

MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE: PRINCIPI, STRUTTURA E METODI

Prof.ssa Sabina Nuti

9.1 I principi di riferimento del processo di valutazione - 9.2 Il ciclo della gestione - 9.3 La definizione degli obiettivi e degli indicatori - 9.4 Il ruolo del benchmarking nel contesto della pubblica amministrazione - 9.5 La struttura del Sistema di misurazione e valutazione della performance - 9.6 I soggetti coinvolti ed il processo del sistema di misurazione e valutazione - 9.7 Alcune considerazioni di sintesi

Le novità in sintesi

- L'art. 2 presenta le finalità del sistema da adottare per valutare le strutture ed i dipendenti: lo strumento serve per assicurare elevati standard qualitativi e quindi economici del servizio, il modo per perseguire tale finalità è tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa ed individuale.
- L'art 3, comma 1, elenca molteplici principi generali di riferimento, fortemente integrati tra di loro, quali la valorizzazione del merito, la garanzia di pari opportunità di diritti e la trasparenza nei risultati conseguiti. Quest'ultimo principio è ripreso nel comma 3 e in altri articoli del decreto. La trasparenza è infatti considerata leva determinante per l'accountability (inteso come il "rendere noto" del proprio operato con misurazioni oggettive, chiare e trasparenti).
- L'art. 3 comma 4 chiarisce che i criteri con cui le amministrazioni pubbliche definiscono i metodi e gli strumenti per misurare, valutare e premiare la performance individuale ed organizzativa devono "strettamente" tener conto del "soddisfaccimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi". Nella pratica spesso le Pubbliche Amministrazioni si organizzano tenendo conto più degli interessi dei dipendenti che degli utenti.
- Le organizzazioni che erogano servizi non si limitano ad offrire un servizio ma in realtà propongono un "sistema" di servizi dove gli aspetti centrali sono integrati da componenti accessorie, spesso di uguale rilevanza agli occhi dell'utente.
- Partire dalle esigenze dei cittadini nella progettazione del sistema di valutazione impone quindi l'attivazione di una serie di strumenti atti a raccogliere sistematicamente la voce dell'utenza. Sistematicamente in quanto i bisogni si evolvono e si modificano nel tempo e quindi la loro definizione necessita di verifiche ripetute nel tempo.
- L'art. 3 comma 5 fa riferimento a un principio cardine del decreto: la coerenza tra il sistema di valutazione della performance e l'erogazione dei premi legati al merito.
- L'art. 3 comma 6 evidenzia che la sfida dell'introduzione di un sistema di valutazione dovrà essere raccolta considerando solo le risorse già disponibili con la legislazione vigente.

9.1 I principi di riferimento del processo di valutazione

Il tema della *performance* delle amministrazioni pubbliche e dei sistemi da adottare per la loro misurazione e valutazione è argomento al centro del dibattito politico e istituzionale a livello mondiale. Politici, cittadini, ricercatori, e le stesse amministrazioni pubbliche, si pongono il quesito di come può essere efficacemente misurata la capacità del soggetto pubblico di creare valore per il cittadino con le risorse rese disponibili dalla comunità, ossia di come misurare i risultati perseguiti mediante l'azione pubblica. Da mol-

ti, e non solo in Italia¹, viene sottolineata la necessità di orientare in modo significativo la ricerca nell'ambito del management pubblico sui fattori che determinano la scarsa produttività del settore pubblico. Questo contesto infatti, malato di autoreferenzialità, negli ultimi 50 anni ha erogato prestazioni con sempre più scarsa produttività, adottando comportamenti tesi a dimostrare che le carenze dei servizi resi erano determinate più dalla inadeguatezza quantitativa delle risorse allocate allo scopo dal soggetto politico che dai risultati derivanti da azioni inefficienti ed inadeguate. Per contrastare l'implosione dei servizi pubblici verso modelli sempre più statici e incapaci di rispondere adeguatamente ai bisogni dei cittadini e di "creare valore", in molti paesi è stato dato spazio alla "scelta del cittadino", ossia si è tentato di creare condizioni di concorrenza tra erogatori che potessero spingere le istituzioni pubbliche verso una maggiore produttività e qualità. Non si può negare, e non solo in Italia, che nel sistema pubblico siano presenti carenze organizzative e talvolta qualitative, che vi siano ancora tantissime sacche di inefficienza, che vi sia spesso più attenzione alle procedure e al sistema di potere che alla effettiva congruenza delle scelte fatte rispetto ai risultati raggiunti². Ma un'iniezione di "mercato" e di competizione per obbligare il sistema pubblico a recuperare in efficienza, qualità e fedeltà del cittadino può essere la soluzione da cercare?

