



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.

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.

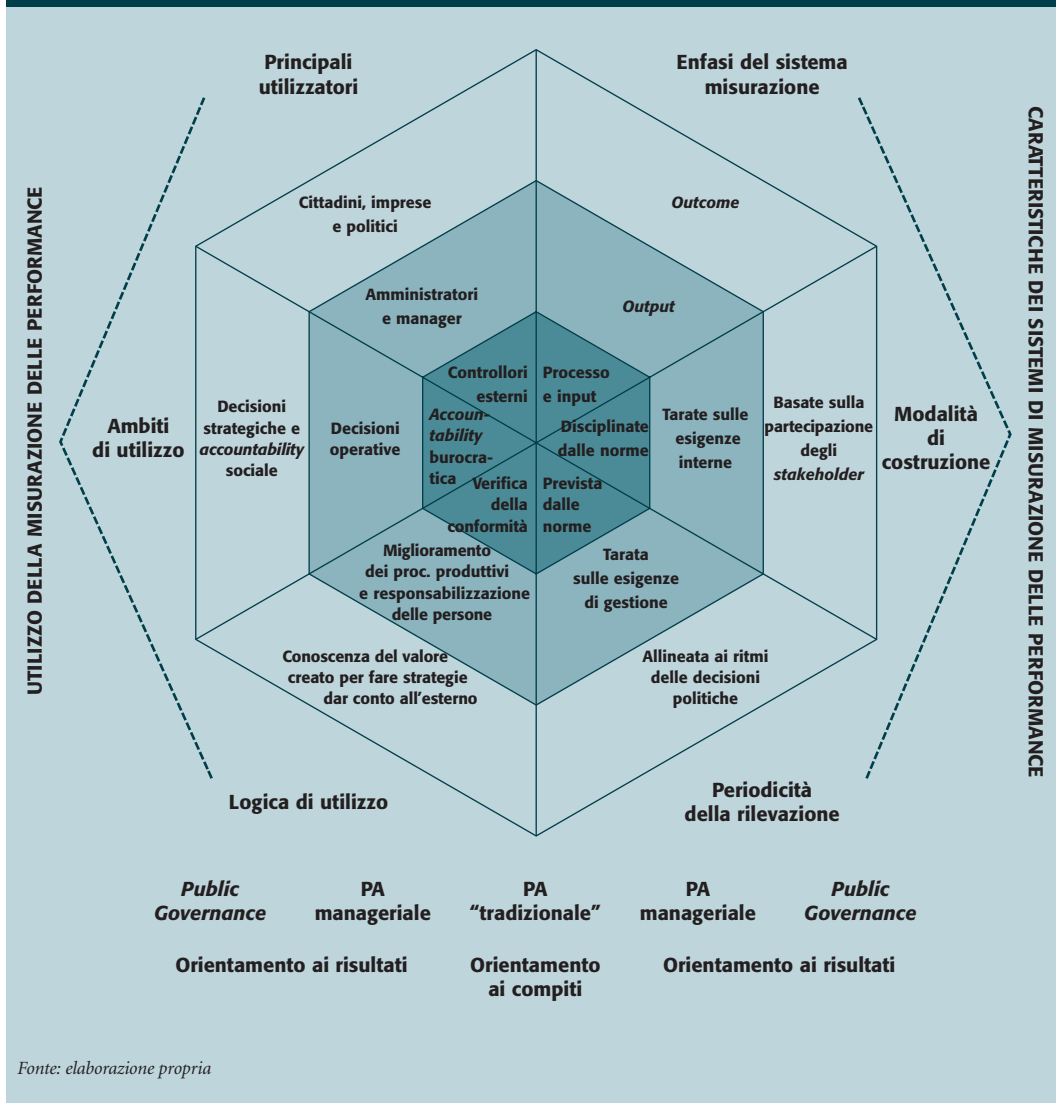
Le prime tre dimensioni sono relative alle caratteristiche dei sistemi di misurazione delle performance:

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



Fonte: elaborazione propria

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 valore¹. 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).

