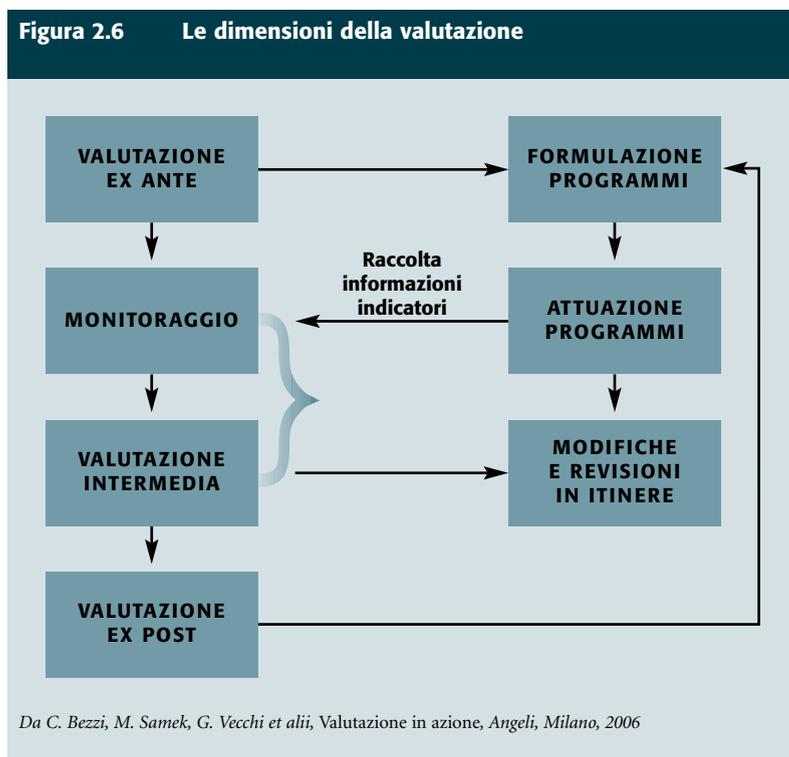
Da M. Bonaretti, Lo sviluppo organizzativo nella pubblica amministrazione. L'esperienza del Comune di Reggio Emilia, Mimeo, 2006

L'analisi retrospettiva che caratterizza la valutazione dell'attuazione, cioè delle iniziative e linee di attività che hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi delle politiche, si rivolge, allora, all'identificazione di *quali fattori critici di successo hanno influito sugli esiti di una politica*; l'obiettivo è quello di rendere disponibili informazioni su cosa può essere ripetuto negli interventi futuri e cosa invece dovrebbe essere modificato. Possiamo distinguere schematicamente due categorie di fattori critici di successo: da un lato, gli aspetti gestionali, dall'altro le relazioni tra gli attori in gioco.

### 2.2.3 Decidere se avviare o no politiche e interventi attraverso la valutazione ex ante

Finora ci siamo concentrati sulle fasi di valutazione successive alla decisione di intervento. Tuttavia esiste ovviamente una fase di valutazione preliminare alle decisioni di avvio di una politica, la valutazione ex ante, che ha il compito di supportare la riflessione sulle alternative disponibili e sui vantaggi e svantaggi delle scelte possibili in relazione ai problemi da affrontare.

La figura seguente permette di rappresentare in modo completo la sequenza delle varie dimensioni di valutazione.



In questa direzione, con il termine di valutazione ex ante si fa riferimento alle metodologie e alle tecniche che supportano le scelte tra varie alternative. Sono quindi utilizzate nella fase che precede l'attuazione di una politica, e cioè quando si tratta di definire le modalità attraverso cui affrontare un bisogno.

In questi contesti decisionali può essere rilevante poter disporre delle misure di performance che hanno caratterizzato interventi precedenti o in corso, al fine di fornire indicazioni su come procedere in merito a determinati fattori. In particolare, indicatori di performance connessi a interventi precedenti sono utilizzati nell'ambito delle tecniche multicriterio. Si tratta di approcci che definiscono graduatorie di importanza tra alternative, i cui elementi non possono essere comparati tra di loro sulla base di una sola unità di misura. Situazioni tipiche sono quelle riguardanti la selezione di progetti da finanziare. Tra i criteri che possono essere utilizzati per determinare la maggiore rilevanza di un progetto possiamo elencare i seguenti:

- il fatto che una specifica porzione della popolazione in stato di bisogno sia stata oggetto di intervento in eccesso o in difetto rispetto ad altre, per cui è opportuno operare una perequazione; analogamente, il fatto che le informazioni sulla capacità di risposta alla domanda mostrano livelli di domanda insoddisfatta che implicano l'esigenza di potenziare gli interventi verso determinati target;
- il fatto che determinati soggetti in stato di bisogno abbiano ricevuto il sostegno previsto ma non abbiano seguito le procedure stabilite, per cui potrebbe risultare opportuno penalizzarli;
- il fatto che determinati attori possano vantare un record nell'attuazione di interventi simili, cosa che riduce il rischio di insuccesso.

Un classico esempio è costituito dall'utilizzo di tecniche multicriteriali quale l'approccio chiamato *Analytical Hierarchy Process*<sup>5</sup>, che è uno dei modelli suggeriti dall'Autorità per la vigilanza sugli appalti pubblici (cfr. Determinazione n. 16/2002). L'elemento significativo del metodo AHP è costituito dal fatto che la graduatoria tra alternative viene determinata attraverso un processo che mette a confronto le proprietà di ogni alternativa con quelle di tutte le altre opzioni.

Seguendo questo approccio, il primo passo per la definizione di un ordine di priorità in un processo decisionale è quello di procedere alla scomposizione di un problema decisionale in fattori, per poi arrivare alla costruzione di una gerarchia analitica. La costruzione della gerarchia ha inizio con la definizione dell'obiettivo generale. Successivamente devono essere definite le variabili che potrebbero influenzare questo obiettivo; infine si definiscono le alternative da scegliere.

Nella gerarchia analitica il livello più elevato, chiamato *goal* (oppure *focus*), consta di un solo elemento: l'obiettivo generale. Gli altri livelli contengono le proprietà o i fattori che sono emersi come rilevanti al fine di scegliere tra più alternative. In realtà le proprietà da

5. Una tecnica messa a punto dallo studioso canadese Thomas L. Saaty verso la fine degli anni '70. Per la sua applicazione pratica lo stesso Saaty ha promosso lo sviluppo un apposito software, chiamato *Expert Choice*, che semplifica le operazioni di calcolo e supporta adeguatamente il processo di decisione.

T. L. Saaty, *Decision Making for Leaders. The Analytical Hierarchy Process for Decisions in a Complex World*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1986.

definire sono le misure della performance più rilevante per il raggiungimento dell'obiettivo. Queste possono riguardare le misure di *outcome* (per esempio il livello di coerenza tra gli obiettivi di un progetto proposto con gli obiettivi strategici dell'amministrazione), di *output* (il numero ipotizzato di beneficiari, o gli standard di qualità che saranno perseguiti), di *processo* (il fatto di essere in linea con la normativa di riferimento, il rispetto dei tempi o addirittura con il livello degli *input* (livello dei costi).

Il metodo AHP procede in secondo luogo a determinare l'importanza (peso) di queste variabili nell'influenza sull'obiettivo da raggiungere. L'ultimo livello della gerarchia è formato dalle alternative in discussione.

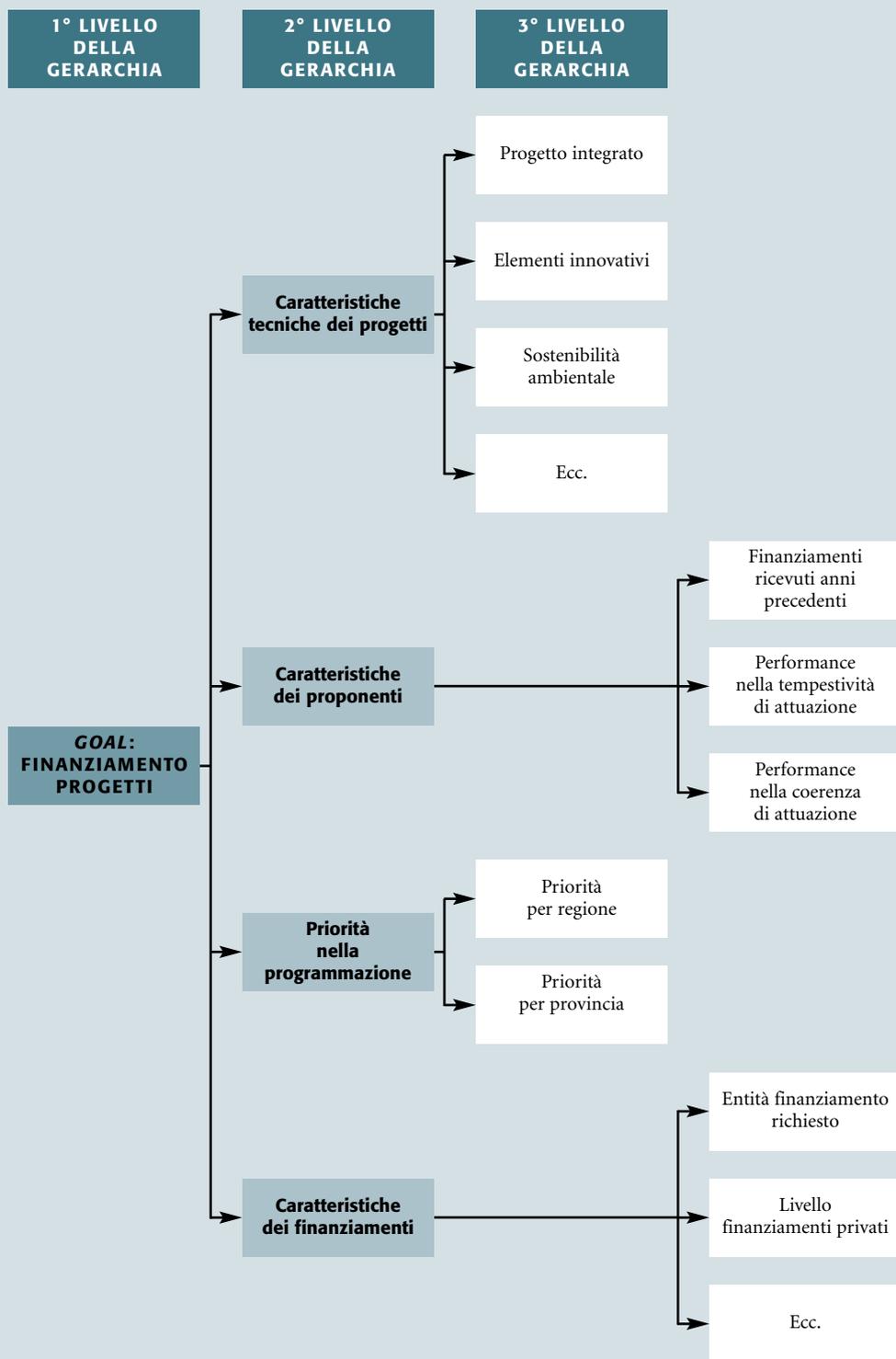
Il terzo passo allora consiste nel riflettere su quale alternativa, tra quelle a disposizione, permetta di massimizzare l'obiettivo generale. Si tratta di elaborare i giudizi, basati in parte sulle informazioni riguardando la performance raggiunta in passato, confrontando a coppie le varie alternative ed esprimendo una valutazione sul grado di dominanza dell'una sull'altra.

### Un'analisi AHP del finanziamento di opere di viabilità della Regione Emilia Romagna

Nell'analisi della Regione Emilia Romagna sul finanziamento di opere di viabilità, basato sul metodo dell'*Analytical Hierarchy Process* (AHP) la performance pregressa di coloro che presentano la proposta (si tratta di finanziamenti diretti alle Province) gioca un ruolo rilevante ammesso che:

- vengono privilegiati i territori che nelle tornate precedenti hanno visto soddisfatta la loro domanda in misura minore;
- vengono penalizzati quei soggetti che nell'attuazione di interventi precedentemente finanziati abbiano mostrato performance con criticità (ritardi nell'attuazione e nella capacità di utilizzo dei fondi; elementi di mancata coerenza con le specifiche progettuali).

Cfr. Regione Emilia Romagna – Servizio Viabilità, *Progettazione e sperimentazione di un modello di selezione dei progetti a supporto del programma triennale di intervento sulla rete viaria di interesse regionale della Regione Emilia-Romagna*, Mimeo, Bologna, 2004.



Un ulteriore esempio è tratto da un modello di selezione ex ante di progetti di formazione professionale.

Nel riquadro C2 sono presenti criteri riferiti alle performance dei soggetti proponenti nella gestione di precedenti attività formative.

Un modello di selezione di progetti di formazione professionale dalla Provincia di Bologna			
		Punteggio minimo	Punteggio massimo
<b>Sezione A.</b> <b>Motivi formali di esclusione</b>  <b>Algoritmo:</b> <b><math>1a*2a*2b</math></b>	<b>1. Il soggetto</b> a. Il soggetto è in regola con la normativa relativa all'accreditamento	0	1
	<b>2. Il progetto</b> a. Rispetto dei tempi e delle procedure per la presentazione della domanda	0	1
	b. Conformità del progetto alle disposizioni regionali	0	1
<b>Sezione B.</b> <b>Progetto formativo</b>  <b>Algoritmo:</b> <b><math>1a+(2a*2b)+2c</math></b>	<b>1. Finalizzazione del progetto</b> a. Grado di collegamento del progetto con le finalità e le priorità definite nel Programma Provinciale	0,1	1
	<b>2. Qualità didattica</b> a. Chiarezza degli obiettivi formativi	1	1,5
	b. Articolazione dei contenuti	1	1,5
	c. Congruenza obiettivi/destinatari	0,1	1
<b>Sezione C.</b> <b>Soggetto gestore</b>  <b>Algoritmo:</b> <b><math>1a+1b+2a+(2b*2c)</math></b>	<b>1. Capacità strutturali e organizzative</b> a. Volume di affari complessivo registrato nell'ultimo anno disponibile	0,1	1
	b. Il soggetto svolge attività formativa da numero x anni	0,1	5
	<b>2. Indicatori di processo e di output (efficienza, efficacia interna, efficacia esterna)</b> a. Correttezza riscontrata nelle verifiche contabili	0,1	1
	b. Numero iscritti/numero dei posti disponibili in precedenti interventi	1	1,8
	c. Numero partecipanti soddisfatti/numero intervistati in precedenti interventi	1	1,4

Tratto da: E. Ferrari, D. Oliva, Un sistema di selezione ex ante dei progetti di formazione, III Congresso nazionale dell'Associazione Italiana di Valutazione, Torino, 2000

segue			
		Punteggio minimo	Punteggio massimo
Sezione D. Offerta finanziaria  Algoritmo: 1*2	1. Adeguatezza del costo del progetto rispetto alle caratteristiche e agli obiettivi del progetto stesso	0,1	1,5
	2. Congruenza delle singole voci di costo	0,1	1,8
Algoritmo scheda: $A*(B+C+D)$			

## 2.3 Prendere decisioni in contesti multi-attore

### 2.3.1 Sviluppare la rete degli attori strategici

Nel primo capitolo è già stata sottolineata la natura problematica dei processi decisionali a livello strategico in quanto non condizionati solo dagli aspetti tecnici (quali informazioni per una decisione razionale) ma anche dal carattere pluralistico delle arene decisionali, in cui si confrontano soggetti con diverse rappresentazioni dei problemi e diversi interessi da perseguire. In tale contesto il processo decisionale tende ad adottare un approccio *politico* in cui le informazioni sulla performance servono per alimentare il dibattito e favorire la ricerca di consenso (cfr. capitolo 1). Ciò è particolarmente rilevante nelle scelte delle politiche pubbliche, considerando sia il fatto che i problemi collettivi sono spesso di alta complessità, sia il fatto che le stesse organizzazioni pubbliche sono connotate da alti livelli di ambiguità, e cioè dalla difficoltà di esplicitare chiaramente gli obiettivi e perseguirli in modo unitario (si pensi alle dialettiche tra le componenti della coalizione di governo, a quella tra maggioranza e opposizione e infine, ma certamente non meno rilevante, a quella tra politica e amministrazione).

Di recente il tema è stato affrontato ampiamente dalle teorie sulla *governance*, che enfatizzano l'esigenza per le istituzioni pubbliche di prestare attenzione alle interazioni con i vari attori, pubblici e privati, mobilitati nel corso dei processi di formulazione e attuazione delle politiche. Le definizioni che accompagnano questo termine sono molteplici, ma tutte sono accomunate dalla domanda di come assicurare decisioni e la loro attuazione, coerenti con l'esigenza di affrontare in un certo modo i problemi collettivi, in contesti di *policy making* caratterizzati dalla frammentazione delle istituzioni e dalla molteplicità degli interessi in gioco. Non a caso gli analisti utilizzano metafore quali *costellazioni di attori* e *policy network*<sup>6</sup> per rappresentare il carattere pluralistico dei processi di policy e l'interdipendenza (più o meno elevata) che si viene a creare tra gli attori coinvolti. Il concetto di *governance* fornisce una prospettiva utile per esaminare i prerequi-

6. F. Scharpf, *Games Real Actors Play*, Boulder, Westview Press, 1997.

siti funzionali utili per organizzare e gestire i processi di *policy making* pubblici<sup>7</sup>.

Una delle argomentazioni principali utilizzate per sviluppare il tema degli assetti di *governance* è costituita dal riconoscimento della natura multi-livello del *policy making*<sup>8</sup>. Le politiche pubbliche sono sempre più caratterizzate da responsabilità condivise da molteplici livelli istituzionali e amministrativi. È un fenomeno che deriva dai processi di integrazione sovra-nazionale (per esempio, l'Unione europea), attraverso cui alcune rilevanti funzioni sono state trasferite a istituzioni transnazionali. Allo stesso tempo, trasformazioni istituzionali hanno coinvolto livelli sub-statali di governo tramite modelli vari di decentramento, di regionalizzazione e di federalismo in cui i governi locali dispongano di una qualche autonomia sostantiva per portare avanti proprie strategie di *policy*. In questo senso si parla di frammentazione politico-amministrativa, poiché in molte politiche pubbliche le responsabilità sono condivise tra differenti livelli di governo, definendo un passaggio da politiche centrate sulla sola responsabilità statale ad assetti policentrici.

Accanto al tema del policentrismo istituzionale, le analisi mettono in luce anche il ruolo crescente di attori non pubblici: gruppi privati di interesse, sindacati, Organizzazioni Non-Governative, industrie, e cittadini. La consapevolezza crescente della multidimensionalità dei problemi, sia quelli socio-economici che ambientali ha favorito lo sviluppo di un orientamento che considera sempre più rilevanti le interdipendenze tra i vari settori di *policy*<sup>9</sup>. Per dare risposta a questa complessità sono stati costituiti interventi che cercano di trattare in modo più integrato bisogni e interessi appartenenti ad ambiti prima considerati in modo autonomo.

Un ulteriore fattore sottolineato dalla letteratura è il carattere profondamente conflittuale che possono assumere determinate politiche, per esempio quelle di tipo infrastrutturale e in generale quelle che hanno a che fare con la tutela dell'ambiente. La natura di questi conflitti è spesso così radicata e diffusa da rendere i tradizionali strumenti normativi dell'autorità pubblica insoddisfacenti per la soluzione dei problemi. Per questo, il coinvolgimento degli interessi in gioco ha spesso rappresentato la modalità per superare le dispute.

In definitiva, le immagini del *policy making* che emergono rappresentano modalità di affrontare problemi pubblici in cui l'autorità è dispersa tra vari livelli di governo e tra vari attori, e in cui possono emergere variazioni significative dell'arena decisionale in relazione al settore di *policy*. La letteratura sulla *governance* sottolinea così il fatto che, per molti problemi pubblici, non esiste nessun singolo attore in grado di fornire una risposta generale a certe domande o bisogni. In questo senso, la metafora della costellazione di attori suggerisce che le modalità per meglio affrontare i problemi pubblici dovrebbero basarsi sempre più sulla costruzione di reti di cooperazione, sia per superare situazioni conflittuali e la paralisi dei veti incrociati, sia per mobilitare risorse adeguate in un'ottica di *problem solving*.

7. F. Morata (2002), *The role of the regions in the local-global Governance for Sustainable Development axis*, paper presented at the Barcelona Workshop: Governance for Sustainable Development, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 43-62.

8. Cfr. F.W. Scharpf, *The Problem Solving Capacity of Multi-Level Governance*, Florence, European University Institute, 1997; European Commission, *European Governance: a White Paper*, Bruxelles, 2001.

9. S. Funtowicz, *Scienza e decisioni di policy*, in "Politeia", n. 70, 2003, pp. 24-36.

Si ricorda che le decisioni strategiche si collocano proprio in questo spazio definito dall'incrocio tra le decisioni strategiche e la funzione di governo che riguarda anche le scelte relative alle coalizioni da costruire e mantenere, e le scelte riguardanti le modalità di relazione con i soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche. Questa natura inter-istituzionale e multi-attore dei processi decisionali che riguardano le politiche pubbliche ha diversi conseguenze nella misurazione della performance.

In primo luogo, oltre la decisione su una determinata politica o intervento, lo sviluppo delle relazioni tra soggetti coinvolti è uno degli esiti principali di un processo decisionali multi-attore. Per questo motivo occorre prestare un'attenzione più esplicita all'individuazione degli obiettivi che vogliono raggiungere le amministrazioni (e anche altri attori) nell'ambito delle relazioni con altri *stakeholder*. Per esempio la riduzione della conflittualità su una politica di rilievo, il raggiungimento del consensus tra attori locali rispetto alle priorità per la città o la formazione di partnership per la pianificazione strategica e l'attuazione delle azioni connesse possano essere obiettivi di processo proseguiti più o meno esplicitamente dalle amministrazioni pubbliche nei processi decisionali strategici<sup>10</sup>.

Ne consegue un secondo aspetto, cioè la crescente necessità di sviluppare indicatori appropriati per misurare la performance delle amministrazioni in termini di *governance*, cioè il tipo e la qualità delle relazioni e interazioni che intrattengano con istituzioni e attori esterni<sup>11</sup>. Non esistono per ora misure di performance ampiamente condizionate nell'ambito della *governance* delle reti. Esiste però qualche strumento che permette di realizzare un primo livello di analisi da diversi aspetti della rete di attori coinvolti in un dato processo decisionale. Quest'analisi può servire non solo a stimare il grado di raggiungimento degli obiettivi di *governance* (relazionali), ma anche a fornire indicazioni importanti per capire il contesto delle decisioni, visto che l'interazione tra gli attori costituisce uno dei fattori critici di successo per la formulazione e l'attuazione di politiche pubbliche<sup>12</sup>.

### 2.3.2 Il ruolo dell'informazione sulle performance nelle decisioni multi-attori

Una conseguenza della complessità delle reti è la necessità di costruire coalizioni e consenso a supporto delle decisioni strategiche. Le amministrazioni pubbliche avranno bisogno di assicurare la disponibilità di informazioni di performance utili per l'analisi e l'elaborazione delle strategie di governo, intese come azioni da intraprendere per fare crescere le relazioni tra attori nella direzione desiderata.

In termini di analisi delle politiche pubbliche, le misure di performance costituiscono risorse informative aggiuntive che possono essere di grande importanza al fine di modificare la percezione degli attori sulla posta in gioco nel processo decisionale. La figura che segue individua due ambiti in cui l'influenza delle risorse informative diventa rilevante. La matrice è il risultato dell'incrocio di due fattori

10. Sulla partecipazione degli *stakeholder* nei processi decisionali di pianificazione strategica cfr. *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, a cura di A. Tanese, E. Di Filippo, R. Rennie, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.

11. J. Subirats, *14 puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales*, Mimeo, 2006.

12. Cfr. B. Dente, L. Bobbio e A. Spada, *Government or Governance of Urban Innovation? A Tale of Two Cities*, in "DISP Journal", n. 162, 2005, pp. 41-52.

chiave di un processo decisionale: l'incertezza e il conflitto tra interessi. In corrispondenza di ogni riquadro è quindi riportata la strategia più adeguata per la situazione analizzata.

**Figura 2.7**

Definizione del problema e obiettivi di fondo	CONSENSO	DISSENSO
Tipo di soluzioni		
<b>CONSENSO</b>	<p><b>A</b></p> <p>Pianificazione Calcolo <i>Routine</i></p>	<p><b>B</b></p> <p>Negoziazione Mediazione</p>
<b>DISSENSO</b>	<p><b>C</b></p> <p>Sperimentazione Apprendimento</p>	<p><b>D</b></p> <p>Definizione del problema</p>

Riadattato da Thompson e Tuden

Sgombriamo innanzitutto il campo d'analisi dal quadrante D, che non offre opportunità per le misure di performance. È, infatti, caratterizzato da una situazione in cui non v'è accordo tra i soggetti riguardo all'interpretazione del problema, e neppure v'è consenso sulle soluzioni da adottare; di fronte a un impasse decisionale, la strategia perseguibile è quella che conduce alla ridefinizione del problema, degli obiettivi e delle soluzioni; in sostanza, all'adozione di tecniche meta-decisionali in grado di modificare le modalità di interazione fra gli attori in gioco.

Passiamo ora alle situazioni in cui il ruolo delle informazioni sulle prestazioni delle organizzazioni e sull'utilità delle politiche può essere decisivo. Il quadrante A è relativo a una situazione in cui gli attori coinvolti nella decisione concordano sia sulla definizione del problema da affrontare (e quindi sugli obiettivi da perseguire) che sulle soluzioni operative da adottare; si tratta quindi di utilizzare un'approccio analitico, vale a dire applicare tecniche di pianificazione per intervenire con azioni *routinarie*<sup>13</sup>. In questo caso le misure di performance dovrebbero aver già giocato la loro influenza, in linea teorica, per supportare le scelte delle soluzioni da adottare.

Il quadrante B è connesso a situazioni in cui le tecniche per affrontare determinati problemi sono conosciute, ma sulle definizioni alternative circa l'interpretazione della situazione critica non v'è

13. J. Thompson, *L'azione organizzativa*, Torino, Isedi, (Utet Libreria).

accordo tra le parti; si tratta allora di ricorrere alla negoziazione e a procedure di mediazione. Qui le misure di performance hanno un ruolo di rilievo nel modificare la percezione degli attori, presentando dati in grado di rappresentare le conseguenze di una non decisione e quelle della decisione, mostrando sulla base di trend ricavabili dalle analisi in serie storica e di comparazioni con casi di successo, quale sarebbe l'andamento senza intervento e con intervento.

Il quadrante C, infine, rappresenta un contesto caratterizzato, da un lato, dal consenso sulla definizione del problema e, dall'altro, dall'incertezza sulle attività e sulle risorse da utilizzare. Questa condizione può permettere una via d'uscita attraverso l'adozione di un approccio sperimentale, tale da consentire l'apprendimento circa le soluzioni migliori nel corso dell'implementazione delle attività. In queste situazioni il ruolo delle misure di performance è quello di aumentare, attraverso i processi di monitoraggio:

- i *livelli di coordinamento* tra i soggetti, al fine di reagire prontamente in relazione all'effettiva coerenza tra gli obiettivi da perseguire e l'andamento delle attività;
- i *livelli di fiducia* tra gli attori nel corso dell'attuazione degli interventi, in modo tale che i vari portatori di interessi possano costantemente verificare il mantenimento delle condizioni minime per continuare ad assicurare il proprio consenso<sup>14</sup>.

Quest'ultimo aspetto, e cioè l'apporto delle misure di performance al mantenimento del consenso attraverso la trasparenza e la circolazione delle informazioni, è specificamente correlato con il dibattito sulle modalità operative per rendere possibile tale funzione.

Nell'ambito dei fondi strutturali dell'Unione europea, l'affidamento delle attività di monitoraggio e valutazione in itinere a *soggetti indipendenti* ha lo scopo di introdurre una *voce* esterna ai soggetti coinvolti nei processi decisionali, al fine di evitare che i vari soggetti coinvolti nel partenariato considerino di parte le informazioni prodotte sull'andamento dei programmi.

In altri campi in cui il problema della costruzione del consenso è stato, negli ultimi anni, rilevante, per esempio negli interventi di rigenerazione urbana e nella gestione dei conflitti ambientali, si è sottolineato l'importanza del coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* nelle attività di monitoraggio. Per la verità, è importante sottolinearlo, l'elemento centrale che viene avanzato è quello che enfatizza l'importanza della progettazione partecipata, e cioè il coinvolgimento degli attori rilevanti già nella fase iniziale del processo decisionale; in questo senso, i contenuti e le modalità di attuazione del monitoraggio vengono considerate sia all'interno del percorso di definizione delle regole del gioco, nella fase preparatoria; sia come strumento per la verifica del buon andamento delle attività e quindi di consolidamento del consenso. La figura seguente propone un modo per rappresentare questa posizione. La matrice incrocia le variabili *Fasi del processo decisionale* e *Apporto delle risorse informative ai livelli di coordinamento* e

14. Sul ruolo del monitoraggio quale strumento per mantenere ed eventualmente aumentare i livelli di fiducia nelle relazioni di cooperazione fra attori con interessi distinti cfr., in tema di conflitti ambientali, L. Susskind and J. Cruikshank, *Breaking the impasse. Consensual approaches to resolving public disputes*, Basic Book, 1987.

*fiducia*. La prima colonna mostra il più elevato livello di rilevanza delle risorse informative in concomitanza con strategie inclusive più accentuate (maggiore coinvolgimento degli *stakeholder*), caratterizzate dal ricorso a tecniche di progettazione partecipata. Il livello più basso è, al contrario, connotato dal solo utilizzo di tecniche di comunicazione unidirezionale.

**Figura 2.8** L'apporto delle informazioni nelle fasi di *policy making*

	FASI DEL PROCESSO DI <i>POLICY MAKING</i>					
	Sollevazione del problema	Definizione del problema	Disegno delle soluzioni	Attuazione	Adattamento ai contesti e personalizzazione	Orientamento dei comportamenti
<p style="text-align: center;">ALTO</p> <p style="text-align: center;">↑</p> <p style="text-align: center;">Apporto delle risorse informative ai livelli di coordinamento e fiducia</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">BASSO</p>	<p style="text-align: center;"><b>Costruzione collettiva delle interpretazioni dei problemi</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Consultazioni (processi negoziali on/off)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Processi di monitoraggio e <i>feed back</i> sugli interventi e forme di <i>accountability</i></b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Publicizzazione Informazione istituzionale</b></p>		
	<p>Progettazione partecipata</p> <p>Definizione collettiva delle regole del gioco</p> <p>Condivisione dei <i>framework</i> di riferimento</p> <p>Disegno delle soluzioni e delle modalità di monitoraggio</p>	<p>Gli attori vengono attivati solo sulle soluzioni (per esempio, valutazione di impatto ambientale)</p>	<p>Processi di ascolto</p> <p>Bilancio sociale partecipato</p> <p>Indagini di <i>customer satisfaction</i></p> <p>Sondaggi</p> <p>Bilancio (di rendicontazione) sociale</p>	<p>Marketing</p> <p>Relazioni pubbliche</p> <p>Utilizzo dei media (stampa, tv/radio, sito web)</p> <p>Bilancio di mandato</p>		
	<b>STRATEGIE DI COINVOLGIMENTO DEGLI <i>STAKEHOLDER</i></b>					

P. Fareri, *Rallentare. Note sulla partecipazione dal punto di vista dell'Analisi delle politiche pubbliche*, Milano, Irs, 1998

Il caso della misurazione della performance per la produzione del bilancio sociale di mandato del Comune di Forlì, presentato alla fine di questo capitolo, fornisce un'illustrazione molto eloquente del ruolo centrale che possono giocare le informazioni sulla performance per impostare il dialogo e sviluppare le relazioni tra le amministrazioni pubbliche e i loro *stakeholder*.

Di grande pertinenza per i temi appena affrontati, l'esperienza di Forlì ci offre un esempio istruttivo dell'utilizzo della misurazione della performance nell'elaborazione di una strategia di governo rispetto alle aziende partecipate a cui il Comune ha affidato l'erogazione di servizi in *outsourcing*. Infatti, l'attenzione dedicata ai dati sulla performance dovuta all'avvio del processo di produzione del bilancio sociale ha fatto luce sull'inadeguatezza del sistema di controllo dei servizi esternalizzati. Di conseguenza, l'amministrazione si è fissata l'obiettivo di creare una gestione strategica integrata dei servizi esternalizzati alle società partecipate. Da questa strategia di governo è nata l'idea di creare un'unità amministrativa apposita con funzioni di controllo strategico e operativo dei rilevanti servizi. Ha inoltre avviato l'elaborazione di una serie di strumenti di controllo tali dei contratti di servizi in cui il livello delle prestazioni finanziate è definito, delle carte dei servizi in cui sono esplicitate i standard di performance ai quali gli utenti possono aspettarsi, e degli analisi di *customer satisfaction* per verificare il livello di performance conseguito (cfr. il caso seguente del Comune di Forlì).

## CASO 2

### La misurazione delle strategie nel Comune di Forlì: processi e strumenti<sup>15</sup>

#### Il contesto di riferimento

Il caso presentato nel seguito si inserisce all'interno di un contesto in cui la misurazione della performance, consolidandosi nel tempo, è ormai indissolubilmente intrecciata coi processi decisionali. Il Comune di Forlì ha infatti avviato il controllo di gestione, e il connesso sistema informativo contabile ed extra-contabile, già a partire dal 1995<sup>16</sup>.

Coerentemente con l'evoluzione dei sistemi di misurazione della performance descritto nel capitolo 1, nel corso degli anni il sistema di misurazione a supporto del controllo di gestione, oltre a essersi progressivamente affinato, ha ampliato la gamma degli aspetti di performance misurati. Dapprima, sono state soddisfatte le esigenze conoscitive di carattere operativo. Sono state individuate, in altri termini, quante e quali risorse utilizzavano e, in particolare, cosa producevano, in termini di processi/attività e *output*, le singole unità organizzative. Tali informazioni sono confluite all'interno del Piano esecutivo di gestione (Peg), che costituisce il documento portante del sistema informativo aziendale.

In seguito, la crescente *domanda di informazioni* da parte dei decisori ai livelli organizzativi più elevati, il sistema di misurazione si è gradualmente esteso verso gli elementi di performance più vicini agli aspetti strategici.

In concomitanza con il termine del secondo mandato del sindaco, si è quindi giunti a un articolato sistema di rilevamento degli *output* e *outcome* delle politiche dell'ente, da cui è stato generato il primo bilancio sociale di mandato.

Sono, dunque, due gli elementi che hanno stimolato lo sviluppo di indicatori per le decisioni strategiche:

- da un lato, l'esigenza contingente del sindaco uscente di comunicare alla cittadinanza e, in generale, agli *stakeholder* quanto realizzato durante il mandato politico;
- dall'altro, in un'ottica di sviluppo *bottom up*, la presenza di un sistema informativo consolidato per il controllo di gestione ha agevolato il *salto* verso la misurazione delle strategie.

L'istituzione di una struttura organizzativa ad hoc, l'Unità Controllo Strategico, in staff alla Direzione Operativa (organismo di coordinamento fra le macro-aree della struttura organizzativa e la giunta municipale), ha poi costituito l'elemento chiave di supporto alla realizzazione concreta del nuovo sistema di misurazione, fungendo non solo da coordinatore delle varie strutture organizzative interne, ma anche da coordinatore fra la stessa amministrazione e gli *stakeholder* esterni coinvolti.

La caratteristica principale del sistema di misurazione per le scelte strategiche del Comune di Forlì risiede nella gradualità con cui è stato introdotto, pertanto sarà esposto seguendo le diverse fasi di sviluppo.

15. Per la predisposizione del caso, si ringrazia lo staff dell'Unità Controllo Strategico e Controllo Direzionale del Comune di Forlì, in particolare il dottor Stefano Foschi, Responsabile, la dottoressa Elisabetta Milandri e la dottoressa Lucia Sottoriva. È possibile eseguire il *download* del *Bilancio sociale di mandato* direttamente da internet sul sito: [www.comune.forli.fo.it/contenuti/bilancio](http://www.comune.forli.fo.it/contenuti/bilancio). Il *Piano generale di sviluppo* (Pgs) 2005-2009, aggiornamento 2006 è disponibile a [www.comune.forli.fo.it/contenuti/PianoGenerale](http://www.comune.forli.fo.it/contenuti/PianoGenerale).

16. Il Comune di Forlì ha partecipato anche al progetto pilota del Ministero dell'Interno per il controllo di gestione, a seguito dell'introduzione del D.Lgs. n. 77/1995, negli anni 1996-1998.

### **La prima fase: la predisposizione del bilancio sociale di mandato 1999-2003 (da luglio 2003, a giugno 2004)**

Il primo bilancio sociale di mandato (nel seguito Bsm) è stato predisposto in occasione del termine del secondo mandato del sindaco in carica dal 1993 al 2003, con l'obiettivo di costruire sia un mezzo di comunicazione dei risultati conseguiti, sia uno «strumento fondamentale per gli organi di governo per il controllo strategico sull'attuazione del programma [di mandato]» (Bsm 1999-2003 del Comune di Forlì, p. 6). Il progetto di predisposizione del Bsm è stato curato da un gruppo di lavoro composto dai dirigenti delle macro-aree organizzative, dal responsabile dell'Unità di Controllo Direzionale, e da un team di consulenti universitari.

Il Bsm 1999-2003 si articola in sei *macro-aree strategiche* (Mas) che corrispondono quasi esattamente alle macro-aree della struttura organizzativa interna:

1. Qualità sociale;
2. Cultura, Università, Giovani e Sport;
3. Sicurezza e rapporti col cittadino;
4. Territorio e ambiente;
5. Sistema produttivo locale;
6. Viabilità e mobilità.

Ciò ha agevolato la fase di raccolta e organizzazione dei dati, posto che per ciascuna Mas è stato sufficiente, in questa prima fase, mettere a sistema molti degli indicatori già utilizzati per la predisposizione dei Peg e dei Peg consuntivi. A tali indicatori ne sono poi stati aggiunti altri, da parte dei responsabili delle singole macro-strutture, al fine di rendicontare ulteriori aspetti di performance di carattere strategico ritenuti rilevanti, ma non monitorati annualmente nel Peg.

Le schede di analisi predisposte per ogni programma e incluse nel bilancio sociale di mandato 1999-2003 presentavano informazione relative a:

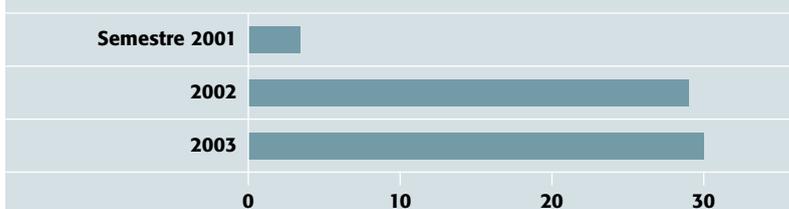
- gli obiettivi rilevanti definiti nel programma di mandato;
- la descrizione degli interventi svolti per raggiungere questi obiettivi, con informazioni sui processi utilizzati e sui prodotti conseguiti messe a confronto con i dati di diversi anni. Queste misure di *output* erano anche accompagnate da un ragionamento esplicitando la catena logica collegando le attività svolte con il raggiungimento dell'obiettivo rilevante (cfr. figura 2.9).

**Figura 2.9 Esempi di misure di *output* incluse nella scheda di analisi di un *progetto* (sostegno alla genitorialità) all'interno di un programma (Politiche familiari e welfare) nel Bsm 1999-2003 del Comune di Forlì (p. 117)**

### Sviluppo del percorso di nascita

Periodo	Gruppi cicogna attivati	Gravidanze raggiunte	Persone coinvolte	Neo-genitorialità
Semestre 2001	3	27	53	22
2002	29	313	641	531
2003	30	292	698	564
<b>Totale</b>	<b>62</b>	<b>632</b>	<b>1.392</b>	<b>1.117</b>

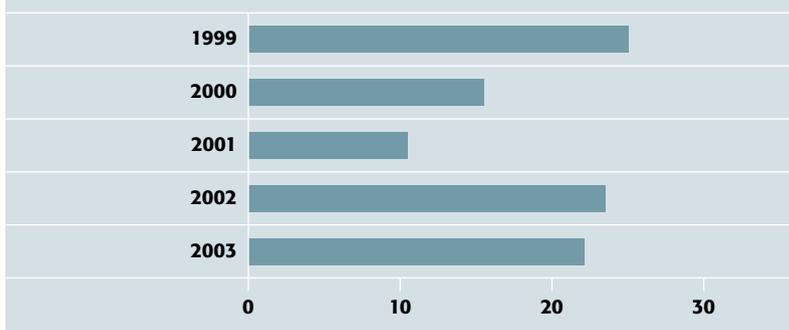
### Gruppi cicogna attivati



### Servizio Mediazione familiare

Anno	Richiesta	Interventi di coppia (colloqui)	Interventi singolo (colloqui)
1999	25	51	10
2000	16	49	31
2001	12	33	15
2002	23	51	26
2003	22	68	32
<b>Totale</b>	<b>98</b>	<b>252</b>	<b>114</b>

### Andamento delle richieste del servizio di Mediazione familiare



Come è stato accennato nella discussione sulle decisioni strategiche e i processi multi-attori nella sezione 3 di questo capitolo, la predisposizione delle informazioni sulla performance dell'amministrazione è stato un punto centrale nello sviluppo dei rapporti con gli *stakeholder* del Comune di Forlì. Infatti, una volta predisposta la bozza di Bsm, contenente gli indicatori proposti dalla struttura organizzativa dell'amministrazione, sono stati individuati i portatori di interessi (gli *stakeholder*) che hanno successivamente partecipato a incontri con il gruppo di lavoro. Gli *stakeholder* sono stati determinati sulla base dei seguenti criteri (Bsm 1999-2003 del Comune di Forlì, p. 13):

- a. *stakeholder* specifici, cioè organismi aventi rilevanza con riferimento a specifiche macro-aree di intervento, fra cui:
  - a1. organismi rappresentativi di specifiche categorie di utenti (consulte, comitati genitori, comitati di quartiere, ecc.),
  - a2. soggetti privati partecipanti o coinvolti nella gestione dei servizi in applicazione dei principi della sussidiarietà orizzontale (associazioni, imprese *non profit*, ecc.),
  - a3. enti o istituzioni che hanno competenze rilevanti con riferimento alle attività o ai servizi oggetto di rendicontazione (istituti scolastici, società di gestione dei servizi pubblici locali, ecc.);
- b. *stakeholder* generali, cioè organismi di rappresentanza generale (dei lavoratori, degli imprenditori e dei consumatori).