In realtà non è così semplice: in alcuni casi il privato non è né può essere interessato ad alcune tipologie di servizi per la loro specificità esclusivamente pubblica (si pensi ai servizi resi dalla magistratura), in altri ambiti invece la competizione può determinare duplicazione di investimenti e sprechi complessivi, soprattutto nel contesto dei servizi di pubblica utilità, quali istruzione e sanità, dove l'utente si trova in condizioni di asimmetria rispetto al soggetto erogatore. Lo Stato in questi casi infatti non solo deve agire quale soggetto capace di garantire l'accesso e la fruizione dei servizi a tutti i cittadini, ma soprattutto deve far sì che siano evitate disuguaglianze, assicurandosi che proprio le tipologie di utenti che hanno meno possibilità socio economiche, ricevano i servizi appropriati ai bisogni, nel pieno rispetto della Costituzione italiana.

Malgrado vi siano ancora limitate evidenze sui fattori determinanti la *performance* delle pubbliche organizzazioni³ il tema negli ultimi anni è stato sempre più frequentemente affrontato dalle amministrazioni pubbliche e dagli studiosi, entrambi alla ricerca di meccanismi di governo capaci di misurare le molteplici dimensioni che caratterizzano l'azione pubblica⁴.

La normativa italiana, a partire dalla fine degli anni ottanta, contiene continui e sempre più puntuali riferimenti alla necessità di introdurre e applicare in modo diffuso nell'amministrazione pubblica italiana, a tutti i livelli, principi e criteri aziendali, idonei a coniugare la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa con l'efficacia delle politiche di intervento pubblico, l'efficienza nell'impiego delle risorse, l'economicità della gestione⁵.

Le amministrazioni pubbliche così come le istituzioni che erogano servizi di pubblica utilità non hanno finalità di lucro; tuttavia, benché per misurare il valore prodotto dalla

¹ Kelman (2006), Review of "The Oxford Handbook of Public Management", in «Academy of Management Review», vol. 31, n. 4, pp. 1094-1108.

² Wholey, Newcomer (1997), *Clarifying Goals, reporting results*, in «New directions for Evaluation», vol. 75, pp. 145-149.

³ Boyne (2003), *Sources of public service improvement: a critical review and research agenda*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», n. 13.

⁴ Weimer, Gormeley (1999), *Organizational Report Cards*, Cambridge (MA), Harvard University Press.

⁵ Andrews, Boyne, Walker (2006a), *Strategy content and organizational performance: an empirical evaluation*, in «Public Administration Review», n. 66, pp. 52-63.

⁵ Borgonovi (1996 b), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea.

gestione, non dispongano di una grandezza comune quale il profitto realizzato, devono comunque ricercare strumenti per verificare i risultati conseguiti⁶.

Se quindi appare evidente la necessità per ogni amministrazione pubblica di dotarsi di un sistema di valutazione della *performance* è opportuno soffermarsi e approfondire i principi di riferimento a cui tale sistema deve ispirarsi.