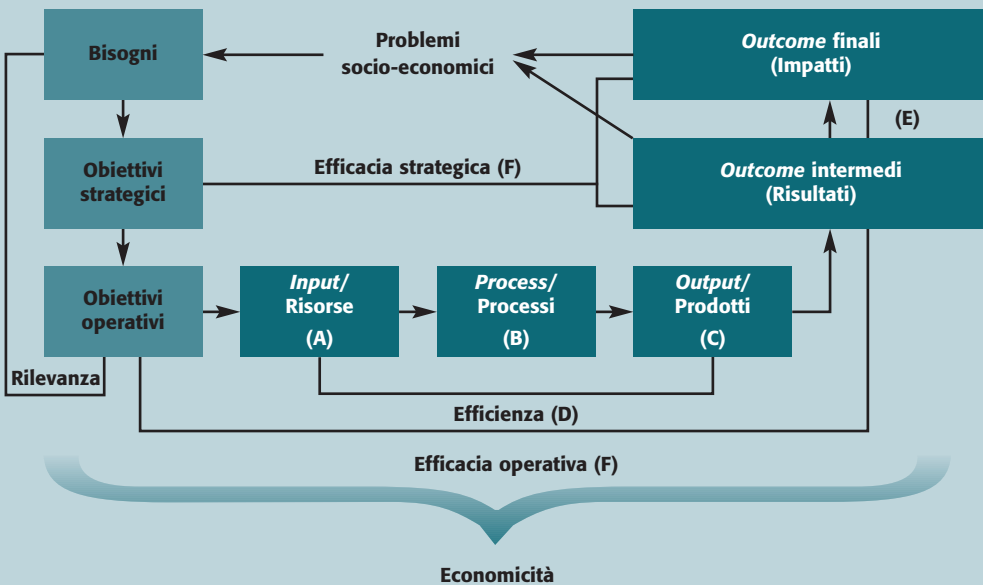
1.2 Le caratteristiche principali della misurazione delle performance

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 confrontati 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 decisioni². 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*

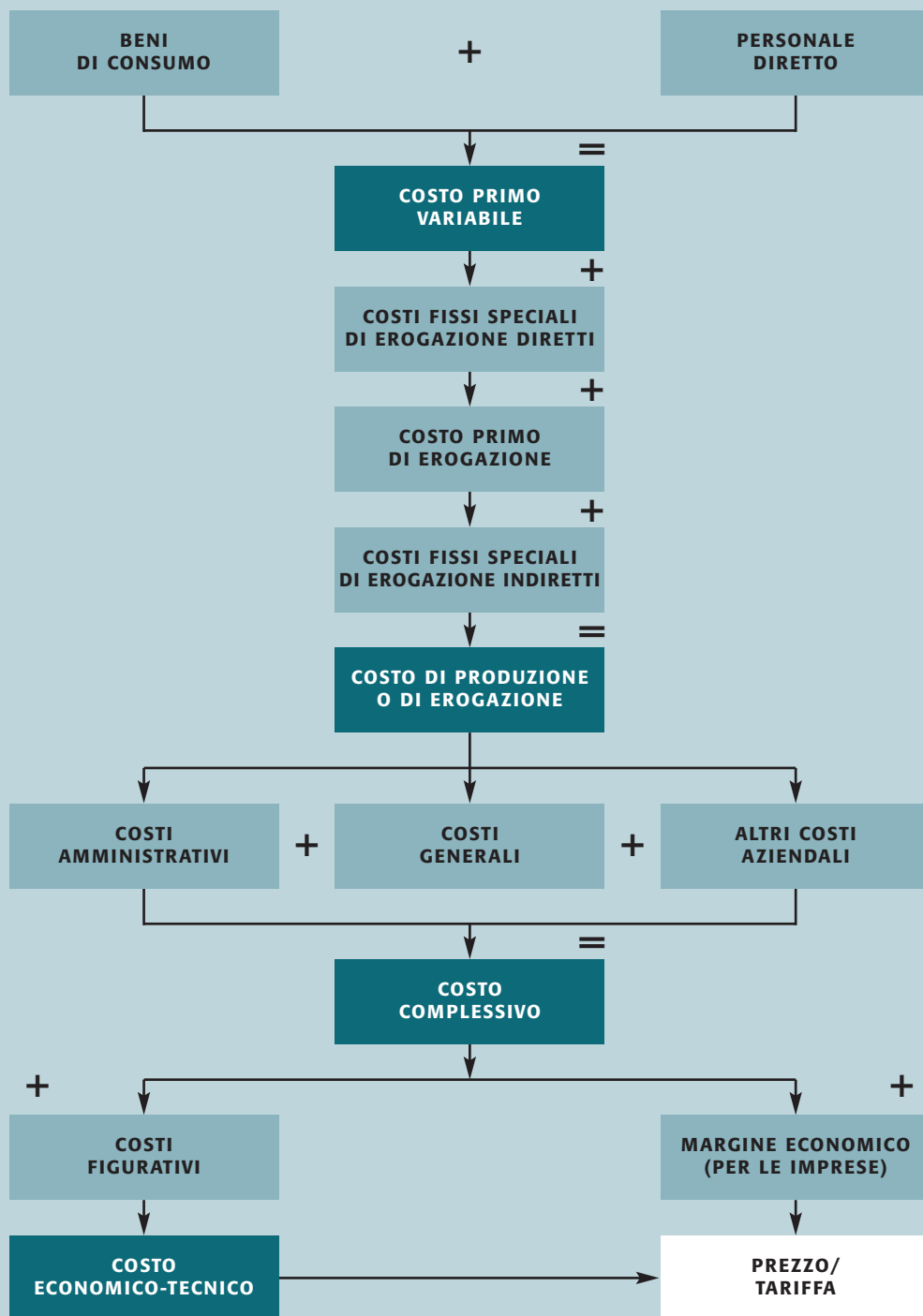
Questa categoria di informazioni sulla performance riguarda l'ammontare delle risorse impiegate, tipicamente espresse in termini finanziari (spese) ed economici (costi) oppure in termini fisici (in genere ci si riferisce alla risorsa più rilevante (per esempio, numero di personale impiegato). Per quanto 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 pubblica³.