Questo processo di confronto e di dialogo con gli *stakeholder* aveva per scopo:

- la condivisione del metodo di lavoro;
- l'esposizione delle strategie adottate e dei risultati da parte dei dirigenti dell'amministrazione<sup>17</sup>;
- l'esame degli indicatori proposti nella bozza di Bsm, in modo che al termine dei lavori è stato quindi possibile integrare gli indicatori presentati dalla struttura organizzativa con quelli suggeriti dagli *stakeholder*;
- la generazione di una valutazione del livello di chiarezza, intelligibilità e completezza delle informazioni contenute nel Bsm da parte dei diversi gruppi di *stakeholder*.

Il *feedback* ottenuto da questo confronto serviva all'amministrazione per tre motivi. Cioè:

- apportare miglioramenti futuri al Bsm per rispondere alle esigenze dell'utilizzatore esterno finale;
- catalizzare l'attenzione degli organi politici e della struttura organizzativa, cioè degli utilizzatori interni, sugli aspetti di performance strategica e sulla loro eventuale problematicità di misurazione;
- raccogliere suggerimenti di miglioramento delle prestazioni per informare le decisioni di programmazione e gestione dei servizi.

17. Allo scopo di non influenzare politicamente i tavoli di discussione, gli assessori non hanno preso parte alle riunioni.

### DIRIGENTE SCUOLE STATALI

Il centro risorse lavora certamente bene nel settore di competenza, ma appare come struttura autoreferenziana e *filantropica* nei confronti delle scuole statali. I servizi educativi per pre-adolescenti, pur positivi nella realizzazione, non garantiscono pari opportunità agli utenti di tutte le scuole. Ottimo il servizio atelier per qualità offerta e modalità di relazione con le scuole.

### CNA - CONFESERCENTI - CONFARTIGIANATO

Sufficiente la valutazione delle progressive domande accolte (fascia da 0-6), non buona in rapporto alle richieste (1.081/810). Dopo il lavoro e la casa, i bimbi e gli anziani rappresentano un problema importante e diffuso. Continuare come si sta facendo con sinergie con privati, incentivandole, impegnandosi per coprire le richieste almeno nel rapporto (2.719 bimbi 0-3 rispetto domande 1.011 = 37,18%).

### DIRIGENTE SCUOLE STATALI

Il servizio refezione scolastica necessita di maggiore controllo di qualità e una valutazione costi/benefici a più variabili, non solo quantitative. L'organizzazione del servizio pre e post scuola è efficace: potrebbe essere studiato uno strumento di valutazione ad hoc per i servizi per l'accesso da sottoporre agli utenti. Per gli stranieri le azioni in atto sono insufficienti: manca una reale integrazione pianificata delle risorse e delle competenze, nonché un coordinamento dei tanti servizi che si occupano del problema.

### CNA - CONFESERCENTI - CONFARTIGIANATO

Strategia condivisibile. Manca un'informazione sull'accordo di programma, e in termini numerici e qualitativi delle attività svolte.

**Infine i commenti ricevuti hanno anche messo in rilievo l'approvazione e l'utilità per gli *stakeholder* della misurazione e la rendicontazione della performance. Per esempio:**

### CNA - CONFESERCENTI - CONFARTIGIANATO

I servizi educativi sono ottimi e debbono essere diffusi a tutti. Oggi non serve tanto istruire, bisogna *educare*. Quando ci si mette in gioco costantemente con concetti come *autovalutazione come risorsa, indicatori di efficacia, sperimentazione e progetti pilota*: vuol dire che si sta lavorando con passione, entusiasmo, con sacrificio. I risultati ci sono e sono visibili; bisogna continuare su questa strada andando anche oltre alle scuole elementari.

### CNA - CONFESERCENTI - CONFARTIGIANATO

Gli obiettivi e i numeri parlano da soli, un buonissimo successo, non abbassiamo mai la guardia, adottiamo sempre logiche di autovalutazione del nostro operato. Il cardine culturale della famiglia va difeso, aiutato ed esportato in una comunità municipale di famiglie.

1. Gli esempi citati sono ripresi dalla scheda di valutazione degli *stakeholder* relativa al programma *Politiche familiari e welfare* nel bilancio sociale di mandato 1999-2003 del Comune di Forlì, pp. 127-128.

Pur essendo difficile quantificarne l'entità, per quanto concerne le sei Mas nel Bsm 1999-2003 sono presenti oltre 450 indicatori, di cui la gran parte (circa 300, cioè i 2/3) sono configurabili come indicatori di *output*, mentre quasi tutti i rimanenti sono di processo e/o di *input*. Per alcuni aspetti della gestione dell'ente, semplici indicatori potrebbero non essere sufficienti o, addirittura, potrebbero essere fuorvianti in merito alla rappresentazione di una realtà complessa. Questo è il caso delle opere pubbliche, per le quali si è scelto di raccontare verbalmente la loro storia attraverso la descrizione breve di alcuni elementi chiave (per esempio: l'approvazione dell'investimento, la modalità di finanziamento, la descrizione dell'opera, gli obiettivi da raggiungere, i tempi di realizzazione previsti e attuati e il livello di realizzazione dell'obiettivo).

Sono solo 13 gli indicatori di *outcome*, quasi tutti concentrati nella Mas *Territorio e ambiente*.

Il Bsm si è poi soffermato, in termini di misurazione, sugli aspetti connessi alla struttura organizzativa (individuando misure specifiche attinenti alle risorse umane e alle società partecipate) sugli aspetti socio-demografici (esponendone i principali indicatori) e sulle politiche di bilancio (utilizzando alcuni indicatori finanziari e confrontando longitudinalmente i macro-aggregati di entrata e di spesa in valore assoluto). L'inclusione di questi dati è stata importante perché fornivano preziosi elementi per capire il contesto in cui sono state realizzate le attività dell'ente, di cui occorre tenere conto nella formulazione dei giudizi sull'adeguatezza della performance conseguita.

Infine, il Bsm 1999-2003 ha studiato, attraverso l'applicazione di un modello economico, gli effetti in termini di valore aggiunto e occupazione attivati dalle spese effettuate dall'amministrazione comunale (la tabella finale è riportata nella figura 2.10).

**Figura 2.10**    **Gli effetti in termini di valore aggiunto e occupazione attivati dalle spese effettuate dall'amministrazione comunale nel Bsm 1999-2003 del Comune di Forlì (p. 87)**

**C. Gli effetti per le branche produttive**

Gli effetti complessivi sopra esaminati sono in realtà il frutto di come l'attivazione a monte si è distribuita sulle singole branche produttive. Ricordiamo che l'attivazione a monte qui presa in esame non considera solo i processi moltiplicativi che avvengono tramite l'acquisto degli *input* produttivi, ma anche quelli che avvengono tramite il consumo del reddito che viene percepito attraverso la partecipazione al processo produttivo. L'effetto moltiplicativo locale sarà tanto più forte quanto più l'attivazione si rivolge a settori locali (commercio, servizi alla persona, ...) o a settori in cui la produzione locale è altamente competitiva.

**segue** **Figura 2.10**

	Investimenti	Spesa corrente	Totale	Investimenti %	Spesa corrente %	Totale %
Agricoltura, caccia e silvicoltura	524,5	1.578,7	2.103,2	2,0	2,5	2,3
Pesca, piscicoltura e servizi connessi	11,9	33,3	45,2	0,0	0,1	0,0
Estrazione di minerali energetici	60,6	154,6	215,2	0,2	0,2	0,2
Estrazione di minerali non energetici	1.015,8	32,4	1.048,2	3,8	0,1	1,2
Alimenti, bevande e tabacco	387,1	1.183,6	1.570,7	1,4	1,8	1,7
Tessili e abbigliamento	257,7	742,6	1.000,3	1,0	1,2	1,1
...	...	...	...	...	...	...
Prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	1.701,1	306,2	2.007,3	6,4	0,5	2,2
Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo	821,8	530,5	1.352,3	3,1	0,8	1,5
Macchine ed apparecchi meccanici	505,2	195,0	700,2	1,9	0,3	0,8
...	...	...	...	...	...	...
Produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas e acqua	610,5	1.411,1	2.021,6	2,3	2,2	2,2
Costruzioni	727,5	900,4	1.627,9	2,7	1,4	1,8
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazioni	3.355,8	9.278,9	12.634,7	12,5	14,5	13,9
Alberghi e ristoranti	868,4	2.847,0	3.715,4	3,2	4,4	4,1
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	2.383,1	6.840,0	9.223,1	8,9	10,7	10,1
Intermediazione monetaria e finanziaria	781,3	3.399,1	4.180,4	2,9	5,3	4,6
Informatica, ricerca e altre attività	4.979,4	10.595,0	15.574,4	18,6	16,5	17,1
Pubblica amministrazione e difesa	116,0	145,9	261,9	0,4	0,2	0,3
Istruzione	484,4	528,4	1.012,8	1,8	0,8	1,1
Sanità e altri servizi sociali	203,7	4.816,1	5.019,8	0,8	7,5	5,5
Altri servizi pubblici, sociali e personali	923,7	6.160,7	7.084,4	3,4	9,6	7,8
Attività immobiliari e noleggio (locazione fabbricanti)	4.201,3	8.847,3	13.048,3	15,7	13,8	14,3
<b>Totale</b>	<b>26.780,2</b>	<b>64.164,3</b>	<b>90.944,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Come si vede una parte rilevante della attivazione a monte riguarda attività di servizio che in genere hanno un'alta probabilità di risiedere in loco o, comunque, abbastanza vicine (commercio, servizi alle imprese e locazione fabbricanti). Nel caso degli investimenti invece un peso rilevante hanno anche i materiali da costruzione (estrazione minerali non energetici e prodotti della lavorazione dei minerali non metalliferi), i quali sono spesso prodotti abbastanza omogenei e facilmente reperibili in luoghi non distanti. Proprio questa natura del processo di attivazione fa sì che l'effetto locale sia alquanto elevato, aggiungendosi all'effetto diretto che è ovviamente tutto locale.

## **La seconda fase: la predisposizione del primo Piano generale di sviluppo, 2005-2009 (da luglio a dicembre 2004)**

La nuova Amministrazione insediatasi successivamente alle elezioni del giugno 2005, ha proseguito, affinandolo, il lavoro iniziato dalla precedente legislatura.

Per specifica volontà del sindaco, è stato predisposto il primo *Piano generale di sviluppo* (nel seguito, Pgs), previsto anche dallo statuto comunale come principale elemento di programmazione strategica. Dopo aver elaborato la proposta metodologica, la direzione operativa ha dato vita al processo che ha portato all'approvazione del Pgs 2005-2009 il 22 dicembre 2004 e che si è articolato nelle seguenti tre fasi:

1. innanzitutto le linee programmatiche approvate in sede di primo insediamento del nuovo consiglio municipale, sono state tradotte in *programmi*, cioè i principali temi strategici del programma elettorale; la definizione dei *programmi* ha richiesto la partecipazione attiva degli assessori, che hanno provveduto a fornire descrizioni più articolate per ciascuno;
2. i *programmi* sono stati, poi, suddivisi in *progetti*, sempre coinvolgendo gli assessori, sulla base delle diverse tipologie di intervento e/o di utenze a cui sono rivolti gli obiettivi;
3. attraverso la partecipazione dei dirigenti, sono poi state individuate le *azioni strategiche* collegate ai progetti in relazione alle attività da svolgere a essi connesse.

Operando in questa direzione, i diversi ambiti di intervento in cui si articola la strategia dell'ente sono stati riorganizzati su tre livelli anziché solo su due, come avvenuto per la predisposizione del Bsm 1999-2003. Tale struttura individua 5 *programmi*, 35 *progetti* e 153 *azioni strategiche*. A ciascuna *azione strategica* i dirigenti hanno attribuito una descrizione in cui sono espresse, per lo più, generiche finalità strategiche, non obiettivi. Nella prima versione del Pgs, infatti, è stata volutamente evitata ogni individuazione di obiettivi che potesse generare effetti di rifiuto da parte degli organismi politici, non ancora pienamente abituati a fissare precise mete per il medio-lungo termine. Un esempio di questo tipo di descrizione dei risultati attesi è riportato nella figura 2.11.

**Figura 2.11** Esempio di scheda descrizione-risultati attesi per azioni strategiche del Pgs 2005-2009 del Comune di Forlì (p. 26)

Progetto strategico/ Azioni strategiche	Descrizione (risultati attesi)	Periodo di attuazione	Enti esterni coinvolti	Responsabile politico	Azioni collegate
<b>La qualità dello sviluppo economico</b>					
<b>Il sistema delle imprese</b>					
Sistema produttivo	<p>Al centro dell'azione istituzionale futura va posta la questione dell'innovazione, dell'internazionalizzazione e della dimensione strategica delle imprese puntando sulla qualità del nostro sistema produttivo</p> <p>Occorre rafforzare le relazioni fra sistema universitario e sistema delle imprese. È opportuno incentivare la formazione di nuove imprese da parte di neo-laureati (<i>spin-off</i> universitario) attraverso modalità che possono essere mutate, sia pure con obiettivi diversificati, dall'esperienza consolidata del <i>Fondo per l'occupazione</i></p> <p>Sostenere e favorire le imprese fortemente orientate alla specializzazione tecnologica e all'innovazione</p> <p>L'avvio di imprese innovative, orientate alla ricerca, all'introduzione di nuove tecnologie, all'erogazione di servizi innovativi, rappresenta un valore aggiunto di per sé, ma molto di più in termini di <i>fertilizzazione</i> complessiva dell'intero tessuto economico</p>	2005-2009	Università Fondazione Cassa di Risparmio Camera di Commercio Industria Agricoltura Artigianato Associazioni di categoria Banche C.I.S.E.	Assessore	

La bozza di Pgs 2005-2009 è stata distribuita agli *stakeholder* (gli stessi invitati a partecipare alla predisposizione del Bsm 1999-2003) al fine di stimolarne il coinvolgimento in preparazione a un incontro fra questi, il sindaco e gli assessori. Le richieste di integrazione raccolte durante la riunione, sia sull'aspetto informativo sia in merito ai contenuti, sono state in gran parte recepite in sede di delibera d'approvazione.

### La terza fase: la stesura del bilancio sociale annuale 2004 (da giugno ad agosto 2005)

In concomitanza con l'approvazione del rendiconto 2004 (giugno 2005) i tempi sono diventati maturi, in ottemperanza alla volontà dell'amministrazione di realizzare compiutamente tutto il ciclo di programmazione e controllo, per la stesura della prima rendicontazione annuale sullo stato d'avanzamento delle strategie dell'ente. L'Unità Controllo Strategico (ex Controllo Direzionale) ha quindi costituito il gruppo per la redazione del primo *Bilancio sociale annuale* (nel seguito, Bsa), totalmente composto da soggetti interni all'ente, seguendo il metodo già sperimentato per il Bsm 1999-2003, con l'unica eccezione rappresentata dalla presenza del Pgs.

Il Bsa 2004 segue la stessa struttura per *programmi-progetti*<sup>18</sup> del Pgs 2005-2009, anche se il riferimento è a un esercizio finanziario di competenza della nuova amministrazione solo per metà (da metà giugno a dicembre)<sup>19</sup>. Rispetto al precedente Bsm, è stata omogeneizzata l'esposizione delle informazioni per ciascun *progetto*, secondo il seguente schema:

- azioni strategiche già realizzate e da realizzare negli anni di mandato rimanenti;
- indicatori relativi alle risorse finanziarie e umane impiegate nell'esercizio cui si riferisce il Bsa (vale a dire indicatori di *input*);
- indicatori di processo, *output* e *outcome*.

Complessivamente, gli indicatori riportati nel Bsa 2004 sono oltre 600, di cui 400 di *output*. È opportuno notare l'aumento significativo del numero di indicatori di *outcome* rispetto al primo Bsm, che arriva a ben 40, prevalentemente nelle aree riguardanti l'ambiente e i servizi sociali (i circa 160 rimanenti riguardano indicatori di *input* e di processo). Un esempio dell'informazione sugli *outcome* incluse nella scheda-progetto del Bsm 2004 è riportata in figura 2.12 nelle pagine seguenti.

18. La struttura per *programmi-progetti* sostituisce, pertanto, la precedente struttura per *Mas-programmi* utilizzata nel Bsm 1999-2003.

19. È stato scelto di strutturare il Bsa 2004 nei nuovi programmi e progetti definiti dal Pgs 2005-2009 per poter essere utilizzato come «primo documento per la valutazione sullo stato di attuazione degli impegni elettorali che il Sindaco ha preso nei confronti della cittadinanza» (Bsa 2004 del Comune di Forlì, p. 13).

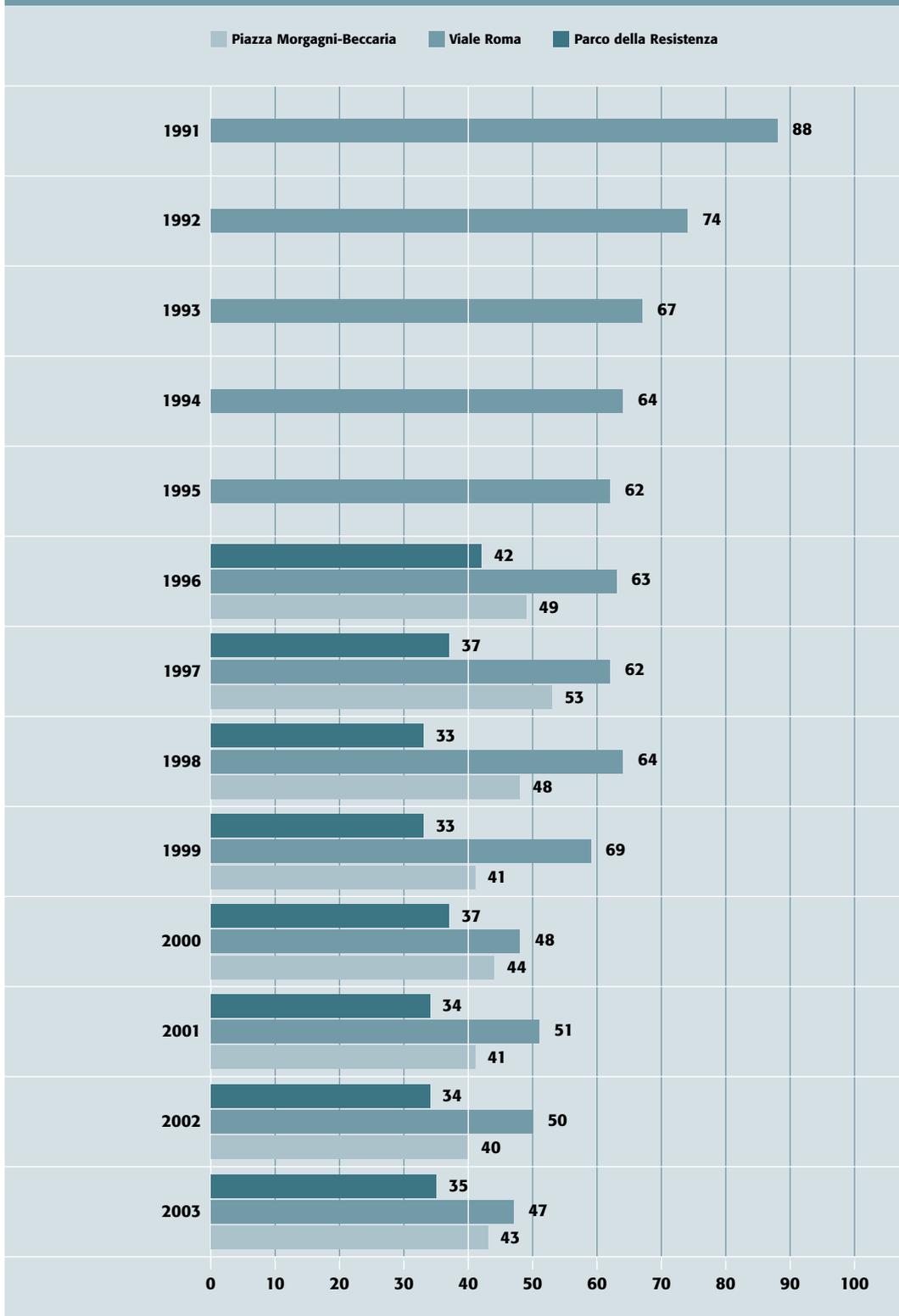
**Figura 2.12** Esempio di indicatori di *outcome* utilizzati per misurare le *azioni strategiche* di un *programma* del Bsa 2004 del Comune di Forlì (p. 131)

Progetto 4.5 Tutela dell'ambiente				
Inquinamento	Stazioni	2002	2003	2004
<b>PM10</b>				
Concentrazione media annua ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )	Parco della Resistenza	45	–	28
	Piazza Beccaria	–	46	43
<b>PM10</b>				
Giorni di superamento valore limite per la protezione della salute umana*	Parco della Resistenza	91	–	33
	Piazza Beccaria	–	117	88
<b>NO<sub>2</sub> (Biossido di azoto)</b>				
Concentrazione media annua ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) (media sulle tre stazioni)	Parco della Resistenza	34	35	–
	Viale Roma	50	57	–
	Piazza Beccaria	40	43	–
<b>NO<sub>2</sub></b>				
Giorni di superamento livello allarme	Parco della Resistenza	–	0	–
	Viale Roma	–	0	–
	Piazza Beccaria	–	0	–
<b>O<sub>3</sub> (Ozono)</b>				
Numero di giorni in cui la media sulle 8 ore ha superato il valore bersaglio per la protezione salute umana previsto per il 2010**	Parco della Resistenza	24	57	Non disponibile

\* Quale valore limite per la protezione della salute umana è stato considerato quello in vigore dal 2005, ovvero  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (per il 2002 era pari a  $65 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , decrescendo di  $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  ogni anno). Tale superamento è consentito al massimo per 35 giorni all'anno

\*\* Il valore bersaglio per la protezione della salute umana previsto per il 2006 calcolato sulla media delle 8 ore è pari a  $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Tale superamento è consentito al massimo per 25 giorni all'anno

## Concentrazione media annua ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )



Oltre alla rendicontazione per programmi e progetti, il Bsa 2004 propone altre tre aree di rendicontazione: le risorse umane, le risorse finanziarie (così come proposto nel precedente Bsm 1999-2003) e *Il Comune come Holding*. Quest'ultimo aspetto risulta di particolare rilievo per un'amministrazione comunale, come quella di Forlì, in cui è stato sposato in pieno il modello mediante il quale l'ente affida la gestione dei servizi pubblici a società delle quali detiene quote (di maggioranza o meno) di proprietà.

Infine, in una logica di gestione del network di aziende che opera per la produzione dei servizi pubblici comunali, sono stati individuati i cosiddetti *attori esterni coinvolti nell'attuazione delle politiche dell'ente* per ciascuna delle 72 azioni strategiche (sulle 153 complessive) che richiedono il coordinamento dell'ente con soggetti esterni.

Ancora una volta il coinvolgimento degli *stakeholder* è stato utile per raccogliere proposte sugli indicatori da includere in modo da arrivare a una visione condivisa della performance e del modo per misurarla.

## Gli indicatori proposti dagli stakeholder

CNA - CONFESERCENTI - CONFARTIGIANATO - CONFCOMMERCIO

Una politica a sostegno dello sviluppo economico si compone di una serie di azioni concatenate, coerenti tra loro, finalizzate a creare le condizioni più favorevoli allo sviluppo del tessuto economico e sociale.

L'Amministrazione comunale sicuramente avrà compiuto scelte sui seguenti temi.

### 1. La pianificazione dell'uso del suolo e l'attuazione delle previsioni urbanistiche

#### INDICATORI

- Superficie territoriale (in kmq al lordo delle urbanizzazioni) destinata dal Prg/Psc ad attività produttive
- Incidenza delle aree previste per attività artigianali sul totale delle aree produttive (kmq di superficie fondiaria con lotti inferiori a ... kmq sul totale kmq di superficie fondiaria a uso produttivo)
- Superficie territoriale (in kmq al lordo delle urbanizzazioni) per insediamenti produttivi attuata, con piani particolareggiati approvati, sul totale della superficie territoriale prevista dal Prg/Psc per attività produttive

### 2. La semplificazione procedurale e la burocratizzazione della macchina amministrativa

#### INDICATORI

- Durata media del processo amministrativo su tipologie campione

### 3. L'incentivazione economica

#### INDICATORI

- Incidenza fondi destinati all'imprenditoria sul bilancio comunale
- Numero di soggetti beneficiari a qualunque titolo di incentivi economici e importo medio dell'incentivo
- Classificazione dei contributi per tipologia intervento (neoimprese, innovazione, imprenditoria femminile, ecc.) con relative incidenze

#### 4. L'infrastrutturazione per lo sviluppo economico

##### INDICATORI

- Tempi di percorrenza di alcuni itinerari campione (in chiave comparata su base anni precedenti)

#### 5. Il sistema dei tributi e delle tariffe

##### INDICATORI

- Aliquote e gettito proveniente dal sistema delle imprese sulle principali imposte comunali (in chiave comparata con altre amministrazioni comunali omogenee in regione e fuori regione)
- Tariffe relative ai servizi: importi assoluti e incidenza della parte a carico delle imprese sui ricavi totali)

Fonte: Scheda di valutazione degli *stakeholder* del Bsa 2004 del Comune di Forlì

Peraltro gli *stakeholder* erano invitati a esprimere un giudizio sui risultati conseguiti rispetto a ciascun programma. A ciascun portatore di interessi è stato richiesto di esprimere una valutazione sintetica su una scala da 1 (scarso) a 5 (ottimo), segnalando eventuali suggerimenti per il miglioramento dell'azione futura dell'amministrazione. Questi contributi hanno permesso al Comune di raccogliere informazioni importanti sulle aspettative degli *stakeholder* per quanto riguarda la performance dell'amministrazione.

#### **La quarta fase: l'aggiornamento 2006 del Piano generale di sviluppo 2005-2009 (da ottobre a dicembre 2005)**

Come ogni piano strategico, il Pgs 2005-2009 è stato aggiornato, a cura dell'Unità Controllo Strategico, a dicembre 2005 al fine di prendere in considerazione le modificazioni ambientali intervenute dalla prima stesura, l'eventuale modifica delle priorità politiche e gli obiettivi già realizzati.

I punti di partenza del percorso di rielaborazione del Pgs sono due:

- a. la Delibera consiliare di ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi (ex art. 193, comma 2);
- b. il Bsa 2004.

L'aggiornamento del Pgs ha, inoltre, riguardato la ri-formulazione delle *azioni strategiche*, che sono state ridotte da 153 a 100. Infine, è stata data maggiore enfasi sui rapporti interistituzionali, informando circa i vari strumenti di partecipazione e pianificazione negoziata (nonché i relativi soggetti promotori) coinvolti in ciascun progetto.

Così come per il Pgs originario, durante la fase di aggiornamento è stata realizzata una sessione di confronto con gli *stakeholder*.

La struttura del documento risulta semplificata rispetto alla prima

versione del Pgs 2005-2009. Ciascuno dei cinque programmi è suddiviso in tante schede quanti sono i progetti. Per ciascun progetto sono riportati i seguenti elementi:

- numero e titolo;
- azioni strategiche (codice, denominazione, descrizione, periodo di realizzazione, responsabile ed eventuali note);
- risorse finanziarie (correnti e di investimento, limitate ai tre anni successivi<sup>20</sup>);
- strumenti di pianificazione negoziata e di partecipazione (strumento, obiettivi, durata accordo, soggetti esterni coinvolti, risorse aggiuntive da enti esterni);
- altre partnership possibili;
- *stakeholder*;
- indicatori.

Gli indicatori del Pgs 2005-2009 aggiornato al 2006 sono stati individuati dall'Unità Controllo Strategico, recependo in pieno le indicazioni degli *stakeholder* nella fase di consultazione avvenuta per la predisposizione del Bsa 2004 (e ivi riportate). La loro indicazione all'interno delle schede, senza l'assegnazione di specifici obiettivi, è stata compiuta allo scopo di *abituarne* gradualmente gli organi politici e i diversi *stakeholder* interessati, alla misurazione ex ante dei risultati da conseguire.

#### **La quinta fase (attuale): il Bilancio sociale annuale 2005**

Attualmente è in fase di predisposizione il Bsa 2005. Tale documento verrà predisposto sulla base della struttura del Pgs 2005-2009 aggiornato al 2006, e della procedura già realizzata per la redazione del Bsa 2004.

#### **L'utilizzo delle informazioni strategiche: l'impatto all'interno e all'esterno dell'ente**

I decisori delle strategie dell'ente hanno a disposizione una varietà di informazioni sempre più articolata e sempre più rispondente ai bisogni per decidere su basi razionali. Il dibattito politico fra minoranza e maggioranza, fra attori interni ed esterni, è in misura crescente fondato sulla conoscenza dei fatti storici, attuali e prospettici esaminati attraverso gli indicatori.

Volendo individuare alcuni esempi concreti dell'impatto di ciò che può essere definito come il nuovo processo di misurazione strategica, all'interno e all'esterno dell'Amministrazione comunale di Forlì, è possibile affermare che:

- a. a livello interno, è emersa la consapevolezza della totale inadeguatezza del sistema di controllo dei servizi affidati in *outsourcing* alle società partecipate e al mondo imprenditoriale privato;
- b. a livello esterno, alcuni *stakeholder* hanno iniziato a chiedersi come vengono spese le risorse e, più in generale, come leggere il bilancio dell'ente locale.

20. In queste prime fasi di elaborazione del Pgs, tali valori sono quelli desumibili dalla parte finanziaria della *Relazione previsionale e programmatica*, il cui valore informativo, nel caso del Comune di Forlì, è stato totalmente superato dal Pgs.

## L'impatto all'interno dell'ente

Come accade nella gran parte dei comuni di medio-grandi dimensioni, anche a Forlì una buona parte di servizi comunali sono gestiti attraverso società esterne (partecipate e non). Spesso questi rivestono un'importanza strategica di primo piano, ma la loro misurazione avviene in un ambito diverso rispetto all'ente locale. Specialmente in fase di predisposizione del primo Bsm 1999-2003 in cui, come è stato detto, gran parte del lavoro è stato dedicato alla riorganizzazione a sistema degli indicatori già utilizzati per la predisposizione dei Peg e Peg consuntivi, la scarsità o mancanza di informazioni per i servizi in *outsourcing* è emersa in modo inequivocabile. Se è vero che il controllo di gestione, di cui il Peg rappresenta la massima espressione all'interno del Comune di Forlì, è finalizzato alla guida delle unità organizzative dell'ente affinché producano servizi efficienti ed efficaci, è vero anche che la produzione dei servizi in *outsourcing* non è più un fatto di pertinenza dell'ente, pertanto il controllo di gestione può ampiamente ignorarli e demandare il loro governo al controllo strategico e agli strumenti di *governance* tipici delle aziende partecipate.

L'Amministrazione comunale, al tempo sprovvista di un sistema di *governance* delle aziende partecipate, ha quindi iniziato, a partire dal 2003, un percorso parallelo che ha coinvolto tutta l'Amministrazione. Sono stati costituiti una apposita unità Partecipazioni societarie, in staff alla direzione operativa, e due gruppi di lavoro: il Comitato per la *governance* (composto da: sindaco, coordinatore della direzione operativa, direttore Area Finanziaria, direttore Area Servizi interni e responsabile unità Partecipazioni societarie) con funzioni di indirizzo e controllo strategico e che collabora con la giunta municipale, e il *team* delle Partecipate (composto da: responsabile unità Partecipazioni societarie e i responsabili delle unità organizzative competenti in relazione alle attività svolte dalle società partecipate), con funzioni di controllo operativo.

Nell'ottica della gestione strategica integrata dei servizi esternalizzati alle società partecipate, tali gruppi di lavoro e la stessa unità Partecipazioni societarie hanno posto particolare attenzione, fra gli altri, ai seguenti aspetti:

- definizione degli obiettivi da assegnare alle società partecipate in relazione agli indirizzi del consiglio e della giunta municipale;
- valutazione di carattere strategico dei *report* sulle attività e sul bilancio predisposti dalle società partecipate;
- definizione dei contratti di servizio, delle carte dei servizi e delle analisi di *customer satisfaction*;
- elaborazione di *report* economico-finanziari e sulle attività delle società partecipate;
- supporto al controllo di gestione sui contratti di servizio;
- analisi di *benchmarking* dei servizi esternalizzati.

Contemporaneamente, sono stati avviati alcuni gruppi di lavoro allo scopo di studiare modelli tipo e linee guida per la predisposi-

zione dei contratti di servizio, delle carte dei servizi e per la predisposizione delle analisi di *customer satisfaction* per tutti i servizi in *outsourcing* (gestiti sia da società partecipate, sia da altri soggetti esterni).

In pochi anni, il Pgs è quindi divenuto lo strumento principale per il coordinamento fra l'ente locale e le società partecipate. Le commissioni consiliari utilizzano in modo crescente il Pgs e il Bsa per valutare l'operato delle società partecipate rispetto alle finalità strategiche dell'Amministrazione comunale. Assessori e consiglieri possono fare affidamento su documenti che danno una visione unitaria delle strategie dell'ente, ivi ricompresi i cosiddetti bracci operativi (le partecipate), ed è oramai divenuta abitudine diffusa la distribuzione del Pgs e del Bsa durante i vari incontri con gli interlocutori esterni.

### L'impatto all'esterno dell'ente

I processi inclusivi di coinvolgimento alla predisposizione dei documenti di programmazione e rendicontazione delle strategie, hanno dato vita, in alcuni casi, a una maggiore attenzione ai conti pubblici da parte di alcuni *stakeholder*. In particolare, l'Associazione Confartigianato di Forlì, dimostratasi particolarmente attiva nei tavoli di lavoro per la predisposizione dei Bsm, Bsa e Pgs, ha richiesto all'università<sup>21</sup> uno specifico studio sui bilanci del comune capoluogo e dei quattordici comuni limitrofi per conoscere le modalità di utilizzo delle risorse aggiuntive richieste alla cittadinanza attraverso l'imposizione fiscale addizionale Irpef. Alla presentazione dello studio è stato dedicato l'intero convegno annuale dell'Associazione, a cui è stata invitata l'Amministrazione comunale di Forlì (oltre alle altre coinvolte nell'indagine) al fine di potersi confrontare sui dati presentati. Allo stato attuale, la stessa Associazione sta predisponendo un calendario di seminari per insegnare ai propri associati a leggere il bilancio della pubblica amministrazione locale.

### Punti di forza e di debolezza dell'esperienza di Forlì

Il caso mostra diversi punti di forza:

- *vi è una spinta alla misurazione dal basso*: il controllo strategico, entro il quale si inseriscono i documenti di Pgs, Bsa e Bsm, nasce trainato dall'esperienza positiva del controllo di gestione come processo per governare l'amministrazione ma che di per sé non è sufficiente, in quanto eccessivamente focalizzato sul breve termine;
- *la misurazione strategica è introdotta con gradualità*: partendo dagli indicatori utilizzati dal controllo di gestione (indicatori Peg) è stato sviluppato il primo set di misuratori; gli indicatori sono poi vagliati e integrati periodicamente dagli *stakeholder*; mentre precedentemente l'ottica della misurazione era solo ex post, più recentemente, su impulso dell'Unità Controllo Strategico, si sta tentando il passaggio anche alla misurazione ex ante; infine, aumenta gradualmente l'importanza degli indicatori di risultato e di *outcome* rispetto a quelli di *input/processo*;

21. Lo studio è stato condotto dal gruppo di lavoro Osservatorio Bilanci & Servizi Enti Locali del Cresem, Alma Mater Studiorum Università di Bologna, sede di Forlì, reperibile all'indirizzo [www.cresem.com](http://www.cresem.com), sezione Osservatorio - Servizi online.

- *vi è un coinvolgimento mirato e graduale degli stakeholder*: inizialmente gli *stakeholder* erano individuati per Mas; via via gli *stakeholder* sono stati differenziati in base alla loro natura di soggetti esterni all'ente e soggetti che, unitamente all'ente, partecipano *in partnership* alla erogazione dei servizi pubblici comunali; infine, gli *stakeholder* (esterni e *in partnership*) sono stati individuati in base alla loro pertinenza rispetto a ciascun progetto strategico; gli *stakeholder* dapprima sono stati chiamati per fornire la propria valutazione in merito alla chiarezza e completezza delle informazioni contenute nei *report* strategici e per suggerire integrazioni, quindi sono stati coinvolti nella definizione delle strategie (Pgs) e per fornire valutazioni di merito rispetto a quanto realizzato dall'ente (Bsa).

Ciò nonostante, sono presenti alcuni punti di debolezza:

- *sono ancora poco sviluppati i misuratori dell'impatto sociale (indicatori di outcome)*: a eccezione di alcuni aspetti (l'ambiente e, in parte, lo sviluppo sociale) gli indicatori di *outcome* sono ancora poco utilizzati, anche se l'amministrazione si rivela molto attenta ai risultati che scaturiscono dalle statistiche annuali sulla qualità della vita (*Il Sole 24 Ore, Italia Oggi*);
- *la misurazione non sempre è trasversale a più settori organizzativi*: le Mas, prima, e i *programmi*, ora, sono stati strutturati in modo tale da coincidere con le diverse macro-aree organizzative dell'ente: in questo modo si tende a privilegiare la visione interna (organizzativa) anziché quella esterna (di soddisfazione dei vari bisogni pubblici locali), così come è stato evidenziato anche da alcuni *stakeholder*;
- *non sempre vi è corrispondenza fra misuratori ex ante e misuratori ex post*: tale aspetto è essenzialmente dovuto alla gradualità con cui si sta introducendo il controllo strategico;
- *la produzione del Bilancio sociale di mandato non è tempestiva rispetto al ciclo di pianificazione strategica*. La sessione di programmazione strategica dell'anno  $x$  è formalmente anticipata rispetto a quella di rendicontazione dell'anno  $(x-1)$ : tale aspetto, anche se è puramente formale (ciò in quanto la conoscenza dei risultati della gestione dell'anno  $(x-1)$  avviene in sede di ricognizione dei programmi ex art. 193, comma 2), è conseguente al fatto che l'aggiornamento del Pgs per gli anni dall' $x$  in avanti viene approvato entro dicembre dell'anno  $(x-1)$ , mentre il Bsa  $(x-1)$  è approvato dopo il mese di giugno dell'anno  $x$ ; quindi, per esempio, risulta che il Pgs 2006-2009 è stato approvato prima del Bsm 2005.

# 3. La misurazione delle performance per migliorare la programmazione operativa e l'erogazione dei servizi

## 3.1 Tradurre le strategie in decisioni operative

L'obiettivo di questo capitolo è di evidenziare il contributo delle misurazioni delle performance per migliorare l'efficienza e la qualità delle attività dell'amministrazione e dei servizi erogati. Si tratta di decisioni operative sulla concreta implementazione e attuazione delle strategie definite in sede di pianificazione strategica nonché di assicurare un'efficace attività di controllo.

Secondo la matrice *funzioni/decisioni*, discussa in precedenza, le decisioni relative all'attuazione e all'implementazione delle politiche e strategie si collocano tra il tipo di decisioni operative e la funzione di gestione (quadrante 4). La ricerca di efficienza passa attraverso l'utilizzo di strumenti di programmazione e le scelte gestionali delle singole attività. È evidente, però, che le misure di performance ottenute nella fase di supervisione e controllo (quadrante 3) costituiscono la base informativa per l'assunzione di tali decisioni, e permettono all'organizzazione di fronteggiare efficacemente le difficoltà della produzione ed erogazione dei servizi.

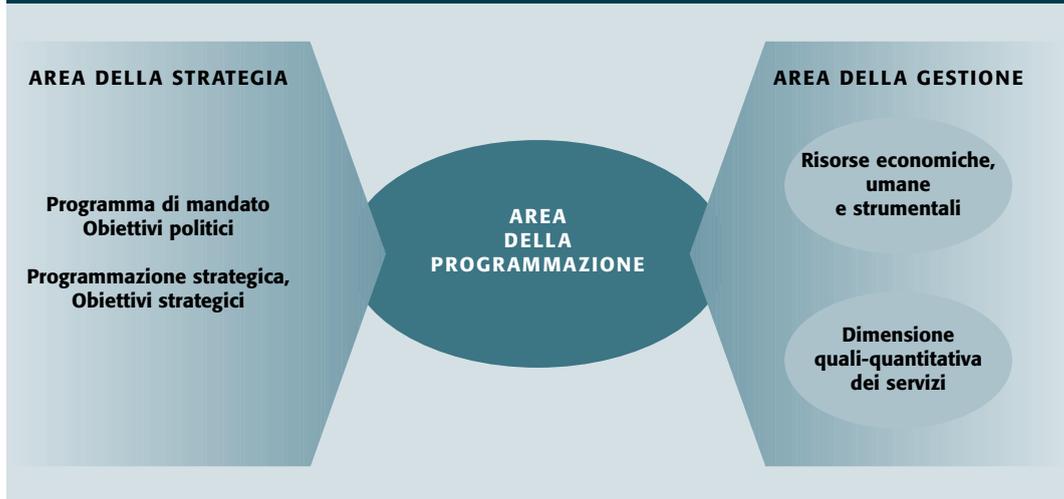
**Figura 3.1** Matrice *Funzioni e tipo di decisioni* nei processi attuativi delle politiche pubbliche

Tipo di decisioni Tipo di funzioni	DECISIONI STRATEGICHE	DECISIONI OPERATIVE
<b>GOVERNO</b> (legittimazione politica e sociale)	<p style="text-align: center;"><b>1</b></p> Definizione delle missioni e delle priorità Innovazioni sulle politiche Analisi dell'utilità delle politiche Sviluppo delle Reti <b>Capitanare</b>	<p style="text-align: center;"><b>3</b></p> Supervisione Controllo <i>Auditing</i> Anticipare i problemi Reagire velocemente alle difficoltà <b>Nostramo</b>
<b>GESTIONE</b>	<p style="text-align: center;"><b>2</b></p> Efficacia delle operazioni rispetto a obiettivi e problemi <b>Tenere il timone</b>	<p style="text-align: center;"><b>4</b></p> Efficienza <b>Remare</b>

### 3.1.1 Impostare il sistema di programmazione e controllo a supporto delle decisioni

La programmazione rappresenta il momento di collegamento tra la strategia e la gestione in cui si esplicitano le modalità operative attraverso le quali l'amministrazione intende perseguire gli obiettivi strategici. Perciò tutti i livelli decisionali dell'organizzazione dovrebbero essere coinvolti per garantire l'adeguatezza delle scelte non solo rispetto alla strategia ma anche con riguardo alle condizioni di fattibilità interne (in termini di risorse economiche, umane e strumentali disponibili) e alle dimensioni di quantità e di qualità dei servizi (si veda la seguente figura 3.2). Ne consegue che un'efficace attività di programmazione necessita di un'adeguata base informativa sui principali elementi delle performance di un'amministrazione.