Al tema sono dedicati gli artt. 2 e 3 del recente Dlgs 27 ottobre 2009, n. 150: il primo descrittivo dell'oggetto e finalità del sistema di valutazione, il secondo illustrativo dei principi generali ispiratori a cui lo strumento deve rifarsi. Nell'articolo 2 è assai significativo l'ordine in cui sono presentate le finalità del sistema da adottare per valutare le strutture ed i dipendenti: in primo luogo si specifica che lo strumento serve per assicurare **elevati standard qualitativi e quindi economici del servizio**. Un ordine non casuale. Infatti nelle pubbliche amministrazioni l'obiettivo di sostenibilità economica non può essere anteposto all'obiettivo della qualità, intesa come capacità di risposta ai bisogni dei cittadini altrimenti si rischierebbe di mettere in discussione la missione stessa del soggetto pubblico. Il punto quindi è garantire la massima qualità con un ottimale consumo di risorse, senza sprechi ed inefficienze. Sempre nell'articolo due si trova in sintesi esplicitato, nella seconda parte dell'articolo, il modo con cui si vuole perseguire tale finalità, ossia la "**valorizzazione**" dei risultati e della *performance organizzativa ed individuale*. Anche in questo passaggio del testo il termine *valorizzazione* assume un significato importante: si vuole sottolineare la necessità in primo luogo di dare spazio al merito e alle *best practice* facendo emergere con evidenze quantitative tutto l'ottimo lavoro che in molti contesti pubblici esiste e che rischia di essere offuscato dai fenomeni di scarsa produttività talvolta presenti nelle organizzazioni pubbliche. La *valorizzazione* dei risultati conseguiti da chi sta svolgendo un ottimo lavoro è il meccanismo fondamentale perché il merito diventi il motore del cambiamento organizzativo e del miglioramento della *performance*. Tale approccio, infatti, alimenta la motivazione al lavoro dei dipendenti in misura assai superiore rispetto a meccanismi "punitivi" in caso di risultati conseguiti carenti.

Per quanto concerne i "principi" generali di riferimento, l'articolo 3 del decreto ne elenca molteplici, fortemente integrati tra di loro. Nel primo comma si fa riferimento al ruolo che la misurazione e valutazione della *performance* ha nel processo di miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche ma anche nel processo di apprendimento e di crescita delle competenze professionali degli operatori. Per perseguire tale finalità il sistema di valutazione deve essere introdotto nelle amministrazioni in linea con i seguenti principi:

- **Valorizzazione del merito**, sia in termini individuali che di struttura di appartenenza. Questo punto viene successivamente ripreso nel secondo comma sottolineando che il sistema deve garantire un'adeguata pervasività in tutti i livelli dell'organizzazione fino a raggiungere il singolo operatore;
- **Garanzia di pari opportunità di diritti...** ma anche di doveri: si sottolinea non solo l'aspetto del diritto del dipendente ma anche della sua responsabilità nei confronti della collettività per il cui bene è chiamato ad operare;
- **Trasparenza nei risultati conseguiti**.

Quest'ultimo punto viene ripreso nel terzo comma e successivamente in altri articoli del decreto. Il tema della trasparenza e della comunicazione dei risultati risulta essere uno dei perni fondamentali del sistema di valutazione proposto e questo per vari motivi. Essa infatti è considerata quale leva determinante per l'**accountability**, ossia si ritiene che la misurazione dei risultati conseguiti possa tradursi in un processo di respon-

⁶ Farneti (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Torino, Giappichelli.

sabilizzazione degli operatori nella misura in cui si lega alla pubblicazione dei dati e quindi ad un ritorno informativo sia alle pubbliche amministrazioni ed ai suoi operatori e sia ai cittadini. In questa prospettiva con il termine accountability si intende appunto il “rendere conto” del proprio operato con misurazioni oggettive, chiare e trasparenti.

Nel quarto comma dell’articolo tre si dichiara un altro principio di riferimento del sistema di rilevanza cruciale a parere di chi scrive. In questo comma infatti si chiarisce che i criteri con cui le amministrazioni pubbliche definiscono i metodi e gli strumenti per misurare, valutare e premiare la *performance* individuale ed organizzativa devono “strettamente” tener conto del “soddisfacimento dell’interesse del destinatario dei servizi e degli interventi”. Il concetto sembrerebbe ovvio ma lo è solo in teoria. Nella pratica spesso le Pubbliche amministrazioni si organizzano tenendo conto più degli interessi dei dipendenti che degli utenti.

Gli esempi sono infiniti: gli orari scolastici organizzati in base alle esigenze dei docenti e non alle capacità di apprendimento degli allievi, l’organizzazione dei servizi ospedalieri, fatta per facilitare i turni degli operatori e non la qualità di vita del paziente, costretto per esempio a mangiare ad orari inusuali o a riposare con i tempi imposti dall’organizzazione.