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
Efficienza attuativa	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
Concertazione	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.
Monitoraggio	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)
Valutazione	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
Trasparenza e comunicazione	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 tabella 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 di indicatori di *output*⁴

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
1. Misure quantitative	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
2. Misure non quantitative (per esempio, misure qualitative delle percezioni delle persone)	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
3. Misure effettive (per esempio, numero di tonnellate di rifiuti smaltite)	È la misura effettiva dell' <i>output</i> , quindi quella più idonea a essere utilizzata	Nessuno
4. Misure sostitutive (per esempio, Numero di lamentele come misura di soddisfazione degli utenti di un servizio)	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

	Controllo strategico	Controllo di gestione
Precisione	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
Causalità	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>
Responsabilità	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
Tempestività	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
Costo	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*⁵. 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 $= \frac{40.000 \text{ euro}}{200} = 200 \text{ euro ogni allievo occupato};$
- Produttività $= \frac{200}{40.000 \text{ euro}} = 5 \text{ allievi occupati ogni 1.000 euro spesi.}$

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
Input	1.000	1.100
Output	300	300

Rapportando *input* e *output* si ottiene:

	t_0	t_1
Efficienza	$\frac{1.000}{300} = 3,3$	$\frac{1.100}{300} = 3,6$

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 ₀		t ₁	
	Classe F	Classe D	Classe F	Classe D
Input	400	600	300	800
Output	200	100	160	140

I dati esposti portano a conclusioni diametralmente opposte a quelle precedenti. Infatti, come emerge chiaramente, nel passaggio da t₀ a t₁, il costo di produzione unitario è diminuito sia con riferimento alla classe F (t₀ 400/200= 2; t₁ 300/160= 1,87) che a quella D (t₀ 600/100= 6; t₁ 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 pubblico 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).

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 attraverso¹:

- 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 politica²:

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

	Istat Demos	Le Misure dei Comuni Ancitel	Cnel Stats
Livello di analisi	Provinciale e sub-comunale (per codice di avviamento postale)	Comunale	Aree europee omogenee (cosiddetto Nuts), grandi ripartizioni nazionali, regionali, provinciali e comunali
Numero indicatori	1.500	405	350
Dimensioni indagate	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
- Le Misure dei Comuni Ancitel: www.ancitel.it/s.base/misure_comuni/indicatori.cfm
- Cnel Stats: www.cnel.it/cnelstats/index.asp

Altre banche dati:

- Progetto Urban Audit (Eurostat), 258 città europee a confronto: europa.eu.int
- Ecosistema urbano (Legambiente), qualità ambientale dei capoluoghi: www.legambiente.it
- Osservatorio ambientale sulle città (Istat): www.istat.it
- Aspetti della vita quotidiana (Istat), grandi città: www.istat.it
- Starnet (Unioncamere), osservatorio economico delle province: www.starnet.unioncamere.it
- Atlante (Unioncamere), competitività delle province: www.unioncamere.it/Atlante/Index.htm
- Banche dati statistici Inps, provinciali: www.inps.it
- Banche dati statistici Inail, provinciali: 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>	
Livello di analisi	Provinciale		Provinciale	
Numero indicatori	36		80	
Dimensioni indagate e pesi per il calcolo della graduatoria finale	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	13,34%
			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
Sottodimensione negativamente associata con la qualità della vita Concentrazione di biossido d'azoto (media ug/mg) Concentrazione PM10 (media ug/mg) Concentrazione di nitrati nelle acque (media mg/l) Consumi idrici pro capite sull'erogato (l) Produzione di rifiuti urbani (kg/ab/anno) Autovetture circolanti per 100 abitanti Consumo annuo pro capite di carburanti (kep/ab/anno) Consumo annuo pro capite di energia elettrica (kwh/ab/anno)	Sottodimensione reati contro la persona Omicidi dolosi per 100 mila abitanti Omicidi colposi e preterintenzionali per 100 mila abitanti Tentati omicidi per 100 mila abitanti Lesioni dolose per 100 mila abitanti Violenze sessuali su minori di 14 anni per 100 mila abitanti Violenze sessuali su maggiori di 14 anni per 100 mila abitanti Sequestri di persona per 100 mila abitanti Reati connessi allo spaccio di stupefacenti per 100 mila abitanti Reati di prostituzione per 100 mila abitanti	Infortuni sul lavoro per 1.000 occupati Morti per tumore per 100 morti Tentativi di suicidio per 100 mila abitanti Suicidi ogni 100 mila abitanti Tasso di disoccupazione giovanile 15-24 anni Divorzi e separazioni ogni 10 mila famiglie Minori denunciati per 100 mila abitanti Lavoratori parasubordinati di età superiore a 29 anni per 100 occupati Disabili per 1.000 residenti
Sottodimensione positivamente associata con la qualità della vita Isole pedonali (mq/ab) Piste ciclabili (m/ab) Zone a traffico limitato (mq/ab) Verde pubblico (mq/ab) Ettari di aree verdi per 10 mila ettari di superficie totale Capacità di depurazione delle acque reflue (%) Aziende certificate Iso 14000 (aziende/1.000 mld di Pil) Indice di eco-management (%) Uso del trasporto pubblico (passeggeri/ab/anno) Raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani (%)	Sottodimensione reati contro il patrimonio Scippi e borseggi per 100 mila abitanti Furti d'auto per 100 mila abitanti Furti in appartamento per 100 mila abitanti Altri furti per 100 mila abitanti Estorsioni per 100 mila abitanti Rapine in banca ogni 100 sportelli bancari e upt Rapine per 100 mila abitanti Truffe per 100 mila abitanti Altri delitti per 100 mila abitanti	

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
POLITICI	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
MANAGER	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
CITTADINI E IMPRESE	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

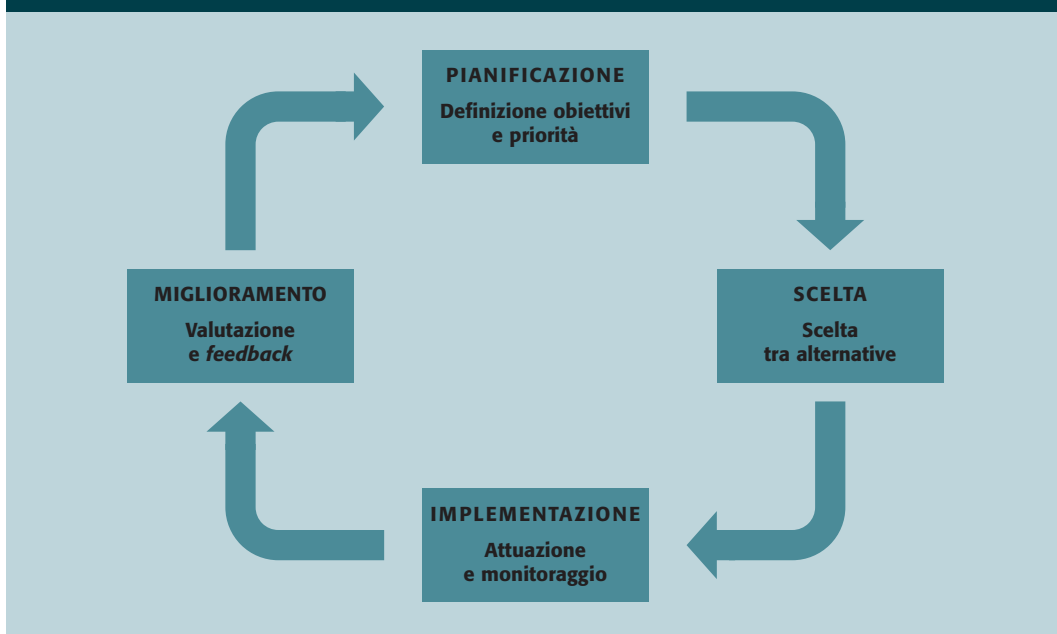
1.5 L'utilizzo delle informazioni sulla performance nei processi decisionali

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).