**Figura 3.2 La traduzione della strategia in decisioni operative tramite la programmazione**



La traduzione della strategia in decisioni operative richiede, pertanto, una riflessione rispetto ai seguenti aspetti:

- *le scelte relative alle modalità di svolgimento delle attività e di erogazione dei servizi* (gestione all'interno o tramite soggetti esterni, definizione di prezzi/tariffe, ecc.); la valutazione sul piano economico delle varie alternative consente di indirizzare la gestione verso le soluzioni più convenienti dal punto di vista del rapporto costi/benefici;
- *la definizione delle scelte di programmazione e allocazione delle risorse (budgeting)*; le attività da svolgere e i servizi da garantire devono essere valutati anche in relazione alle risorse disponibili e agli equilibri generali di carattere economico-finanziario;
- *l'individuazione degli obiettivi operativi annuali* attraverso un processo di progressiva specificazione degli obiettivi strategici. Questa attività permette di diffondere la strategia nell'organizzazione poiché chiarisce all'interno del portafoglio di attività dei diversi settori quali sono i progetti rilevanti per il perseguimento delle scelte strategiche. La definizione degli obiettivi include anche l'individuazione delle misure in grado di verificarne il loro livello di realizzazione;
- *il controllo dei risultati e la valutazione delle prestazioni per incentivare il miglioramento*. I risultati attesi, per essere perseguiti, devono essere collegati alle responsabilità organizzative del management e alla definizione di un sistema di incentivazione.

Le decisioni operative interessano sia gli organi di vertice politico sia il management in quanto presuppongono l'identificazione di flussi informativi funzionali all'apprendimento dei componenti dell'orga-

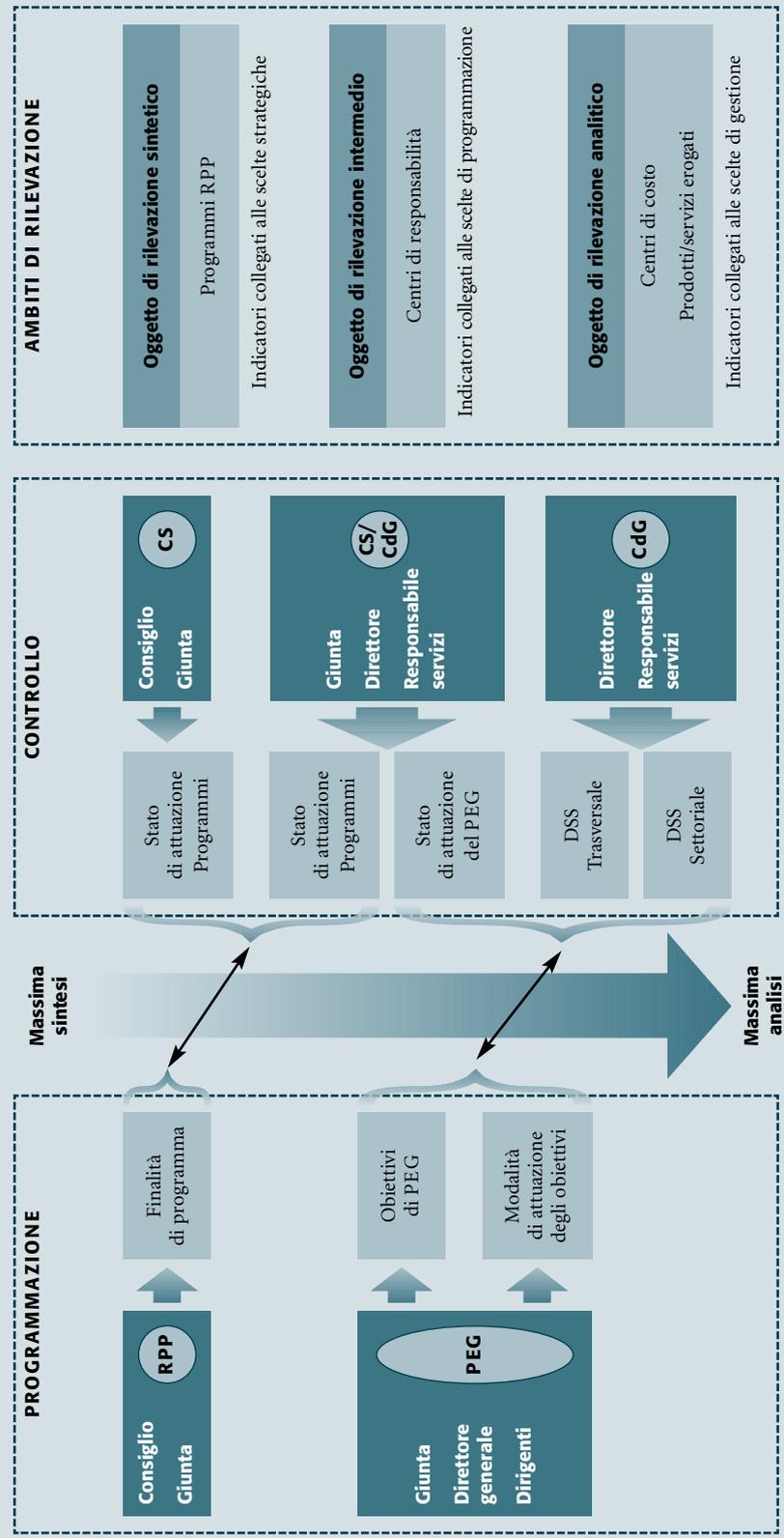
nizzazione e l'allineamento dei loro comportamenti. Si tratta quindi di un percorso logico in cui i sistemi di controllo e la rilevazione dei dati, tramite diverse tipologie di indicatori, sono utilizzati a supporto del processo di programmazione delle attività per l'implementazione delle strategie. In questa prospettiva, le misurazioni non possono essere considerate in modo autonomo e parziale, in relazione alla specifica decisione cui fanno riferimento, ma debbono configurarsi in ottica di sistema, più propriamente nell'ambito di un meccanismo di programmazione e controllo della gestione (o controllo direzionale).

Focalizzando l'attenzione sugli strumenti del processo di pianificazione, programmazione e controllo, è possibile individuare tre principali tipologie di attori, ai quali corrispondono tre differenti livelli decisionali:

- organi di governo;
- organi di pianificazione (vertici politico-amministrativi);
- organi di gestione (manager e responsabili dei servizi).

La selezione degli indicatori forniti dal sistema di controllo ai differenti attori dei processi decisionali dovrà essere effettuata in modo da garantire che ciascun attore disponga di informazioni che, per significatività, completezza e comprensibilità, siano coerenti con il ruolo che è chiamato ad assumere nei processi di pianificazione, programmazione, *budgeting* e gestione. Un esempio del rapporto tra le informazioni rilevate e i bisogni informativi dei differenti attori negli enti locali è rappresentato nella figura 3.3.

**Figura 3.3** La creazione degli indicatori a supporto delle decisioni tramite il sistema di programmazione e controllo

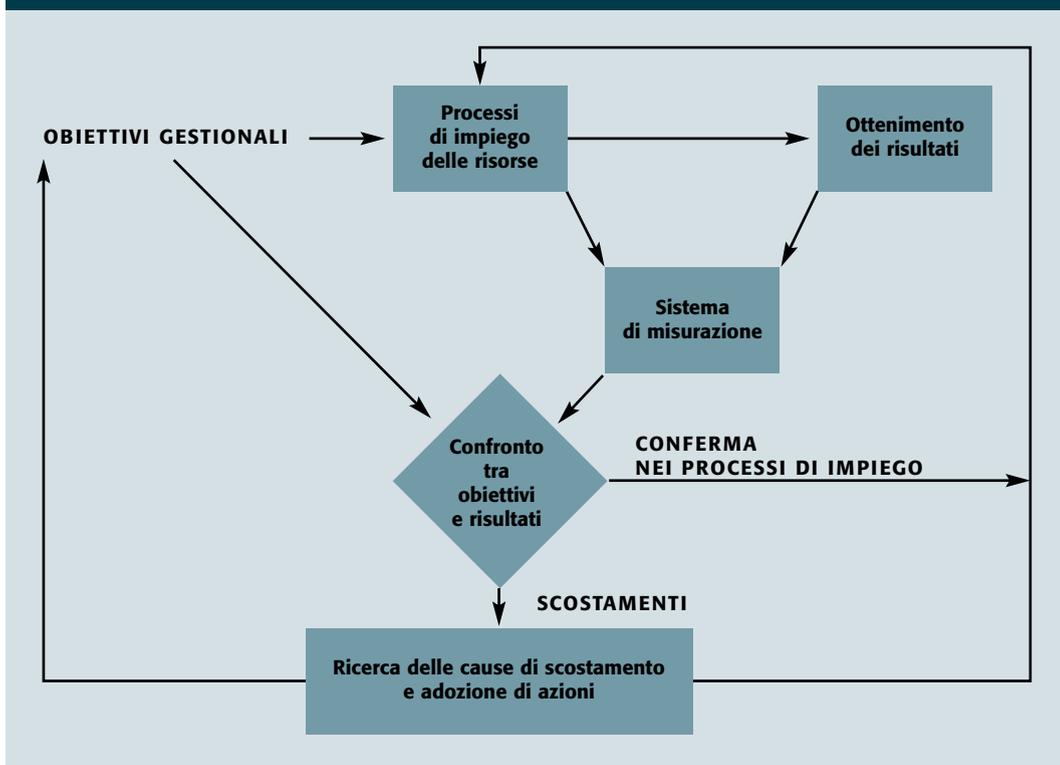


**Legenda**  
**RPP** Relazione previsionale e programmatica  
**PEG** Piano esecutivo di gestione  
**CS** Controllo strategico  
**CdG** Controllo di gestione  
**DG** Direttore generale  
**DSS** Decision support system

Così il meccanismo di controllo è la metodologia con cui nelle amministrazioni si verifica, attraverso l'utilizzo di informazioni utili allo scopo, che la gestione si svolga con efficiente ed efficace acquisizione e impiego delle risorse, in modo da conseguire gli obiettivi della pianificazione strategica e, più in generale, il raggiungimento delle finalità istituzionali. L'efficienza si manifesta nella capacità di mantenere un rapporto equilibrato tra attività/servizi erogati e risorse impiegate, mentre l'efficacia consiste nella capacità di perseguimento degli obiettivi. In tale ambito, le misurazioni supportano le diverse fasi del processo ciclico di programmazione e controllo (figura 3.4):

1. definizione di obiettivi da raggiungere;
2. misurazione dei risultati;
3. confronto tra obiettivi e valori consuntivi;
4. definizione delle azioni correttive necessarie.

**Figura 3.4 La logica del sistema di programmazione e controllo**



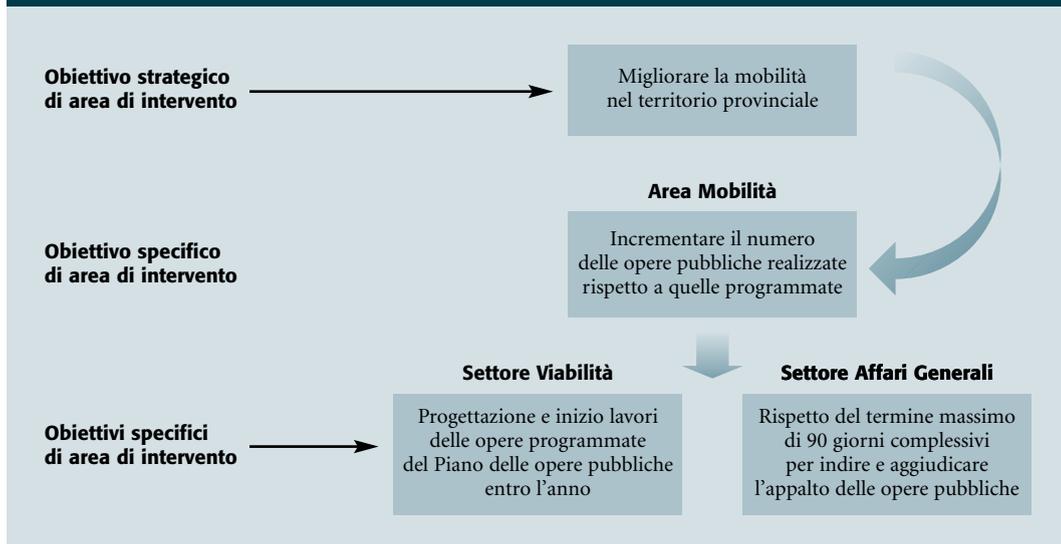
Un ulteriore aspetto da considerare riguarda l'oggetto delle misurazioni a supporto del processo di controllo sopra rappresentato. In un contesto ambientale dinamico e complesso quale quello attuale (evoluzione della domanda e dei bisogni, evoluzione della tecnologia, ecc.), il meccanismo di controllo deve essere maggiormente flessibile e orientato al futuro (logica di *feed forward*) capace di produrre informazioni utili alla pianificazione e alla programmazione, piuttosto che alla valutazione retrospettiva della gestione svolta in relazione agli obiettivi iniziali prestabiliti (logica di *feed back*) in una semplice logica di rendicontazione. In questa prospettiva, decisioni strategiche e decisioni operative assumono contorni meno definiti: un tempo considerate sequenziali e di diversa competenza (rispettivamente degli organi politici e del management), queste tipologie di decisioni tendono a fondersi in una visione integrata e unitaria, tramite i processi di *controllo strategico*. In questa accezione, le misurazioni delle performance sono chiamate ad assicurare molteplici aspetti di osservazione e monitoraggio, avvalendosi di informazioni multidimensionali (costi, qualità dei processi, soddisfazione dei cittadini/utenti, ecc.) e di analisi proiettate verso l'esterno (*benchmarking*, analisi della domanda) e verso l'evoluzione futura dei fenomeni (simulazioni, impiego di modelli predittivi, ecc.) utili sia per indirizzare politiche e programmi sia per migliorare le attività interne all'amministrazione e l'erogazione dei servizi (cfr. capitolo 4).

### **3.1.2 Definire gli obiettivi operativi**

Il processo di individuazione degli obiettivi da attribuire ai diversi livelli decisionali dell'amministrazione, parte dell'analisi dei documenti di programmazione strategica. Da questa analisi dovranno emergere le priorità del mandato politico e gli obiettivi strategici che definiscono la cornice nella quale si sviluppa l'attività dell'ente e quindi la definizione degli obiettivi operativi. Il problema consiste nella progressiva articolazione degli obiettivi strategici ai diversi livelli di responsabilità e nella selezione delle attività e dei progetti funzionali al perseguimento delle scelte strategiche. In questo modo, ciascun centro di responsabilità disporrà di un set di obiettivi coerenti con la strategia.

È possibile identificare obiettivi strategici che si riferiscono a specifiche aree di intervento di una amministrazione pubblica. Tali obiettivi saranno ulteriormente articolati e attribuiti ai diversi settori e uffici che concorrono alla realizzazione dell'obiettivo. Nella figura successiva è proposta una esemplificazione di come un obiettivo strategico di area di intervento, tipico di una amministrazione provinciale, possa essere tradotto in obiettivi specifici per l'area stessa e per i diversi settori.

**Figura 3.5** Esempio di traduzione di un obiettivo strategico in obiettivo specifico



Spesso, però, i documenti di programmazione strategica presentano obiettivi strategici trasversali che potenzialmente possono investire tutte le aree e i settori dell'amministrazione. Tali obiettivi sono il derivato dei valori di cui si fanno portatori i decisori politici che in un determinato momento storico si trovano a governare/amministrare l'ente e, potenzialmente, possono coinvolgere tutti gli ambiti di intervento dello stesso. In fase di programmazione risulta necessario scegliere le aree/settori/uffici ai quali affidare obiettivi operativi coerenti con gli obiettivi strategici. Per esempio, *Promuovere la partecipazione dei cittadini* è un classico obiettivo politico trasversale che può investire diversi settori di un ente. Nella fase di programmazione si decidono le aree e i settori ai quali attribuire obiettivi operativi collegati a questa tematica. Dopo aver individuato i settori/aree si pone il problema di come declinare all'interno dei diversi ambiti di intervento l'obiettivo strategico. Per esempio, *Come intende l'ente promuovere la partecipazione dei cittadini nel campo dei servizi sociali, nell'istruzione, nel governo del territorio, ecc.* Altri esempi di obiettivi formulati a livello di ente possono essere *Migliorare la comunicazione con il cittadino*, *Semplificare i processi amministrativi*, *Migliorare la qualità dei servizi a domanda individuale*. Tali obiettivi trasversali, in sintesi, rappresentano le dimensioni strategiche dell'azione operativa dell'ente. Risulta chiaro anche in questo caso che le informazioni sulle performance, utili per indirizzare le scelte, devono essere appropriate al livello dell'obiettivo di riferimento (cfr. capitolo 2, paragrafo 2.1.2).

La traduzione delle dimensioni strategiche in obiettivi operativi può essere articolata in due fasi.

1. *Individuare i settori nei quali la dimensione strategica deve essere resa operativa.* Il processo può essere supportato attraverso lo sviluppo di una matrice (si veda la figura 3.6). Su un asse si posizio-

nano i centri di responsabilità presenti nell'organizzazione e sull'altro le dimensioni strategiche individuate dall'analisi dei documenti strategici. Attraverso la matrice sarà possibile individuare, nei vari quadranti, le aree di intervento/centri di responsabilità nei quali articolare gli obiettivi operativi che concorrono all'implementazione delle dimensioni strategiche. Dopo aver compilato la matrice si potrà avere una visione complessiva di come l'organizzazione intende diffondere le dimensioni strategiche al proprio interno.

2. *Declinare la dimensione strategica in obiettivi specifici per i singoli settori.* Successivamente si procederà alla definizione degli obiettivi per i singoli centri di responsabilità, articolando le dimensioni strategiche rispetto al portafoglio delle attività del Centri di responsabilità (si veda la figura 3.6). In questa fase il *focus* è sulla selezione delle attività rilevanti.

**Figura 3.6 L'applicazione degli obiettivi trasversali ai settori interni all'amministrazione**

	Affari generali	Ambiente e Lavori Pubblici	Servizi sociali	Lavoro	Sviluppo economico
<b>Semplificazione</b>	Completare l'informatizzazione dei servizi demografici				Ridurre i tempi di concessione finanziamenti alle imprese

Il processo di articolazione degli obiettivi, inteso come attività di declinazione e diffusione degli obiettivi strategici nei diversi centri di responsabilità dell'ente, permette all'amministrazione di:

- individuare gli obiettivi rilevanti per l'organizzazione (la rilevanza è una delle caratteristiche degli obiettivi);
- avere una coerenza tra i diversi livelli gerarchici di programmazione;
- evidenziare il contributo delle singole unità al perseguimento della strategia dell'ente;
- evidenziare le interdipendenze organizzative tra le diverse unità e quindi di esplicitare il grado di trasversalità degli obiettivi stessi.

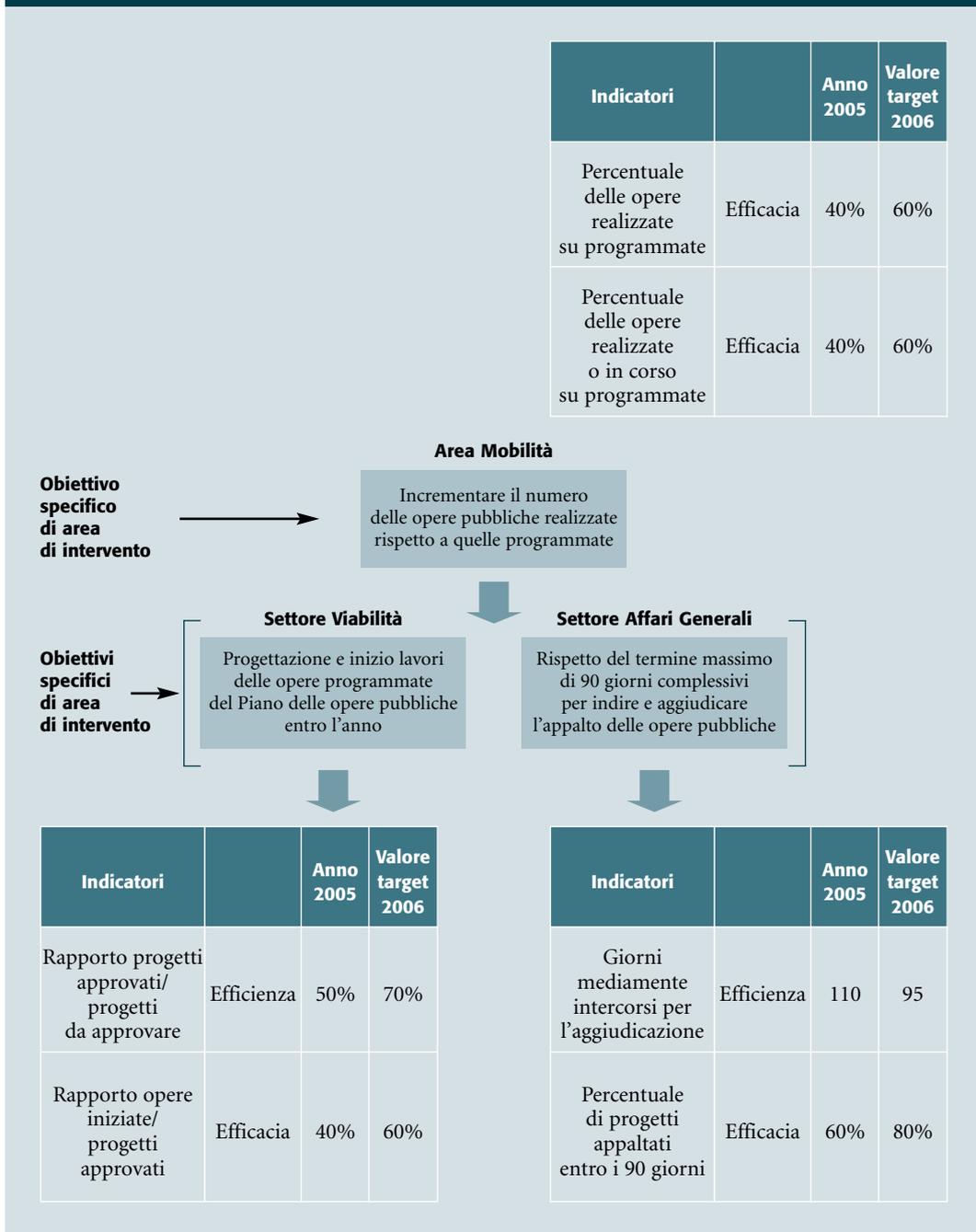
La specificazione di un obiettivo operativo deve esplicitare la modalità con la quale si intende raggiungere un obiettivo strategico. Ciò però non è sufficiente a garantire che gli obiettivi abbiano un effettivo impatto sui comportamenti dei decisori. Perché siano efficaci a orientare le attività dell'amministrazione, gli obiettivi devono essere collegati a indicatori specifici e misurabili che rilevino la performance nei diversi ambiti e rappresentino la base di riferimento per la successiva attività di controllo della gestione (per un approfondimento sul tema cfr. il capitolo 1, paragrafo 1.3.1). Gli obiettivi devono, dunque, essere rappresentati con indicatori di performance sia di efficacia che di efficienza.

- Gli indicatori di efficacia permettono di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi (per esempio la percentuale di realiz-

zazione attesa di un progetto, la percentuale di incremento degli utenti di un servizio).

- Gli indicatori di efficienza devono quantificare il livello di miglioramento dei processi e di ottimizzazione delle risorse funzionale al raggiungimento degli obiettivi (cfr. la figura 3.7).

**Figura 3.7** La definizione degli indicatori rispetto agli obiettivi operativi



### 3.1.3 Stabilire l'allocazione delle risorse

Una delle principali attività di programmazione di un'amministrazione pubblica concerne l'allocazione delle risorse finanziarie per le azioni da compiere. La predisposizione del bilancio richiede misurazioni che si traducono nella messa a disposizione di dati relativi ai costi previsti, alla domanda attesa, alle evoluzioni della domanda potenziale (bisogni). Sulla base di tali misurazioni viene quindi impostata l'attività di previsione e, successivamente, sono elaborati i programmi di attività per garantire il perseguimento degli obiettivi. L'attività di previsione e quella di programmazione sono distinte sebbene entrambe siano indispensabili per formulare budget efficaci ai fini di una razionale allocazione delle risorse. Occorre precisare che il budget è un programma di gestione e non una semplice previsione. La differenza è sostanziale: la previsione implica un comportamento passivo rispetto al futuro, il programma invece comporta la definizione di obiettivi da raggiungere con un certo impegno e con l'individuazione dei mezzi più appropriati.

Affinché il budget costituisca lo strumento operativo per l'attività di allocazione delle risorse è necessario che la sua formulazione sia preceduta da un'attività di programmazione operativa in cui siano esplicitati:

1. i risultati ottenuti e la situazione di partenza;
2. gli obiettivi da raggiungere;
3. la descrizione delle azioni da intraprendere per conseguire gli obiettivi;
4. le relative responsabilità organizzative.

Partendo dai programmi operativi è possibile valutare a priori in che modo è opportuno distribuire le risorse tra i vari obiettivi e le varie aree di responsabilità, in funzione della necessità di raggiungere gli obiettivi strategici stabiliti. Le informazioni sulla performance nell'utilizzo delle risorse servono a segnalare eventuali problemi di efficienza nell'operato dell'amministrazione. L'evidenza di scostamenti rispetto all'utilizzo delle risorse programmato permette all'amministrazione di indagare sulle cause dei problemi e proporre eventuali azioni correttive. Inoltre, la misurazione sull'andamento della gestione delle risorse durante l'anno permette ai dirigenti e responsabili di servizio di anticipare i problemi e di agire tempestivamente per affrontarli sia tramite azioni gestionali sia richiedendo la revisione del budget. Il funzionamento del sistema di *budgeting* dell'Asl Salerno 2, caso di studio presentato alla fine di questo capitolo, fornisce degli approfondimenti utili sull'impiego delle misure della performance nel processo di allocazione delle risorse.

## 3.2 Scegliere il modello gestionale appropriato per un'attività

Una volta individuati, mediante l'attività di programmazione, gli obiettivi operativi, ovvero le azioni da compiere per l'attuazione delle strategie, occorre scegliere il modello operativo più adatto per gestire

le azioni individuate. Queste scelte possono modificare le attività dell'amministrazione al fine di migliorare i processi di gestione, di definire nuove modalità di erogazione dei servizi, di introdurre nuovi servizi o realizzare progetti nuovi. Per fare delle scelte tra diversi modelli operativi è necessario capire quali attività e processi sono rilevanti per raggiungere gli obiettivi. Perciò è necessario disporre di informazioni adeguate focalizzate sulle variabili critiche dei processi gestionali, e sulle dimensioni dell'efficacia degli obiettivi.

### 3.2.1 Individuare le criticità dei modelli operativi

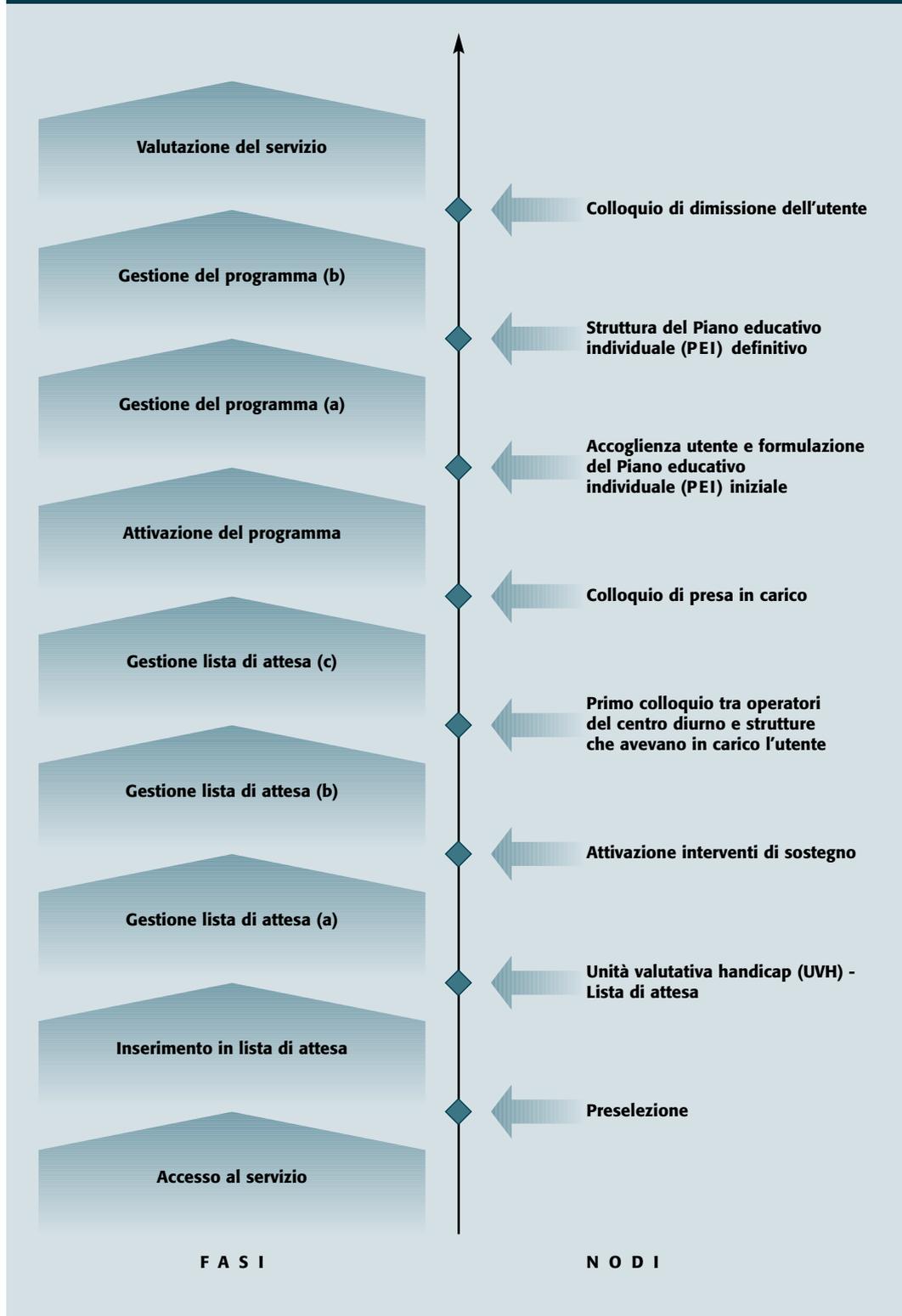
Per prendere decisioni operative è necessario disporre di informazioni su tutte le dimensioni gestionali significative, raccolte attraverso un sistema di indicatori strutturato a questo scopo. In base a queste informazioni, dirigenti e responsabili di servizio possono individuare le criticità rispetto ai processi gestionali e modelli di erogazione dei servizi e impostare eventuali azioni correttive.

Per costruire un sistema di misurazione adeguato è necessario prevedere forme di coinvolgimento attivo dei soggetti che saranno gli utilizzatori finali degli indicatori che si vanno a individuare, come responsabili dei servizi e gli amministratori, al fine di giungere a una prima definizione degli ambiti gestionali significativi in funzione delle loro esigenze conoscitive. Per tale motivo, può essere opportuno analizzare i processi di erogazione dei servizi oggetto di monitoraggio, scomponendoli in nodi e fasi.

- I *nodi* rappresentano i momenti chiave dell'erogazione di un servizio. Costituiscono l'elemento *statico* del processo in quanto sono accadimenti ben identificabili che segnano il percorso dell'utente all'interno del servizio. È possibile identificare un nodo nel caso vi sia:
  - *la presenza di un contatto significativo con l'utenza* (per esempio, il momento di ingresso o di dimissione del servizio, ecc.);
  - *la presenza di momenti di contatto con altri soggetti coinvolti nel processo di erogazione del servizio* (l'interazione con i partner che gestiscono il servizio o con commissioni e organismi di valutazione, ecc.);
  - *la presenza di momenti significativi di passaggio da una fase all'altra del processo di erogazione del servizio* (l'inserimento in una lista di attesa, la valutazione dei requisiti necessari per l'accesso al servizio, il rilascio di un documento che attesti la dimissione dal servizio, ecc.).
- Le *fasi* rappresentano invece l'elemento *dinamico* del processo di erogazione. Sono contraddistinte da una durata variabile nel tempo e sono scandite, nel loro evolversi, dall'articolazione dei nodi individuati.

Facendo riferimento alla figura successiva, si evidenzia la scomposizione in nodi e fasi del processo di erogazione del servizio *Centro diurno per disabili*.

**Figura 3.8** Il processo di erogazione del servizio *centro diurno per disabili*



Ricostruito il percorso erogativo, occorre individuare le criticità attese o, in altri termini, gli aspetti qualificanti e le principali problematiche affrontate dall'ente per ciascun segmento del processo di erogazione. In questo modo, gli indicatori della performance e i valori target per il livello della performance attesa possono essere definiti per ciascuno dei nodi e fasi rilevati.

Se, per esempio, si considera la fase *Inserimento in lista di attesa* le principali criticità identificate sono le seguenti:

- *tempi di attesa* tra segnalazione del Consorzio e riunione della commissione UVH (Unità Valutativa Handicap);
- *presenza di un sistema informativo di supporto* per la raccolta delle informazioni sull'utente;
- *presenza di sistemi di rilevazione del bisogno*: strutturazione dell'analisi del bisogno e della definizione del complesso di interventi;
- *integrazione tra gli operatori del gruppo di lavoro interno*.

Invece, per la fase di *Gestione della lista di attesa* si evidenziano, altri tipi di criticità, per esempio:

- *capacità ricettiva del servizio*;
- *tempi di attesa per accedere al servizio*;
- *reclami* sulla gestione della lista d'attesa;
- *trasparenza della procedure* di gestione liste di attesa.

Definite le criticità attese è ora possibile strutturare un sistema di indicatori che possa fornire un valido supporto:

- alla valutazione, anche quantitativa, delle stesse;
- alla successiva misurazione dei risultati ottenuti, dati gli obiettivi approvati nel Peg e funzionali al superamento delle criticità individuate.

Un esempio di individuazione delle criticità attese nei processi erogativi, e gli indicatori utilizzati è rappresentato nella tabella seguente.

**Figura 3.9**      **Gli indicatori della fase *Gestione della lista di attesa***

<b>Fase</b>	<b>Definizione</b>	<b>Criticità attese</b>	<b>Indicatori</b>
<b>Gestione lista d'attesa (a)</b>	Attivazione di una prima modalità erogativa di sostegno a situazioni in lista di attesa	Capacità ricettiva del servizio	Numero di interventi di sostegno attivati/Numero di utenti in lista d'attesa  Quota contributo pro capite: totale contributi/Numero interventi di sostegno attivati  Numero di nuovi inserimenti effettuati nell'anno  Numero utenti inseriti/Numero di domande accettate dall'UVH
		Tempi di attesa	Tempi medi di evasione delle richieste: tempo tra inserimento in lista d'attesa e inserimento nel centro diurno
		Reclami sulla gestione della lista d'attesa	Numero reclami sulla gestione della lista d'attesa
		Trasparenza delle procedure di gestione delle liste di attesa	Valutazione qualitativa dei reclami pervenuti al consorzio in ordine agli interventi di sostegno (Si/No)
		Presenza di un sistema informativo di supporto per la raccolta delle informazioni sull'utente	Presenza di un sistema informativo strutturato (Si/No)
		Presenza di sistemi di rilevazione del bisogno: strutturazione dell'analisi del bisogno e della definizione del complesso di interventi	Individuazione di un sistema di rilevazione del bisogno strutturato (Si/No)
		Tempo di attesa	Tempi di attesa tra inserimento in lista di attesa e intervento di sostegno
		Integrazione tra gli operatori del gruppo di lavoro interno	Presenza settimanale dell'educatore del centro diurno presso la sede territoriale (Si/No)

### **3.2.2 Scelte di gestione basata sui criteri di performance economico-finanziaria**

Le decisioni operative sulle singole attività o servizi sono prese non solamente in funzione degli obiettivi delineati ai diversi livelli ma anche rispetto alle risorse disponibili individuando l'alternativa che offre il più elevato rapporto tra costi e benefici attesi. In questo modo, il problema decisionale rappresenta sempre una scelta fra alternative che hanno dimensioni strategiche, organizzative, politiche ed economiche. Nelle aziende di produzione il confronto tra alternative può essere effettuato, in prima approssimazione, attraverso la traduzione dei costi e dei benefici attesi in flussi economici negativi e

positivi, configurando così un problema di scelta di convenienza economica. Nelle amministrazioni pubbliche, di contro, le alternative non sono indifferenti dal punto di vista dei benefici tipicamente extra-economici o sociali e solo raramente è possibile ritrovare situazioni di parità assoluta. Si pensi per esempio alla difficoltà di confrontare i benefici sociali nelle decisioni di allocazione delle risorse tra servizi destinati agli anziani e servizi destinati ai giovani. Nella presa delle decisioni operative i destinatari delle informazioni sono principalmente i dirigenti, i quali sono chiamati a presentare agli amministratori pubblici le motivazioni tecniche ed economiche a supporto di scelte che richiedono, talvolta, una decisione finale da parte degli organi di vertice politico (per esempio la convenienza alla esternalizzazione di un servizio).

La misurazione della performance basata sul confronto dei flussi economici (l'analisi di costi e benefici) è uno strumento importante per favorire una migliore efficienza nell'operato delle amministrazioni pubbliche. Queste misure hanno un'utilità particolare per gestire risorse limitate e realizzare risparmi o tagli di spesa. Però, l'importanza degli obiettivi strategici relativi all'assicurarsi del benessere comune vuole che le misurazioni puramente economico-finanziarie possano essere adottate solo nelle situazioni in cui si deve scegliere tra diverse modalità di svolgimento di un'attività di supporto, oppure anche ad attività dirette di erogazione di servizi agli utenti, purché possa ipotizzarsi lo stesso livello di qualità sociale per le diverse alternative. Si tratta tipicamente di decisioni quali:

- a. valutazione di convenienza della gestione all'interno (*make*) o di gestione all'esterno (*buy*) tramite altri soggetti (privati o pubblici);
- b. introduzione di un nuovo servizio o eliminazione di un servizio esistente;
- c. potenziamento o riduzione dell'offerta di un servizio;
- d. accettazione o rifiuto di richieste di utilizzo di strutture pubbliche da parte di cittadini o altri soggetti pubblici.

Nei casi di scelta tra varie alternative, *in cui sia possibile ipotizzare una sostanziale indifferenza dal punto di vista della qualità*, il processo di misurazione assume valenza economica e potrebbe essere organizzato come segue:

1. individuazione dei flussi economici positivi (ricavi) e dei flussi economici negativi (costi) di ciascuna alternativa; in assenza di ricavi si procede esclusivamente al calcolo dei costi;
2. identificazione dell'alternativa che presenta il più elevato margine economico (ricavi-costi) o il minor livello di costi complessivi.

Capire la performance (attuale o potenziale) delle alternative in termini di costi richiede di tenere conto di certi aspetti chiave.

- *Considerare solamente i costi rilevanti (eliminabili) e non quelli incomprimibili.* I costi rilevanti (o eliminabili) sono i costi che differiscono tra diverse alternative di scelta e che influiscono sul giu-

dizio di convenienza; la *rilevanza* è relativa pertanto alla possibilità che questi costi non siano presenti o siano di diversa entità in alcune alternative rispetto ad altre. I costi irrilevanti (o ineliminabili) sono i costi che sono ugualmente presenti nelle alternative di azione; la loro considerazione, pertanto, è assolutamente ininfluenza sul risultato finale dell'analisi.

- *Scegliere i valori appropriati da confrontare.* Scegliere se confrontare il valore assoluto dei costi delle varie alternative oppure procedere identificando una alternativa di riferimento e, successivamente, determinare i costi cessanti (minori costi) e i costi emergenti (maggiori costi) delle altre alternative rispetto a quella selezionata. Tale approccio di misurazione si definisce *differenziale* ed è quello che si utilizza nelle decisioni di convenienza economica.
- *Tenere conto del rapporto/influenza di altri parametri della performance nell'analisi dei costi.* Poiché le convenienze possono mutare al variare dei volumi di attività è necessario quindi comparare le alternative con riguardo ai possibili valori attesi che il volume di attività possa assumere. Normalmente il problema della variazione dei volumi di attività si presenta nelle decisioni di introduzione di un nuovo servizio o di eliminazione di un servizio esistente e nelle decisioni di accettazione/rifiuto di richieste di servizi aggiuntivi. Al fine di considerare i possibili effetti della variazione dei volumi è necessario in primo luogo distinguere i costi variabili dai costi fissi e, in secondo luogo, effettuare la comparazione individuando il valore del volume in corrispondenza del quale i costi delle diverse soluzioni si equivalgono. Un errore da evitare nelle situazioni in cui vi siano costi fissi e variabili è quello di comparare i costi complessivi unitari delle varie alternative rispetto a un volume di attività definito. Infatti, i costi mutano al variare dell'attività e, nell'ambito del costo totale unitario, l'incidenza dei costi fissi unitari tende a diminuire proporzionalmente all'aumentare di volumi di produzione considerati mentre i costi variabili unitari restano per definizione costanti.
- *Articolare i costi di produzione/erogazione dei servizi e il modo in cui sono aggregati.* In taluni casi conviene articolare ulteriormente l'aggregazione per rendere maggiormente significative le informazioni generate distinguendo tra il *costo primo di produzione*, ottenuto dalla somma del costo primo variabile aumentato dei costi fissi speciali riferibili in senso stretto al processo *tecnico* di erogazione (per esempio i costi di ammortamento, i costi di manutenzione), e il *costo (pieno) di produzione*, ottenuto dalla somma del costo primo di produzione aumentato delle quote di costi fissi speciali riferiti ad attività di supporto rispetto al processo *tecnico* di erogazione (per esempio i costi amministrativi specifici rispetto all'oggetto di calcolo).