Nelle organizzazioni che operano sul mercato in contesti competitivi il cliente riesce, con il suo diritto di scelta, ad occupare una posizione di preminenza e di potere tale da indurre le organizzazioni stesse ad impostare tutta la loro azione in termini di risposta ai suoi bisogni. I risultati economico finanziari di breve, ossia in primo luogo il profitto, risultano già indicatori precisi della capacità aziendale di essere “efficace”, ossia in grado di rispondere alle esigenze della domanda. Nella realtà delle pubbliche amministrazioni, che nella maggior parte dei casi operano in situazione di monopolio, le possibilità di scelta del cliente/utente sono estremamente limitate e sicuramente scarsamente facilitate dall’operatore pubblico. Inoltre l’utente si trova in molti casi in situazione di “asimmetria informativa” ossia in possesso di informazioni, conoscenze e competenze assai minori rispetto al soggetto erogatore e quindi incapace di dare un giudizio consapevole sulla qualità del servizio ricevuto. Un allievo in formazione può valutare la qualità di un percorso formativo e del contenuto di una lezione ricevuta? Un paziente non medico può giudicare la qualità della diagnosi ricevuta e del trattamento terapeutico a cui è stato sottoposto? Un cittadino può giudicare la correttezza con cui un atto pubblico è stato redatto? In

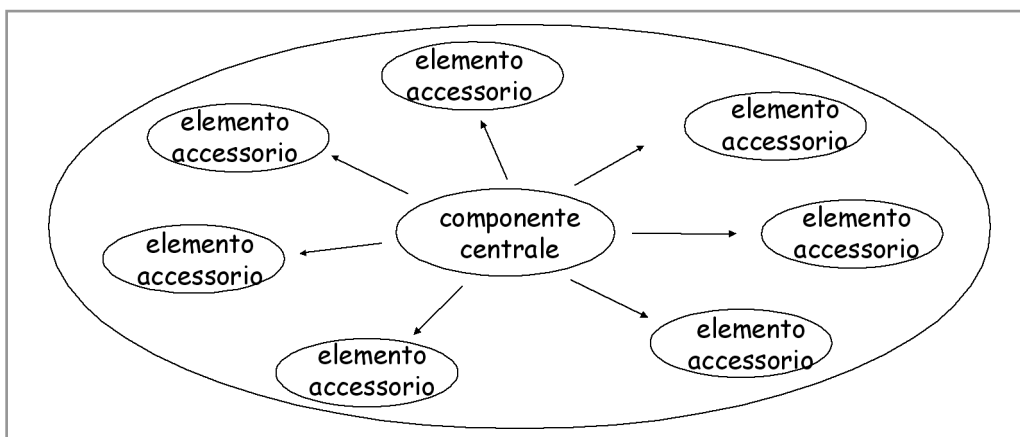


Fig. 1 - Sistema di servizi

molti casi poi l'utente del servizio solo a distanza di tempo potrà esprimere un giudizio corretto sul servizio ricevuto considerando l'utilità di quanto appreso o lo stato della sua salute. Nel breve sarà portato ad esprimere un giudizio solo su ciò che è in grado di presidiare, che spesso risulta essere gli aspetti accessori e non centrali del servizio stesso.

Le organizzazioni che erogano servizi infatti non si limitano ad offrire un servizio ma in realtà propongono un "sistema" di servizi⁷, dove gli aspetti centrali sono integrati da componenti accessorie, spesso di uguale rilevanza agli occhi dell'utente.

Il giudizio dell'utente, per diventare di aiuto alle scelte strategiche ed organizzative delle aziende che erogano servizi di pubblica utilità, deve essere articolato nel dettaglio, per cogliere tutti gli aspetti centrali ed accessori che sono importanti per soddisfare i suoi bisogni e che quindi meritano attenzione nella valutazione del servizio. Solo così si può procedere verso un riorientamento sia dei servizi offerti, sia soprattutto delle modalità con cui questi sono offerti. L'obiettivo è che il cittadino sia sempre più protagonista del processo di erogazione del servizio stesso in cui deve risultare il soggetto centrale. Strumenti quali la carta dei servizi sono in passato spesso falliti proprio perché non hanno rappresentato un vero e proprio "contratto" con l'utenza in cui la Pubblica Amministrazione si prendeva precisi impegni in termini di livello di servizio in linea con le esigenze dell'utenza. Questi strumenti si sono in realtà trasformati in documenti con una lista di recapiti telefonici (spesso sbagliati) con la rappresentazione degli organigramma delle amministrazioni pubbliche spesso incomprensibili ai più per il loro linguaggio criptico e pieno di sigle.