Figura 1.12 Le fasi del processo decisionale



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 concernano 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 fondamentalmente 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).

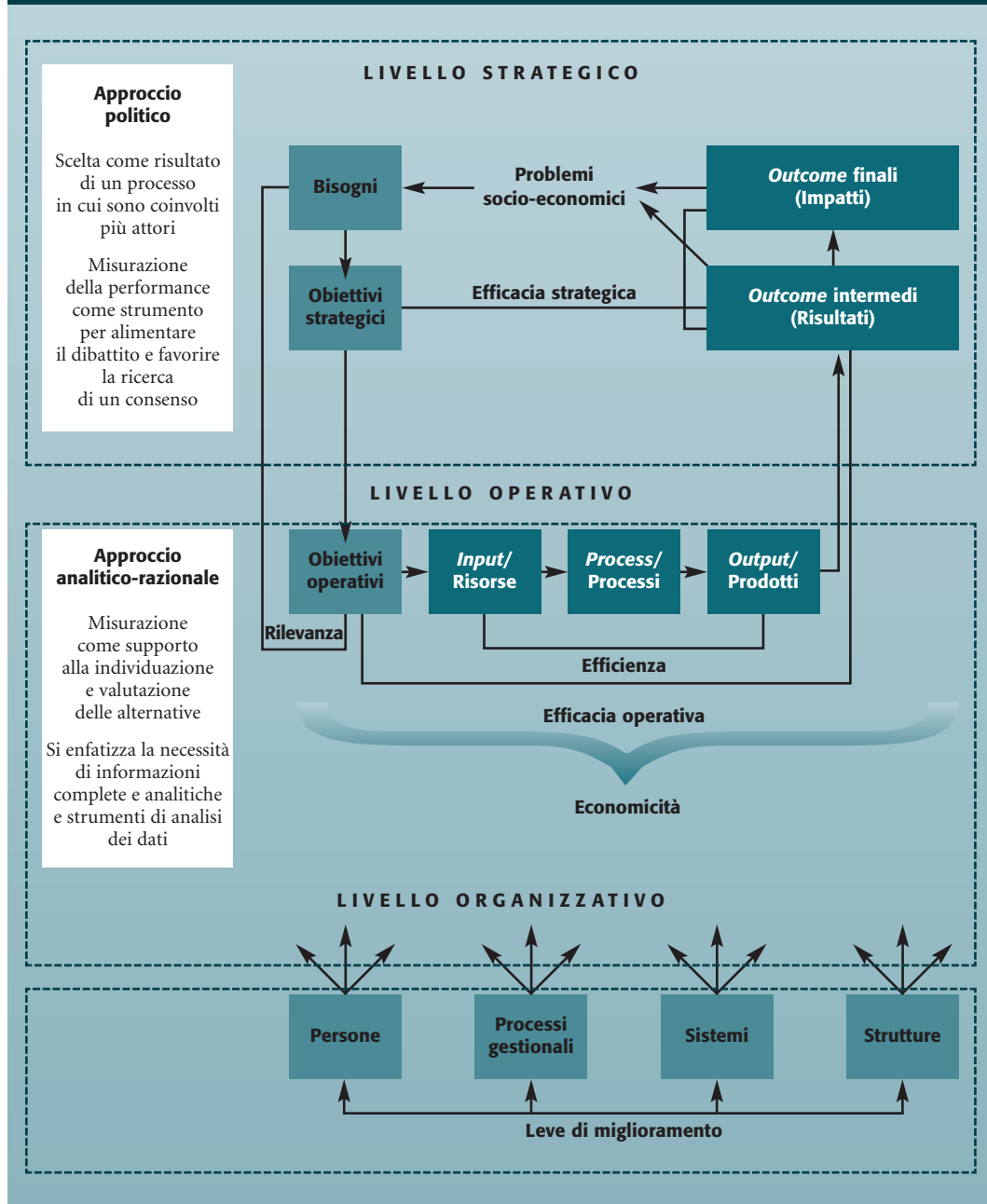
Gli approcci che più o meno consapevolmente si adottano nei processi decisionali hanno una grandissima influenza sul ruolo che i sistemi di misurazione delle performance svolgono all'interno di essi. La matrice rappresentata nella figura seguente (figura 1.13) riassume i differenti approcci e individua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



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 disagiata 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.