Per facilitare la trattazione in merito alle decisioni operative, rispetto alle performance economico-finanziarie, si riporta nel box di seguito un esempio sulla scelta di esternalizzare un servizio.

Il Consorzio intercomunale Villa Serena dispone di una struttura con 75 posti letto per anziani non autosufficienti. La struttura è aperta 365 giorni l'anno. Nel 2005 ha registrato 25.000 presenze (giorni degenza), sulle quali ha applicato una retta di 70 euro giornalieri (a carico dei Comuni della zona che si accollano l'onere per gli ospiti). Un'amministrazione valutando l'opportunità di un affidamento all'esterno di un servizio di supporto a questa struttura tale il servizio di mensa avrebbe bisogno delle informazioni sulla performance economico-finanziaria per individuare:

- la decisione più conveniente dal punto di vista economico;
- il numero di presenze necessarie a garantire il pareggio economico del Consorzio e quindi il modello operativo più efficiente.

I primi elementi di informazione rilevante sarebbero le misure di costo e ricavo, analizzate per grandi classi di spesa, come indicate nella tabella seguente:

	Importi
<b>Costi</b>	
Personale	1.100.000
Straordinari	50.000
Professionisti	25.000
Spese varie	10.000
Consumi	300.000
Utenze	120.000
Ammortamenti	150.000
Manutenzioni	45.000
<b>Totale costi</b>	<b>1.800.000</b>
<b>Ricavi</b>	
Rette ospiti	1.750.000
<b>Totale ricavi</b>	<b>1.750.000</b>
<b>Perdita</b>	<b>50.000</b>

In primo luogo si individuano i costi variabili e i costi fissi della gestione interna nonché i volumi di attività realizzati. Tali informazioni si ottengono grazie all'alimentazione sistematica di un sistema di contabilità per centri di costo. Attraverso i costi complessivi e il volume degli interventi realizzati si possono determinare i costi variabili unitari della soluzione in economia. È importante anche poter disaggregare i costi, in modo da conoscere il costo del servizio mensa, che sarebbe il soggetto dell'esternalizzazione, per esempio:

Alimentari	250.000 euro	(costi variabili rispetto alle giornate di degenza)
Cuochi	750.000 euro	(costi fissi rispetto alle giornate di degenza)
Ammortamento cucina	50.000 euro	(costi fissi rispetto alle giornate di degenza)

Un primo punto chiave rispetto all'utilizzo delle informazioni sulla performance è che l'analisi di costi differenziali si basa su un complesso di ipotesi sulla performance economico-finanziaria. Perciò è importante chiarire le ipotesi iniziali, e valutare l'impatto di variazioni eventuali. Nell'esempio presente potremmo individuare i costi totali (variabili e fissi) sostenuti nell'ipotesi *make* e nell'ipotesi *buy*:

	<i>Make</i>	<i>Buy</i>
<b>Costi variabili</b>		
Alimentari	250.000	
Pasti		350.000
<b>Totale costi variabili</b>	<b>250.000</b>	<b>350.000</b>
<b>Costi fissi</b>		
Ammortamento cucina	50.000	50.000
Costo cuoco	75.000	
<b>Totale costi fissi</b>	<b>125.000</b>	<b>50.000</b>
<b>Totale</b>	<b>375.000</b>	<b>400.000</b>

Pertanto, nell'ipotesi in cui il cuoco sia assunto dalla società di catering conviene la soluzione *make*. Si può ragionare altresì escludendo dal calcolo la voce *Ammortamento cucina*, trattandosi di un costo irrilevante in quanto presente in entrambe le alternative.

Un secondo elemento importante è che l'analisi dei costi può aiutare a rilevare *problemi* di performance di altro tipo soprattutto analizzando il divario della performance conseguita rispetto al livello di performance potenziale ipotizzato. Così, nell'esempio sopra descritto, rispondere alla domanda: "Qual è il numero di presenze necessarie a garantire il pareggio economico del Consorzio?" porta alla conclusione che la struttura non sia pienamente utilizzata rispetto alle potenzialità di 27.375 giorni di degenza (n. posti letto disponibili su 365 giorni). Il numero di giornate di degenza necessario a conseguire il pareggio economico può essere ottenuto attraverso la determinazione del punto di pareggio\*. Si determinano quindi i costi variabili per giornata di degenza, dividendo i costi variabili totali di produzione interni all'azienda per il numero complessivo delle giornate di degenza.

Consumi	300.000
Presenze	25.000
Costo variabile ospite per giornata di degenza	12

\* Si può risolvere con l'equazione che uguaglia

i costi totali ai ricavi totali:

Ricavi totali (Q) = Costi totali (Q)

$P_u \cdot Q = CF + CV_v \cdot Q$

Dove:

$P_u$  = prezzo unitario

Un aspetto chiave che emerge dall'esempio presentato è che ogni analisi che prende in considerazione costi differenziali tra alternative si basa sempre su un complesso di ipotesi formulate dal decisore. Dato che non è possibile avere una conoscenza perfetta del futuro è necessario formulare ipotesi sul comportamento dei costi e sui volumi di attività. Ovviamente, un cambiamento di queste ipotesi potrebbe modificare le valutazioni di convenienza cui si è giunti. Pertanto, nei processi di misurazione di questo tipo è importante:

1. chiarire con precisione le ipotesi iniziali;
2. valutare in che modo eventuali modificazioni di tali ipotesi potrebbero influire sui risultati dell'analisi.

Quest'ultima verifica può essere effettuata introducendo nuove ipotesi (per esempio un possibile aumento di una certa percentuale dei costi variabili unitari, dei costi fissi o una variazione nei prezzi) e verificando la tenuta delle conclusioni precedenti (è ancora conveniente l'alternativa A rispetto all'alternativa B?).

### **3.2.3 Scelte di gestione basata su diversi parametri di performance**

Le decisioni rispetto alla gestione dei servizi pubblici non possono basarsi solamente sul calcolo dei costi e benefici economici. Tali decisioni sono anche condizionate da alcune variabili che contribuiscono in misura rilevante a definire le logiche di misurazione a supporto delle scelte:

- la valenza sociale del servizio offerto e le politiche di welfare che il vertice politico intende adottare;
- la presenza di norme e indirizzi che regolano in modo puntuale le tipologie dei costi e l'entità della relativa copertura mediante tariffe (per esempio nel settore dei servizi di pubblica utilità quali energia, gas, rifiuti, trasporti).

Questo tipo di *trade off* è presente, per esempio, nelle scelte dirette a rispondere a un'insufficienza delle risorse disponibili per una specifica attività. Un problema decisionale tipico che si presenta nelle amministrazioni pubbliche è infatti il seguente: cosa fare quando un servizio a tariffa genera proventi inferiori ai costi di produzione e, data la valenza sociale/istituzionale, non può essere eliminato? Il problema ha diverse soluzioni:

1. modificare la formula di offerta del servizio, sostituendolo con uno di pari qualità ma a costi più bassi;
2. abbassare i livelli di servizio offerto, ottenendo così una riduzione dei costi variabili o dei costi fissi di produzione;
3. aumentare i volumi di servizio offerto, in modo da raggiungere il più possibile il punto di pareggio economico (aumento del numero di utenti che usufruiscono del servizio, in presenza di domanda non soddisfatta);
4. non modificare la tariffa in quanto il servizio ha particolare valenza sociale e la perdita viene finanziata attraverso i tributi di carattere generale (a carico della collettività);
5. aumentare la tariffa.

Tali soluzioni si caratterizzano per la necessità di disporre di misurazioni della performance economica, ma anche di altro tipo, per facilitare la decisione finale. In particolare, occorre disporre delle seguenti informazioni:

- sui costi del servizio, appositamente analizzate per tipologie di costo e scelta di quali costi possono essere a carico degli utenti (rispetto alla *socialità* del servizio);
- sugli altri parametri della performance gestionale (processi, prodotti, cioè utenze, ore di apertura, ecc.) per individuare eventuali miglioramenti (di efficienza in particolare).

Le misurazioni delle performance economiche e non, se ben organizzate e impiegate, offrono al management e agli amministratori una rappresentazione dei risultati e dei margini di azione per attuare interventi correttivi. Ciò al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi, orientando la gestione e i comportamenti verso gli obiettivi sia economici sia sociali o politici da raggiungere. In particolare, l'analisi dei dati su differenti parametri della performance attuale e potenziale aiuta le amministrazioni a scegliere tra diverse strategie operative come il miglioramento della gestione, l'adozione di nuovi modelli di servizio, l'aumento delle attività di comunicazione e pubblicità per allineare risorse e servizi.

#### **Esempio      La determinazione delle tariffe dei servizi sportivi**

Una Regione ha la responsabilità di programmazione e governo complessivo del sistema socio-economico del territorio e gode di elevata autonomia istituzionale. Questo territorio è suddiviso in diversi comuni, spesso situati a breve distanza l'uno dall'altro. I comuni godono di elevata autonomia e, sulla base del principio di sussidiarietà, la Regione svolge un rilevante ruolo di regolazione (*governance*) del sistema di offerta dei servizi erogati dagli enti locali, soprattutto attraverso l'erogazione di contributi finalizzati (in conto esercizio e in conto investimenti). Il problema affrontato da diverse regioni è rappresentato dalla necessità di attivare un sistema di monitoraggio e controllo sui servizi svolti dagli enti locali.

Considerando uno solo servizio – per esempio il servizio Sport – potremmo identificare diverse funzioni svolte dalla Regione, che rappresentano altrettanti obiettivi che l'amministrazione cerca di raggiungere:

1. promozione delle attività sportive e ricreative;
2. finanziamento impianti sportivi;
3. attività istruttoria concernente la progettazione, la costruzione e la gestione degli impianti sportivi;
4. attività istruttoria sui progetti sottoposti a parere degli organi consultivi, nonché la segreteria e l'istruttoria sulle pratiche del Comitato tecnico dello sport;
5. corsi, convegni, seminari e mostre per operatori sportivi;
6. assistenza tecnica e sostegno all'associazionismo;
7. rapporti con il Coni, con gli enti di promozione sportiva, la Federazione e gli enti locali, per una armonica e coordinata attuazione dei programmi sportivi;
8. interventi a sostegno delle attività ludico-motorie e ricreative del tempo libero;
9. supporto tecnico-organizzativo alle iniziative e manifestazioni di carattere sportivo che godono del patrocinio o dell'intervento diretto della Regione.

Se i comuni venissero a richiedere un incremento del contributo regionale per utente (contributo in conto esercizio), la Regione avrebbe bisogno di verificare:

- la congruità delle scelte tariffarie adottate dai comuni per gli impianti sportivi;
- l'incidenza del contributo regionale sui costi di gestione di ogni singolo impianto;
- l'ipotesi di ampliare le modalità di fruizione dei servizi, tenuto conto della domanda potenziale e della forte concorrenza espressa da operatori privati.

Per rispondere alle ulteriori esigenze e formulare solidi obiettivi per la gestione dei servizi sportivi è necessario svolgere una analisi approfondita dei dati sulla performance disponibili; per esempio:

- il *report* gestionale annuale con riferimento ai dati di performance (allegato 1);
- il *report* gestionale annuale relativo ai costi e ai proventi dei singoli impianti sportivi (allegato 2);
- il *report* analitico annuale dei costi e dei proventi totali degli impianti sportivi per ciascun comune (allegato 3).

A partire da queste informazioni è necessario:

- verificare l'equilibrio economico dei servizi offerti dai vari comuni calcolando il margine di copertura dei costi per struttura (proventi totali/costi totali);
- valutare se incrementare o meno il contributo regionale valutando le relative condizioni (il contributo regionale in conto esercizio è variabile ed è previsto in euro 1 per ogni utente).

#### ALLEGATO 1 INDICATORI DI PERFORMANCE DEI SERVIZI

#### Indicatori di performance delle strutture sportive dei Comuni A, B, C relativi all'esercizio 2005

Indicatori di performance	Piscina			Palestra			Campo da calcio		
	Comune A	Comune B	Comune C	Comune A	Comune B	Comune C	Comune A	Comune B	Comune C
Ore giornaliera di apertura	6	10	12	6	10	12	3	6	10
Giorni annui di utilizzo	300	300	250	300	300	250	300	300	300
Utenti effettivi per anno	30.000	60.000	50.000	20.000	50.000	60.000	28.000	60.000	80.000
Ore annue di apertura	1.800	3.000	3.000	1.800	3.000	3.000	900	1.800	3.000
Numero di utenti effettivi per ora di apertura	17	20	17	11	17	20	31	33	27
Numero di utenti potenziali per ora di apertura	50	50	50	30	30	50	40	40	40
Numero massimo di utenti potenziali per anno (sulla base delle ore giornaliera di apertura)	90.000	150.000	150.000	54.000	90.000	150.000	36.000	72.000	120.000
Grado di utilizzo (utenti effettivi/utenti potenziali)	33%	40%	33%	37%	56%	40%	78%	83%	67%
Utenti giornalieri	100	200	200	67	167	240	93	200	267
Capacità di fruizione residua (numero di utenti)	60.000	90.000	100.000	34.000	40.000	90.000	8.000	12.000	40.000

	Comune A	Comune B	Comune C
Popolazione residente	25.000	40.000	45.000

Dati sulla domanda	Piscina		
	Comune A	Comune B	Comune C
Numeri di utenti effettivi per anno	30.000	60.000	50.000
<i>di cui utenti anziani</i>	<i>500</i>	<i>5.000</i>	<i>3.000</i>
<i>di cui utenti età 6-10 anni</i>	<i>10.000</i>	<i>20.000</i>	<i>10.000</i>
Numero di utenti anziani potenziali	10.000	15.000	10.000
Numero di utenti 6-10 anni potenziali	40.000	60.000	70.000

## ALLEGATO 2. INDICATORI DI PERFORMANCE ECONOMICO-FINANZIARIE

### Analisi dei costi e dei proventi dei singoli servizi sportivi per l'esercizio 2005

	Piscina			Palestra			Campo da calcio		
	Comune A	Comune B	Comune C	Comune A	Comune B	Comune C	Comune A	Comune B	Comune C
Tariffa per utente	5	3	5	5	4	6	5	7	10
Contributo regionale per utente	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Proventi da tariffe	150.000	180.000	250.000	100.000	200.000	360.000	140.000	420.000	800.000
Contributi regionali	30.000	60.000	50.000	20.000	50.000	60.000	28.000	60.000	80.000
<b>Totale proventi</b>	<b>180.000</b>	<b>240.000</b>	<b>300.000</b>	<b>120.000</b>	<b>250.000</b>	<b>420.000</b>	<b>168.000</b>	<b>480.000</b>	<b>880.000</b>
Costi di gestione del servizio	385.000	380.000	550.000	300.000	280.000	550.000	240.000	550.000	990.000
<b>Margine economico</b>	<b>-205.000</b>	<b>-140.000</b>	<b>-250.000</b>	<b>-180.000</b>	<b>-30.000</b>	<b>-130.000</b>	<b>-72.000</b>	<b>-70.000</b>	<b>-110.000</b>
Grado di copertura dei costi totali (proventi totali/costi totali)	47%	63%	55%	40%	89%	76%	70%	87%	89%
Ammortamenti	135.000	120.000	150.000	80.000	35.000	90.000	40.000	35.000	30.000
Grado di copertura dei costi (esclusi gli ammortamenti)	72%	92%	75%	55%	102%	91%	84%	93%	92%
<i>Valori in migliaia di euro</i>									

**L'equilibrio economico complessivo dei servizi sportivi comunali (2005)**

Determinazione del grado di copertura	Totale impianti sportivi		
	Comune A	Comune B	Comune C
Proventi da tariffe	390.000	800.000	1.410.000
Contributi regionali	78.000	170.000	190.000
<b>Totale proventi</b>	<b>468.000</b>	<b>970.000</b>	<b>1.600.000</b>
Costi di gestione del servizio	925.000	1.210.000	2.090.000
Margine economico	-457.000	-240.000	-490.000
Grado di copertura dei costi totali ( <i>proventi totali/costi totali</i> )	51%	80%	77%
Ammortamenti	255.000	190.000	270.000
Grado di copertura dei costi ( <i>esclusi gli ammortamenti</i> )	70%	95%	88%

*Valori in migliaia di euro*

Allo scopo di valutare l'opportunità di concedere l'incremento del contributo in conto esercizio la Regione avrebbe bisogno di raccogliere dagli enti locali le informazioni:

1. sui costi e proventi specifici per ciascun impianto sportivo determinando così una struttura di costo primo di produzione/erogazione;
2. sui margini di contribuzione e il relativo grado di copertura di ciascun impianto;
3. sugli indicatori di performance degli impianti sportivi.

Tali informazioni possono essere ottenute grazie alla contabilità analitica che rileva sia i dati economici sia quelli extra-economici. Nella prospettiva della *governance* regionale, si tratta di valutare la capacità di garantire il più elevato grado di copertura dei bisogni.

Allo scopo di valutare le cause che hanno determinato gli squilibri fra impianti (aumento dei costi o diminuzione degli utenti e quindi dei proventi?) è necessario disporre di ulteriori elementi conoscitivi:

1. dati quantitativi e qualitativi sulla domanda attuale e potenziale dei servizi sportivi dei vari comuni (utenti per tipologia, età, condizione sociale, ecc.);
2. dati relativi alla qualità dei servizi offerti e in particolare la soddisfazione degli utenti e le loro aspettative;
3. dati relativi agli andamenti negli ultimi anni dei valori economici ed extra-economici.

Sulla base dei dati a disposizione, La regione deve decidere se intervenire sull'aumento dei livelli di fruizione delle strutture sportive anziché sui costi (di cui non si hanno elementi per evidenziare eventuali livelli di inefficienza), valutando le seguenti ipotesi.

**A. Non concedere l'incremento del contributo per utente:**

1. incentivando i comuni ad aumentare le ore di apertura (*output*), e quindi gli utenti, senza modificare le tariffe: per esempio, con una buona strategia di promozione, il Comune A potrebbe aumentare l'utilizzo della piscina mirando l'offerta ai segmenti di utenza non coperti (per esempio, anziani, bambini 6-10 anni); in tal caso la percentuale di aumento degli utenti esprime non una semplice previsione, ma un preciso obiettivo da conseguire nell'anno successivo;
2. incentivando i comuni a diminuire le tariffe per alcuni segmenti di utenza in quanto si presume che l'incremento del numero di utenti attuali possa essere raggiunto solo in relazione a una variazione delle tariffe.

Nella definizione della tariffa si adotta una prospettiva trasversale. Poiché la copertura economica può essere manovrata da ciascun comune a livello complessivo, anziché in una logica parziale di singolo impianto, si può ragionare in ottica di equilibri generali degli impianti sportivi. Ciò consente di ottenere una maggiore flessibilità nella scelta tariffaria, puntando su diminuzioni di tariffa laddove il margine economico complessivo risulti più elevato, nei limiti della capacità di utenti residua e della domanda esistente nei vari territori.

**B. Concedere l'incremento del contributo per utente:**

1. collegando l'erogazione del contributo alla definizione di un piano di azione per aumentare la qualità dei servizi offerti, gli orari di apertura, gli utenti e il grado di utilizzo complessivo di ciascun impianto;
2. collegando l'erogazione del contributo all'impatto sui bisogni (*outcome*), in questo caso all'incremento atteso nella fruizione degli impianti da parte di determinate tipologie di utenti (per esempio, anziani, bambini, disabili, ecc.). La Regione, infatti, potrebbe concedere l'incremento del contributo solo per la fruizione da parte di specifiche categorie di utenti. A parità di qualità delle strutture sportive e dei servizi offerti, gli utenti dei certi Comuni potrebbero orientare la loro attività verso la piscina di uno degli altri Comuni più conveniente dal punto di vista economico. Così facendo potrebbero decidere di diminuire ulteriormente la tariffa, allineandole a quelle del comune scelto oppure puntare sulla differenziazione dell'offerta. In questa prospettiva il sussidio regionale consentirebbe di perseguire in modo efficace politiche di perequazione e welfare nell'ambito dei territori;
3. responsabilizzando i comuni sull'attività di manutenzione straordinaria e rinnovo degli impianti, riducendo il possibile contributo in conto investimenti. Infatti, se nei costi di gestione coperti dall'aumento del contributo regionale vengono considerati anche gli ammortamenti dei beni e degli impianti, i comuni possono beneficiare di un sussidio in conto esercizio che può essere destinato, nel tempo, a finanziare la manutenzione e la sostituzione degli impianti stessi. Se dai costi di gestione degli impianti escludiamo gli ammortamenti (si veda in proposito l'allegato 3), il nuovo grado di copertura può essere considerato accettabile e migliorabile ricorrendo esclusivamente alle leve manovrabili da ciascun comune (riduzione dei costi di gestione, modifica delle tariffe e aumento degli utenti).

## CASO 3

### Il funzionamento del sistema di *budgeting* nell'Asl Salerno 2

#### La programmazione nel settore sanitario

La funzione di pianificazione e programmazione risulta, da una recente ricerca condotta da una società di consulenza (*Il Sole 24 Ore* del 20 marzo 2006), scarsamente utilizzata all'interno delle aziende sanitarie pubbliche. Infatti, solo nel 38% dei casi i manager intervistati si occupano personalmente della pianificazione strategica che ha almeno una durata triennale e viene aggiornata ogni anno. Inoltre, solo il 26% delle aziende intervistate realizza una programmazione annuale. La restante parte del campione o non realizza alcuna tipologia di pianificazione (21%) oppure la realizza in modo dispersivo (15%). In tale panorama, l'Asl Salerno 2 rappresenta una valida eccezione.

#### Il sistema di allocazione delle risorse nell'Asl Salerno 2

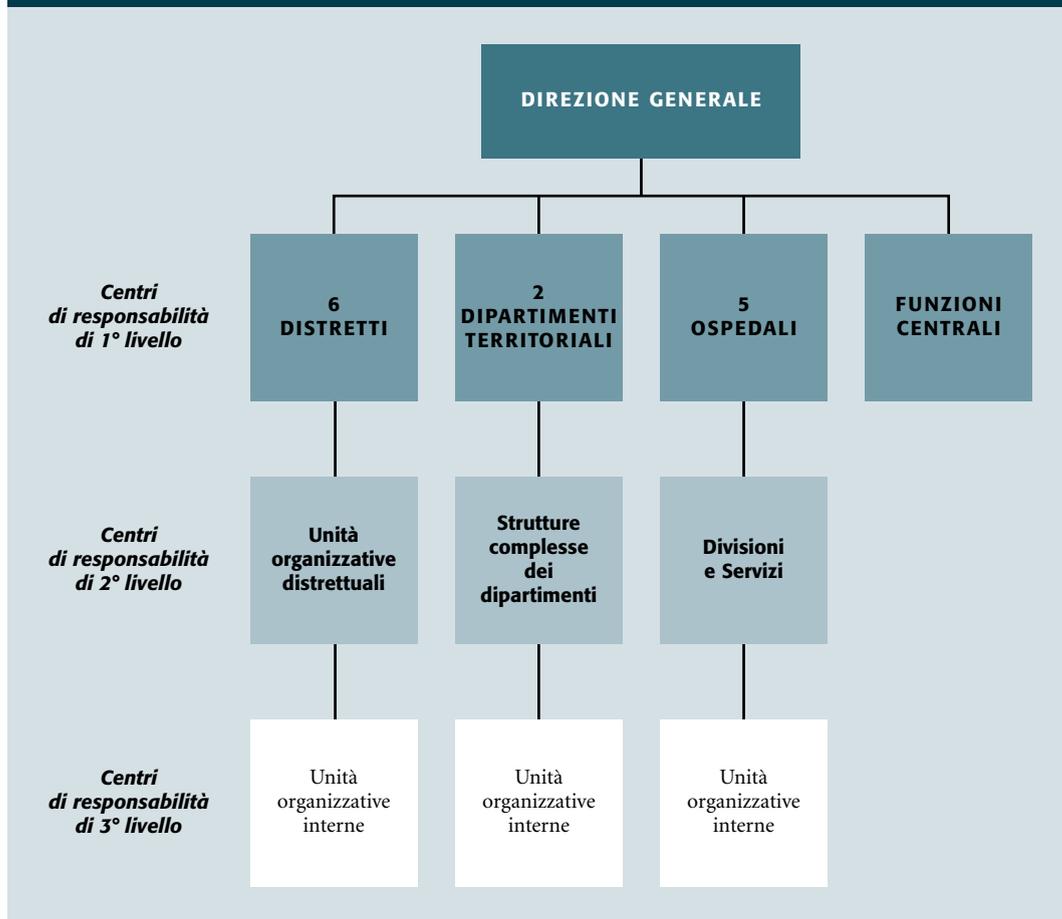
Per la realizzazione del processo di *budgeting* nell'Asl Salerno 2 è stato sviluppato un piano di centri di responsabilità e di costo che effettua un raccordo, attraverso l'utilizzo di omogenee voci di costo, tra il sistema di bilancio e il sistema di budget. In questo modo, per la redazione del budget annuale, l'Asl Salerno 2 non si limita a estrapolare e aggiornare i dati dal documento dell'esercizio precedente (come nei 53% dei casi analizzati dall'indagine sopracitata) ma definisce e alloca le risorse all'interno della propria struttura organizzativa attraverso un processo di negoziazione con i responsabili della spesa che operano ai diversi livelli dell'organizzazione.

L'azienda è, infatti, suddivisa sia in centri di responsabilità (CdR) che in centri di costo (CdC). I primi rispecchiano la struttura formale delle responsabilità in azienda ovvero rappresentano le strutture organizzative al cui livello è possibile riferire la piena responsabilizzazione degli obiettivi da raggiungere e delle risorse da utilizzare (responsabilità di budget). I centri di costo rappresentano, invece, le unità organizzative che svolgono una specifica attività sotto il controllo e la responsabilità di un dirigente e alla quale è possibile attribuire, in modo specifico e completo, i costi dei fattori produttivi impiegati. Il centro di responsabilità può corrispondere, quindi, sia a un solo centro di costo che comprenderne un numero maggiore. Nel piano aziendale i centri di costo sono suddivisi in tre categorie:

- Centri di prestazioni finali. Sono quei centri che erogano prestazione dirette a soddisfare bisogni sanitari più o meno completi come per esempio la divisione di medicina o chirurgia, l'unità organizzativa *Assistenza di base*, ecc.;
- Centri di prestazioni intermedie. Queste unità organizzative erogano prestazioni che sono componenti di altre più complesse, per esempio reparti di radiologia, laboratori, ecc.;
- Centri di costo comuni o di supporto. Tali centri svolgono attività di supporto ai precedenti centri.

I centri di responsabilità all'interno dell'Asl Salerno 2 sono stati posizionati su tre livelli. In particolare il primo livello contiene la direzione generale, sei distretti territoriali, due dipartimenti, cinque ospedali e un centro denominato *Funzioni centrali*.

**Figura 3.10** Articolazione dei centri di responsabilità dell'Asl Salerno 2



Il secondo livello dei centri di responsabilità è costituito dalle unità organizzative distrettuali, dalle strutture complesse dei dipartimenti e dalle divisioni e servizi. Infine, il terzo livello comprende le unità organizzative interne dei CdR di secondo livello.

### **La traduzione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi nel sistema di *budgeting***

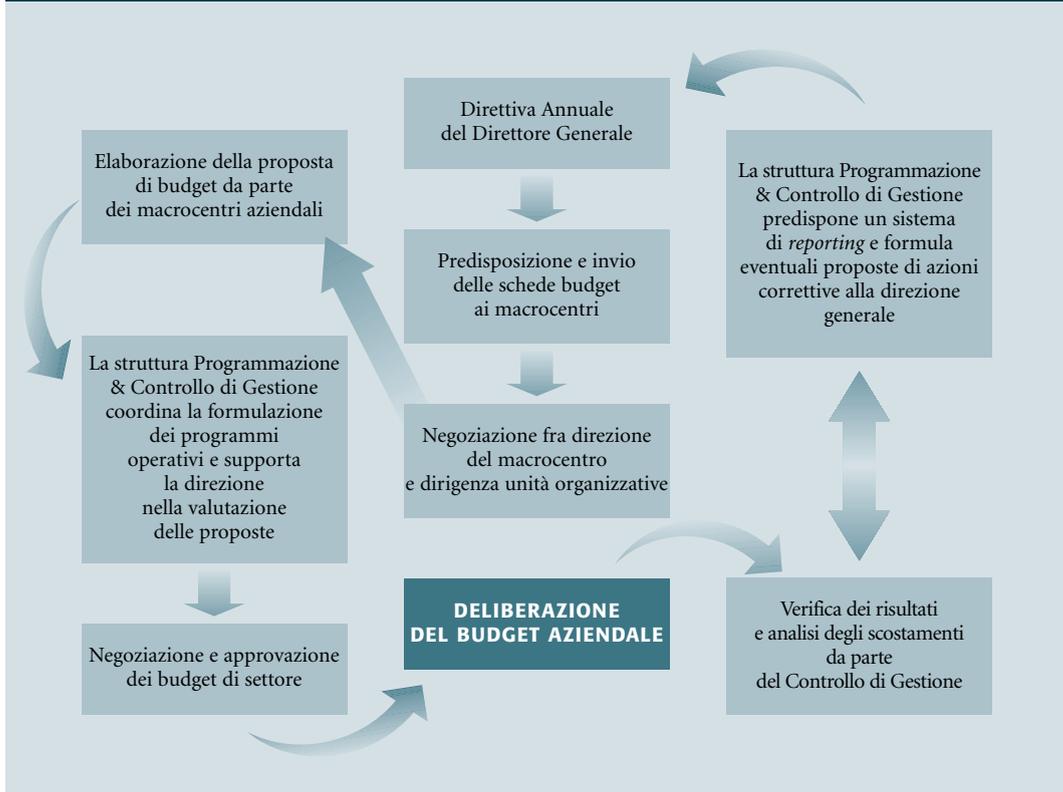
Nella realizzazione del processo di *budgeting* l'Asl ha deciso di adottare una modalità che potremmo definire mista. Infatti, all'inizio del processo la Direzione Generale fissa solo alcuni aspetti in termini economici e di obiettivi da raggiungere, ma la specifica declinazione di questi avviene nel processo di negoziazione tra i diversi livelli dei centri di responsabilità presenti nell'azienda. In tal modo, l'Asl è riuscita a combinare i vantaggi sia dell'approccio *top down* che di quello *bottom up*. L'approccio misto permette di combinare sia il vantaggio legato alla certezza degli obiettivi generali e strategici da perseguire che alla ragionata raggiungibilità operativa degli stessi con le risorse a disposizione dell'azienda.

Gli obiettivi generali sono necessariamente da definire ai livelli più alti della struttura organizzativa dell'azienda, poiché questa è maggiormente in grado di leggere i macro fenomeni che interessano l'azienda e l'ambiente in cui l'azienda vive e opera. Un giudizio sulla realizzabilità degli stessi richiede una più dettagliata individuazione degli obiettivi strategici: tutto ciò nell'Asl Salerno 2 avviene mediante la contrattazione con le strutture organizzative di tipo operativo cioè i Centri di responsabilità di terzo livello. In questo modo viene a formarsi un circolo virtuoso per la realizzazione del processo di *budgeting* all'interno del quale sono attivamente coinvolti tutti i soggetti/unità organizzative operanti ai diversi livelli dell'Asl.

La suddivisione tra centri di responsabilità di vari livelli permette lo svolgimento del processo di *budgeting* attraverso la realizzazione di due livelli di negoziazione. Il primo livello è relativo al processo di negoziazione fra la direzione aziendale e le macroarticolazioni aziendali costituite dai centri di responsabilità di secondo livello. Il secondo livello di budget si svolge attraverso la negoziazione tra la direzione del macrocentro e i dirigenti responsabili dei vari centri di responsabilità presenti all'interno della stessa macroarticolazione cioè i CdR di terzo livello.

### **Il consolidamento dei budget settoriali**

Alla fase della negoziazione del budget fa seguito il consolidamento dei diversi budget settoriali predisposti in modo da fornire una visione integrata della complessiva gestione aziendale. Infine, è prevista la verifica e il *reporting* dell'attività svolta dai vari Centri di responsabilità al fine di individuare degli eventuali scostamenti rispetto a quanto programmato nel budget e individuarne le relative cause.



Il processo di *budgeting* dell'Asl Salerno 2 prevede una duplice rappresentazione formale:

- a. *costi per attività*;
- b. *programmi per obiettivi specifici*.

Nel primo caso, il budget si concretizza nelle schede di un budget classico. Il budget è la risultante di un processo le cui fasi si ripetono secondo un modello predefinito e ricorrente. Inoltre, il sistema di *budgeting* utilizza tipologie di voci e indicatori quasi costanti sia in relazione alle attività che ai costi considerati nello svolgimento del suddetto processo. Questa tipologia di budget è suddivisibile (a seconda dello sviluppo organizzativo e direzionale dell'azienda cui si riferisce) in budget di aree funzionali:

- budget commerciale o delle prestazioni da erogare, strettamente connesso al sistema dei ricavi (valutazione dei ricoveri, dei *Diagnosis related groups (DRG)*, delle prestazioni specialistiche, dei bisogni sanitari della popolazione da assistere, ecc.);
- budget della produzione, con cui si determinano le quantità di risorse materiali sanitari, personale, ecc., immediatamente occorrenti;

- budget dell'area amministrativa e dei centri di supporto;
- budget del personale;
- budget degli acquisti e delle scorte di magazzino;
- budget degli investimenti.

I budget settoriali sono successivamente aggregati al fine di ottenere una valutazione complessiva degli obiettivi aziendali cioè dei risultati attesi dall'attività gestionale. Infatti, il budget consolidato è formato dal:

- budget economico, che riunisce tutti i costi e ricavi d'esercizio;
- budget finanziario, che ha lo scopo di verificare la fattibilità dei diversi programmi;
- budget patrimoniale, che evidenzia l'entità e la composizione del capitale alla fine del periodo di riferimento del documento.

Per esempio nella scheda di budget del personale, utilizzata all'interno dell'Asl Salerno 2 per l'unità operativa ospedaliera *Chirurgia generale* e il conto economico della stessa unità, sono individuate le risorse personali a disposizione dell'unità operativa ripartite per qualifica funzionale. Per ogni tipologia di personale individuata sono riportate le voci lorde di costo fisse e accessorie per il personale. Tale ammontare viene poi decurtato del valore delle unità di personale cedute dall'unità operative considerata all'unità operativa *Pronto soccorso*, determinando, quindi, il costo netto del personale riferibile al centro di responsabilità rilevante.

Il conto economico per unità operativa è redatto in forma scalare e permette l'individuazione di tre diversi margini operativi. Quello di primo livello indica la redditività propria dell'unità operativa. Infatti, tale margine è determinato dalla differenza tra i ricavi conseguiti e i costi sostenuti internamente all'unità. Il margine di secondo livello determina la redditività dell'unità considerando la copertura dei costi per servizi ricevuti da altre unità operativa. È da evidenziare, però, che il documento in analisi individua tali voci di costo con il termine *ribaltamenti* che nel linguaggio contabile indica invece il processo di attribuzione ai centri di costo diretti dei costi degli altri centri. Il terzo margine considera anche i costi del presidio ospedaliero di appartenenza dell'unità operativa *Chirurgia generale*. Prima della determinazione del risultato economico dell'unità operativa viene evidenziato il costo pieno sostenuto dalla stessa: sono considerati, quindi, i costi generali di Asl imputati indirettamente anche all'unità operativa considerata.

**Figura 3.12 Scheda di budget economico dell'unità operativa  
Chirurgia generale nell'Asl Salerno 2**

Conto economico	Budget Importo
<b>A. Ricavi</b>	
Fatturato Diagnosis related groups (DRG) ricovero ordinario	
Fatturato Diagnosis related groups (DRG) Day Hospital (D. H.)	
Fatturato attività ambulatoriale per esterni	
Fatturato attività per interni (consulenze)	
...	
<b>Totale ricavi</b>	
<b>B. Costi</b>	
<b>Personale</b>	
Personale medico	
Personale laureato non medico	
Altro personale sanitario	
...	
<b>Totale</b>	
<b>Altri costi diretti</b>	
Beni sanitari	
Beni non sanitari	
Servizi non sanitari	
Costi diversi	
Assistenza convenzionale	
<b>Totale</b>	
<b>Totale costi diretti</b>	
<b>C. Margine operativo di primo livello (A-B)</b>	
<b>D. Ribaltamenti (costi indiretti)</b>	
Anatomia patologica	
Anestesia	
Medicina nucleare	
Prestazioni da altri centri	
Radiologia	
Sala operatoria	
...	
<b>Totale ribaltamenti</b>	
<b>E. Margine operativo di secondo livello (A-B-D)</b>	
<b>F. Costi generali di presidio ospedaliero</b>	
Costi comuni	
Farmacia	
Pronto soccorso	
<b>Totale costi generali del presidio</b>	
<b>G. Margine operativo di terzo livello (A-B-D-F)</b>	
<b>H. Costi generali di Asl</b>	
<b>I. Totale costo pieno (B+D+F+H)</b>	
<b>L. Risultato economico (A-I)</b>	

### **La valutazione della performance per il sistema di *budgeting***

Oltre a quanto fin qui riportato, particolarmente interessante nel sistema di *budgeting* dell'Asl Salerno 2 è il metodo utilizzato per valorizzare le prestazioni fornite dai centri di prestazioni intermedi ai centri di produzione finale. Nel processo di *budgeting* è utilizzato per alcune prestazioni un sistema a tariffe definite ovvero il costo pieno. Quest'ultimo è determinato calcolando prima il valore punto (costo totale del centro intermedio/somma dei pesi delle prestazioni per esterni e interni) e poi moltiplicando tale valore per il peso delle prestazioni acquistate da ogni Unità Operativa. Inoltre, per concludere la fattispecie dei prezzi di trasferimento, le prestazioni dei centri di produzione finali sono valorizzate al valore tariffario assunto come standard (per esempio il tariffario regionale per centri accreditati), le prestazioni di anestesia vengono valorizzate al costo orario del personale medico mentre le giornate di rianimazione (per singolo ospedale) secondo lo specifico costo standard per giornata.

La seconda rappresentazione di scheda di budget è, come evidenziato in precedenza, quella per obiettivo specifico. In tale documento l'Asl cerca di sintetizzare per ogni obiettivo specifico da perseguire, individuato mediante il processo di *budgeting*, il contributo che ogni singola unità operativa deve fornire per il suo raggiungimento.

In questo documento sono riportate, per ogni obiettivo specifico individuato mediante un numero, le competenze/responsabilità del macrocentro/unità operativa coinvolte nel perseguimento dello stesso. Nel modello sono, inoltre, descritte le criticità da affrontare, gli obiettivi intermedi da perseguire, le risorse e i tempi entro cui svolgere l'azione individua essere di competenza dell'unità operativa. Infine, sono riportate le informazioni sull'indicatore scelto per misurare e verificare l'attività realizzata e il valore che questo dovrebbe assumere alla fine del periodo di tempo a disposizione del centro di responsabilità. Per quanto riguarda il processo di verifica, è stata prevista la rilevazione e il controllo semestrale del valore assunto dell'indicatore.

**Figura 3.13 Scheda del budget per obiettivi di un'unità operativa dell'Asl Salerno 2**

Asl Programmazione ..... Modello A

Macrocentro di responsabilità .....

Unità operativa/servizio .....

**Codice obiettivo specifico numero**

(indicare il numero correlato all'obiettivo relativo alla propria area di attività) .....

**1. Criticità (descrizione del problema)**

.....

**1.1. Obiettivo (descrizione sintetica dell'obiettivo)**

.....

**1.1.1 Azione**

.....

**1.1.2 Risorse**

.....

**1.1.3 Responsabile dell'azione**

.....

**1.1.4 Tempi**

.....

**1.1.5 Nome dell'indicatore scelto**

.....

**1.1.6 Valore iniziale dell'indicatore**

.....

**1.1.7 Valore dell'indicatore al 30 giugno 2003 (previsione di risultato intermedio)**

.....

**1.1.8 Valore dell'indicatore al 31 dicembre 2003 (previsione di risultato finale)**

.....

Data ...../...../.....

*Il Dirigente Responsabile*

## **Punti di forza e debolezza dell'esperienza dell'Asl Salerno 2**

Tra i principali punti di forza del sistema di *budgeting* dell'Asl Salerno 2, si può segnalare:

- *il raggiungimento di maggiori livelli di efficienza ed efficacia soprattutto in termini gestionali;*
- *un maggiore grado di certezza ai singoli responsabili dei centri sia sugli obiettivi gestionali da perseguire che sulle risorse loro assegnate per il raggiungimento degli stessi.* Dovuto alla preparazione delle singole schede di budget, allo svolgimento della negoziazione e all'approvazione del consolidato aziendale in soli 58 giorni ha sicuramente conferito;
- *dei benefici effetti sul meccanismo di feed back presente all'interno dei sistemi di controllo di gestione riconducibili alla riduzione del processo di verifica dei risultati.* I singoli responsabili dei vari centri hanno, infatti, la possibilità di ricevere delle preziose informazioni sull'andamento della gestione di loro competenza in un brevissimo arco di tempo permettendogli di approntare in maniera tempestiva le necessarie azioni gestionali correttive oppure richiedere la revisione del budget di loro responsabilità.

Gli effetti del processo di riprogettazione, descritti nei paragrafi precedenti, seppur apprezzabili, possono essere oggetto di giudizio definitivo solo alla fine di un periodo abbastanza lungo di tempo. Infatti, solo in tal caso è possibile verificare gli effettivi impatti prodotti sul comportamento dei soggetti coinvolti nel processo di *budgeting* e sull'attività complessiva dell'Asl. I miglioramenti verificatisi nel breve periodo potrebbero anche essere il prodotto del momentaneo e iniziale *coinvolgimento* dei soggetti interessati dall'iniziativa descritta, coinvolgimento che i processi di innovazione possono in principio generare all'interno delle aziende, concretizzandosi, però, nel lungo periodo solo come un ulteriore aggravio amministrativo.

Dal punto di vista del processo decisionale è, in ogni caso, da evidenziare la necessità che allo sviluppo della programmazione annuale tramite il budget si avvicini una pianificazione di medio-lungo termine che permetta di inserire i singoli esercizi amministrativi in una logica di gestione di più ampio respiro.