Partire dalle esigenze dei cittadini nella progettazione del sistema di valutazione impone quindi l'attivazione di una serie di strumenti atti a raccogliere sistematicamente la voce dell'utenza. Sistematicamente in quanto i bisogni si evolvono e si modificano nel tempo e quindi la loro definizione necessita di verifiche ripetute nel tempo.

Gli strumenti per far ciò si dividono in due tipologie da integrare: analisi quantitative per capire composizione e caratteristiche dei propri utenti, e qualitative, per riconoscere i bisogni specifici e le aspettative di ogni segmento a cui l'amministrazione si rivolge. Per esempio un ente locale potrebbe decidere di attivare, oltre al servizio allo sportello, anche un servizio di recapito postale nel caso in cui riconosca che vi è un numero significativo di cittadini interessati a questa nuova tipologia di servizio. Questo processo è possibile solo se l'Amministrazione si attiva sistematicamente a raccogliere giudizi, proposte e valutazioni degli stessi utenti sui servizi che eroga.

Nel quinto comma dell'articolo tre si fa riferimento tra i principi cardine del decreto alla necessaria coerenza tra il sistema di valutazione della *performance* e l'erogazione dei premi legati al merito. Anche questo principio potrebbe sembrare in teoria ovvio ma è noto quanto nel contesto pubblico sia stato disatteso nella pratica, con erogazione di premi a pioggia tra i dipendenti senza riferimenti quantitativi ai risultati effettivamente conseguiti. Le modalità con cui evitare che questo avvenga nuovamente vengono descritte successivamente negli articoli seguenti del testo.

Molti autori infatti⁸ hanno sottolineato come sia ancora possibile una via di risanamento della pubblica amministrazione che punti sul merito, la trasparenza e la responsabi-

⁷ Normann (1984), *Service management. Strategy and leadership in Service Business*, New York, Wiley.

⁸ Ichino (2003), *Il contratto di lavoro, sull'assenteismo abusivo e i relativi rimedi*. Vol. III, Milano, Giuffrè.

Ichino (2007), *Exit e Voice per rompere il circolo vizioso dell'irresponsabilità delle amministrazioni pubbliche*, in «Iustitia», pp. 229-234.

Tardiola (2006), *Per una public review. Sulla PA la valutazione è possibile: purché si apra al confronto con l'esterno*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», n. 6, pp. 1357-1382.

Vagnoni, Periti (2007), *Efficienti perché pubblici. Organizzare il cambiamento nell'università pubblica: il caso dell'Ateneo di Ferrara*, Roma, Carocci.

lità. La caratteristica pubblica deve essere proprio l'elemento che impone all'amministrazione un maggiore rigore nell'applicazione etica delle norme contrattuali evitando qualsiasi copertura a comportamenti opportunistici lesivi, in ultima istanza, dei diritti della collettività.

Nell'ultimo comma dell'articolo si evidenzia che la sfida dell'introduzione di un sistema di valutazione dovrà essere raccolta considerando solo e soltanto le risorse già disponibili con la legislazione vigente. Il che non significa che la progettazione e l'implementazione di un serio sistema di valutazione non abbia costi ma che le risorse per tale finalità devono essere individuate grazie ad un processo di riallocazione interno di risorse. L'esperienza condotta dalla Regione Toscana che già da cinque anni si è dotata di un sistema di valutazione per le aziende sanitarie⁹ dimostra che certamente vi sono investimenti e costi da sostenere nella fase di progettazione, implementazione e nella conduzione del sistema di valutazione, ma è anche vero che avere a disposizione dati sulle modalità di utilizzo delle risorse e sui risultati conseguiti permette di supportare i processi decisionali del management pubblico mettendo in luce gli ambiti dove sono presenti sprechi di risorse e permettendo di riallocare le risorse dove maggiori sono i bisogni insoddisfatti dei cittadini e carenti le risposte della Pubblica Amministrazione. Da questi margini di manovra appunto devono essere recuperate le risorse per attivare la valutazione della *performance*.

Negli articoli seguenti si riprendono questi principi che vengono declinati nel loro risvolti operativi.

Le novità in sintesi

- L'art. 4 comma 2 individua le fasi del ciclo della gestione, che devono svilupparsi nel tempo per la valutazione della performance.
- Il ciclo della gestione di un sistema di programmazione e controllo si articola in tre fasi ossia la definizione e assegnazione degli obiettivi, il monitoraggio dei risultati in corso d'esercizio e la verifica di fine periodo. Perché abbia efficacia nella modifica dei comportamenti delle persone e delle organizzazioni nel loro complesso si avvale di ciò che nella norma viene segnalato nella fase B e nella fase E, ossia in primo luogo con un allineamento rispetto alle risorse disponibili e infine con l'introduzione di un sistema premiante.
- Se ormai l'integrazione tra sistema di programmazione e controllo e sistema di incentivi appare un fatto generalmente condiviso anche nella prassi, assai più complesso è definire le modalità con cui questo può avvenire, sia nel pubblico che nel privato, e ancora quali siano gli elementi di garanzia della loro efficacia.
- I problemi che possono riscontrarsi riguardano in primo luogo la coerenza tra strategia e budget. Accade spesso che l'azienda/istituzione non voglia perseguire una determinata strategia e invece vi siano orientamenti contrastanti nei budget operativi delle singole unità organizzative. La criticità può essere anche nella definizione del sistema di ricompense ed incentivi, che deve essere in linea con il budget e motivante. Pur in presenza di un buon set di misure, esiste il rischio, se l'incentivazione è troppo elevata, che gli operatori si adoperino più per la misura che per l'obiettivo stesso, rinunciando ad una visione più sistematica del loro operato.
- È inoltre da valutare la natura stessa dell'incentivo e la sua capacità di incidere sulla motivazione e sui comportamenti dei dipendenti: non è dimostrato che l'incentivazione economica sia la tipologia con maggiore efficacia. Il sistema di incentivazione deve inoltre tenere presente che gli operatori possono adottare comportamenti opportunistici (*moral hazard*).

9.2 Il ciclo della gestione

Per attuare i principi a cui si deve ispirare il sistema di valutazione della *performance*, nell'articolo 4 del decreto viene definito il ciclo della gestione.

Questo si articola in sei fasi che possono svilupparsi nel tempo come illustrato nella figura seguente (vedi figura 2).

⁹ Nuti (2008), *La valutazione della performance in Sanità*, Edizione Il Mulino, Bologna.