## 4. L'utilizzo delle misure delle performance per il miglioramento organizzativo

### 4.1 Dal *performance measurement* al *performance management*

La capacità di un'amministrazione pubblica di raggiungere i suoi obiettivi sia strategici sia operativi, di erogare servizi nella quantità e della qualità volute e di realizzare gli *outcome* attesi dai cittadini dipende da molti fattori organizzativi che condizionano l'agire amministrativo: il personale, i processi di lavoro, i sistemi interni di pianificazione e controllo, l'assetto organizzativo e le relazioni con gli interlocutori (cittadini, imprese, ecc.). L'ambito d'intervento organizzativo rappresenta, dunque, una leva fondamentale per il miglioramento delle prestazioni.

Tornando alla matrice *funzioni/decisioni*, le decisioni prese a livello organizzativo si collocano all'incrocio tra i livelli strategici e operativi. Collegano infatti le decisioni strategiche con la funzione di gestione, poiché riguardano la formulazione delle politiche e delle strategie organizzative indirizzate ad adeguare l'efficacia delle operazioni rispetto agli obiettivi e ai problemi (quadrante 2). Però creano anche un ponte tra le decisioni operative e la funzione di governo, nel senso che le attività di supervisione e controllo dell'operato organizzativo permettono a un'amministrazione di anticipare i problemi e di reagire repentinamente alle difficoltà rilevate nell'erogazione delle prestazioni, rafforzando in questo modo la capacità organizzativa (quadrante 3).

**Figura 4.1** Matrice *Funzioni e tipo di decisioni* nei processi attuativi delle politiche pubbliche

Tipo di decisioni / Tipo di funzioni	DECISIONI STRATEGICHE	DECISIONI OPERATIVE
<b>GOVERNO</b> (legittimazione politica e sociale)	<p><b>1</b></p> <p>Definizione delle missioni e delle priorità</p> <p>Innovazioni sulle politiche</p> <p>Analisi dell'utilità delle politiche</p> <p>Sviluppo delle Reti</p> <p><b>Capitanare</b></p>	<p><b>3</b></p> <p>Supervisione</p> <p>Controllo</p> <p><i>Auditing</i></p> <p>Anticipare i problemi</p> <p>Reagire velocemente alle difficoltà</p> <p><b>Nostromo</b></p>
<b>GESTIONE</b>	<p><b>2</b></p> <p>Efficacia delle operazioni rispetto a obiettivi e problemi</p> <p><b>Tenere il timone</b></p>	<p><b>4</b></p> <p>Efficienza</p> <p><b>Remare</b></p>

Le informazioni sulle performance servono, pertanto, all'impostazione di strategie di miglioramento organizzativo – inteso nel senso dell'attivazione e del mantenimento di processi permanenti di cambiamento – per l'ottimizzazione dei risultati dell'intera organizzazione, in una logica di intervento integrato che coinvolge le persone e il loro ruolo, le competenze, i processi e sistemi gestionali e le strutture organizzative. È questo l'utilizzo delle informazioni sulla performance che caratterizza il passaggio da un sistema di semplice misurazione della performance (*performance measurement*), a un vero sistema di gestione continua della performance (*performance management*).

Il *valore aggiunto* della valutazione della performance a livello organizzativo, in un'ottica di *performance management*, è dato dal suo impiego a supporto della presa di decisioni con lo scopo di misurare per imparare, migliorare e governare. In particolare:

- è orientato a rafforzare le capacità di diagnosi e di ragionamento strategico sulle leve organizzative e gestionali;
- stimola l'apprendimento organizzativo, motiva e incentiva il miglioramento, attribuendo senso e fondatezza alle diagnosi e sviluppando la trasparenza sui risultati e quindi la partecipazione.

#### **4.1.1 I sistemi di *performance management* e le iniziative di miglioramento organizzativo**

Le soluzioni organizzative a supporto del perseguimento di obiettivi di efficienza, efficacia, economicità e qualità, richiedono alti livelli di coe-

renza con le priorità dell'amministrazione, ma l'individuazione di iniziative di miglioramento e delle criticità che ne sono alla base, non costituiscono sempre un effettivo impegno diagnostico e progettuale delle amministrazioni nell'ambito dell'elaborazione delle loro strategie. Anche quando è dispiegato, questo impegno risulta, nei fatti, di difficile o fragile realizzazione, per molteplici cause tra le quali si segnalano:

- l'applicazione di un'ottica settoriale, sulla base della quale i processi di innovazione organizzativa sono circoscritti a singole aree o sistemi, perdendo di vista le relazioni interfunzionali a livello complessivo;
- la mancanza di parametri di riferimento interni ed esterni all'amministrazione per una valutazione della performance organizzativa, che rendono difficile la fissazione di risultati e obiettivi e il posizionamento della *salute organizzativa* di una singola amministrazione rispetto al suo contesto;
- la scarsa attenzione alle criticità organizzative da parte del livello politico, propenso a considerarle ingranaggi di una macchina anziché opportunità offerte da un organismo che richiede cura.

Le informazioni sulle performance organizzative contribuiscono a superare gli ostacoli sopra accennati, perché:

- aiutano a focalizzare i reali punti di forza e di debolezza dell'organizzazione;
- incoraggiano un ragionamento di profilo strategico sulla leva organizzativa;
- forniscono gli elementi di riferimento interno e di contestualizzazione esterna necessari alla fissazione di obiettivi, all'assunzione di responsabilità da parte del vertice e all'incentivazione e motivazione delle persone;
- concorrono al superamento di limiti e vincoli settoriali nell'ideazione e realizzazione di interventi di miglioramento nella misura in cui le informazioni sulla performance sono organizzate per restituire in forma integrata i dati di performance relativi all'insieme delle componenti dell'organizzazione (persone e ruoli, competenze, strutture, sistemi, relazioni, cultura, ecc.).

In quest'ottica gli obiettivi di un sistema di informazione di *performance management*, possono essere così sintetizzati:

- orientamento delle strategie delle singole amministrazioni;
- apprendimento organizzativo collettivo o di singole amministrazioni.

Il primo obiettivo, di orientamento delle strategie mediante l'impiego di strumenti di analisi e diagnosi della salute organizzativa, si realizza con il sostegno alla scelta delle priorità di intervento. Le informazioni sulla performance organizzativa-gestionale devono consentire all'amministrazione di poter rispondere fondatamente e consapevolmente alla seguente domanda: "Quali sono i punti di forza e di debolezza della mia organizzazione?"; attraverso l'impiego di indicatori in grado di rappresentare la complessità delle variabili da considerare.

Un'analisi di dettaglio degli indicatori è svolta nelle pagine seguenti, tuttavia vale la pena di anticipare alcune variabili-chiave:

- disegno macro e micro delle organizzazioni;
- ruoli di leadership;
- sviluppo delle risorse umane;
- valutazione delle prestazioni;
- nuove tecnologie;
- sistemi di pianificazione e controllo;
- gestione del partenariato;
- comunicazione interna e esterna;
- finanza;
- esternalizzazioni;
- rapporti con terzo settore e privato;
- cultura amministrativa;
- semplificazione.

In seguito l'amministrazione può procedere alla formulazione di un'idea strategica che indichi le leve e le azioni di intervento. Questo è il punto di partenza offerto dall'informazione sulla performance che, congiuntamente a un esame delle variabili di contesto, si pone alla base di una "riflessione tra aree critiche rilevate e alternative di intervento praticabili" e di "una costante attenzione sulle relazioni tra il problema da affrontare e le possibili soluzioni"<sup>1</sup>. Il paragrafo 4.3.1 tratta il tema dell'utilizzo delle informazioni sulla performance nell'impostazione delle politiche del personale, mentre i paragrafi seguenti mettono in rilievo i vari strumenti di cui dispongono le amministrazioni per impostare i sistemi di incentivazione monetaria (paragrafo 4.3.2) e organizzativa (paragrafo 4.3.3) con lo scopo di migliorare la performance dell'organizzazione.

Il secondo obiettivo, relativo all'apprendimento organizzativo, si realizza nella misura in cui la valutazione della performance organizzativa viene considerata come un processo di *lesson drawing*.

Per esempio, nel caso in cui si desideri valutare lo stato di *salute* di un'amministrazione, si introducono strumenti che incentivano l'autodiagnosi, il *benchmarking* e la diffusione delle informazioni prodotte, allo scopo di far crescere una cultura organizzativa focalizzata sulla performance. Il paragrafo 4.2.1 mette in rilievo alcuni strumenti per valutare lo stato di salute di una singola amministrazione in relazione a un panel di variabili organizzative, oppure posizionato rispetto ad altre amministrazioni tipologicamente confrontabili (per territorio, per dimensione, per tipologia istituzionale, ecc.). Il paragrafo 4.2.2, invece, descrive l'utilizzo degli strumenti di *benchmarking* per il confronto tra realtà organizzative diverse che sono particolarmente efficaci per rafforzare l'attenzione sulla performance e la responsabilizzazione sull'organizzazione da parte dei vertici amministrativi.

Le informazioni sulle performance organizzative possono anche rappresentare una fonte preziosa di indicazioni e conoscenze sulle dinamiche del cambiamento, essenziale per chi progetta e realizza politiche o interventi d'innovazione. Esse, infatti, possono fornire un qua-

1. *Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, Cantieri, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 29.

dro delle condizioni organizzative più rilevanti, più ricorrenti, e più significative, sulla base del quale orientare le priorità di intervento, mettendo in luce le principali criticità. Conviene notare che la valutazione degli interventi di miglioramento organizzativo serve anche all'obiettivo d'apprendimento sulle modalità del cambiamento. Il risultato atteso è posto in primo piano e, soprattutto, tale risultato attiene effettivamente ai problemi che si vogliono risolvere. La valutazione deve rilevare se e come l'intervento preso in esame contribuisce alla soluzione del problema. Inoltre, l'esercizio di analisi e diagnosi deve anche servire all'amministrazione per progredire lungo un percorso di crescita delle capacità di diagnosi e di coerente scelta delle priorità.

## **4.2 L'uso delle informazioni sulla performance per favorire il miglioramento organizzativo**

La misurazione della performance svolge un ruolo chiave nella verifica dei punti di forza e di debolezza dell'organizzazione rispetto alla capacità di svolgere i compiti assegnati e di innovare per fronteggiare le sfide delle esigenze future. Per esempio, la possibilità di fare riferimento alle capacità realizzative e ai risultati relativi all'efficacia dei programmi gestiti, permette di verificare la presenza di risorse rilevanti per la costruzione di future strategie, in particolare:

- la presenza di legittimazione politica derivante dalle performance raggiunte in passato;
- la presenza di risorse organizzative, e in altre parole di capacità di produrre beni e servizi in modo efficiente ed economico, anche in contesti complessi;
- la presenza di risorse informative e conoscitive in grado di supportare l'elaborazione di programmi e servizi, e di adattarli ai vari contesti.

In questo modo la raccolta e analisi dei dati sulla performance costituisce una base imprescindibile per l'elaborazione delle strategie di miglioramento organizzativo.

Esistono numerosi approcci e strumenti concepiti per aiutare le diverse tipologie di amministrazioni pubbliche a identificare e analizzare la propria performance e applicare le misure ottenute all'impostazione degli indirizzi e delle iniziative per il miglioramento organizzativo. Nei paragrafi successivi si procederà a una breve rassegna di tali strumenti, inoltre, alla fine del capitolo, sarà presentato lo studio di caso dell'Azienda Sanitaria Locale Salerno 2 che fornisce un esempio pratico dell'utilizzo delle informazioni sulla performance dei fattori interni nei processi di miglioramento organizzativo.

### **4.2.1 Identificare i punti di forza e di debolezza dell'amministrazione tramite la valutazione della capacità organizzativa**

Il primo gruppo di strumenti utilizzati nell'ambito del miglioramento organizzativo sono metodi di autovalutazione della capacità organiz-

zativa. Nonostante evidenti differenze di formula e d'enfasi, questi approcci hanno alcune caratteristiche chiavi in comune:

1. propongono modelli multidimensionali nei quali i fattori organizzativi sono esplicitamente messi in rapporto con misure della performance in termine di *input*, *process*, *output* e *outcome*. Questo perché condividono il presupposto di base che l'impatto dei fattori organizzativi incide in modo significativo sulla qualità dei servizi, sui risultati conseguiti, e sulle innovazioni avviate dall'amministrazione in un'ottica di miglioramento continuo;
2. sono basati su metodi di autovalutazione dell'organizzazione finalizzato all'elaborazione di interventi pratici di sviluppo organizzativo.

### I modelli Efqm e Caf

Un primo approccio è quello sviluppato nell'ambito della letteratura del *total quality management* (Tqm). Qui troviamo, accanto a un modello messo a punto per il settore privato dall'*European Foundation for Quality Management* (Efqm), un modello specifico per il settore pubblico (derivato dall'Efqm) promosso dalla Commissione Europea e coordinato dall'*European Institute for Public Administration* (Eipa), con sede a Maastricht. Si tratta del *Common Assessment Framework* (Caf), che è oggetto di uno specifico programma di diffusione presso le amministrazioni pubbliche europee ed è stato la base, nel periodo autunno 2005-primavera 2006, del primo premio italiano in materia, denominato *Premio Qualità Pubblica Amministrazione*, promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, dal Formez, da Confindustria e dal Comitato Nazionale Consumatori e Utenti<sup>2</sup>.

Il Caf consiste in:

- un modello per l'*autoassessment*;
- un processo per l'applicazione del modello.

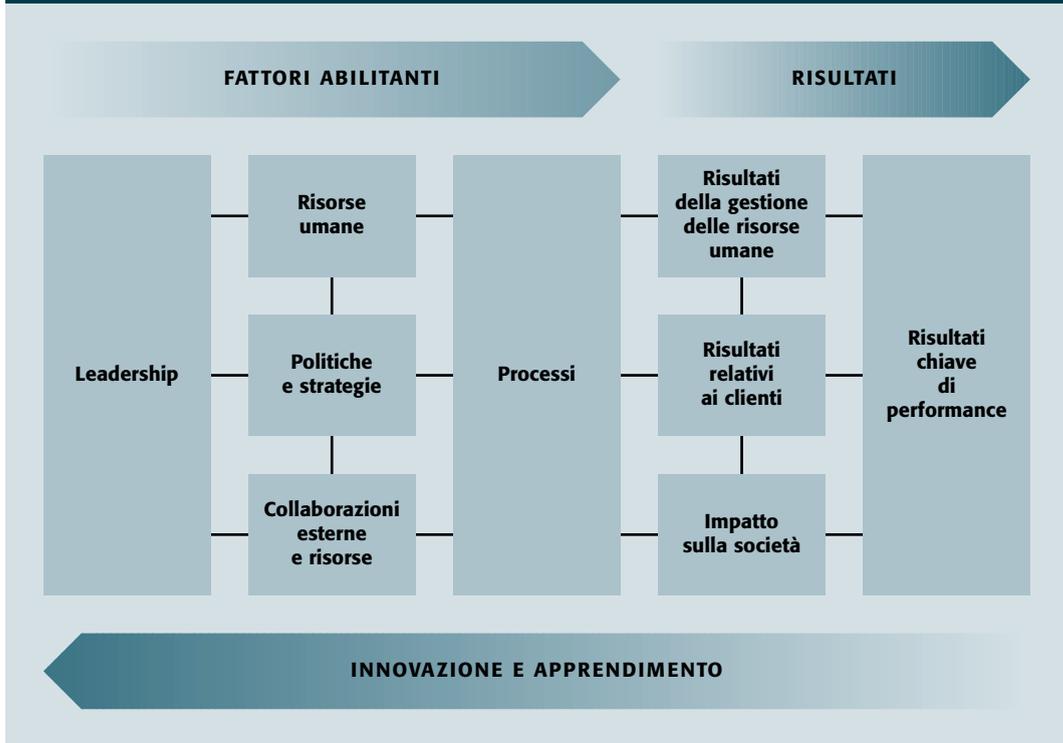
Il modello si compone di 9 parametri principali (gli stessi del modello Efqm), così come rappresentato nella figura 4.2. Sulla sinistra, sono inseriti i cinque criteri riferiti ai cosiddetti *fattori abilitanti*, vale a dire le funzioni organizzative da presidiare per supportare al meglio il perseguimento degli obiettivi. Sulla destra, compaiono i 4 criteri concernenti i risultati, e cioè gli esiti da monitorare per verificare se le funzioni organizzative fondamentali sono state gestite in modo ottimale.

In definitiva, l'ipotesi sottesa al modello è la seguente: presidiando al meglio le funzioni organizzative fondamentali (leadership, risorse umane, politiche e strategie, collaborazioni esterne e risorse, processi) l'area dei risultati dovrebbe migliorare; d'altra parte, le criticità che emergono dall'analisi dei risultati devono indurre a intervenire sui fattori abilitanti.

Ognuno dei 9 parametri del Caf è poi articolato in sottocriteri: è a questo livello che inizia la differenziazione tra Caf ed Efqm, poiché i sottocriteri sono progettati specificamente per il settore pubblico; in particolare, la versione 2006 del Caf, cerca di tenere conto in modo specifico delle missioni del settore pubblico, soprattutto sul versante dei criteri connessi all'area dei risultati.

2. Cfr. Dipartimento della Funzione Pubblica e Formez, *The Common Assessment Framework (Caf): Migliorare un'organizzazione attraverso l'autodiagnosi*, Napoli, Formez, 2004; cfr. anche [www.lavoropubblico.formez.it/estranet\\_percorsi\\_di\\_qualità.html](http://www.lavoropubblico.formez.it/estranet_percorsi_di_qualità.html).

Figura 4.2 Il modello Efqm-Caf



Il processo per l'applicazione del modello prevede la redazione di una relazione di autovalutazione basata su un percorso, adeguatamente presidiato, di raccolta di dati quantitativi e qualitativi, che dovrebbe coinvolgere tutti i livelli dell'organizzazione; i dati raccolti supporteranno la formulazione di un punteggio per ogni criterio, secondo le scale e le metodiche indicate; la somma dei punteggi dei criteri condurrà infine al punteggio complessivo su base 1.000. La relazione di autovalutazione evidenzierà i punti di forza e di criticità per i vari criteri analizzati e su questa base l'organizzazione provvederà a elaborare e realizzare uno o più *piani di miglioramento*, anch'essi opportunamente monitorati. Un ulteriore passaggio eventuale, peraltro sempre previsto in occasione di iniziative che prevedono premiazioni oppure certificazioni esterne, è quello della visita *on site* da parte di valutatori esterni, con relativa elaborazione di un rapporto di valutazione *indipendente*, che ha anche la funzione di validare i punteggi attribuiti.

Come si può notare dalla figura precedente, il Caf (così come tutti gli approcci di Tqm) prevede un ampio ricorso a misure di performance per l'analisi delle funzioni organizzative rilevanti; in derivazione della propria tradizione di analisi, le misure privilegiate sono quelle connesse alla rilevazione della qualità percepita dagli utenti/clienti; tuttavia, il Caf ha inserito, nella versione del 2006, anche una parte relativa alla misurazione degli *outcome* delle politiche e dei servizi<sup>3</sup>.

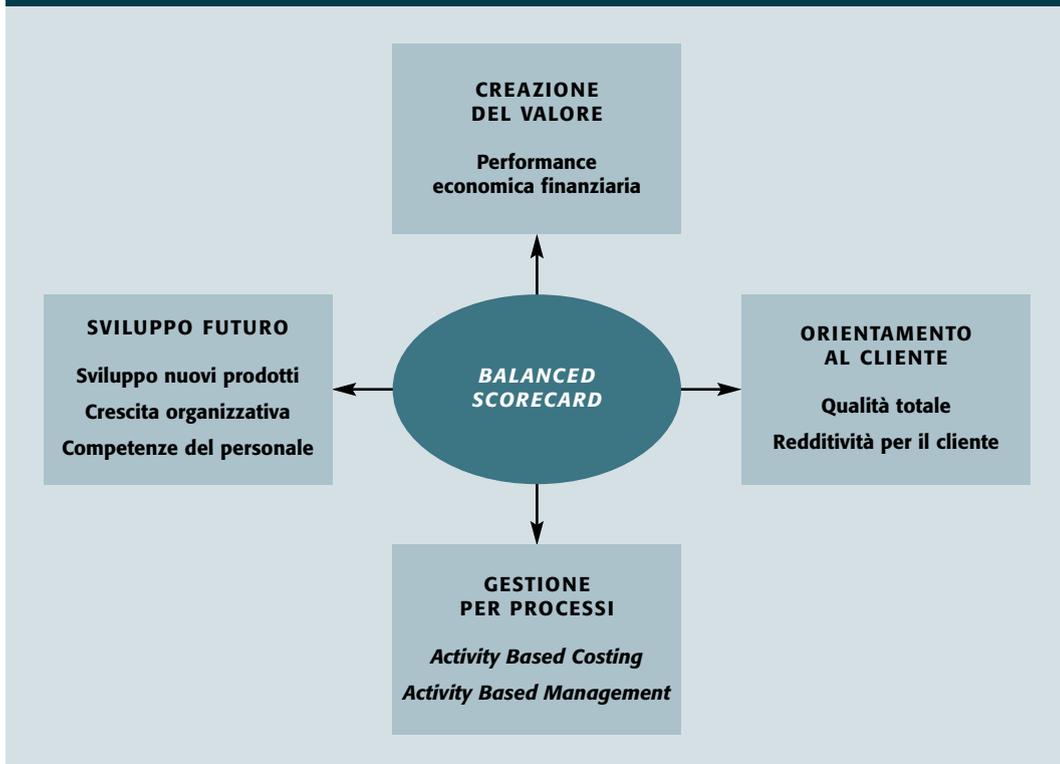
3. Cfr. Dipartimento della Funzione Pubblica e Formez, *Percorsi di qualità*, Napoli, Formez, 2006.

### La *Balanced scorecard*

Un secondo modello che è stato utilizzato in alcune tipologie di pubbliche amministrazioni italiane (Asl, agenzie, ecc.) è la *Balanced scorecard* (Bsc)<sup>4</sup>. La metodologia della *Balanced scorecard* nasce nel 1992 come uno strumento di controllo strategico con lo scopo di collegare gli obiettivi strategici di un'organizzazione agli obiettivi operativi e organizzativi mediante il confronto tra misure di performance interna ed esterna.

Nella *Balanced scorecard* la misurazione delle performance avviene sotto quattro diverse prospettive generatrici di valore: la prospettiva economica finanziaria, che verifica la capacità di raggiungere i risultati economici prefissati; la prospettiva dell'orientamento al cliente, che verifica il grado di soddisfazione del cliente; la prospettiva della gestione dei processi interni, che valuta l'efficienza nelle attività operative; la prospettiva dell'apprendimento, che analizza le azioni di sviluppo e crescita di una struttura. Gli elementi chiave della *Balanced scorecard* sono presentati nella figura seguente.

**Figura 4.3** Le quattro prospettive della *Balanced scorecard*



4. Il riferimento di base su questa metodologia è il libro scritto dai due studiosi americani che la hanno ideata: R.S. Kaplan e D.P. Norton, *Balanced scorecard. Tradurre la strategia in azione*, Editore Isedi, 2000.

Essenzialmente, la *Balanced scorecard* rappresenta in modo integrato le principali dimensioni di generazione di valore da parte dell'organizzazione, analizzando per ciascuna di loro un set d'azioni e indicatori con il fine ultimo di attuare la strategia organizzativa. Tali azioni e indicatori possono essere collegate all'interno, a tutti i livelli dell'organizzazione, e

all'esterno, alla rappresentazione di obiettivi e risultati attesi nei confronti dei diversi *stakeholder* di riferimento. Per questo motivo, tra i sistemi di *performance management* il modello della *Balanced scorecard* costituisce uno degli approcci più efficaci per guidare un'organizzazione nella definizione delle priorità strategiche, nella verifica del loro perseguimento e nell'individuazione degli indicatori chiave di performance.

Nonostante una certa coerenza nei temi affrontati nella misurazione della performance, il modello della *Balanced scorecard* e quello dell'Efqm-Caf sono stati concepiti per finalità diverse, e sono adatti a obiettivi differenti riguardo lo sviluppo delle capacità organizzative. In particolare, il modello Efqm-Caf è inteso come uno strumento diagnostico e perciò basato su un modello standard di principi e obiettivi organizzativi. La *Balanced scorecard* invece è uno strumento di gestione strategica e pertanto dipende principalmente dalla definizione degli obiettivi strategici specifici di ogni singola organizzazione. La figura seguente indica il modello più adeguato rispetto ad alcuni utilizzi.

**Figura 4.4 Scelta dello strumento più appropriato\***

Obiettivo	Modello
Monitorare regolarmente i processi organizzativi per individuare punti di forza e di debolezza	Efqm-Caf
Avviare e trainare un programma di miglioramento continuo	Efqm-Caf
Potenziare il confronto ( <i>benchmarking</i> ) esterno dei processi interni	Efqm-Caf
Sviluppare una <i>checklist</i> di buone pratiche dei processi di pianificazione e controllo	Efqm-Caf
Conoscere meglio le cause e gli effetti per migliorare le decisioni e le azioni operative	<i>Balanced scorecard</i>
Allineare le attività operative con le priorità strategiche dell'organizzazione	<i>Balanced scorecard</i>
Determinare le priorità tra le iniziative strategiche	<i>Balanced scorecard</i>
Facilitare la comunicazione della strategia all'interno dell'organizzazione	<i>Balanced scorecard</i>
Focalizzare l'attenzione della dirigenza sulla strategia futura	<i>Balanced scorecard</i>

\* H. Andersen, G. Lawrie & M. Shulver, The Balanced Scorecard vs. the Efqm Business Excellence Model, 2GC Working Paper, June 2000, p. 12

### La Valutazione Integrata del Cambiamento

Infine, sempre nell'ambito degli strumenti a supporto del miglioramento organizzativo nelle pubbliche amministrazioni, troviamo la *Valutazione integrata del cambiamento* (Vic). È un modello promosso

dal Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Fornez per supportare l'analisi dei processi di modernizzazione nelle amministrazioni locali (comuni e province), consiste in un percorso di autovalutazione finalizzata all'elaborazione di un piano di miglioramento<sup>5</sup>.

Il Vic è costituito da una serie di indicatori utili ad autovalutare a che punto è l'ente nel processo di adeguamento della propria struttura organizzativa alle esigenze di innovazione permanente delle politiche, dei servizi e dei processi. In sostanza, invita a raccogliere un'ampia serie di informazioni finalizzata a ricavare giudizi derivanti dal confronto con un punteggio obiettivo e dalla comparazione con gli altri enti che hanno compilato la griglia stessa. La griglia è stata costruita ponendo particolare attenzione ai fattori che sono in grado di spiegare l'innovazione sulla base dell'esperienza nazionale e internazionale dei casi di eccellenza nelle pubbliche amministrazioni e nei servizi pubblici, come la gestione delle risorse umane, i processi interni, le relazioni esterne e il grado di apertura all'innovazione (o la capacità organizzativa d'apprendimento). Gli indicatori del Vic sono raggruppati nelle seguenti categorie:

- Struttura direzionale;
- Sistema premiante;
- Formazione;
- Qualità del personale;
- *Outsourcing* e acquisti;
- Pianificazione e controlli, valutazione;
- Comunicazione;
- Attenzione alle iniziative nazionali di modernizzazione;
- Nuove tecnologie;
- Gestione finanziaria;
- Analisi e conoscenza del contesto;
- Partenariato.

Come nel caso dei modelli precedenti, anche in questo emerge l'importanza delle misure di performance per supportare la costruzione degli indicatori e per l'elaborazione del piano di cambiamento conseguente all'identificazione delle criticità. Una particolarità del Vic è però l'inclusione esplicita di un'analisi comparativa dei risultati raggiunti con quelli di altre amministrazioni simili, in un'ottica di *benchmarking* (cfr. il paragrafo seguente, 4.2.2). Questo confronto permette agli enti locali di comparare la propria performance con la media di tutti i comuni partecipanti, coi comuni della stessa zona geografica, comuni della stessa fascia di popolazione, comuni omogenei – cioè della stessa zona e fascia di popolazione e con la media dei risultati ottenuti dall'insieme dei comuni e province – in modo da aiutarli a fissare dei target di miglioramento realistici e fattibili.

Un ultimo utilizzo delle informazioni sui punti di forza e di debolezza dell'organizzazione per sostenere l'impostazione delle iniziative

5. G. Vecchi e R. Giolitti, *Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, Nuova edizione, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004 e più in generale i documenti prodotti nell'ambito del progetto *I Successi di Cantieri*.

di miglioramento riguarda la pianificazione strategica delle organizzazioni (e, in questo caso, delle amministrazioni), definita come lo sforzo, basato su specifici modelli di analisi, per supportare decisioni fondamentali – e le relative azioni – che definiscono e guidano ciò che un'organizzazione è, cosa fa, e perché fa queste cose<sup>6</sup>. Questo tipo di approccio è da poco tempo entrato nel dibattito italiano sulla modernizzazione amministrativa; infatti, al di là di poche eccezioni, questa riflessione è stata promossa, in particolare, dopo l'emanazione del D.Lgs. n. 286/1999 che, nell'ambito del sistema dei controlli interni, parla esplicitamente della funzione di *valutazione e controllo strategico*. Il punto di partenza per definire gli ambiti di questa funzione è, innanzitutto, quello che la considera come un meccanismo di governo che ha il compito di contribuire a strutturare nelle istituzioni le *relazioni tra le componenti interne*, nello specifico quella fra politica e amministrazione (ma anche quella connessa al coordinamento orizzontale, e cioè le relazioni fra dipartimenti o settori). In altre parole, la funzione di pianificazione e valutazione strategica viene interpretata come il meccanismo attraverso cui può essere creato all'interno delle istituzioni un dibattito sull'andamento delle attività, con riferimento sia agli aspetti di contenuto (quali temi bisogna affrontare, su cosa è necessario intervenire sulla base dei problemi collettivi di un territorio e degli esiti fino a ora raggiunti), sia a quelli strumentali (come organizzare e gestire le attività per migliorare le performance)<sup>7</sup>.

#### 4.2.2 Identificare le azioni di miglioramento tramite il benchmarking

##### Cos'è il benchmarking

Le informazioni sulla performance possono supportare l'elaborazione delle strategie di miglioramento organizzativo anche mediante un processo di confronto tra prodotti, servizi, processi e caratteristiche di più entità organizzative (amministrazioni o unità organizzative interne). Questo tipo di analisi, che si chiama *benchmarking*, serve per misurare, valutare e verificare la propria performance e confrontarla con quella di altre organizzazioni simili per capire e gestire i fattori che determinano prestazioni superiori<sup>8</sup>.

Dal confronto effettuato sulla base di specifici indicatori sono individuate le organizzazioni che rappresentano le prassi migliori considerati *benchmark*, nel senso di uno standard di confronto o punto di riferimento con il quale altri devono essere misurati. In un certo senso, nell'ambito delle pubbliche amministrazioni il *benchmarking* mira a incentivare il miglioramento tramite la creazione di un tipo di competizione virtuale che mette al confronto i servizi e le organizzazioni che generalmente non sono sottoposte alle regole dei mercati concorrenziali.

Lo scopo ultimo del *benchmarking* è quello di promuovere dei cambiamenti per migliorare la performance organizzativa, sia che si tratti di un miglioramento continuo, sia che si tratti di cambiamenti più radicali avviati ad hoc mediante l'impiego di strumenti come il *Business Process Reengineering*, il *Business Process Improvement* o il

6. Cfr. J.M. Bryson, *Strategic Planning*, in M. Shafritz Jay, ed. *Defining Public Administration*, Boulder (Co), Westview Press, 2000, p. 208 e J.M. Bryson, *Strategic Planning For Public and Non Profit Organizations*, San Francisco, Jossey Bass, 1988. E anche M. Morisi e A. Lippi, *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2005.

7. Cfr. B. Dente e G. Vecchi, *La valutazione e il controllo strategico*, in G. Azione e B. Dente, *Valutare per governare*, Milano, Etas, 2000.

8. Per un'ampia trattazione del concetto di *benchmarking* si rinvia alle principali pubblicazioni: M.J. Spendolini (1996), *Fare benchmarking. I metodi e le tecniche pratiche*, Il Sole 24 Ore, Milano (ed.or. (1992), *The Benchmarking Book*, Amacom, NY); R.C. Camp (1996), *Business Process Benchmarking. Trovare e migliorare le prassi vincenti*, Editoriale Itaca (ed.or. (1995), *Business Process Benchmarking*, ASQC Quality Press, Milwaukee, WI). Per la trattazione del *benchmarking* applicato al contesto delle amministrazioni pubbliche si veda, fra gli altri, G. Farneti e E. Padovani (2003), *Il check-up dell'ente locale*, Il Sole 24 Ore, Milano; G. Lucianelli e A. Tanese (a cura di), *Il benchmarking nelle aziende e nelle amministrazioni pubbliche: logiche ed esperienze a confronto*, Giappichelli Editore, Torino, 2002.

*Public Organization Reengineering*<sup>9</sup>. Dunque il *benchmarking* non si ferma al semplice confronto fra indicatori, bensì ricerca le cause da cui sono scaturiti i risultati gestionali resi palesi dai primi. Volendo rendere il concetto con una semplice similitudine, così come gli indicatori delle analisi mediche all'interno del check up segnalano andamenti anomali a cui seguono visite specialistiche, così confrontando opportuni indicatori rispetto agli andamenti di altre amministrazioni pubbliche è possibile individuare aree di indagine per approfondire le cause e agevolare la gestione del cambiamento, verso il miglioramento delle prestazioni finali. Il *benchmarking* è particolarmente adatto all'analisi della capacità organizzativa perché riguarda non solo i prodotti e servizi resi all'utenza, ma anche le prassi aziendali, i processi operativi, le operazioni e le funzioni interne; il *benchmarking* focalizza maggiormente l'attenzione sui metodi e processi piuttosto che sui prodotti o servizi finali.

### **A che cosa serve il benchmarking**

L'individuazione di standard di performance di riferimento attraverso le attività di *benchmarking* può essere utilizzata per potenziare il miglioramento organizzativo in diversi modi, i più comuni sono:

1. *Determinare obiettivi pertinenti, realistici e raggiungibili*. Gli obiettivi di performance che vengono determinati a partire dal *benchmarking*, sono realistici, in quanto sono riferite a pratiche operative sperimentate. Gli standard raggiunti dai *migliori* definiscono quindi il possibile sviluppo di una prestazione raggiungibile: in questo modo il *benchmarking* aiuta a validare gli obiettivi programmati in sede di pianificazione delle azioni da intraprendere in futuro e quindi a creare consenso all'interno dell'organizzazione.
2. *Indirizzare e progettare un reengineering*. Se le prassi interne si rivelano molto lontane dal produrre gli stessi livelli di prestazione dei migliori, allora potrebbe essere necessario riprogettare processi e sistemi, e procedere quindi al *reengineering*. Il caso sulla riprogettazione del sistema di *budgeting* dell'Asl Salerno 2, descritto nelle ultime pagine del capitolo, fornisce un esempio sull'impiego del confronto delle informazioni sulla performance tra attori e soggetti interni nell'analisi propedeutica alla riorganizzazione del processo.
3. *Creare supporto e slancio per la creazione di una "cultura della performance"*. Coinvolgendo tutta l'organizzazione interessata nello studio di *benchmarking*, si sviluppa la sensibilizzazione all'esigenza di perseguire un miglioramento in aree in cui il gap nei confronti delle prassi migliori è più alto, e quindi convogliare gli sforzi laddove è necessario.
4. *Favorire l'apprendimento permanente*. Il *benchmarking* è uno strumento fondamentale delle così dette *learning organizations*, letteralmente *organizzazioni che apprendono*, ossia le amministrazioni che sono costantemente orientate al miglioramento attraverso un approccio dinamico alla ricerca di soluzioni innovative. Il *benchmarking* costringe gli individui a riflettere sui metodi potenziali di gestione aziendale e fornisce un'opportunità per valutare e discutere comportamenti alternativi.

9. Per un esempio dell'utilizzo di strumenti di questo tipo si rinvia al caso della riprogettazione del sistema di *budgeting* nell'Asl Salerno 2 alla fine del capitolo.

### **La scelta di ambiti su cui focalizzare il *benchmarking***

Il *benchmarking* è una tecnica che si può applicare ai diversi livelli dell'organizzazione. In funzione degli aspetti di performance considerati e i connessi livelli decisionali coinvolti, esistono almeno tre livelli di *benchmarking*: strategico, operativo e organizzativo o di processo.

- *Benchmarking strategico*. Questo genere di studio considera fattori critici di performance a livello strategico. In tal senso, un *benchmarking* strategico per le amministrazioni pubbliche dovrebbe coinvolgere gli aspetti relativi, per esempio, alle strategie adottate per far fronte alle diverse necessità del territorio (per esempio, nell'ambito dell'ambiente, della mobilità, delle politiche sociali, ecc.), all'adozione di particolari strategie organizzative, ecc. Si può anche applicare il *benchmarking* strategico agli equilibri di bilancio, e alle modalità di reperimento delle risorse finanziarie<sup>10</sup>. Se si esclude la parte relativa alle risorse finanziarie (tipicamente indagate attraverso gli indicatori contabili), le tipologie di indicatori utilizzate in questa sede sono quelle di *output* e di *outcome*.
- *Benchmarking operativo*. Il *benchmarking* operativo si pone al livello della gestione dei servizi, in cui i fattori critici considerati sono rappresentati, per esempio, dalla tipologia di servizi erogati, dalla quantità di utenti serviti, dalla soddisfazione dell'utenza, ecc. Tipicamente, gli indicatori utilizzati in questa sede sono quelli di *output*.
- *Benchmarking organizzativo o di processo*. Il terzo livello di *benchmarking* concerne i fattori organizzativi interni che sostengono la produzione dei servizi. Il *benchmarking* organizzativo spazia dei processi interni di espletamento di determinate procedure gestionali, ai sistemi di pianificazione e controllo, alla gestione delle risorse umane e allo sviluppo delle relazioni esterne. Gli indicatori interessati sono quelli di processo.

### **La scelta del tipo di confronto nel *benchmarking***

Una volta definito cosa sottoporre a *benchmarking*, è necessario stabilire la scelta del raffronto più appropriato. Ci sono almeno tre possibilità: *benchmarking* interno, *benchmarking* esterno, e *benchmarking* funzionale.

- *Benchmarking interno*. Questa tipologia di *benchmarking* è la più semplice, ma al tempo stesso quella che permette benefici più contenuti, in quanto rappresenta il confronto tra operazioni o funzioni simili presenti all'interno della stessa amministrazione, allo scopo di individuare il livello di prestazione migliore in questo comune contesto. L'analisi fornisce, quindi, un *benchmark* interno. I benefici maggiori riguardano sia la facilità con cui si ottengono le informazioni, in quanto derivanti dalla medesima amministrazione, sia il livello di confrontabilità delle informazioni raccolte, in quanto, presumibilmente, il linguaggio adoperato è uguale per tutta l'organizzazione. Tuttavia, le prassi che si possono rilevare sicuramente non rappresentano l'ottimo, quindi si potrebbe

10. In merito, si veda G. Farneti ed E. Padovani, *Il check up dell'ente locale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2003.

rischiare di definire un *benchmark* sottovalutato. Inoltre un *benchmarking* di tipo interno può portare l'amministrazione a essere meno propensa a considerare le idee provenienti dall'esterno. Sul panorama nazionale esistono solo pochi casi di *benchmarking* interno, fra cui si segnala il caso dell'Asl Salerno 2, presentato alla fine di questo capitolo, in cui è stato fatto un confronto tra le modalità operative del sistema di budgeting tra singoli servizi.

- *Benchmarking esterno*. Non appena si pone lo sguardo al di fuori della propria amministrazione, viene spontaneo indirizzarsi verso i propri simili, che rappresentano, sostanzialmente, i partner esterni di *benchmarking* col maggior grado di confrontabilità. Occorre, tuttavia, prestare attenzione al grado effettivo di comparabilità. Allo stato attuale, il *benchmarking* esterno è quello maggiormente utilizzato nel contesto delle amministrazioni pubbliche italiane. Il sistema *Pareto* sviluppato dall'Unioncamere per facilitare il *benchmarking* tra camere di commercio, presentato alla fine del capitolo, fornisce un esempio istruttivo di *benchmarking* esterno.
- *Benchmarking funzionale*. Il potenziale di sviluppo maggiore proviene dall'indagine svolta su organizzazioni che eccellono in una determinata funzione anche al di fuori del proprio settore di appartenenza (addirittura anche al di fuori del settore pubblico), in quanto si estende l'orizzonte visivo a possibili soluzioni che altrimenti non sarebbero considerate. Il *benchmarking* funzionale consiste nell'analisi delle operazioni di organizzazioni che impiegano gli stessi processi nell'ambito della stessa funzione, ma operano in altri settori. Il *benchmarking* generico (detto anche *benchmarking puro*), invece, consiste nel confronto tra i propri processi operativi e quelli, giudicati innovativi, di altre organizzazioni: qui l'attenzione è tutta sul singolo processo. In pratica, questo tipo di *benchmarking*, che necessita un'ampia capacità di astrazione dal caso specifico, considera realtà anche profondamente diverse le cui prassi, metodi e tecnologie possono però essere trasferite con minimi aggiustamenti e con risultati sorprendenti. Purtroppo, però, questo tipo di *benchmarking* sconta una serie di difficoltà nell'applicazione pratica, e quindi nel contesto delle amministrazioni pubbliche è pressoché sconosciuto, anche se presenta i maggiori margini di miglioramento.

### **Come assicurare un *benchmarking* efficace**

Per raggiungere dei risultati rilevanti in termini di cambiamento organizzativo, è opportuno:

1. *Impostare un processo di confronto sistematico, strutturato, formale, analitico e organizzato*; in altri termini, deve essere caratterizzato da un metodo ben definito, ovvero dall'applicazione di un qualche tipo di modello (formalizzato per esempio da un diagramma di flusso) che indichi la procedura da seguire, cioè la serie di azioni da intraprendere; ogni organizzazione adotterà il processo più confacente alle proprie esigenze; non esiste un processo standar-

dizzato, ma la filosofia di fondo deve essere la stessa per tutti: *analizzare se stessi, analizzare chi fa meglio, incorporare il meglio e raggiungere prestazioni superiori*.