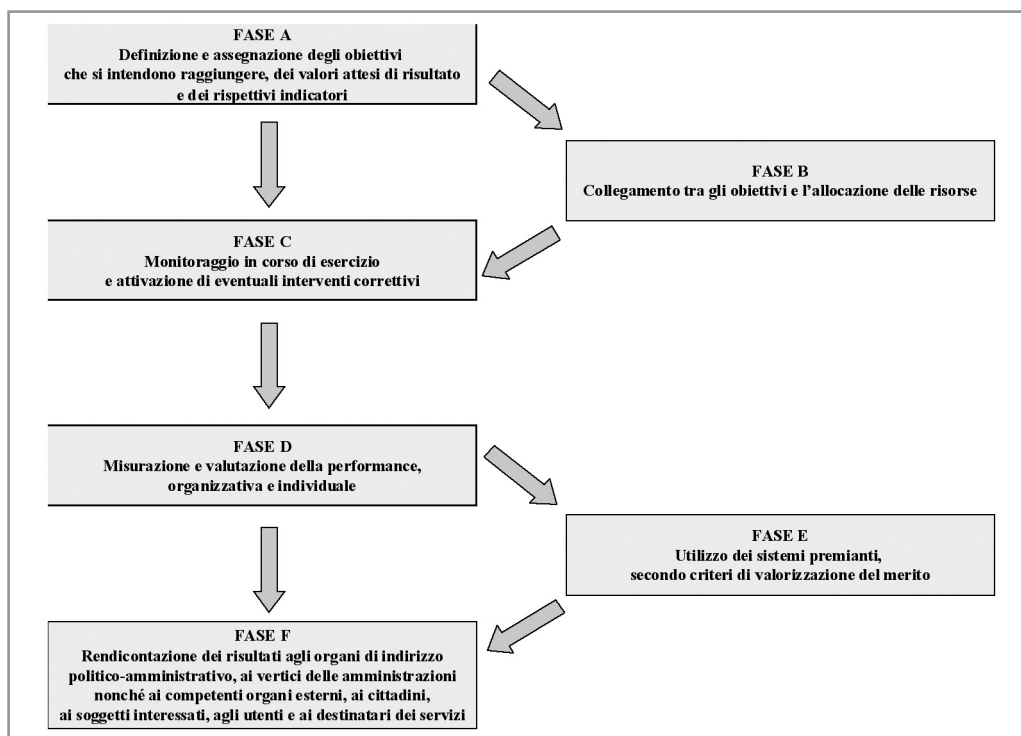


Fig. 2 – Ciclo della gestione

Il ciclo della gestione di un sistema di programmazione e controllo¹⁰ in realtà si articola in tre fasi ossia la definizione e assegnazione degli obiettivi, il monitoraggio dei risultati in corso d'esercizio e la verifica di fine periodo. Perché abbia efficacia nella modifica dei comportamenti delle persone e delle organizzazioni nel loro complesso si avvale di ciò che nella norma viene segnalato nella fase B e nella fase E, ossia in primo luogo con un allineamento rispetto alle risorse disponibili e infine con la previsione di un rafforzamento mediante l'introduzione di un sistema premiante.

È interessante segnalare come correttamente nel ciclo di gestione del sistema proposto venga proposta prima la fase identificativa degli obiettivi, da esprimere in termini fisico tecnici (qualità, volumi, efficacia, soddisfazione dell'utenza, efficienza, etc.) e successivamente si faccia riferimento alla negoziazione delle risorse finanziarie necessarie per il loro conseguimento.

Assai spesso nella pubblica amministrazione il budget è stato percepito come il processo per la negoziazione delle risorse. In molti contesti, ancora oggi si definisce il "budget" di una struttura l'entità di risorse finanziarie disponibili per l'anno successivo e non il programma quantitativo di attività e di azioni da perseguire in base alle esigenze dell'utenza. Questo equivoco di fondo ha determinato in molti ambiti, tra cui quello della sanità pubblica, un utilizzo distorto di tale strumento gestionale, inteso più come l'entità dei finanziamenti disponibili che come l'insieme degli impegni e delle responsabilità assunte tradotti in termini operativi precisi.

¹⁰ Per una trattazione introduttiva dei sistemi di programmazione e controllo si veda tra gli altri Amigoni (1979), *Sistemi di controllo direzionale*, Giuffrè, Milano; Anthony, Young (1992), *Controllo di gestione per il settore no-profit*, McGraw Hill, Milano.

Aver inoltre introdotto in modo esplicito la fase E relativa alla premialità evidenzia la scelta del legislatore di utilizzare i meccanismi di programmazione e controllo non solo quali strumenti di supporto ai processi decisionali del management pubblico ma quali modalità di gestione delle risorse umane.

Fin dall'inizio degli anni Ottanta molti autori¹¹ hanno sottolineato che per rafforzare la capacità aziendale di perseguire gli obiettivi strategici è opportuna un'integrazione sistematica tra i meccanismi di programmazione e controllo e quelli di incentivazione. I primi da soli, con una logica razionale e meccanicistica, sono spesso risultati inefficaci se non accompagnati da strumenti capaci di attivare la motivazione del personale, dare priorità alle azioni, orientare i comportamenti personali e focalizzare l'impegno di tutti verso gli obiettivi aziendali.

Se ormai l'**integrazione** tra sistema di programmazione e controllo e sistema di incentivi appare un fatto generalmente condiviso anche nella prassi¹², assai più complesso è definire le modalità con cui questo può avvenire, sia nel pubblico che nel privato, e ancora quali siano gli elementi di garanzia della loro efficacia. La progettazione non attenta di tali meccanismi può rendere elevato il rischio di incoerenza del sistema¹³, con il risultato di spingere le organizzazioni a conseguire un obiettivo diverso da quello atteso.

In primo luogo è opportuno chiarire che il sistema di incentivi da integrare con la valutazione dei risultati deve essere definito in molteplici aspetti:

- nella forma, che può essere esplicita, ossia formalizzata, oppure implicita, definita nelle relazioni di accordo tra gerarchia ed operatore;
- nel riferimento organizzativo, che può essere il singolo individuo oppure l'unità organizzativa di appartenenza oppure l'intera azienda;
- nella profondità, ossia il grado di penetrazione nell'organizzazione che può vedere coinvolte solo le posizioni apicali oppure giungere fino al singolo dipendente;
- nella composizione, ossia nel mix su cui è calcolato l'incentivo che può basarsi su diverse tipologie di obiettivi.