2. *Accompagnare la raccolta dei dati da un'analisi approfondita delle cause che producono le performance misurate* (internamente ed esternamente), ovvero i processi, non si tratta di *benchmarking* ma, più appropriatamente, di analisi comparata.
3. *Scegliere un'ottica di intervento né eccessivamente limitata né esageratamente vasta*. Se si intervenisse su un'area molto limitata non si otterrebbero in considerazione le interrelazioni con altre aree e non si otterrebbero miglioramenti considerevoli; d'altra parte l'intervento sull'intera organizzazione, soprattutto nelle grandi amministrazioni, rischia di essere dispersivo e molto costoso.
4. *Allocare sufficienti risorse (denaro e tempo)*. Il processo di *benchmarking* necessita di molte energie per essere portato a termine con successo: un eventuale razionamento delle risorse (spesso dettato da esigenze contingenti) potrebbe, quindi, compromettere l'intero progetto.
5. *Non avere troppa fretta nel terminare lo studio*. Mentre il management spesso ricerca risultati immediati a fronte di situazioni contingenti, il *benchmarking* necessita di tempo (mediamente i più importanti studiosi del settore considerano un periodo di 6-12 mesi, anche se il tempo è in relazione alla particolare tipologia nonché all'ampiezza dello studio), soprattutto nella fase di progettazione, e la produzione dei primi risultati può essere piuttosto distante nel tempo rispetto al momento in cui lo studio ha inizio.
6. *Applicare alla propria organizzazione le lezioni imparate*. Se manca la fase di azione, in cui vengono realizzati i cambiamenti delle prassi, allora l'azienda riconosce solamente l'eventuale gap di prestazione e non si adopera per rimuoverlo, riducendo lo studio di *benchmarking* a una semplice comparazione fine a se stessa (e quindi uno spreco di risorse).
7. *Progettare un idoneo sistema di comunicazione interna*. Il sistema delle comunicazioni deve essere tale da diffondere le informazioni scaturite dal progetto di *benchmarking* sia ai vertici organizzativi, sia al management (tramite un adeguato sistema di *reporting* interno) e, non per ultimo, all'intera organizzazione (per esempio tramite pubblicazioni interne).

Alla fine del capitolo, sarà discusso il sistema *Pareto*, realizzato dalle Camere di Commercio, che dimostra il valore creato per un'amministrazione pubblica dall'uso efficace delle attività di *benchmarking*. Le informazioni generate dal confronto sono state utilizzate dalle singole camere per prendere delle decisioni rilevanti come impostare i programmi annuali, indirizzare gli interventi di miglioramento sui processi critici, proporre azioni di contenimento della spesa su certe aree operative, ecc. Inoltre, i dati di *benchmarking* sono anche stati utilizzati per supportare la formulazione di alcune politiche nazionali.

## 4.3 Il ruolo dell'informazione nell'incentivare e gestire la performance del personale

### 4.3.1 Creare una cultura organizzativa focalizzata sulla performance

Sempre nell'ambito in cui le informazioni sulla performance possono servire a impostare strategie per il rafforzamento dei fattori organizzativi, descritti in precedenza, assume particolare rilievo il collegamento tra i sistemi di misurazione e le politiche del personale. Conviene ricordare che il personale rappresenta la componente determinante della performance dalle amministrazioni pubbliche, e in certi settori socio-sanitari copre oltre il 60% dei costi. I comportamenti individuali, di gruppo e collettivi rappresentano infatti la naturale cinghia di trasmissione tra i programmi e gli obiettivi dell'organizzazione e i risultati finali prodotti dalla stessa. Nel passaggio a nuovi modelli di amministrazione orientati ai risultati<sup>11</sup>, grande enfasi è stata correttamente posta sul contributo che sistemi di misurazione più evoluti potrebbero garantire nel modificare i criteri di responsabilizzazione e, più in generale, nel riorientare la cultura organizzativa dominante.

Nel contesto della gestione delle risorse umane una *cultura organizzativa focalizzata sulla performance* evoca almeno due significati:

- da una parte c'è la *cultura organizzativa*, intesa come complesso di regole e di prassi che determinano i processi e influenzano la qualità delle prestazioni all'interno di un'organizzazione. E a questo livello che si parla spesso della creazione di una *cultura di risultato* per denotare un'organizzazione in cui tutti i sistemi, i processi di lavoro, i ruoli e i compiti del personale sono tesi consapevolmente al raggiungimento degli obiettivi e al conseguimento degli *outcome* attesi;
- dall'altra parte c'è la *cultura individuale*, in pratica le competenze e i comportamenti che ciascuna persona utilizza nel proprio lavoro. E a questo livello che i sistemi della valutazione della performance vengano collegati ai meccanismi di incentivazione (moneitaria o non) destinati ai singoli dipendenti (tale tematica sono sviluppate nei seguenti paragrafi 4.3.3 e 4.3.4).

Almeno in una prima fase le sperimentazioni in questo ambito si sono concentrate a questo secondo livello. Spesso in modo semplicistico, a testimonianza di una cultura gestionale non evoluta, si è assunta l'ipotesi che il collegamento di una quota della retribuzione individuale al raggiungimento di risultati avrebbe in sé garantito un miglioramento della performance. Però l'esperienza svolta in diversi Paesi ha dimostrato che l'efficacia dei meccanismi di incentivazioni individuali è fortemente dipendente dall'inserirsi o meno, in modo organico, in un più generale processo di riqualificazione dell'organizzazione. Si ritiene quindi che, esaurita la fase di sperimentazione e di accumulo di esperienze, i tempi oggi siano maturi per ricercare una nuova integrazione tra i temi delle misurazioni di performance, della responsabilizzazione e del più generale rinnovamento delle politiche del personale.

11. Cfr. la discussione sull'evoluzione della definizione della performance nelle pubbliche amministrazioni italiane nell'*Introduzione* del volume.

Tre appaiono le fondamentali aree di investimento su questo piano:

- la creazione di uno *spazio organizzativo* controllabile, ovvero un miglioramento delle condizioni organizzative e di lavoro tali da garantire all'individuo l'esercizio di una maggiore autonomia e responsabilità; la disponibilità delle informazioni per decidere, la reale discussione e condivisione di programmi e obiettivi, un *reporting* e un confronto sistematico sullo stato di attuazione degli stessi, rappresentano alcune condizioni essenziali al riguardo;
- lo sviluppo di una effettiva *pressione sui risultati*, in grado di mobilitare le migliori energie professionali orientandone al meglio gli sforzi; la definizione esplicitata di target di risultato, l'individuazione condivisa di sistemi di rilevazione (anche facenti capo ai destinatari delle prestazioni), l'attivazione di strumenti sistematici di rendicontazione verso i principali *stakeholder* interni ed esterni, sono alcune delle leve al riguardo attivabili;
- l'introduzione di un organico *sistema premiante*, tale da garantire, nella percezione diffusa, una reale correlazione tra la performance individuale e le ricompense organizzative; un più diretto collegamento tra la produzione dei risultati, i percorsi di carriera, i percorsi di sviluppo professionale, i contenuti di lavoro e gli incarichi di responsabilità, gli incentivi monetari, sono tutti aspetti tra di loro complementari e che richiedono di essere ancorati a efficaci sistemi di misurazione della performance (sia individuale che organizzativa).

In altri termini, in assenza di uno strutturato sistema di misurazione, molti processi di cambiamento rischiano di limitarsi a semplici dichiarazioni di principio, spesso giustificando i fallimenti attraverso l'esigenza di un processo generale di maturazione culturale dai tempi non chiaramente definiti. Così, a titolo esemplificativo: Come migliorare l'efficienza se non si conosce il grado attuale della stessa? Come migliorare la performance se queste non è qualificata e quantificata? Come responsabilizzare sui risultati senza una organica rilevazione degli stessi? E così via.

Al contrario, la costruzione di un collegamento efficace tra il sistema di programmazione e controllo e i sistemi di gestione del personale possono effettivamente indurre cambiamenti sostanziali nelle organizzazioni, producendo miglioramenti nella performance concretamente dimostrabili e tali da indurre effetti positivi sia sui destinatari finali delle prestazioni che sul livello di motivazione degli operatori interni.

Nei paragrafi seguenti osserveremo tali aspetti soffermandoci su quali possibili strategie e strumenti si possono adottare per favorire lo sviluppo della cultura collettiva e individuale della performance, a partire dalla consapevolezza del fatto che non è più possibile agire solamente attraverso le tecniche e strumenti tradizionali di gestione del personale. Adesso ci si deve predisporre all'analisi e all'implementazione delle variabili che influiscono sulla convivenza organizzativa e sui comportamenti degli individui.

### 4.3.2 Definire le politiche delle risorse umane

Come qualunque processo di formulazione delle politiche in ambito pubblico<sup>12</sup>, l'elaborazione delle politiche di gestione delle risorse umane richiede una rilevante base conoscitiva per favorire scelte di indirizzi e interventi appropriati<sup>13</sup>. Le decisioni di questo genere riguardano, per esempio, l'individuazione di professionalità su cui deve puntare l'ente nel futuro rispetto alle modalità di gestione dei servizi, oppure la scelta del livello adeguato tra personale di ruolo e personale con contratti atipici (per esempio part time o collaborazione a progetto, ecc.). Perciò, un'efficace risposta a tali aspetti deve basarsi sulla consapevolezza non solamente dello stato attuale delle risorse umane dell'ente, ma anche delle tendenze che si sono rivelate nel tempo e ancora del confronto con altre organizzazioni esterne simili appositamente selezionate in un'ottica di *benchmarking*.

La gestione delle risorse umane può includere politiche in diversi ambiti nei quali siano raggruppati temi di rilievo per l'operato dell'amministrazione, come:

- *la gestione delle figure professionali previste nella dotazione organica* che include temi come il piano occupazionale, i concorsi esterni, le progressioni verticali, la mobilità interna e dall'esterno, ecc.;
- *la valorizzazione delle risorse umane* che descrive le metodologie di valutazione, l'utilizzo della retribuzione accessoria, la valutazione dei dirigenti, gli incentivi di produttività, le posizioni organizzative, ecc.;
- *la gestione del rapporto di lavoro* che comprende gli orari di lavoro, il trattamento economico, le relazioni sindacali, la sicurezza sul lavoro, la gestione dei contenziosi, ecc.;
- *lo sviluppo organizzativo* che prende in esame la comunicazione, la formazione e le ricerche e studi sul personale.

Per ognuno dei temi le informazioni rilevanti devono essere raccolte, sia mediante la costruzione di appositi indicatori di performance di tipo quantitativo, sia attraverso indicatori di tipo descrittivo. Questi dati devono essere analizzati insieme a informazioni rilevanti sul contesto come indici relativi alla spesa per il personale, o informazione sulle esigenze dell'organizzazione (compreso quelle indicative delle sfide futuri).

Prendendo il primo tema di gestione delle figure professionali nella dotazione organica, potremmo considerare l'esempio di un'analisi della performance fatto dal Comune di Modena attraverso i dati del controllo interno sulle politiche e i servizi del personale. Le due tabelle seguenti riportano delle informazioni sulla linea di attività di procedure di reclutamento mediante selezione. Per misurare la performance in questo ambito i dati su queste procedure sono analizzati rispetto all'obiettivo delle politiche che è quello di mettere a disposizione dei settori con posizioni libere, personale adatto a ricoprire tali posizioni in tempi rapidi. Indicatori indiretti di tali proprietà possono essere la capacità di attrarre nelle selezioni pubbliche un buon numero di can-

12. Si rimanda alla discussione sul tema presente nel capitolo 2.

13. Per i temi trattati in questo paragrafo cfr. M.T. Severini, D. Barbieri e G. Vecchi, *Modena: il monitoraggio delle politiche del personale: Misurazione e strumenti a supporto dei processi direzionali*, in "Pubblico Impiego. Gestione del personale", Il Sole 24 Ore, dicembre 2005, n. 12, pp. 62-66.

didati (tra cui sarà più facile selezionare i migliori) e la tempestività della gestione del processo di selezione. A questi potremmo aggiungere la sistematica rilevazione dei giudizi dei superiori sui nuovi reclutati, dopo un certo periodo dal primo inserimento.

**Figura 4.5 Comune di Modena. Caratteristiche delle selezioni mediante concorsi esterni (2002-2003-2004)**

	2002		2003		2004	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Partecipanti a concorsi esterni	1.260		197		1.878	
Totale partecipanti alle prime prove dei concorsi esterni/ Totale domande di partecipazione a concorsi esterni		60,6		58,4		36,8
Totale vincitori + idonei ai concorsi esterni/ Totale partecipanti alle prime prove dei concorsi esterni x 100		27,5		21,7		13,6
Totale non ammessi a concorsi esterni/ Totale domande di partecipazione a concorsi esterni x 100		7,1		8,1		3,8
Totale ricorsi da parte di candidati a concorsi esterni/ Totale concorsi esterni svolti nel corso dell'anno x 100		0,0		0,0		0,0

**Figura 4.6 Comune di Modena. Indicatori di qualità ed efficienza dei concorsi esterni (2004)**

	2004
Giorni intercorsi tra l'indizione del bando e la pubblicazione della graduatoria per concorsi esterni/ Totale dei concorsi esterni svolti nel corso dell'anno x 100	58
Costo totale per concorsi esterni/ Numero di posti banditi con concorsi esterni x 100 *	6.502
* Valore in euro	

Diversa è la definizione delle proprietà da monitorare e valutare se i processi di selezione delle risorse umane sono orientati da obiettivi strategici tesi a rispondere a un problema più complesso, che coinvolge diverse variabili. Si prenda come esempio il tema della dirigenza.

Il dibattito sulla modernizzazione amministrativa ha posto in rilievo una serie di caratteristiche della composizione della dirigenza nelle organizzazioni pubbliche che si ritengono associate, a parità di condizioni, a migliori performance e all'affermazione di specifici valori culturali:

- un mix tra dirigenti con esperienza interna di lungo periodo e dirigenti provenienti da altre amministrazioni e dal privato: l'ipotesi è che l'incontro tra culture diverse favorisca le innovazioni e l'orientamento alla performance;

- rafforzamento del principio secondo cui la carriera non avviene per anzianità, ma per merito;
- perseguimento del principio delle pari opportunità di genere;
- rafforzamento della quota di retribuzione variabile connessa alle performance individuali e organizzative ottenute, e attuazione dei processi di valutazione.

Si tratta, come si può facilmente osservare, di una sostanziale modificazione di come il problema delle risorse umane è declinato e di come sono sviluppati gli obiettivi attesi. In questo secondo caso, il problema da affrontare è più complesso: le variabili sono sia riferite a una condizione diversa da modificare, sia più numerose rispetto al primo caso. Ovviamente, anche gli indicatori di risultato atteso sono diversi: si vedano le seguenti tabelle tratte dal controllo interno delle politiche del personale del Comune di Modena<sup>14</sup>:

**Figura 4.7**

	2002		2003		2004	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Numero dirigenti di ruolo e a tempo determinato	50		46		45	
Età media di accesso alle posizioni dirigenziali negli ultimi 3 anni	44		–		43,4	
Totale dipendenti a tempo indeterminato in dotazione al 31 dicembre/ Totale dirigenti di ruolo e a tempo determinato x 100	38		42		42	
Numero dirigenti di ruolo e a tempo determinato donne/Totale dirigenti x 100	15	30,0	15	32,6	17	37,8
Numero personale dirigente di ruolo e a tempo determinato con esperienza in altre AA.PP. come dirigente o quadro/Totale personale dirigente x 100	26	52,0	23	50,0	23	51,1
Numero personale dirigente di ruolo e a tempo determinato con esperienza nel privato/ Totale personale dirigente x 100	31	62,0	28	60,9	29	64,4
Numero dirigenti presenti al 31 dicembre a tempo determinato/Numero totale dirigenti al 31 dicembre x 100	8	16,0	7	15,2	8	17,8

14. Comune di Modena, *Monitoraggio e valutazione delle politiche per il personale del Comune di Modena*, Mimeo, Modena, 2002.

**Figura 4.8**

	2002	2003	2004
Ammontare del fondo dirigenti a tempo indeterminato	1.026.079	1.039.348	1.058.033
Di cui posizione	71,1%	76,3%	74,8%
Di cui risultato	15,0%	14,8%	14,7%
Ammontare del fondo dirigenti/ammontare del monte retribuzioni per i dirigenti a tempo indeterminato x 100	38,5%	38,3%	37,0%
Ammontare della retribuzione accessoria (di risultato) per dirigenti a tempo determinato	20.529	17.915	18.794
Valore massimo delle retribuzioni di posizione Dirigenti a tempo indeterminato	24.232	28.000	28.000
Valore minimo delle retribuzioni di posizione Dirigenti a tempo indeterminato	10.513	12.000	12.000
Valore massimo delle retribuzioni di risultato Dirigenti a tempo indeterminato	4.497	4.587	4.873
Valore minimo delle retribuzioni di risultato Dirigenti a tempo indeterminato	2.645	3.036	3.583
(xi teorico - xi reale)/ Numero di dirigenti a tempo indeterminato	243	95	198
<i>Valori in euro</i>			

L'analisi di questi dati permette di individuare le tendenze nel tempo e consentono ai decisori a diversi livelli dell'amministrazione (giunta, commissione consiliare, dirigenti, sindacati, commissione pari opportunità, ecc.) di riflettere sulla performance dell'ente rispetto ai principi fondamentali della gestione delle risorse umane per migliorare la performance organizzativa. Per altro questi dati forniscono una base per sviluppare strategie per affrontare le sfide associate al mutamento delle funzioni del Comune, all'andamento della performance dei servizi, e i cambiamenti delle esigenze di competenze professionali nel futuro, in quanto individuano ambiti di intervento possibili.

L'esperienza del Comune di Modena dimostra che, mediante un'analisi attenta dei diversi ambiti della gestione delle risorse umane, un'amministrazione può adeguare le politiche organizzative dell'ente e impostare un percorso evolutivo di miglioramento. Tra i fattori critici di successo di tali iniziative è opportuno segnalare la necessità che tanto i dirigenti quanto i funzionari e operatori siano convinti dell'utilità del sistema di misurazione per dare un senso al proprio lavoro. In questo modo, si può dimostrare ancora una volta che il coinvolgimento del personale nel processo di individuazione delle misure è un elemento chiave per l'efficacia di tali iniziative.

### 4.3.3 Creare meccanismi d'incentivazione monetaria tramite la valutazione della performance

Come abbiamo accennato in apertura del volume, storicamente le amministrazioni pubbliche hanno scontato una tradizione di lavoro per atti e, di conseguenza, un minor orientamento ai risultati rispetto a organizzazioni operanti in contesti meno formalizzati e sottoposti alle regole del mercato e della competizione. Però nel passaggio a nuovi modelli di amministrazione, l'enfasi è stata spostata sulla misurazione degli esiti dell'attività pubblica. Tra gli obiettivi di questo cambiamento c'è stato quello di modificare i criteri di responsabilizzazione e, più in generale, di riorientare la cultura organizzativa dominante verso un *focus* sulla performance e i risultati. Per esempio, sia negli enti locali mediante i Piani esecutivi di gestione e gli altri strumenti introdotti a partire dal D.Lgs. n. 77/1995, sia nelle amministrazioni centrali, attraverso l'ampia riforma dei sistemi di controllo portata a compimento – almeno a livello normativo – con il D.Lgs. n. 286/1999, ha cominciato a diffondersi una nuova attenzione al raccordo tra le prestazioni individuali e quelle organizzative<sup>15</sup>.

Di conseguenza è stata avviata una ricerca di strumenti appropriati per rialzare il livello della performance organizzativa attraverso l'impiego di meccanismi incentivanti applicati ai singoli dipendenti. In particolare, almeno in una prima fase, le sperimentazioni in questo ambito si sono concentrate sul tema dei sistemi di valutazione della performance e dei correlati meccanismi di incentivazione monetaria. La retribuzione in base alla prestazione, conosciuta nella letteratura come *performance-related pay* o *pay performance*, è diventata una parte centrale delle politiche per la gestione delle risorse umane nelle amministrazioni pubbliche dei Paesi Ocse, soprattutto negli anni '80 (si veda la figura 4.9)<sup>16</sup>.

Le prime esperienze di introduzione formale del *performance-related pay* includono la normativa francese sul pubblico impiego del 1946, i *premi alla diligenza* nel Giappone degli anni '50, ecc. Tuttavia, solo nelle esperienze più recenti le logiche di premialità sono state collegate alle performance individuali o di gruppo.

15. Questa attenzione alla performance però è spesso rimasta confinata all'interno dei soli uffici preposti o al massimo tra alcuni dirigenti che hanno interpretato al meglio il proprio ruolo.

16. Oecd, *Performance-related pay policies for government employees*, Oecd, Paris, 2005.

**Figura 4.9 Lo sviluppo del *performance-related pay* (Prp) nei Paesi Ocse**

Introduzione di logiche di Prp		Revisione della normativa ed effettiva implementazione di logiche di Prp	
Canada	(1964)		
Stati Uniti	(1978)		
Spagna	(1984)	Stati Uniti	(1984)
Danimarca	(1987)		
Paesi Bassi	(1989)		
Nuova Zelanda	(1988)		
Svezia	(1989)		
Regno Unito	(1985, 1987 e 1988)		
Finlandia	(1992)	Svezia	(1994)
Italia	(1993)	Regno Unito	(1996)
Irlanda	(1995)	Stati Uniti	(1994)
Australia	(1997)	Danimarca	(1997-2002)
Germania	(1997)		
Corea	(1999)		
Francia	(2004)	Irlanda	(2002)
Ungheria	(2002)	Alcuni dipartimenti federali degli Stati Uniti	(2004)
Svizzera	(2000)		

Fonte: Oecd, *Modernising government. The way forward*, Oecd, Paris, 2005

Il *performance-related pay* indica due possibili soluzioni di retribuzione aggiuntiva: la retribuzione di merito e il bonus o premio di prestazione, in alcuni casi i due possono essere complementari in un unico sistema incentivante.

- *La retribuzione di merito* è un incremento annuale, fisso o variabile, sulla retribuzione di base. In questo caso tale tipo d'aumento, stabilito secondo la prestazione, si sostituisce agli scatti automatici d'anzianità annuali o biennali.
- *I bonus o premi di prestazione* costituiscono invece una retribuzione a tantum e non sono consolidati sul salario base. I premi possono essere stabiliti in valori assoluti o in percentuale sulla retribuzione, di solito sono assegnati a titolo individuale per i dirigenti, ma, qualche volta, sono utilizzati anche a livello di gruppo per il personale non dirigente (anche se quest'ultima forma di retribuzione è considerata sino a oggi piuttosto rara).

Il salario di prestazione (*performance-related pay*) è stato introdotto nelle amministrazioni pubbliche per diversi motivi, tra cui:

- contenere e controllare gli andamenti del costo del lavoro riducendo l'incidenza degli automatismi salariali sulle progressioni di carriera;
- realizzare di conseguenza una maggiore flessibilità e discrezionalità nella gestione del personale;
- controllare il *turn over* tra il personale più qualificato delle amministrazioni e premiare le prestazioni migliori;
- stabilire un clima di interesse e motivazione al lavoro da parte dei dipendenti grazie anche a riconoscimento equo delle loro prestazioni.

Il tema della differenziazione delle retribuzioni presuppone due aspetti chiave rispetto alla misurazione della performance. Il primo riguarda la definizione del giudizio di merito sulla prestazione; il secondo la traduzione della graduatoria di merito in una retribuzione incentivante.

Nel primo caso le misure della performance adottate hanno per obiettivo di mettere in rilievo i *fattori intrinseci della prestazione*, cioè le differenze di capacità professionali delle persone. Questo aspetto è poco discusso se confrontato con il rilievo che gli esperti di organizzazione, di gestione del personale e di relazioni sindacali danno alla differenziazione retributiva. Tuttavia, il giudizio sulla prestazione determina il tipo di riconoscimento salariale e il clima e il grado d'equità percepita dagli individui e dall'insieme del personale dell'ufficio e dell'amministrazione. Non a caso il problema sostanziale, per un dirigente che deve mettere in atto la valutazione, sta nel definire, da un punto di vista formale, il giudizio sulla prestazione del collaboratore e nell'argomentarlo in tutti quei casi in cui è richiesto un coinvolgimento del valutato.

Al riguardo conviene notare che le esperienze di sistemi di retribuzione collegati alla performance hanno tradizionalmente incontrato due principali difficoltà. Da un lato si è frequentemente riscontrata l'*assenza di sistemi strutturati di misurazione*, al punto da ricondurre spesso i processi di valutazione a dichiarazioni espresse direttamente dai valutati. In altri termini, la creazione di uno strutturato sistema di misurazione è imprescindibile per rafforzare la responsabilizzazione dei dipendenti e impostare un rinnovamento delle politiche del personale.

Dall'altro lato è spesso venuta meno la significatività della valutazione, a fronte di *deficit riscontrati nell'ambito dei sistemi di programmazione e controllo*, importanti per il ruolo fondamentale nell'identificazione degli obiettivi di performance e la verifica del livello raggiunto. Così, per esempio, l'enfasi posta in molti enti sull'introduzione di sistemi di direzione per obiettivi si è frequentemente scontrata con la difficoltà di corretta individuazione e selezione degli stessi, generando la sensazione di non valutare le cose veramente importan-

ti. Questa debolezza ha fortemente condizionato l'impatto effettivo di innovazioni, culturalmente importanti, sul piano della responsabilizzazione e valorizzazione del personale. Ne è derivata, sia pure a fronte dell'enunciazione di nuovi principi meritocratici, una concreta difficoltà a definire un equilibrato rapporto tra contributi e ricompense. È necessaria una misurazione adeguata e un sistema di programmazione e controllo valido e trasparente contro le logiche egualitaristiche della cultura organizzativa che riducono sul piano motivazionale l'impatto positivo delle iniziative di incentivazione.

Per evitare questo rischio conviene rispettare alcuni principi di base che debbono caratterizzare complessivamente l'approccio all'utilizzo delle informazioni sulla performance per la valutazione del personale<sup>17</sup>:

- *la trasparenza*: è necessario che tutti i lavoratori coinvolti nei processi di valutazione siano a conoscenza dei criteri di misurazione adottati, che i criteri a loro volta siano il più possibile riferiti a obiettivi oggettivamente misurabili, che i risultati della valutazione siano facilmente accessibili da parte dei soggetti valutati;
- *l'equità*: spesso i sistemi di valutazione (e soprattutto quelli di retribuzione a questi collegati) portano a garantire un certo egualitarismo, mentre il loro scopo principale dovrebbe essere quello di differenziare le persone tra loro. Premiare in modo indifferente i meritevoli e quelli che non lo sono porta allo scontento generale e contribuisce alla diffusione di una certa diffidenza nei confronti della misurazione;
- *la coerenza*: la valutazione è solo uno dei meccanismi attraverso il quale governare le politiche del personale in una organizzazione. Il primo obiettivo di chi costruisce un sistema di valutazione del personale deve essere quello di collegarlo in modo strategico e integrato alle altre leve di sviluppo: in primis, come già sottolineato, la differenziazione retributiva; ma anche i percorsi di carriera (in questo senso le posizioni organizzative e le progressioni orizzontali possono costituire una risorsa preziosa per flessibilizzare i vincoli imposti dalle leggi sul lavoro pubblico), la partecipazione a iniziative progettuali e formative di rilievo, la visibilità individuale.

Come è noto, numerosi studi dimostrano in realtà che l'incentivazione monetaria costituisce solo una delle molteplici componenti che definiscono le politiche del personale di un ente e che l'efficacia della stessa dipende dal collegamento efficace tra la misurazione della performance, il sistema di programmazione e controllo e i sistemi di gestione del personale. Tale integrazione è un fattore chiave per l'impostazione di iniziative mirate al rafforzamento della cultura collettiva e alla motivazione dei singoli dipendenti.

Un modo sicuramente efficace di rafforzare la cultura della performance potrebbe essere semplicemente quello di ricordare a tutti i lavoratori quella che è la principale finalità organizzativa del processo di valutazione del personale: la raccolta e l'analisi degli ele-

17. M. Bonaretti e P. Testa (a cura di), *Persone al lavoro: politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.

menti necessari per il confronto tra le esigenze dell'organizzazione e quelle degli individui. Così conviene ridurre il conflitto potenziale generato dal legame tra valutazione e premio, collegando i sistemi di valutazione del personale a iniziative di miglioramento dell'efficienza dei processi produttivi, del livello di soddisfazione degli individui, e per rafforzare il senso di appartenenza e migliorare il benessere organizzativo.

#### **4.3.4 Sviluppare meccanismi di incentivazione organizzativa e valorizzare le competenze**

Nel tempo è maturata una consapevolezza dei limiti dei meccanismi incentivanti di tipo monetario. Perciò sono state sviluppate negli ultimi anni modalità per motivare il personale verso una performance migliore che intervengono su diversi fattori altrettanto importanti quanto il reddito per la realizzazione professionale, la soddisfazione personale e il benessere nell'ambito organizzativo dei dipendenti pubblici. In particolare, questi meccanismi mirano a incentivare un miglioramento nelle prestazioni attraverso una valorizzazione delle competenze dei singoli dipendenti, che può tradursi nell'aumento dell'autonomia e della responsabilità, una più grande partecipazione nei processi decisionali, o nell'accesso a nuove opportunità professionali o formative. Oltre a rafforzare la motivazione personale dei singoli dipendenti, i meccanismi di questo tipo hanno anche delle conseguenze positive sulla cultura collettiva dell'amministrazione, nel senso che l'introduzione di processi di lavoro più partecipati contribuisce a introdurre una nuova cultura organizzativa focalizzata sulla performance e i risultati.

Tra i vari meccanismi di incentivazione organizzativa è opportuno segnalare i seguenti.

##### **La partecipazione e il cambiamento culturale**

La strategia della valorizzazione delle competenze si compie spesso favorendo forme di partecipazione organizzativa. Le esperienze realizzate dalle amministrazioni italiane dimostrano che i dipendenti pubblici ricavano una forte motivazione lavorativa dalle opportunità offerte loro di svolgere un ruolo più attivo nella risoluzione delle problematiche affrontate dalle unità organizzative di servizio; di delineare ed esplicitare in modo chiaro e condiviso la missione della propria unità organizzativa; e di costruire, insieme alla dirigenza, le priorità e le alternative dell'azione amministrativa da realizzare.

Occorre tenere presente che la responsabilizzazione dei lavoratori nel farsi carico del miglioramento della performance e del raggiungimento degli obiettivi organizzativi è in una certa misura proporzionale a quella dei loro leader e dipende in modo consistente dall'esempio fornito da questi. Ai dirigenti pubblici viene richiesto di essere punti di riferimento per i collaboratori che debbono investire su questi processi, mostrare un interesse concreto, farsi carico delle problematiche che questi processi incontrano e spendere la propria autorità

e carisma per risolverle. Tali comportamenti richiamano alla creazione di uno *spazio organizzativo* mirato a garantire una migliore autonomia e responsabilità ai singoli dipendenti (cfr. il paragrafo 4.3.1).

### **Le modalità di lavoro intersettoriali**

Un'altra possibile strategia per il rafforzamento della cultura della performance nelle amministrazioni pubbliche consiste nella costituzione di gruppi di lavoro trasversali. Da un lato, la formazione di tali gruppi intorno a problemi complessi permette all'amministrazione di ottenere soluzioni articolate, di favorire i rapporti intersettoriali e mette in collegamento unità organizzative che abitualmente non dialogano. Dall'altro, l'introduzione di nuovi modi di lavoro offre ai dipendenti la possibilità di un'autonomia più grande nel proprio lavoro perché consente di regolare le interdipendenze all'interno dei processi organizzativi, e favorire la creazione di relazioni e legami personali che consentono di sviluppare meccanismi di fiducia fondamentali per favorire lo scambio di informazioni e l'integrazione.

L'introduzione di modalità di lavoro trasversali può essere una leva efficace per riorientare il modo in cui la performance viene misurata e gestita all'interno dell'amministrazione. Per esempio, si possono creare dei gruppi di lavoro in un'ottica esplicita di miglioramento organizzativo per la realizzazione di progetti specifici di cambiamento. In questo senso, superare gli strumenti più tradizionali di sviluppo del capitale umano per sperimentare iniziative che portano gli individui a mettersi in discussione, consente di porre l'attenzione generale sulla concretezza delle prestazioni fornite da ciascuno (anche al di fuori degli schemi precostituiti dagli adempimenti d'ufficio) e di conseguenza sulla loro misurazione. Nello stesso modo, tali modalità di lavoro intersettoriali sono sostenute dalla definizione di misure di performance focalizzate sulla partecipazione e sui processi integrati.

### **La condivisione delle competenze**

Garantire la partecipazione dei lavoratori significa non solamente assicurare maggiori spazi di decisione, ma anche offrire nuove opportunità per valorizzare i talenti degli individui. Esistono modalità e occasioni per creare delle opportunità di questo genere, quali la formazione progettata e realizzata da docenti interni e rivolta ai propri colleghi, lo scambio di esperienze tra amministrazioni, la diffusione dei saperi all'interno di gruppi strutturati che consentono ai singoli di esprimere competenze che spesso non sono valorizzate dai compiti svolti abitualmente.

Le esperienze di scambio di conoscenze all'interno dell'amministrazione possono anche essere oggetto di valutazione formale in modo da inserirle in un sistema di valutazione integrata del personale.

## CASO 4

### La riprogettazione del sistema di *budgeting* nell'Asl Salerno 2

Il sistema di *budgeting*, sin dall'iniziale impulso all'introduzione ricevuto dal Legislatore sia nel D.Lgs. n. 502/1992 che nel contratto collettivo per la dirigenza medica del 1997, è divenuto con il trascorrere degli anni il sistema maggiormente utilizzato per la programmazione dell'attività sanitaria in Italia. Infatti, sulla base di studi e ricerche condotte nelle aziende sanitarie in Italia è possibile affermare che circa il 91% delle aziende ha adottato il sistema di *budgeting*. Tali ricerche permetterebbero, quindi, di affermare che la logica economico aziendale è entrata anche nel Sistema Sanitario Nazionale (Ssn). Tale rilevazione necessita, però, di un'analisi più approfondita. In altri termini è necessario verificare la misura in cui il *budgeting* si svolge all'interno delle aziende come un processo integrato e di tipo partecipativo e non come semplice adempimento burocratico. Infatti, l'introduzione di qualsiasi strumento di programmazione e controllo di gestione non è tanto un problema tecnico ma di gestione dei processi. Non è sufficiente disporre degli strumenti informatici adeguati alla produzione delle informazioni richieste o dalla norma o da regolamenti di vario genere, ma è necessario creare le condizioni affinché si realizzi l'orientamento dei comportamenti verso il raggiungimento degli obiettivi e il miglioramento dei livelli di efficienza ed efficacia già raggiunti. L'introduzione di un sistema di *budgeting* deve essere un processo di cambiamento culturale capace di sostituire la logica di gestione specialistica o burocratico-amministrativa dominante in modo incontrastato ancora di recente all'interno delle aziende sanitarie pubbliche, con una di carattere manageriale. La gestione manageriale è preferibile in quanto è maggiormente in grado di modificare i processi di lavoro e ridefinire il sistema delle responsabilità e delle autonomie interne all'organizzazione.

Particolarmente interessante di questo punto di vista è il caso dell'Asl Salerno 2. In questa organizzazione il sistema di *budgeting* è la risultante di un processo di innovazione iniziato nell'esercizio 2004. Per sistema di *budgeting* intendiamo il processo formale con cui periodicamente i diversi organi d'impresa raggiungono un accordo sull'impiego e sull'allocazione delle risorse disponibili, definiscono gli obiettivi che ciascuno di essi deve perseguire e analizzano le differenze tra obiettivi e risultati, al fine sia di valutare le prestazioni di ogni organo che di migliorare il processo decisionale. I cambiamenti a questo sistema sono stati introdotti contemporaneamente all'adozione nell'azienda di un sistema di controllo di gestione.

#### La scelta del metodo di riprogettazione

L'implementazione sia del processo di *budgeting* che del sistema di controllo di gestione avevano l'obiettivo di rispondere in modo integrato alla necessità di una maggiore efficacia ed efficienza della gestione dell'Asl. In tale ottica si è cercato di sviluppare in modo gra-

duale e organico un progetto che permettesse di migliorare sia la programmazione strategica, sia il controllo direzionale che quello operativo. A tal fine è stata fondamentale la scelta dell'approccio da seguire nell'implementazione del progetto. L'approccio identificato all'interno dell'Asl Salerno 2 con l'acronimo Por – *Public Organization Reengineering* – è stato privilegiato rispetto al *Business Process Improvement* (Bpi) e al *Business Process Reengineering* (Bpr).

L'iniziativa di riprogettazione è avvenuta all'interno di un progetto di ricerca-intervento della Sda Bocconi, a cui l'Asl Salerno 2 ha aderito, sulla *Semplificazione dei processi aziendali nelle Aziende Sanitarie*.

La Sda Bocconi ha svolto a tale scopo una specifica formazione, oltre che a fornire le schede tipo per le fasi di analisi, di check up procedurale e di riprogettazione, di cui si fa riferimento più avanti. La scelta di modello è stata la risultante di un'analisi organica e approfondita di diverse variabili e fattori. In particolare, l'approccio Por è stato preferito rispetto agli altri due per le seguenti caratteristiche:

- Orientamento al processo;
- Centralità dell'utente;
- Rilevanza delle performance;
- Ruolo dell'*information technology*;
- Sistema di erogazione dei servizi;
- Gestione delle risorse umane:
  - Ridisegno di specifici ruoli organizzativi;
  - Arricchimento delle mansioni;
  - Partecipazione ai risultati del processo;
  - Responsabilizzazione e motivazione;
  - Sviluppo di nuovi valori e di una nuova cultura.

Alla gradualità e alla radicalità rispettivamente del Bpi e del Bpr, il Por contrappone il principio della *realisticità* nell'approccio al cambiamento. Quest'ultimo principio risulta maggiormente appropriato per l'implementazione di quei processi di cambiamento che presentano un livello medio sia della tipologia di cambiamento richiesto che della propensione al cambiamento dell'organizzazione. In tale ottica, l'approccio Por ha rappresentato una metodologia la cui adozione non avrebbe sovvertito la realtà organizzativa esistente, pur adottando una visione per processi che avrebbe condotto, nella sua globalità, non solo al superamento della classica organizzazione di tipo funzionale, ma anche alla revisione/razionalizzazione dei diversi meccanismi operativi utilizzati nell'azienda. Infine, dal punto di vista della partecipazione alla definizione del processo di innovazione, il Por adotta un approccio misto. In tal modo, il cambiamento non viene percepito, all'interno dell'azienda, come un'imposizione da parte delle alte cariche dirigenziali (approccio di tipo *top down*) e nemmeno risulta essere scarsamente organico come potrebbe accadere nel caso in cui gli impulsi arrivassero solo dal basso della struttura organizzativa (approccio *bottom up*).

### Gli elementi considerati nella riprogettazione

L'implementazione del sistema di *budgeting* ha seguito tre principali profili di analisi/riprogettazione: soggettivo, oggettivo e operativo.

- Il primo profilo ha avuto l'obiettivo di identificare *i soggetti organizzativi coinvolti* nel processo di budgeting, in altri termini, si è cercato di rispondere alla domanda: chi è coinvolto nel processo di formulazione del budget?
- Le analisi di tipo oggettivo hanno cercato di individuare invece *le attività e le operazioni svolte* all'interno dell'Asl affinché queste potessero essere esplicitamente e singolarmente considerate all'interno del processo di *budgeting*.
- Infine, il profilo di analisi operativo ha messo in evidenza *le modalità operative* attraverso cui le attività e operazioni si svolgono all'interno dell'azienda. Quest'ultimo profilo è risultato essere di fondamentale importanza non solo perché ha esplicitato *come* ogni singola attività si svolge ma soprattutto è riuscita a evidenziare le relazioni e le interdipendenze esistenti tra tutte le varie attività svolte all'interno dell'Asl e tra quest'ultima e l'ambiente esterno.

In sintesi, l'analisi svolta in base ai suddetti tre filoni di indagine ha avuto lo scopo di capire, all'interno del processo di *budgeting*, *chi fa che cosa e come*. Per il raggiungimento di tale obiettivo conoscitivo, il gruppo di lavoro incaricato della riprogettazione ha utilizzato un processo logico-metodologico che ha previsto innanzitutto una fase di analisi che permettesse di avere, usando un linguaggio medico, una radiografia della realtà su cui intervenire, cioè il livello di performance attuale.

Alla fase di analisi della realtà ne ha fatto seguito una di interpretazione dei dati raccolti onde poter formulare una diagnosi del processo di *budgeting* dell'Asl e poter, quindi, individuare la necessaria terapia, a seconda delle dimensioni dell'intervento da realizzare, di razionalizzazione o riprogettazione delle attività svolte.

L'iniziativa di riprogettazione si è svolta in tre fasi, come illustrato nella figura seguente.

**Figura 4.10 Fasi e finalità della riprogettazione del processo di budget**

Fasi metodologiche	Finalità
<b>Analisi</b>	Pervenire alla conoscenza puntuale dei confini del processo, delle attività che lo caratterizzano e della procedura che ne determina lo svolgimento nei suoi aspetti e nei suoi meccanismi di funzionamento
<b>Interpretazione</b>	Individuare le potenziali aree di intervento in funzione di determinate criticità, coerentemente con gli obiettivi perseguiti
<b>Razionalizzazione/ Riprogettazione</b>	Proporre una o più soluzioni, verificarne la validità e la fattibilità e scegliere la migliore

Nella fase di analisi si è cercato di determinare, in particolare:

1. quanti sono i soggetti coinvolti, qual è la loro dimensione organizzativa (unità organizzativa, ufficio, persona, ecc.) e quali le loro responsabilità e competenze;
2. quante sono le attività/operazioni che caratterizzano il processo/procedura, quali sono i loro contenuti, qual è il risultato atteso anche in relazione ai soggetti che le svolgono;
3. quali sono le modalità di svolgimento, le sequenze temporali e causali tra le differenti attività/operazioni, quali sono gli strumenti utilizzati per il loro svolgimento, quali sono le modalità di scambio e gestione delle informazioni tra le varie attività del processo di *budgeting*, quali sono le modalità di svolgimento in relazione alla natura delle attività e dei soggetti che le realizzano.

Nella seconda fase, quella di interpretazione, si è cercato di determinare:

1. quali sono i soggetti critici il cui ruolo è opportuno ridefinire in termini di contenuti, responsabilità, ricollocamento organizzativo, ecc.;
2. quali sono le attività/operazioni o le parti di processo critiche, i confini dell'intervento di reengineering in relazione a un collegamento tra attività/operazioni e soggetti critici;
3. quali sono le modalità e gli strumenti non adatti a perseguire l'efficienza del processo di *budgeting* e le illogicità del percorso organizzativo seguito fino a quel momento.

Nella terza e ultima fase, la revisione/riprogettazione, si è cercato di determinare:

1. una soluzione in grado di intervenire sui soggetti individuati nella fase precedente o, più spesso, su alcuni di questi. In tale fase è necessario, quindi, capire le priorità cioè, quali sono i soggetti maggiormente critici;
2. una soluzione che interviene sulle attività/operazioni individuate nella fase precedente o, più spesso, su alcune di queste. Anche in questo caso è necessario ragionare in termini di priorità, cioè capire quali sono le attività/operazioni maggiormente critiche;
3. una soluzione che interviene, seguendo un principio di priorità, sulle modalità individuate nella fase precedente.

Per lo svolgimento di ognuna delle tre fasi è logicamente possibile ricorrere a strumenti diversi. In base alle caratteristiche del processo e della struttura organizzativa è necessario scegliere gli strumenti maggiormente in grado di permettere il raggiungimento dei suddetti obiettivi conoscitivi.

Nell'Asl Salerno 2 sono state utilizzate, per lo svolgimento della prima fase della riprogettazione del processo di budget, delle schede di analisi attività/attori, delle schede di raccolta informazioni, dei diagrammi di flusso e degli indicatori di performance. La scheda di analisi attività/attori innanzitutto individua le attività e gli eventi connessi

si allo svolgimento di un processo di budget. Per ognuna delle attività individuate:

- a. inizio del processo di budget;
- b. richiesta informazioni e dati per la predisposizione del documento di programmazione aziendale;
- c. predisposizione dei documenti di programmazione aziendale e di budget;

sono riportati i soggetti coinvolti e le specifiche attività (identificate attraverso un codice alfabetico) svolte da ognuno di loro nelle diverse fasi (figura 4.11).

La figura 4.11 presenta un esempio di scheda utilizzato nella fase di avvio del processo di riprogettazione del sistema di budgeting dell'Asl Salerno 2. Infatti, a tale scheda è possibile se non necessario aggiungerne delle altre allo scopo di ottenere, attraverso una maggiore scomposizione delle tre macroattività individuate, un maggiore livello di dettaglio delle singole attività e quindi un maggior numero di informazioni sui soggetti coinvolti nelle stesse.

Alla compilazione della scheda attività/attori del processo di budgeting ha fatto seguito una scheda di raccolta di informazioni di tipo oggettivo e non soggettivo. In quest'ultima, per ogni specifica attività è stato individuato l'*input* e/o l'*output* che ne scaturisce, la strumentazione utilizzata per ottenerlo, il tempo impiegato per realizzarlo, le risorse umane impiegate e le criticità incontrate (figura 4.12).

**Figura 4.11 Scheda di analisi attività/attori utilizzata nell'Asl Salerno 2**

Attività-eventi	Attori/Soggetti							
	A	B	C	D	E	F	G	H
<b>Inizio del processo di budget</b>	Dirigente servizio controllo interno ( <i>Esprime parere</i> )	Direttore sanitario Asl ( <i>Esprime parere obbligatorio</i> )	Direttore amministrativo Asl ( <i>Esprime parere obbligatorio</i> )	Direttore generale				
<b>Richiesta di informazioni e dati per la predisposizione del Documento di programmazione aziendale (quadro degli obiettivi)</b>	Servizio economico-finanziario ( <i>Collabora</i> )	Servizio gestione risorse umane ( <i>Collabora</i> )	Servizio sviluppo risorse umane ( <i>Collabora</i> )	Servizio provveditorato ed economato ( <i>Collabora</i> )	NAVPS: Dati su attività di ricovero e sui tetti di spesa per accreditati ( <i>Collabora</i> )	NOPSI: Dati su mobilità attiva e passiva ( <i>Collabora</i> )	SIGS: Sistema informativo di governo sanitario ( <i>Collabora</i> )	Servizio controllo interno ( <i>E informato</i> )
<b>Predisposizione dei Documenti:</b> a. di programmazione aziendale b. di metodologia del processo di budget	Servizio controllo interno – Settori distretti DSM ( <i>Collabora</i> )	Servizio controllo interno – Settore ospedali ( <i>Collabora</i> )	Servizio controllo interno – Settore Dip Prev ( <i>Collabora</i> )	Servizio controllo interno – Settore economico-patrimoniale ( <i>Collabora</i> )	Dirigente Servizio controllo interno ( <i>Decide ed Esegue</i> )	Servizio controllo interno – Segreteria ( <i>Esegue</i> )		

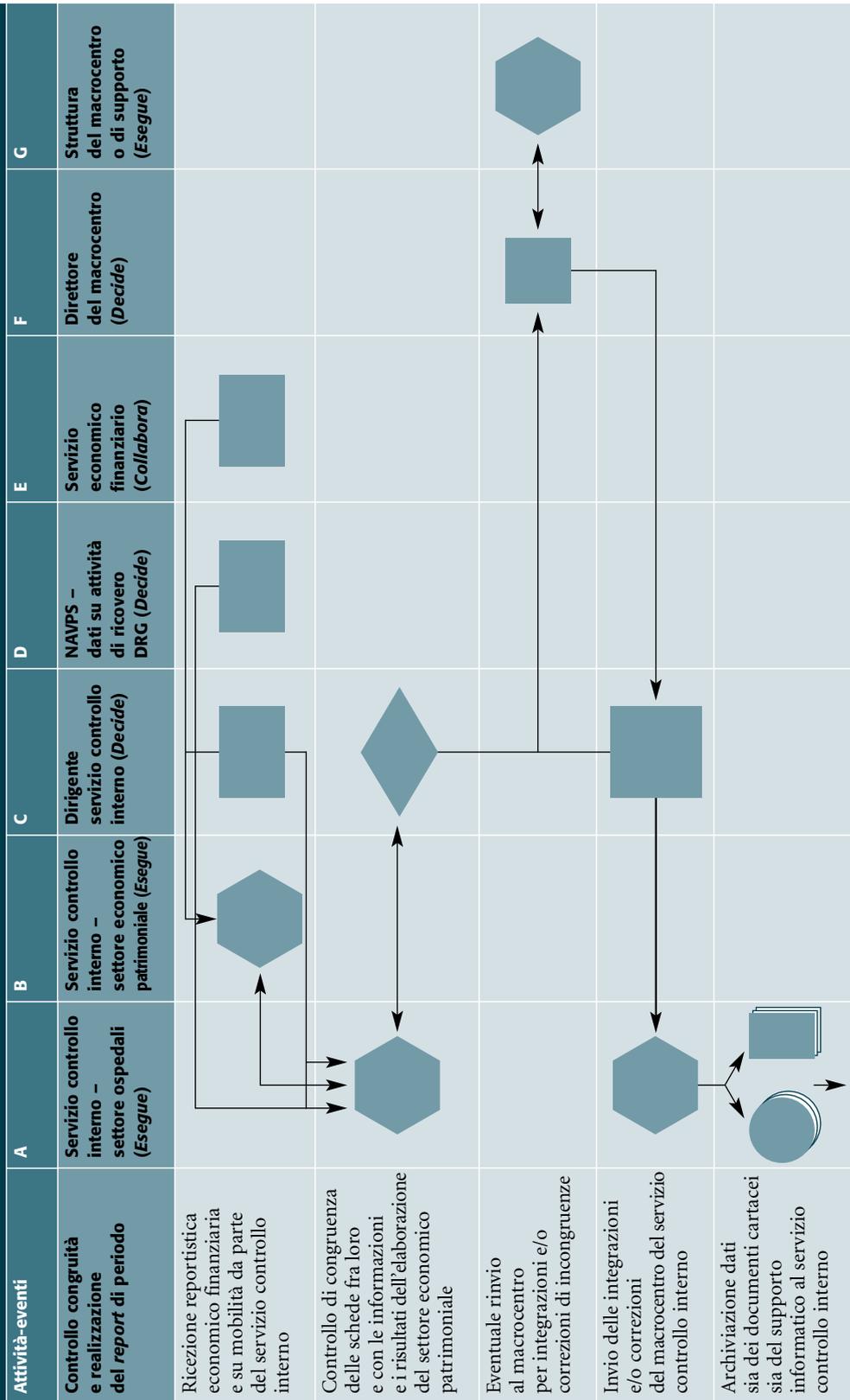
**Figura 4.12 Scheda di raccolta informazioni nell'Asl Salerno 2**

Attività	Input/output	Strumentazione	Durata (giorni)	Risorse	Criticità
<b>Fase del budget: inizio processo; negoziazione; approvazione; consolidato</b>					
<b>1. Inizio del processo di budget</b>	Comunicazione verbale/ Comunicazione verbale		7		Contesto operativo degli uffici di supporto e del calendario di attività della direzione strategica
<b>2. Richiesta informazioni e dati per predisposizione documento di programmazione aziendale (quadro degli obiettivi)</b>	Richiesta formale e/o informale/ <i>Report</i>		7	Dirigenti alla griglia attività/attori	I diversi uffici non sono sempre immediatamente disponibili alla trasmissione breve delle informazioni ritenute necessarie
<b>3. Predisposizione documenti di a) programmazione aziendale b) metodologia del processo di budget</b>	Informazioni- <i>Report</i> / Documento di programmazione e metodologia	PC con foglio elettronico di <i>Excel</i> e <i>Word</i>	7	Dirigente del servizio controllo interno	Complessità del quadro degli obiettivi-modifica del quadro organizzativo e funzionale dell'azienda

L'individuazione delle diverse attività realizzate nel processo di *budgeting* e la identificazione dei soggetti coinvolti con le relative attività e modalità di svolgimento da parte di ognuno di questi ha consentito al gruppo di lavoro impegnato nella riprogettazione del processo di costruire un diagramma di flusso.

Questo ha facilitato l'individuazione delle connessioni esistenti tra i diversi soggetti coinvolti nel processo di *budgeting* e quindi tra i vari compiti/responsabilità svolti dagli stessi all'interno di ogni singola attività. Inoltre, le informazioni fin qui raccolte hanno permesso la determinazione di specifici indicatori utili per una lettura approfondita e organica ma, allo stesso tempo, sintetica delle attività realizzate nel processo di *budgeting* e delle modalità di svolgimento delle stesse (figura 4.13).

**Figura 4.13** Flow chart del processo di *budgeting* nell'Asl Salerno 2



Alla fase di analisi ha fatto seguito, come accennato in precedenza, la fase di interpretazione del processo di riprogettazione dell'attività di *budgeting* nell'Asl Salerno 2. Lo svolgimento di tale fase ha previsto l'utilizzo di un unico strumento: il sistema di *check-up*. Tale strumento si articola in una serie di schede, distribuite ai vari soggetti coinvolti nelle diverse attività critiche individuate nella fase di analisi, all'interno delle quali sono riportate delle domande dirette a identificare i punti critici del processo di *budgeting* come svolto fino al momento dell'inizio del processo di innovazione dello stesso. In particolare, le schede distribuite all'interno dell'Asl Salerno 2 hanno riguardato l'aspetto processuale e quello procedurale del sistema di budget dell'azienda. Con la prima tipologia di schede si è cercato di dare una risposta su alcuni temi ritenuti particolarmente rilevanti per l'efficace ed efficiente svolgimento del processo di riprogettazione in corso di svolgimento. Le questioni processuali analizzate in tale seconda fase sono state:

- *le modalità di svolgimento e la sequenzialità logica ossia il flusso delle attività* (chiarezza dei ruoli dei vari attori nelle singole attività/gruppi di attività, ecc.);
- *la ridefinizione degli output finali e intermedi delle diverse attività* (adeguatezza dell'*output* del processo rispetto al fruitore finale dello stesso, possibili modalità di ridefinizione dell'*output* sulla base della individuazione dei bisogni non coperti dall'*output* offerto, modalità di ridefinizione dell'*output* intermedio del processo alla luce dell'identificazione di una diversa procedura di ottenimento dello stesso, ecc.);
- *il contesto organizzativo e normativo di ogni singola attività* (condizione delle risorse assegnate alla specifica attività con altre attività svolte all'interno della stessa unità organizzativa, identificazione dei vincoli di origine normativa o regolamentare interna da considerare nella definizione delle responsabilità, attribuzioni e iter formali per ogni attività);
- *le logiche di gestione utilizzate nello svolgimento delle attività* (individuazione dell'ambito di responsabilità percepito dagli operatori in relazione alle attività da loro svolte, livello di delega esistente nello svolgimento delle varie attività, esistenza di gruppi di lavoro in grado di facilitare il coordinamento e lo svolgimento delle varie attività, collegamento esistente tra processo in esame e sistema di ricompensa/incentivazione operante all'interno dell'azienda);
- *la riallocazione delle risorse tra le varie attività* (analisi sia del possibile accorpamento di attività svolte presso differenti unità organizzative e attinenti al processo in esame, che decentralizzazione presso il processo in esame delle attività svolte in modo centralizzato);
- *il valore aggiunto generato dalle diverse attività* (definizione dell'utilità e dello scopo dell'attività, implicazioni organizzativo processuali derivanti dall'eliminazione dell'attività, eliminabilità di singole operazioni considerate all'interno dell'attività a basso valore aggiunto);

- *gli strumenti e i supporti informatici utilizzabili nel processo* (individuazione delle attività automatizzabili, delle attività maggiormente standardizzabili, delle attività realizzabili in modo parallelo attraverso il trasferimento di informazioni in formato elettronico, esplicitazione delle modalità strumentali di comunicazione e collegamento tra le diverse unità operative e/o funzioni, del grado di coerenza tra tipologia delle interrelazioni organizzative e gli strumenti utilizzati).

Le schede riguardanti il *check up* procedurale sono state, invece, focalizzate sull'interpretazione dell'iter procedurale delle varie attività che compongono nel loro insieme il processo di *budgeting*. A tal fine, nelle schede sono state inserite una serie di domande riguardanti:

- *gli aspetti di carattere generale* (chiarezza dell'iter procedurale in relazione agli obiettivi dello stesso, chiarezza delle responsabilità attribuite ai diversi settori/unità operative/uffici/funzioni/professionalità/persone/ecc., definizione ex ante e chiarezza delle vie procedurali attraverso cui affrontare eventuali eccezioni caratterizzanti l'iter procedurale anche se il percorso è prevedibile e standardizzabile, ecc.);
- *gli attori coinvolti*, al fine di valutarne il differente peso e contributo all'interno delle procedure e al raggiungimento degli obiettivi istituzionali dell'azienda (identificazione del soggetto, chiarezza dell'attività/operazione di cui è responsabile, criticità dei diversi soggetti e delle relative posizioni organizzative in termini competenze, specifici profili professionali e attitudinali);
- *le attività/operazioni svolte* (utilità e obiettivo di ogni singola fase dell'attività/operazione, implicazioni organizzativo/procedurali derivanti dall'eliminazione dell'attività/operazione, soggetti alternativi capaci di svolgere l'attività/operazione all'interno dell'organizzazione aziendale e relative implicazioni in termini di tempi e di costi, ecc.);
- *le modalità di svolgimento e la sequenzialità logica delle attività/operazioni* (esplicitazione e chiarezza dei contenuti operativi della singola fase procedurale, linearità dell'iter procedurale e fisiologicità/eliminazione dei possibili ritorni che si verificano, ecc.).

La conclusione della fase di interpretazione ha permesso la stesura delle schede di riprogettazione del processo di *budgeting* aziendale. Tali schede, simili a quelle di raccolta delle informazioni utilizzate nel corso della prima fase, contenevano la descrizione delle varie e necessarie attività/eventi da svolgere per la riprogettazione del processo di *budgeting* dell'Asl, gli attori/soggetti coinvolti all'interno delle stesse e il tipo di attività svolta da questi ultimi, la durata espressa in giorni delle singole attività e delle osservazioni sullo svolgimento di queste ultime (figura 4.14).

**Figura 4.14 Scheda di riprogettazione del processo di budgeting nell'Asl Salerno 2**

Attività-eventi		Attori/Soggetti							
A	B	C	D	E	F	Durata	Osservazioni		
<b>30. Imputazione dei costi direttamente rilevati dalla contabilità economica</b>	Struttura del macrocentro di supporto ( <i>Esegue</i> )	Dirigente amministrativo del macrocentro ( <i>Esprime parere obbligatorio</i> )	Direttore del macrocentro ( <i>Decide</i> )				1 giorno	Nel software <i>Con</i> : BU i conti di contabilità analitica sono connessi ai conti di contabilità economica	
<b>31. Imputazione dei consumi alle UU.OO.</b>	Direttore del macrocentro ( <i>Decide</i> )	Dirigente amministrativo del macrocentro ( <i>Esprime parere obbligatorio</i> )	Struttura del macrocentro di supporto ( <i>Esegue</i> )				2 giorni	I consumi sono riferiti ai conti di contabilità analitica e quindi di contabilità economica	
<b>32. Completamento delle maschere e validazione della direzione del macrocentro</b> <i>Report</i> del macrocentro direttamente disponibile	Direttore del macrocentro ( <i>Decide</i> )	Dirigente amministrativo del macrocentro ( <i>Esprime parere obbligatorio</i> )	Struttura del macrocentro di supporto ( <i>Esegue</i> )	Dirigenti responsabili di UU.OO. ( <i>Esprime parere obbligatorio</i> )			1 giorno	Sono eliminati i documenti cartacei e la firma è sostituita dalla password	

Nella terza e ultima fase del processo di riprogettazione oggetto di analisi sono state individuate, dopo aver esplicitato le modifiche da apportare al sistema di *budgeting* fino a quel momento utilizzato, le criticità del sistema informatico implementato presso l'azienda onde poter stabilire le eventuali modifiche da apportarvi per un più efficace ed efficiente svolgimento del nuovo processo di *budgeting* risultante dalla conclusione delle fasi precedenti.

### **L'individuazione delle criticità e l'impostazione del nuovo sistema**

In particolare, l'analisi del sistema informatico ha evidenziato cinque principali criticità:

- le schede di budget e modelli per obiettivi specifici erano trasmesse in formato cartaceo alla struttura Programmazione e controllo di gestione;
- i dati numerici erano gestiti con fogli elettronici (*Excel*) e trasmessi su floppy o cd;
- la reportistica era elaborata mediante fogli elettronici tra loro anche dissimili in quanto a forma e contenuti;
- la condivisione delle informazioni tra dirigente della U.O., dirigente del macrocentro, struttura Programmazione e Controllo e direzione generale avveniva mediante apposizione della firma sulle schede cartacee;
- le procedure erano lunghe e tortuose sia della fase di approvazione che di verifica del budget.

Le criticità individuate hanno posto in risalto due problematiche fondamentali: *la lungaggine del processo e la mancanza di un linguaggio comune tra i diversi attori coinvolti nel processo di budgeting*. Entrambe le problematiche non permettevano, quindi, l'instaurarsi un adeguato flusso informativo, sia in termini qualitativi che quantitativi, tra i diversi attori coinvolti nell'elaborazione del budget dell'azienda. Quanto evidenziato ha spinto l'Asl Salerno 2 a sviluppare uno specifico software per la gestione in rete delle diverse fasi del processo di *budgeting* al fine di coordinare e integrare i diversi attori interessati, nonché gestire in modo più efficace ed efficiente la complessità delle macroarticolazioni aziendali. Mediante la gestione in rete del processo è stato possibile collegare tra loro sia i diversi soggetti coinvolti nel processo che questi ultimi con l'ufficio responsabile del suo svolgimento, l'ufficio programmazione e controllo di gestione.

### **Gli esiti della riprogettazione all'interno dell'Asl**

Il processo di riprogettazione del sistema di *budgeting* all'interno dell'Asl Salerno 2 ha permesso un notevole risparmio di tempo per lo svolgimento di un suo intero ciclo. Infatti, si è passati dagli iniziali 224 giorni agli attuali 104. Tale riduzione di circa il 50% del tempo impiegato inizialmente è stata possibile soprattutto nella fase di preparazione delle schede di budget, di negoziazione e approvazione del consolidato aziendale, passata da 121 a 58 giorni, e nella fase di verifica dei risultati, passata da 70 a 13 giorni. Tutto ciò dovrebbe permettere un notevole recupero di efficienza gestionale dell'azienda sanitaria.

## CASO 5

### Il benchmarking nelle Camere di Commercio: il sistema Pareto

I temi della programmazione e della valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità dei servizi sono stati oggetto negli ultimi anni di profonda attenzione all'interno delle Camere di Commercio Italiane, sia sulla spinta di importanti fonti normative (ricordiamo in particolare la Legge di riforma del sistema camerale n. 580/1993 e il D.Lgs. n. 286/1999 con il quale viene disciplinato il sistema dei controlli interni), che sulla spinta di pressanti esigenze interne. Le Camere di Commercio, inoltre, esplicano la loro attività di servizio rivolta alle imprese, verso aziende, cioè, da sempre attente e consapevoli, indipendentemente dai dettati normativi, dell'importanza dei temi della valutazione e del controllo come requisiti indispensabili per la qualità dei servizi.

Tale situazione ha portato Unioncamere, l'organismo nazionale che cura e rappresenta gli interessi generali, promuove e gestisce servizi e attività di comune interesse delle Camere di Commercio, alla creazione nel corso del 1999 del *Sistema Informativo per l'efficienza e l'efficacia dei servizi camerali* denominato *Pareto*. Il sistema rappresenta un network finalizzato alla diffusione dei sistemi di pianificazione e valutazione nelle Camere di Commercio e al confronto e all'approfondimento di logiche e metodologie di natura aziendalistica.

Il sistema *Pareto* nasce dalla volontà espressa dagli amministratori delle Camere di Commercio, attraverso l'adozione di una carta d'intenti, con la quale "si è voluto sottolineare l'importante ruolo assunto da tali sistemi all'interno dell'attività camerale al fine di assicurare adeguati livelli di efficienza ed efficacia nella pianificazione e nella valutazione delle attività camerali"<sup>18</sup>. Creato inizialmente come specifico strumento di supporto ai sistemi di valutazione, *Pareto* si è evoluto nel corso degli anni diventando un vero e proprio sistema di *benchmarking* in grado di far confrontare attraverso specifici indicatori, 103 Camere di Commercio e 136 aziende speciali.

A oggi il sistema riveste una duplice finalità: da un lato si presenta come una piattaforma per l'integrazione di tutte le informazioni di performance sul funzionamento e sul "rendimento" delle singole Camere di Commercio in un'unica base dati; dall'altro lato consente di rendere immediatamente accessibili tutti i dati necessari al supporto del processo di programmazione e valutazione dei servizi camerali.

Attraverso *Pareto* è possibile, in particolare, per ogni Camera di Commercio e per ogni azienda speciale:

- monitorare gli effetti delle strategie intraprese sui parametri economico finanziari e sul livello di efficacia della risposta alle imprese;
- utilizzare uno strumento di lettura agile e immediato messo a disposizione dei soggetti decisionali della Camera di Commercio;
- confrontare i propri dati con le altre Camere di Commercio o

18. Delibera del Comitato Esecutivo Unioncamere n. 160 del 15 settembre 1999.

Aziende speciali in maniera tale da comprendere immediatamente se alcuni fenomeni o trend sono riconducibili a fattori ambientali (per esempio a livello regionale), a fattori organizzativi (correlati per esempio a una specifica dimensione strutturale) o a fattori specifici della propria realtà.

### **Le informazioni sulla performance raccolte nel sistema *Pareto***

Prima di evidenziare le potenzialità del sistema, nonché le ricadute operative negli strumenti di programmazione e valutazione, è necessario fare una breve descrizione dei suoi contenuti principali.

Il sistema informativo per l'efficienza e l'efficacia dei servizi camerale è composto da tre aree:

- *l'area documentazione*: riservata all'inserimento di tutte le esperienze e le metodologie riguardanti i sistemi di programmazione e valutazione applicate alle camere di commercio;
- *l'area indicatori*: dove sono raggruppati gli indicatori sviluppati in quattro sezioni di cui due riguardanti le singole Camere di Commercio, uno le aziende speciali e l'altro il sistema camerale nel suo complesso;
- *l'area servizi e dossier*: contenente una serie di strumenti, informazioni e dati utili per approfondire le tematiche del controllo strategico.

Nella figura 4.15 sono evidenziati i servizi che all'interno della mappa generale dei servizi camerale sono attualmente monitorati dal sistema *Pareto*.

La parte che rende *Pareto*, per numero di soggetti coinvolti e per la tipologia di informazioni disponibili, una delle esperienze di *benchmarking* più interessanti a livello italiano è sicuramente quella relativa agli indicatori. Questi sono raggruppati per aree di argomento cosiddetti *pannelli*:

1. *Pannello di indicatori economico finanziari della Camera di Commercio*. Il pannello si compone di 18 indicatori costruiti sulla base di dati di bilancio a consuntivo e dei dati a preventivo. È orientato al tema della programmazione e permette di valutare gli esiti delle attività concluse.
2. *Pannello di indicatori di efficienza della Camera di Commercio*. Tale pannello raggruppa 7 indicatori tendenti a delineare la capacità di utilizzare in modo efficiente le risorse professionali e finanziarie della Camera.
3. *Pannello di indicatori di prestazione dei servizi della Camera di Commercio e relative aziende speciali*. Tale pannello, la cui costituzione è avvenuta nel corso del 2003, prevede il monitoraggio e il relativo confronto tra 54 indicatori di prestazioni dei servizi. Tali indicatori permettono di conoscere il livello di efficienza e di efficacia raggiunto in specifiche aree di attività (servizi) da ciascuna Camera di Commercio e delle relative aziende speciali. I suddetti indicatori hanno come focus l'intero sistema camerale e utilizzano i dati derivanti dall'aggregazione delle informazioni relative alle Camere di Commercio e alle aziende speciali.

**Figura 4.15 Servizi monitorati dal sistema *Pareto***

Servizio registro imprese	Altri servizi amministrativi	Servizio per lo sviluppo delle imprese	Servizio per la regolazione e il controllo del mercato	Servizi interni
Servizio registro imprese-albo artigiani	Altri servizi anagrafico-certificativi	Servizi per la promozione delle filiere	Servizio di arbitro e conciliazione	Gestione del personale
	Mud	Iniziative per l'internazionalizzazione	Servizio di controllo sulle clausole inique dei contratti	Servizi di ragioneria
	Promotori finanziari	Finanza e credito	Servizio registro protesti	Servizi di controllo interno
	Albo gestori rifiuti	Servizi di produzione ed erogazione informazioni	Servizio metrico	Servizi archivi e protocollo
		Agro-alimentare	Servizio brevetti e proprietà intellettuali	Servizi di supporto agli organi camerali
		Iniziative di alternanza scuola-lavoro	Servizio attività ispettiva e sanzionatoria	Gestione acquisti e patrimonio
		Servizi per l'innovazione tecnologica e la qualità		Servizio relazioni esterne
		Servizi per lo sviluppo di nuove imprese e dell'imprenditoria femminile		Servizio legale
		Formazione e informazione alle imprese		Servizio diritto annuale

4. *Pannello indicatori economici della azienda speciale.* Quest'ultimo pannello, sviluppato in collaborazione con il Ministero delle Attività produttive è composto da 4 indicatori e fornisce una misura degli effetti che le politiche e le altre variabili gestionali hanno sulla economia dell'azienda speciale.

I primi due pannelli e quello relativo alle aziende speciali comprendono informazioni prevalentemente economico-finanziarie e danno un quadro generale circa l'efficienza nell'allocazione e nell'utilizzo delle risorse. L'unità base assunta dal sistema nel terzo pannello è invece il servizio, ossia la prestazione che la Camera di Commercio deve adempiere per soddisfare le attese dei clienti, sia esterni che interni.

Con quest'ultimo pannello, sviluppato da Unioncamere in collaborazione con il Centro di Valutazione e Controllo dell'Università di Siena (Cresco), sono state monitorate, attraverso un modello di gestione e misurazione delle performance (*Balanced scorecard*), nove tipologie di servizi: Registro imprese, arbitrato e conciliazione, finanza e credito, internazionalizzazione, studi e statistica, formazione, promozione delle filiere, sviluppo nuove imprese, innovazione tecnologica.

Ogni servizio, coerentemente con il modello adottato, è stato monitorato secondo i seguenti profili:

- economico-finanziario;
- qualità e utenti;
- processi interni.

Attraverso l'applicazione di tale metodologia Unioncamere ha voluto mettere a disposizione delle singole Camere non solo un *set* di indicatori ma una metodologia di misurazione delle performance da sviluppare al proprio interno e disponibile all'interno dell'area documentazione.

I diversi indicatori all'interno dei quattro pannelli sono alimentati dai dati provenienti dalle seguenti fonti informative:

- Osservatorio camerale;
- Osservatorio dei bilanci camerali;
- Osservatorio delle aziende speciali;
- Infocamere (per le informazioni relative al servizio registro imprese).

Una delle principali caratteristiche distintive di *Pareto* rispetto agli altri sistemi di *benchmarking* è quella di non richiedere informazioni specifiche per tale attività ma di basarsi su dati forniti dalle singole Camere di Commercio per altre finalità e quindi già disponibili. Tale elemento, da un lato, può essere limitante in quanto impone di scegliere indicatori calcolabili *ex post* solo sulla base dei dati a disposizione e quindi, in alcuni casi, non del tutto in grado di monitorare efficacemente i diversi servizi. Dall'altro lato, permette lo sviluppo di un modello strutturato di *benchmarking* senza appesantire maggiormente le singole Camere di Commercio nel produrre ulteriori informazioni. *Pareto*, in tal senso, rappresenta quello che in dottrina viene indicato come una tipologia di *benchmarking sovraordinato* dove, in questo caso, una struttura di supporto e coordinamento come Unioncamere gestisce, mediante la costruzione di database, l'attività di comparazione e analisi.

### **L'analisi di benchmarking**

L'attività di *benchmarking* sviluppata all'interno di *Pareto* viene realizzata su due livelli:

- a livello temporale, in quanto ogni Camera di Commercio confronta i propri dati nel corso degli anni;
- a livello di *cluster*. Ciascun pannello consente il confronto in funzione delle scelte di quattro variabili:
  - il *cluster geografico*: il confronto avviene tra le Camere (e le aziende speciali) della stessa regione;
  - il *cluster dimensionale*: il confronto in questo caso avviene tra Camere (e aziende speciali) aventi dimensioni simili per numero di aziende iscritte e livello di entrate;
  - il *cluster "uno a uno"*: dove la Camera (o l'azienda speciale) si confronta con un'altra Camera (o una azienda speciale) a scelta;
  - il *cluster "uno a tutti"*: la Camera (o azienda speciale) si confronta con tutte le altre Camere di Commercio (o azienda speciale) senza vincoli dimensionale o geografici.

Il sistema così strutturato permette un monitoraggio continuo e completo delle prestazioni dell'ente Camerale (e delle sue aziende speciali) e dei singoli servizi capace di stimolare interventi correttivi in caso di prestazioni insoddisfacenti.

Tale caratteristica rende *Pareto* uno strumento che proprio per la sua natura può essere di supporto:

- *agli amministratori e ai dirigenti*, nelle attività di programmazione ed elaborazione delle strategie e nella verifica dei risultati ottenuti dall'ente;
- *al Nucleo di valutazione* (o organo di controllo strategico), nella propria attività istituzionale di monitoraggio e valutazione;
- *ai singoli responsabili*, nella programmazione operativa delle attività svolte dalle singole unità organizzative e nella loro verifica.

Il sistema risulta estremamente flessibile e personalizzabile in grado di essere implementabile anche in maniera modulare all'interno dei sistemi di pianificazione e valutazione delle singole Camere.

### **L'impatto del sistema Pareto per le organizzazioni partecipanti**

Una volta delineate le caratteristiche del sistema è opportuno fare alcune riflessioni sulle ricadute che questo ha avuto all'interno degli organismi del sistema camerale coinvolti nell'attività di *benchmarking*. Secondo alcuni autori, il successo di un progetto di *benchmarking* può essere misurato in termini di cambiamenti indotti all'interno delle organizzazioni che vi hanno preso parte.

Tale forma di misurazione è tutt'altro che semplice e immediata e richiede l'impostazione di un modello di valutazione che tenga conto di una moltitudine di variabili. Le domande a cui occorre dare una risposta sono, infatti, diverse e di difficile soluzione: Chi misura i risultati dell'iniziativa? Come e con quali criteri vengono misurati i risultati?

Come valutare se i cambiamenti all'interno delle singole amministrazione sono dovuti all'attività di *benchmarking* o anche da altri fattori esterni o interni all'organizzazione<sup>19</sup>?

A oggi le informazioni a disposizione non permettono di comprendere tali fattispecie. Tuttavia, senza la pretesa di essere esaustivi, tanto meno da un punto di vista metodologico, una serie di considerazioni sull'impatto che il *sistema informativo per l'efficienza e l'efficacia* ha avuto nei sistemi di pianificazione e valutazione nelle diverse organizzazioni emerge dai numerosi feedback ricevuti dalle singole Camere di Commercio.

In base a tali informazioni Pareto ha costituito (e continua a costituire) all'interno delle Camere una base per un supporto informativo agli organi decisionali nel processo di pianificazione e controllo e in particolare:

- *per avere attraverso un "pannello di guida" una visuale sintetica sulle informazioni necessarie per impostare un programma annuale.* Le risorse finanziarie e umane a disposizione, la capacità dell'ente di reperire risorse dall'esterno, i costi strutturali, l'incidenza dei costi del personale rispetto alla risorse che possono essere messe a disposizione per le attività di servizio a maggiore valore aggiunto per le imprese, rappresentano alcuni esempi di tali informazioni;
- *per indirizzare interventi di miglioramento su processi critici.* Diversi indicatori forniscono una misura sui livelli di efficacia raggiungibili per alcuni servizi; poter disporre delle misure di quanto raggiunto dagli altri enti ha permesso di orientare i processi di miglioramento sulle performance di servizio che hanno fornito standard di efficacia minori rispetto agli altri enti. L'individuazione delle prestazioni migliori ha invece stimolato il contatto con le altre Camere di Commercio per comprendere le migliori soluzioni adottate;
- *per proporre interventi di contenimento della spesa su alcune aree.* Il confronto con altre Camere permette di individuare quale margine di contenimento della spesa è possibile realizzare senza intaccare il livello di efficacia dei servizi all'utenza.

Il sistema informativo *Pareto* è stato inoltre utilizzato anche come importante fonte di dati per altri scopi quali per esempio:

- *effettuare scelte di ristrutturazione organizzativa e definizione di nuove piante organiche;* alcune Camere di Commercio hanno infatti articolato le nuove piante organiche valutandone la funzionalità anche in base al confronto con le altre Camere di Commercio con un bacino di utenza simile;
- *avere indicatori comuni e confrontabili ai fini della valutazione della dirigenza;* in diversi sistemi di valutazione gli obiettivi sono stati costruiti grazie all'analisi di quanto effettivamente raggiunto dagli altri enti camerali;

19. Per maggiori approfondimenti in merito a come valutare il successo delle esperienze di *benchmarking* cfr. G. Lucianelli e A. Tanese, *Il benchmarking nelle aziende e amministrazioni pubbliche. Logiche ed esperienze a confronto*, Giappichelli Editore, Torino, 2002.

- *elaborazione di bilanci sociali*; nella rendicontazione sociale che le Camere di Commercio svolgono nei confronti della loro utenza e degli *stakeholder*, sono stati utilizzati anche gli indicatori di Pareto per rappresentare non solo il livello di efficacia raggiunto dai servizi, ma anche il percorso che la Camera intende percorrere per erogare servizi migliori.

Gli indicatori di *Pareto* sono utilizzati, inoltre, anche a livello nazionale, sia per *l'impostazione di politiche nazionali* sia ai fini di una prima *valutazione dei costi di alcuni servizi*.

### **La creazione di un sistema di *benchmarking* regionale sul modello del sistema *Pareto***

L'esperienza di *Pareto* ha avuto sviluppi anche in alcuni ambiti regionali e locali. Nel corso del 2004 su iniziativa di Unioncamere Toscana, con il supporto del Centro di Valutazione e Controllo dell'Università degli Studi di Siena (Cresco) e di una società di consulenza, è stato avviato un progetto di *benchmarking* operativo (di tipo volontario ovvero commissionato dalle singole Camere), tuttora attivo, che sta coinvolgendo sei Camere di Commercio della Toscana<sup>20</sup>.

L'obiettivo del progetto è stato quello di creare un sistema di *benchmarking* che, focalizzato sul modello di *Pareto*, permettesse sia di ottenere informazioni più dettagliate sui servizi camerali, sia di utilizzare tali indicatori all'interno dei processi di programmazione e controllo delle singole Camere coinvolte. La metodologia utilizzata per la costruzione degli indicatori è stata quella adottata dal sistema *Pareto* nella costruzione del terzo Pannello, la *Balanced scorecard*.

In particolare nel corso del progetto è emersa l'intenzione di ampliare il numero dei servizi già monitorati a livello nazionale con la volontà di integrare le informazioni già presenti in *Pareto*. Nel corso del 2005 il gruppo di lavoro ha proceduto a un affinamento del sistema creato e ha ampliato ulteriormente i servizi monitorati. Sono stati introdotti, inoltre, alcuni indicatori che rilevano le performance economiche dell'ente Camerale nel suo complesso. La maggiore copertura dei servizi monitorati ha determinato, in particolare, la creazione di ulteriori indicatori aventi un diverso algoritmo di calcolo e una diversa valenza informativa. A titolo di esempio si riportano di seguito degli indicatori finalizzati alla rilevazione di alcuni aspetti relativi al servizio Gestione del personale (figura 4.16) attualmente non monitorati dal sistema *Pareto*.

20. Le Camere di Commercio a oggi coinvolte nel progetto *Benchmarking operativo* sono Arezzo, Firenze, Lucca, Pisa, Prato, Siena.

**Figura 4.16 Esempio di alcuni indicatori relativi al servizio gestione del personale con particolare riferimento alla rilevazione del clima interno**

Politiche sul Personale				
Profilo	Valenza operativa	Composizione indicatore	Numeratore	Denominazione
Qualità utenti	Esprime il grado di soddisfazione del personale dell'ente assunto a tempo indeterminato e del clima interno	Numero di giorni di assenza per malattia (esclusi infortuni) del personale dell'ente assunto a tempo indeterminato/Personale dell'ente assunto a tempo indeterminato <i>non</i> espresso in unità equivalenti	Numero di giorni di malattia (esclusi infortuni) del personale dell'ente assunto a tempo indeterminato (esclusi i dirigenti e il segretario generale)	Personale dell'ente assunto a tempo indeterminato (esclusi i dirigenti e il segretario generale) <i>non</i> espresso in unità equivalenti
		Numero di ore di assemblee effettivamente fruite dal personale dell'ente assunto a tempo indeterminato/Monte ore annuo a disposizione del personale dell'ente assunto a tempo indeterminato per le assemblee	Somma del numero di ore di assemblee effettivamente fruite (sia assemblee generali che di sigla) dal personale dell'ente assunto a tempo indeterminato (esclusi i dirigenti e il segretario generale)	Personale dell'ente assunto a tempo indeterminato (esclusi i dirigenti e il segretario generale) <i>non</i> espresso in unità equivalenti
	Esprime il grado di soddisfazione del personale dell'ente a tempo indeterminato (inclusi i dirigenti e il segretario generale) e del clima interno	Numero contenziosi inerenti l'attività promossi nel 2005 dal personale a tempo indeterminato in servizio nel 2005/Personale dell'ente assunto a tempo indeterminato <i>non</i> espresso in unità equivalenti	Numero contenziosi (contenziosi davanti al conciliatore, presenze davanti al giudice del lavoro e ricorsi amministrativi) inerenti l'attività promossi nel 2005 dal personale a tempo indeterminato in servizio nel 2005	Personale dell'ente assunto a tempo indeterminato (inclusi i dirigenti e il segretario generale) <i>non</i> espresso in unità equivalenti

Il sistema di *benchmarking* toscano, come già anticipato, anche quando monitora servizi già presi in esame dal sistema nazionale, apporta alcune specificità sia perché amplia il ventaglio degli indicatori sia perché modifica o precisa l'algoritmo di calcolo di alcuni indicatori esistenti. Però, i due modelli di *benchmarking* hanno in comune alcune aree oggetto di indagine e alcuni dati utilizzati ai fini del calcolo. Quest'ultimo aspetto rappresenta sicuramente un elemento da non sottovalutare del sistema di *benchmarking* toscano, poiché, essendo parte dei dati richiesti ai fini del calcolo degli indicatori implementati anche a livello nazionale, la fase di ricerca e di sviluppo delle informazioni è stata aggravata solo in parte.

## L'utilizzo del sistema regionale dalle Camere di Commercio Toscane

Alcune Camere di Commercio della Toscana hanno riconosciuto a una parte degli indicatori sviluppati all'interno del sistema di *benchmarking* regionale una ulteriore finalità, utilizzandoli all'interno dei propri sistemi di valutazione sia della dirigenza che del personale titolare di posizioni organizzative ai fini della corresponsione del salario accessorio.

Seguendo la logica della *Balanced scorecard* sono stati individuati gli obiettivi da perseguire, le principali azioni da realizzare nonché gli indicatori attraverso i quali monitorare i risultati raggiunti. In particolare, gli indicatori scelti attingono in parte dal bacino del sistema Pareto, in parte dal sistema Toscano e in parte sono indicatori costruiti in funzione delle specifiche esigenze camerale.

In relazione agli esempi descritti possiamo ritenere il Sistema Informativo per l'efficienza e l'efficacia dei servizi camerale un'esperienza di *benchmarking* positiva e con indubbi sviluppi e applicazioni anche dal punto di vista locale.

Le caratteristiche del sistema fanno sì che *Pareto* sia concepito come una sorta di *pannello di guida direzionale* composto di indicatori utili per sintetizzare alcune delle principali variabili/aree critiche. La presenza di un numero limitato di indicatori rispetto a quelli presenti all'interno delle singole Camere non deve essere letta come una criticità del sistema. *Pareto*, infatti, non nasce per sostituire i sistemi di misurazione delle performance presenti all'interno delle Camere, ma con lo scopo di permettere, tramite alcuni indicatori selezionati, un confronto sistematico tra le Camere al fine di favorire processi di emulazione/competizione. Appare fondamentale, comunque, il ruolo delle singole Camere che, una volta visti gli scostamenti, devono attivare al loro interno tutti gli strumenti idonei ad analizzarne le cause e avviare appropriate iniziative di miglioramento, tra cui anche lo sviluppo di ulteriori indicatori.

Il sistema sviluppato da Unioncamere, non deve essere utilizzato, infine, come leva di competizione interna, ma al contrario come strumento di diffusione della conoscenza e della cultura della valutazione e del controllo. Non è un caso che l'attività svolta da Unioncamere si sia concretizzata non solo nell'elaborazione dei pannelli di indicatori ma anche in una serie di azioni e progetti volti a sviluppare prassi, strumenti e metodologie in grado di favorire lo sviluppo all'interno delle singole Camere dei sistemi di programmazione e valutazione.

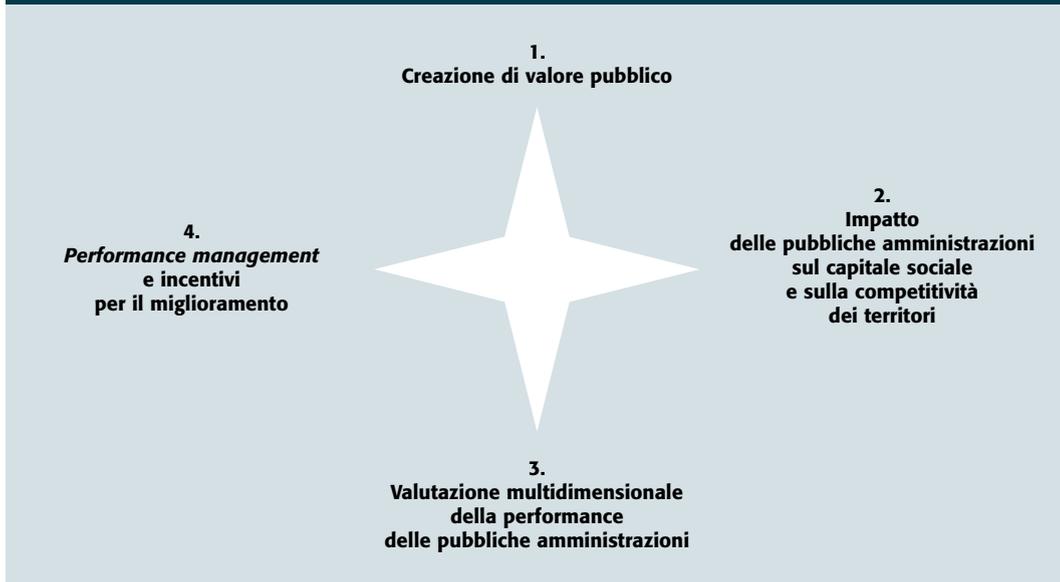
## 5. Le prospettive future

### 5.1 Verso un equilibrio tra valore pubblico, competitività e capitale sociale, valutazione multidimensionale della performance e *performance management*

Finora questo manuale ha approfondito l'utilizzo delle informazioni sulle performance nell'assunzione delle decisioni strategiche, operative e organizzative. Questa parte conclusiva cercherà, partendo dalle riflessioni fatte nei capitoli precedenti, di evidenziare le sfide future legate alla misurazione delle performance per le pubbliche amministrazioni italiane. Tali sfide riguardano sia le dimensioni della performance da misurare; sia lo sviluppo degli strumenti di misurazione; sia il modo in cui le informazioni sulla performance sono utilizzate per indirizzare le iniziative di miglioramento continuo in una logica di *performance management*.

Nella figura successiva sono evidenziati quattro ambiti importanti sia per il concetto di *performance measurement*, visto in chiave di relazioni tra pubblica amministrazione e ambiente sociale ed economico di riferimento, sia per quello del *performance management*, in cui la gestione delle informazioni sulla performance si intreccia con tecniche e sistemi manageriali quali *benchmarking* e *benchlearning* e gestione della conoscenza (*knowledge management*), al fine di sostenere il miglioramento continuo delle prestazioni delle amministrazioni.

**Figura 5.1. Le sfide future per la misurazione e valutazione della performance nella pubblica amministrazione**



In merito all'enfasi che avrà la misurazione delle performance nel futuro, occorre assegnare un'importanza centrale alle prospettive di lettura, descritte nel capitolo 2, focalizzate sulla dimensione di *outcome*, ossia attente all'impatto delle politiche, dei programmi e dei progetti di intervento sul sistema sociale, culturale economico e ambientale in cui operano le amministrazioni pubbliche. Inoltre, come dimostra il capitolo 2, tali modelli d'analisi devono essere in grado di tenere in considerazione il ruolo di *governance* delle amministrazioni, nonché l'azione di più attori presenti in un determinato settore o area di *policy* che concorrono alla realizzazione di un *outcome*.

Spostare l'attenzione sulle misure di *outcome*, pone una prima sfida alle pubbliche amministrazioni italiane di chiarire e di maturare il legame tra misurazione delle performance e tematiche quali la creazione del valore pubblico, l'impatto dell'attività pubblica sullo sviluppo di capitale sociale e il rafforzamento della capacità competitiva dei territori, ecc.

Per quanto riguarda lo sviluppo degli strumenti, la misurazione delle performance per le decisioni strategiche, presentata nel secondo capitolo, e la traduzione della strategia in decisioni operative, affrontata nel terzo capitolo, richiedono valutazioni multidimensionali delle performance, con enfasi sui risultati tale la competitività territoriale o il consolidamento del capitale sociale, che collegano scelte strategiche delle amministrazioni pubbliche alle relazioni con imprese e organizzazioni *non profit* e all'ambiente socio-economico di riferimento.

È poi necessario ripensare, guardando alle tendenze in atto e al nuovo quadro di riferimento collegato alla terza stagione dei fondi strutturali 2007-2013, arricchire e integrare modelli consolidati di valutazione delle politiche pubbliche. In particolare occorre collegare

il rapporto tra valutazione e attuazione delle politiche alla distinzione tra valutazione ex ante, in itinere, ex post, sviluppata proprio all'interno dei fondi strutturali, trattati nel secondo capitolo.

Queste sfide richiedono una costante attenzione a promuovere un utilizzo efficace delle informazioni sulla performance nella elaborazione delle politiche e nei progetti di intervento della pubblica amministrazione italiana. In coerenza con le tendenze in atto a livello internazionale, occorre enfatizzare l'uso di strumenti specifici sviluppati per supportare la formulazione delle politiche pubbliche o la programmazione e erogazione dei servizi come l'Air (analisi di impatto della regolazione), l'introduzione del modello Scm (*standard cost model*), e valorizzare la riflessione critica sulle esperienze di *policy implementation* e *policy evaluation* che vantano ormai quasi 25 anni, fino alle più recenti indicazioni sul *performance management* contenute nel recente documento dell'Ocse<sup>1</sup>. Lo spostamento di focus verso una logica di *performance management* è già accennato nel manuale. In particolare le logiche di valutazione della performance organizzativa come la *balanced scorecard*, e gli strumenti di incentivazione, come il *performance-related pay*, trattati nel capitolo 4, costituiscono punti di arrivo delle riflessioni sulla logica di utilizzo delle informazioni di performance per favorire il miglioramento continuo dei risultati delle amministrazioni.

### **5.1.1 Un nuovo focus della performance: la creazione di valore pubblico**

Una prima importante dimensione delle prospettive future è rappresentata dalla misurazione delle performance della pubblica amministrazione in termini di creazione di *valore pubblico*. Come abbiamo accennato nella presentazione del volume, già all'inizio degli anni '90 si è iniziato in Italia a riflettere sul valore pubblico. In alcuni lavori pilota si è cercato di ripensare e ridefinire la struttura della *catena del valore*, elaborata all'interno delle strategie competitive delle imprese nell'ormai lontano 1985<sup>2</sup>. Si ricorda a questo proposito che il modello della catena del valore prevede l'individuazione nelle imprese di una serie di processi che, mediante l'acquisizione di risorse tangibili, intangibili e legate al sistema competitivo consentono la creazione di valore. Il modello della *catena del valore* è stato adattato alle amministrazioni pubbliche e ridefinito come modello della *catena della qualità del servizio*, enfatizzando la produzione e offerta e la qualità dei servizi come dimensioni rilevanti per la valutazione delle performance delle amministrazioni pubbliche come dimostra la figura seguente.

1. Oecd, *Modernising government. The way forward*, Oecd, Paris, 2005.

2. Cfr. G. Reborà e M. Meneguzzo, *Strategia nelle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino, 1990.

**Figura 5.2 La catena della qualità del servizio nelle amministrazioni pubbliche**



Il modello della *catena della qualità del servizio* ha trovato importanti applicazioni nel caso delle aziende sanitarie pubbliche, dove sono sempre più messe in rilievo la creazione di valore e il conseguimento di maggior valore, attraverso la creazione e il consolidamento di reti e *network*<sup>3</sup>. Altro significativo ambito di ricerca, in cui è stata comunque mantenuta la denominazione originale di *catena del valore*, è rappresentato dalle università<sup>4</sup>. Il modello proposto per queste organizzazioni prevede una distinzione tra modalità di finanziamento (trasferimenti correnti, tasse scolastiche, ricavi della vendita di progetti, contributi) e impiego delle risorse nelle aree di attività previste istituzionalmente. Queste ultime sono rappresentate dalle attività di amministrazione e supporto generale, dai servizi, dalla ricerca e dalla didattica e dal diritto allo studio; vengono quindi identificati alcuni *driver*, che aiutano a comprendere come una specifica attività può produrre valore per la società e per i suoi utenti. I *driver* sono riconducibili a dimensioni di performance rappresentate da qualità, efficienza, immagine, equità, *outcome* e sviluppo delle risorse.

Nella seconda metà degli anni '90 all'interno delle ricerche sulla gestione strategica si è registrato un significativo cambiamento di prospettiva collegato al passaggio *dalla catena del valore alla costellazione del valore*, che trova molte analogie con le riflessioni sviluppate sul conseguimento di sinergie ed economie di scala e di conoscenza attraverso la creazione di reti e *network* di amministrazioni pubbliche, spesso requisiti preliminari per la generazione di capitale sociale<sup>5</sup>.

Per completare il quadro di riferimento va sicuramente menzionato l'approccio proposto dal mondo della consulenza direzionale e in particolare il modello del valore nel settore pubblico recentemente elaborato da *Accenture*<sup>6</sup>. Questo modello è stato introdotto e sviluppato in contesti quali quello canadese (Dipartimenti del welfare, della difesa, delle entrate e dei trasporti), alcuni Stati degli Usa (Texas e

3. M. Meneguzzo (2000), *Op. cit.*; M. Meneguzzo, *Le reti sanitarie multispecialistiche e multiservizi: esperienze e prospettive di sviluppo nelle aree metropolitane*, in N. Dirindin (a cura di), *Cooperazione e competizione nel sistema sanitario*, Il Mulino, Bologna 2003.

4. E. Minelli, G. Rebora e M. Turri, *Il valore dell'università. La valutazione della didattica, della ricerca, dei servizi negli atenei*, Guerini e Associati, 2002.

5. R. Normann e R. Ramirez, *Le strategie interattive di impresa*, Etas Libri, 1995.

6. *Accenture* (2004), *Public sector value model. High performance delivered*.

California), il governo giapponese e alcune amministrazioni pubbliche europee (Ministeri del welfare, giustizia, difesa, interni, finanze, poste e telecomunicazioni). L'approccio proposto si basa sulla individuazione di risultati (*outcome*), visti come *proxies* del valore pubblico, e misurati in base a indicatori di performance che esprimono scopi e obiettivi dell'amministrazione pubblica e aspettative degli *stakeholder*. Per ogni amministrazione si possono avere normalmente tra quattro e otto differenti *outcome* che sono direttamente collegati a un profilo di costo-efficacia degli interventi attraverso la matrice del valore pubblico.

A questo proposito occorre notare che un'importante sfida per la valutazione delle performance complessive delle diverse amministrazioni e agenzie pubbliche, come per esempio le Regioni, le Province e i Comuni, le aziende sanitarie locali e ospedaliere, le scuole e le Università parte proprio dalla indeterminazione e dalla labilità del concetto di valore pubblico. È necessaria una riflessione attenta da parte delle amministrazioni per individuare concretamente, rispetto alla propria performance, i tre elementi fondamentali di valore pubblico definiti da Moore, e approfonditi nella presentazione del volume ovvero:

- il valore prodotto nei confronti del sistema socioeconomico di riferimento;
- la legittimazione e supporto all'azione pubblica da parte degli *stakeholder* e cittadini;
- la capacità operativa delle amministrazioni pubbliche.

### **5.1.2 L'impatto delle pubbliche amministrazioni sul capitale sociale e sulla competitività dei territori**

Come visto sopra, a fronte di un evidente *gap* tra l'ampio significato attribuito al concetto di valore pubblico e le modalità effettive di misurazione dello stesso, tutte centrate su performance economiche e finanziarie, all'interno dei differenti filoni e approcci disciplinari che si sono occupati del settore pubblico (e soprattutto nei centri decisionali che svolgono un ruolo di governo e coordinamento strategico del sistema delle amministrazioni pubbliche) si sono progressivamente fatte strada due possibili alternative rappresentate da:

- impatto della pubblica amministrazione a livello di rafforzamento della competitività di sistemi paesi, di sistemi regionali di aree territoriali;
- impatto della pubblica amministrazione in termini di creazione e consolidamento del capitale sociale.

Nettamente differente è la prospettiva di valutazione e misurazione associata alle due diverse alternative.

Nel primo caso, le performance sono valutate in funzione del sistema delle imprese e le logiche di *performance management* sono associate al filone delle relazioni amministrazione pubblica-imprese (*business government relationship*). In questo ambito la pubblica amministrazione ha relazioni di diverso tipo:

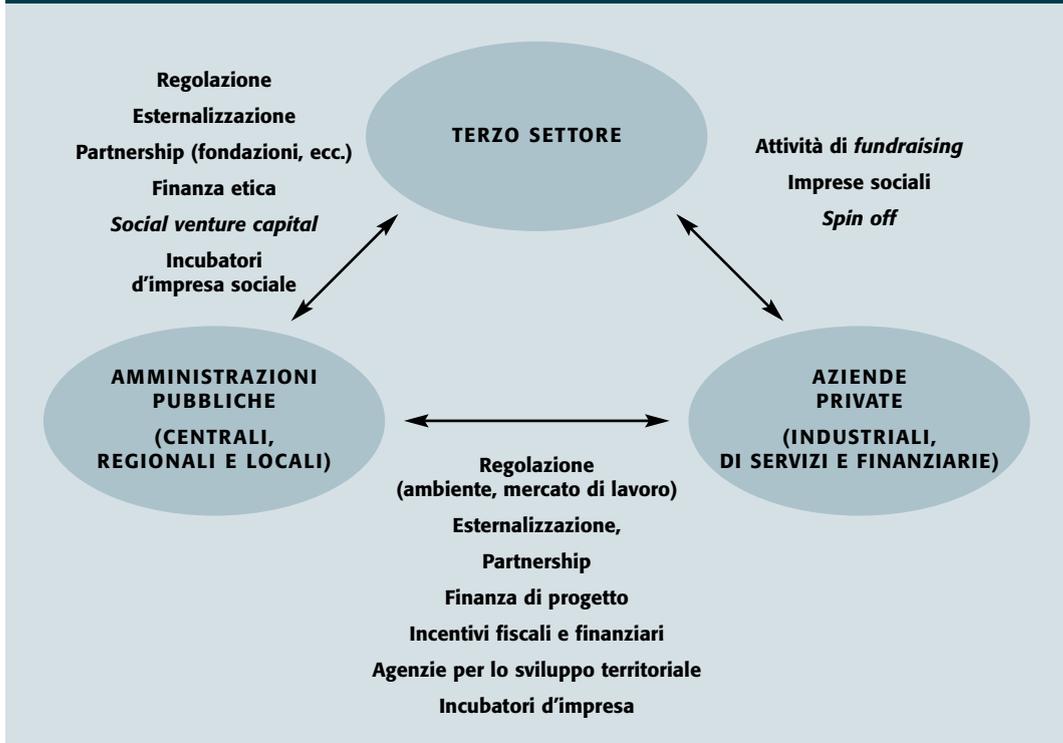
- svolge una funzione di regolazione nei confronti delle imprese, in settori come occupazione e mercato del lavoro e della protezione dell'ambiente;
- mette a disposizione delle imprese incentivi fiscali e finanziari, direttamente o tramite le proprie agenzie di sviluppo operanti a livello nazionale, regionale e locale;
- a questi incentivi si accompagna l'offerta di servizi reali, come formazione, assistenza all'esportazione e all'internazionalizzazione, ricerca e sviluppo servizi di supporto (legale, contabile e commerciale) e il sistema di parchi tecnologici, incubatori di impresa, aree attrezzate;
- agisce come centro di acquisto di beni e servizi. In questo vanno inseriti fenomeni quali l'esternalizzazione di servizi da parte di enti locali e aziende sanitarie locali, il *global service*, l'affidamento alle imprese della progettazione e realizzazione di infrastrutture pubbliche. In questa prospettiva possono essere inserite anche le nuove forme di collaborazione pubblico-privato; dalla creazione di società miste a livello locale (acqua, rifiuti, trasporti, elettricità) al *project finance*.

Nel secondo caso, le performance sono valutate in relazione al sistema delle reti di relazioni instaurate dalla pubblica amministrazione con la società civile e con il terzo settore e le logiche di *performance management* sono associate al filone del *third sector-government relationship*. Quest'ultime possono essere distinte in:

- attività di regolazione svolta dal settore pubblico attraverso leggi nazionali e *authority* nazionali e locali sul terzo settore;
- trasferimento di risorse finanziarie, contributi a fondo perduto o legati alla formulazione e attuazione di progetti;
- logiche di *contracting out* verso il *non profit*, in particolare nel settore socioassistenziale e nel settore sanitario e più recentemente in settori come cultura, educazione e formazione professionale;
- partnership con il settore *non profit* attraverso la creazione di fondazioni miste sempre in settori come socioassistenziale e cultura. Esempi sono le circa 400 fondazioni a livello locale che gestiscono case per anziani in Lombardia o le 17 società della salute, costituite in Toscana per la gestione delle reti dei servizi socio-assistenziali.

Come evidenzia la figura seguente, possono essere così identificate nel contesto italiano tre principali tipologie di relazioni tra settore pubblico, settore delle aziende *for profit* e settore delle organizzazioni *non profit*.

**Figura 5.3 Rapporti tra amministrazioni pubbliche, imprese private e terzo settore**



Nella misurazione dell'impatto dell'attività pubblica ha importanza il valore creato all'interno del sistema socioeconomico di riferimento in cui è inserita l'amministrazione pubblica. In questo modo l'impatto delle amministrazioni pubbliche può avvenire con diverse modalità:

- effetti diretti sul sistema economico locale di occupazione e acquisto di beni di servizi da parte della amministrazione locale;
- effetti diretti sul sistema economico locale, sempre in termini di occupazione e acquisto di beni di servizi, da parte dei potenziali fornitori esterni;
- capacità di innescare, sempre nel caso di gestione diretta e/o affidamento all'esterno, processi di creazione di nuove imprese o di organizzazioni *non profit*, che a loro volta generano impatti indiretti sul sistema socio-economico locale.

In tal senso, due aree di relazione stanno assumendo crescente importanza. La prima riguarda le modalità di cooperazione tra il settore pubblico e il settore della finanza etica. Alcune Regioni sono interessata alla emissione di *bond* etici, destinati al finanziamento di spese di investimento e sviluppo nei settori socioassistenziali e culturali. Ai *bond* etici potranno seguire in futuro iniziative quali fondi di *social venture capital*, a livello nazionale e locale.

La seconda area è rappresentata dagli incubatori di impresa sociale, attraverso cui la pubblica amministrazione locale progetta e mette in atto l'offerta di servizi reali alle organizzazioni *non profit*.

In questo gruppo vanno inserite le relazioni tra aziende *for profit* e organizzazioni *non profit*; tra le principali vanno ricordate la messa a disposizione da parte delle imprese di risorse finanziarie e di tempo lavoro dei dipendenti all'interno delle logiche di Csr (*Corporate Social Responsibility*). Più recentemente, a partire proprio dal 2006, anno in cui è stata introdotta una nuova normativa sulle imprese sociali, alcune imprese, in collaborazione con istituti di credito, stanno pensando a *spin off* privato *for profit* - privato *non profit*.

### **Performance delle amministrazioni pubbliche e competitività dei territori**

Numerosi sono gli esempi di valutazione delle performance della pubblica amministrazione in termini di consolidamento e rafforzamento della *competitività dei territori*, sviluppati con riferimento al contributo di Porter del 1990 sul vantaggio competitivo delle nazioni<sup>7</sup>. Vanno a questo proposito ricordati:

- il modello di competitività proposto dal *World Economic Forum* (Wef);
- il modello elaborato dall'Imd, la *business school* di Ginevra;
- oltre a una serie di pannelli di indicatori sviluppati a livello nazionale e regionale (Australia, Canada, Danimarca, Boston Foundation, Scozia, Basel Economics, Oregon, California, Texas)<sup>8</sup>.

Nel modello del Wef sono identificati una serie di *driver* che determinano il livello di competitività attuale; tra questi vanno sicuramente segnalati, insieme alla qualità delle strategie delle imprese e alla presenza di filiere produttive, le infrastrutture amministrative, le infrastrutture fisiche, le infrastrutture tecnologiche, la qualità delle risorse umane, la sofisticatezza del mercato dei capitali, il ruolo dei governi nel regolare la competizione e i sistemi di *governance* e tutela della proprietà. Particolare attenzione viene dedicata all'impatto sulla qualità delle risorse umane legato alle caratteristiche dei sistemi sanitari e dei sistemi educativi.

Tra i *driver* che determinano la crescita futura della competitività vanno ricordati ancora una volta la qualità delle istituzioni pubbliche (livelli di corruzione e sistema giudiziario), la qualità dell'ambiente macroeconomico (stabilità macroeconomica, *rating* del Paese e percezione di spreco da parte del governo) e l'innovazione, in cui ruolo rilevante viene giocato dall'acquisto di prodotti ad alta tecnologia (biotecnologia, Ict) da parte delle amministrazioni pubbliche, la qualità delle istituzioni che si occupano di ricerca scientifica (nel caso italiano il sistema Cnr), le collaborazioni tra università e imprese.

Molti dei *driver* prima ricordati, strettamente collegati alle politiche e alle azioni del sistema delle amministrazioni pubbliche, possono diventare componenti chiave di un sistema di misurazione dei risulta-

7. Cfr. M. Porter, *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, Mondadori, Milano, 1990.

8. Cfr. P. Dubini, *Misurare la competitività dei sistemi paesi: il modello del World Economic Forum*, in "Economia e management", n. 6, 2005.

ti della pubblica amministrazione in una ottica di crescita e sviluppo della competitività. In questa prospettiva possono essere sicuramente presi in considerazione la qualità dei gruppi pubblici regionali e la rete di infrastrutture amministrative sulla competitività delle diverse regioni del nostro Paese<sup>9</sup>.

### **Performance delle amministrazioni pubbliche e capitale sociale**

Non meno rilevante, e sicuramente destinata ad assumere crescente importanza, è la dimensione del *capitale sociale* come indicatore della performance complessiva della pubblica amministrazione, capace di impattare su alcuni driver di competitività prima illustrati. Infatti, la presenza di capitale sociale influenza la qualità delle istituzioni (percezione del livello di corruzione), la stessa percezione di spreco da parte del governo, i sistemi di *governance* e tutela della proprietà e sicuramente rafforza il sistema delle infrastrutture amministrative.

Da tempo sono state messe in evidenza, partendo proprio dall'analisi di alcune regioni italiane, con diversa capacità di tenuta istituzionale e con diversi gradi di sviluppo sociale ed economico, le relazioni tra capitale sociale, contesto territoriale di riferimento e settore pubblico<sup>10</sup>. Elevati livelli di capitale sociale impattano sui livelli di performance del settore pubblico, consentendo una riduzione dei costi di attuazione delle politiche pubbliche, agevolando la cooperazione tra amministrazioni pubbliche e imprese private, *for* e *non profit*, e facilitando il dialogo e l'interazione tra decisori politici e struttura amministrativa e offrendo, in ultima istanza, un apporto notevole alla qualità della *governance* pubblica.

Numerose e non sempre convergenti sono le definizioni del concetto di capitale sociale; da quelle formulate dalle istituzioni internazionali, come la Banca Mondiale secondo cui il capitale sociale include le istituzioni, le relazioni e le norme che influenzano la qualità e la quantità delle interazioni sociali, e quella dell'Ocse, che combina la componente di network, con regole condivise e valori di riferimento, che facilitano la cooperazione nei gruppi e tra i gruppi<sup>11</sup>. Altre definizioni mettono in risalto le caratteristiche della vita sociale che consentono di agire collettivamente per il perseguimento di obiettivi comuni o la capacità del capitale sociale di includere reti, norme e relazioni che contribuiscono all'efficace funzionamento di comunità e organizzazioni.

Tre sono i principali ambiti di misurazione delle performance delle amministrazioni pubbliche in una logica di consolidamento del capitale sociale:

- i sistemi sanitari locali e il ruolo giocato al loro interno dalle scelte strategiche e operative delle aziende sanitarie e ospedaliere e dalle istituzioni sociosanitarie pubbliche, attraverso l'introduzione dei piani per la salute;
- la creazione da parte delle amministrazioni locali (comuni e province) di gruppi pubblici locali, con strategie di intervento su due principali settori rappresentati dalle infrastrutture e dalle reti da una lato e dai servizi alle persona dall'altro (cultura, educazione,

9. Su questo tema sono state condotte numerose ricerche da agenzie e finanziarie di sviluppo regionale (Finlombarda, Ervet, Sviluppo Lazio), da Sviluppo Italia e dal Formez.

10. R.D. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993.

11. Cfr. World Bank, <http://www.worldbank.org>; Oecd (2001), *The well-being of nations: the role of human and social capital*, Paris.

socioassistenziale) attraverso il crescente ricorso alle circa 1.200 formule gestionali e istituzionali;

- l'impatto del sistema delle amministrazioni pubbliche, che rappresenta un importante datore di lavoro, sulla creazione e lo sviluppo del capitale umano, strettamente relazionato con il capitale sociale.

In particolare, l'ambito di ricerca rappresentato dai comuni di medie grandi dimensioni può diventare terreno di verifica empirica di metodologie di ricerca, sviluppate in altre realtà<sup>12</sup>, come le città statunitensi, nelle quali sono stati messi in relazione gli indicatori di performance dell'amministrazione pubblica locale, in aree come gestione finanziaria, sviluppo dell'*e-government*, politiche di gestione delle risorse umane, politica di investimento in infrastrutture, presenza di sistemi di programmazione e controllo, con indicatori di capitale sociale, legati alla presenza del settore *non profit* e di relazioni informali, con il consolidamento del capitale sociale esistente, nelle dimensioni di reti formali e informali, regole e valori.

### **5.1.3 La valutazione multidimensionale della performance delle pubbliche amministrazioni**

Le sfide collegate all'introduzione delle dimensioni del valore pubblico, del capitale sociale e dell'impatto sui driver di competitività territoriale consentono di arrivare a definire un modello di misurazione e valutazione delle performance, fondato su una prospettiva multidimensionale<sup>13</sup>. Alle dimensioni di efficienza tecnica ed economica (produttività), di efficacia ed economicità si aggiungono le dimensioni dell'equità, particolarmente rilevante nei confronti di gruppi di utenti e di *stakeholder* esterni a debole capacità contrattuale, di contributo alla competitività, del rispetto dell'etica, del miglioramento della qualità, della sostenibilità economico, sociale e ambientale delle diverse politiche di intervento messe in atto dalle amministrazioni pubbliche in stretto collegamento con le dimensioni del valore pubblico e del capitale sociale, della trasparenza e della capacità di render conto (*accountability*) ai diversi portatori e gruppi di interesse, interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche. La figura successiva propone questo quadro ampio d'elementi necessari per la valutazione multidimensionale della performance delle pubbliche amministrazioni.

12. J.C. Pierce, N.P. Lovrich e C.D. Monn, *Social capital and government performance. An analysis of 20 American cities* in "Public performance and management review", vol. 25 n. 4, June 2002.

13. Cfr. M. Meneguzzo, *Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana*, in "Rivista italiana di ragioneria ed economia aziendale", n. 1, 2006.

**Figura 5.4** Valutazione multidimensionale delle performance nelle amministrazioni pubbliche



#### **5.1.4 Performance management e incentivazione del miglioramento**

L'ultima sfida per le pubbliche amministrazioni è di integrare la misurazione delle performance in una cultura di miglioramento continuo delle prestazioni e dei risultati. Un tale focus sull'utilizzo della misurazione potrà favorire l'allineamento delle prassi italiane con le tendenze internazionali nell'ambito della *performance management*. Accanto agli strumenti di autovalutazione della capacità organizzativa (modelli Efqm/Caf, *Balanced Scorecard*, Vic, ecc.) e ai meccanismi d'incentivazione monetaria e organizzativa, precedentemente discussi nel capitolo 4, sul piano internazionale si stanno sviluppando strumenti per collegare in modo più diretto la misurazione della performance ai processi gestionali come l'allocazione delle risorse, il miglioramento della qualità dei servizi o la semplificazione dell'attività amministrativa.

Un quadro di sintesi sulle differenti logiche adottate nei Paesi Ocse quanto alle prassi adottate per la valutazione e il miglioramento della performance viene proposto nella successiva figura che presenta il grado di utilizzo delle stesse in termini percentuali. Le logiche possono essere ricondotte a un approccio più manageriale e strutturato, basato sui sistemi di pianificazione, programmazione e controllo e uno più orientato alle logiche di valutazione e alle modalità di *audit* ad hoc su specifici programmi e progetti.

**Figura 5.5**

Prassi adottate	Grado di utilizzo nei Paesi Ocse
Analisi del successo dei programmi in termini di capacità di conseguimento degli obiettivi	40%
Analisi ad hoc di specifici programmi di intervento	45%
Messa in atto della valutazione sistematica dei Governi su efficienza, efficacia ed economicità	30%
Valutazioni ad hoc dei Governi su efficienza, efficacia ed economicità	45%
Valutazioni ad hoc dei Governi su costo efficacia/ <i>value for money</i>	20%
Contratti di performance con specificazione dei risultati attesi	75%
Verifiche e monitoraggio da parte di istituzioni e agenzie esterne (per esempio, Banca Mondiale)	55%

Elaborazione da OECD, World Bank Budget practices and procedures Database 2003

Peraltro, oltre tre quarti dei Paesi Ocse ha introdotto informazioni sulle performance nelle procedure di bilancio (*performance budgeting*), sebbene solo in un numero più ristretto di Paesi l'allocazione delle risorse è direttamente collegata ai risultati realizzati, generalmente sulla base di formule e/o quasi-contratti che includono indicatori di performance (università e aziende sanitarie in primo luogo)<sup>14</sup>.

Infine, la misurazione, con riferimento questa volta agli oneri amministrativi, sembra giocare un ruolo importante nell'ambito delle politiche per la semplificazione e la qualità della regolazione. In tal senso, oltre al citato *standard cost model* (Scm), va segnalato anche che all'interno dell'Unione Europea si è costituito un network di paesi che dopo la sperimentazione del modello Scm ha chiesto un'applicazione sistematica del metodo alla regolazione dell'ambito dell'Unione Europea. Anche all'Ocse, infine, sono allo studio metodi per misurare il costo per le imprese degli adempimenti amministrativi ed effettuare significativi confronti internazionali circa il *peso della burocrazia* e la sua evoluzione nel tempo, quali l'*Oecd Red Tape Scoreboard* (cfr. il box seguente).

14. Oecd, *Modernising government. The way forward*, Oecd, Paris, 2005.; cfr. anche *Oecd Public sector modernisation: governing for performance*, Oecd Observer, 2004.

La riduzione degli oneri della regolazione pubblica sul sistema delle imprese e sui cittadini è stata una spinta importante alle riforme del management pubblico degli anni '80. Tra i nuovi strumenti di qualità della regolazione assume particolare rilievo la metodologia che va sotto il nome di *Standard Cost Model* (Scm), che si propone di misurare oggettivamente gli oneri amministrativi a carico delle imprese. Questa metodologia prevede in prima battuta l'identificazione di oneri amministrativi a carico delle imprese contenuti nei diversi atti regolamentari. Gli oneri amministrativi vengono in particolare identificati come costi a carico di imprese private nell'adempimento di obblighi informativi generati da una regolazione pubblica. La definizione include in effetti i soli costi generati da un adempimento informativo.

Le 17 tipologie principali di onere informativo includono: produrre rapporti/informazioni; fare domanda per una licenza; fare domanda di riconoscimento di specifiche capacità; registrare e/o misurare dati sensibili; monitorare un fenomeno sensibile su un lungo arco temporale; compilare rapporti periodici; ispezionare/esaminare materiali/strumentazioni/attrezzature/personale; fare domanda per permessi o esenzioni; adeguare piani (per esempio di emergenza); cooperare con ispezioni/controlli; etichettare per terze parti; fornire informazioni a terze parti; produrre documenti; prendere atto/informarsi su nuova regolazione; procedure di appello/obiezioni; rispondere ai reclami; registrarsi presso un elenco/registro.

Ai fini di una valutazione analitica il singolo onere informativo viene scomposto in un certo numero di attività amministrative di base. Lo *Standard cost model* prevede, attraverso un'indagine sul campo, la stima del tempo necessario a un'impresa-tipo per effettuare ogni singola attività amministrativa. In ultima battuta il metodo perviene alla stima dell'onere amministrativo attraverso l'applicazione del costo del lavoro al tempo stimato per ogni attività con l'aggiunta eventuale dei costi aggiuntivi connessi all'uso di strutture e strumentazioni diverse.

Per approfondimenti sul modello olandese dello *Standard cost model* si veda <http://www.compliancecosts.com>. Per la sua applicazione in Italia si rinvia a: *Misurazione degli Oneri Amministrativi*, <http://www.moa-regolazione.it>, attualmente in fase di sperimentazione per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica.

### Alcuni passi verso il futuro

A conclusione di queste riflessioni occorre capire quanto le sfide future sul riorientamento dei sistemi di misurazione e valutazione della performance sono presenti nel sistema della pubblica amministrazione italiana e qual'è il grado di conoscenza e consapevolezza. Per rispondere a questa domanda è necessario fare riferimento ad alcune tendenze in atto che emergono dall'analisi delle esperienze, che per una parte è bene evidenziata dagli ormai 2000 progetti di innovazione contenuti nella banca dati sull'innovazione<sup>15</sup>. Tra queste ricordiamo:

- l'adozione in modo abbastanza diffuso dei sistemi di valutazione multidimensionale delle performance da parte delle circa 300 aziende sanitarie e ospedaliere, basate sulla logica *balanced scorecard*, evidenziata da numerose ricerche (Cerismas Università Cattolica, Ceis Università Roma Tor Vergata)<sup>16</sup>;
- alcune esperienze pilota di adozione di sistemi di valutazione multidimensionale, sempre basati sulla logica Bsc in due agenzie fiscali

15. Si può consultare la banca dati a [www.buoniesempi.it](http://www.buoniesempi.it).

16. Cfr. G. Frittoli e A. Tanese, *Dalla strategia alla azione e alla rendicontazione: la balanced scorecard e il bilancio sociale nelle aziende sanitarie*, Rapporto Ceis Sanità 2004, Università Roma Tor Vergata.

(Entrate e Demanio) e nell'Inps, che seguono alcune prime esperienze di introduzione delle logiche di controllo strategico nelle amministrazioni centrali (Istituto Superiore di Sanità, Apat e Agenzia delle Entrate)<sup>17</sup>;

- l'attenzione da parte di comuni e province e di aziende sanitarie alla valutazione dell'impatto dei propri piani strategici, non semplicemente in una logica Bsc, ma in termini di creazione di valore pubblico per il territorio e di consolidamento di capitale sociale, attenzione che rimane in molti casi come dichiarazione programmatica e non si è ancora tradotta in esperienze concrete;
- le numerose esperienze sviluppate dalla amministrazione centrale (DPS Ministero Economia e Finanze) e soprattutto dalle amministrazioni regionali nel corso del secondo periodo di programmazione, gestione e valutazione dei fondi strutturali (2000-2006) quanto alla valutazione ex ante, in itinere ed ex post delle politiche pubbliche, esperienza che si è tradotta nel nostro Paese nello sviluppo di network professionali e scientifici sulla valutazione nel settore pubblico (associazione italiana di valutazione collegata alla *European Evaluation Society*);
- l'interesse mostrato da molte Regioni, all'interno di progetti nazionali come il progetto *Governance*, avviato di concerto tra Dipartimento della Funzione pubblica e Formez a valutare i risultati delle azioni di *governance* regionale sul sistema socioeconomico regionale in una duplice prospettiva di competitività territoriale e di valore pubblico e capitale sociale.

17. Cfr. M. Meneguzzo, *Amministrazione centrale e agenzie operative: i nuovi laboratori del controllo strategico e del controllo di gestione*, in Dipartimento Funzione Pubblica (a cura di), *Logiche e strumenti per il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002.

18. Per un approfondimento del tema cfr. E. Di Filippo e C. Montefiori, *La creazione e la diffusione della conoscenza: l'esperienza del Programma Cantieri*, in "Azienda pubblica", Maggioli editore, 3/2006.

19. Cfr. Dipartimento Funzione Pubblica e Dipartimento Studi sull'impresa Università Roma Tor Vergata, *Esperienze di benchmarking nella P.A. italiana: modelli attuativi e condizioni per il successo*, 2001; M. Meneguzzo e M.S. Senese, *Avvicinare i confini del management pubblico: i territori del benchmarking e della qualità*, Guerini editore, 2004.

Il sistema della pubblica amministrazione italiana, e in particolare le amministrazioni regionali e locali, insieme a molte agenzie operative pubbliche (aziende sanitarie, università, agenzie per la protezione dell'ambiente, camere di commercio), è quindi in grado di affrontare e rispondere all'esigenza della misurazione di performance, *misurandosi* su ambiti di frontiera e innovativi. In questa prospettiva, potranno essere sicuramente capitalizzate e valorizzate:

- le esperienze e le riflessioni sul tema del *knowledge management* maturate nell'ambito del Programma Cantieri<sup>18</sup>;
- i risultati del progetto sul *benchmarking* nella pubblica amministrazione, promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel 2001 e la partecipazione dello stesso Dfp all'*International public sector group* dedicato al tema del *benchmarking*, progetto che ha evidenziato, già sei anni fa, numerose esperienze strutturate di *benchmarking* su dati e processi in settori molto diversi (tutela e protezione dell'ambiente, cultura, sanità) e da cui si può sicuramente ripartire per consolidare la misurazione delle performance nel nostro sistema pubblico<sup>19</sup>.

Finito di stampare nel mese di novembre 2006  
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali  
per conto della Rubbettino Editore Srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

## **I MANUALI**

### **Ripensare il lavoro pubblico**

Come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle amministrazioni pubbliche

*Rubbettino, aprile 2001*

### **Semplifichiamo**

Guida alle novità del testo unico sulla documentazione amministrativa

*Rubbettino, aprile 2001*

### **Manuale operativo per il controllo di gestione**

*Rubbettino, novembre 2001*

### **Lavoro pubblico e flessibilità**

*Rubbettino, aprile 2002*

### **Benessere Organizzativo**

Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche

*Rubbettino, aprile 2003*

### **Il call center nelle amministrazioni pubbliche**

Migliorare la gestione dei contatti con i cittadini

*Rubbettino, aprile 2003*

### **La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche**

Valutare la qualità percepita dai cittadini

*Rubbettino, aprile 2003*

### **Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche**

*Rubbettino, aprile 2003*

### **Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche**

*Rubbettino, aprile 2003;*

*Nuova edizione giugno 2004*

### **Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche**

*Rubbettino, aprile 2003*

### **Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche**

*Rubbettino, dicembre 2003*

### **Rendere conto ai cittadini**

Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche

*Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004*

### **Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche**

*Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004*

### **A più voci**

Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi

*Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2004*

### **L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche**

*Rubbettino, aprile 2006*

### **La gestione per competenze nelle amministrazioni pubbliche**

Un approccio innovativo alle politiche del personale

*Rubbettino, maggio 2006*

### **La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori**

*Rubbettino, maggio 2006*

### **Misurare per decidere**

La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi

*Rubbettino, novembre 2006*

## I RAPPORTI

### **URP on line**

Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico

*Rubbettino, settembre 2001*

### **Donne e leadership**

Per lo sviluppo di una cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche in ottica di genere

*Rubbettino, giugno 2003*

### **La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali**

*Rubbettino, dicembre 2003*

### **Persone al lavoro**

Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche

*Rubbettino, dicembre 2003*

### **I rapporti di lavoro flessibile nelle amministrazioni pubbliche**

*Rubbettino, maggio 2004*

### **Formazione e sviluppo del personale**

Indagine sulla formazione del personale nelle amministrazioni pubbliche

*Edizioni Scientifiche Italiane, marzo 2005*

### **Semplificazione e trasparenza**

Indagine sullo stato di attuazione della Legge n. 241 del 1990

*Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2005*

### **Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche**

Indagine sulla diffusione delle pratiche di *outsourcing*

*Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2005*

## GLI APPROFONDIMENTI

### **La valutazione dei costi e benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione**

*Rubbettino, ottobre 2001*

### **La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione**

*Rubbettino, novembre 2001*

### **Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali**

Esperienze italiane e internazionali a confronto

*Rubbettino, aprile 2002*

### **Le agenzie pubbliche**

Modelli istituzionali e organizzativi

*Rubbettino, marzo 2006*

## LE ESPERIENZE

### **La valutazione e la retribuzione delle prestazioni**

Esperienze e materiali

*Rubbettino, aprile 2001*

### **L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata**

*Rubbettino, ottobre 2001*

### **Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle entrate**

*Rubbettino, settembre 2002*

### **La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche**

Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale

*Edizioni Scientifiche Italiane, novembre 2004*

### **Amministrazioni in ascolto**

Esperienze di *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche

*Edizioni Scientifiche Italiane, marzo 2005*

### **Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo**

Esperienze di analisi del clima organizzativo nelle amministrazioni pubbliche

*Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2005*

### **Sperimentare in ottica di genere**

Le amministrazioni pubbliche verso una cultura organizzativa che valorizza le differenze

*Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2005*

## LE PROPOSTE

### **Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche**

*Rubbettino, aprile 2002*

La collana *Analisi e strumenti per l'innovazione* nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati al cambiamento nelle amministrazioni pubbliche gli strumenti di azione e di conoscenza realizzati dal Dipartimento della Funzione Pubblica, anche attraverso il Programma Cantieri.

La collana comprende:

**I MANUALI**, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da *esempi di realizzazioni*;

**GLI APPROFONDIMENTI**, che propongono *studi di caso e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

**I RAPPORTI**, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

**LE ESPERIENZE**, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi;

**LE PROPOSTE**, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.



**DIPARTIMENTO  
DELLA FUNZIONE  
PUBBLICA**

Corso Vittorio Emanuele, 116  
00186 ROMA

[www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it)

[www.cantieripa.it](http://www.cantieripa.it)