L'insieme delle decisioni rispetto ai punti precedenti fa sì che il sistema di incentivi di un'organizzazione sia efficace nella misura in cui risulta coerente con la cultura e i valori degli operatori da un lato e con i risultati attesi dall'azienda dall'altro.

Perché il sistema funzioni, infatti, (vedi figura 3) e gli incentivi portino ai risultati voluti, è importante in primo luogo che i sistemi di programmazione e controllo annuale (*budget e reporting*) siano coerenti con la strategia dell'organizzazione.

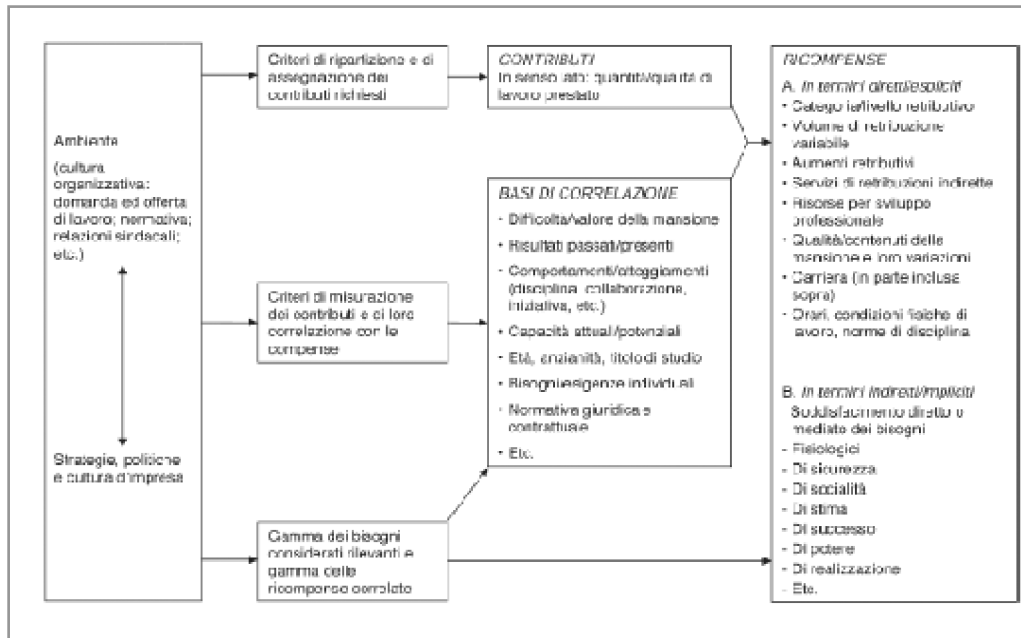
Troppo spesso accade infatti che l'azienda/istituzione non voglia perseguire una determinata strategia e invece vi siano orientamenti contrastanti nei budget operativi delle singole unità organizzative.

Nel contesto sanitario è tipico l'esempio delle aziende che puntano sull'attivazione dei percorsi assistenziali riconoscendo – nella continuità assistenziale e nei processi di umanizzazione con al centro i bisogni dell'utenza – il cambiamento strategico fondamentale da attivare. Queste aziende sanitarie poi, in fase di budget, continuano a governare le unità organizzative esclusivamente con obiettivi di efficienza e volume di prestazioni erogate. Le misure di qualità e di processo, ossia gli indicatori capaci di misurare le capacità di lavorare in squadra e di coordinare gli interventi nel percorso del paziente, sono ancora largamente assenti dai sistemi di programmazione e controllo delle aziende sanitarie.

¹¹ Amigoni (1979), *Sistemi di controllo direzionale*, Giuffrè, Milano.

¹² Greve (2003), *Organizational learning from performance feedback*, Cambridge, Cambridge Press.

¹³ Bubbio (1988), *I sistemi di pianificazione e controllo e i meccanismi di incentivazione: le congiunzioni*, in *Misurazioni d'Azienda*, a cura di F. Amiconi, Milano, Giuffrè.

Fig. 3 - Il sistema di incentivazione ¹⁴

Analoghi esempi li riscontriamo quando in sede strategica si evidenzia il ruolo della qualità del servizio e successivamente, in sede di budget, si misurano solo obiettivi di efficienza e di produttività. Questi ultimi, quando vi sono, rischiano di essere i soli a orientare il comportamento degli operatori a scapito dell'obiettivo strategico di qualità, magari sbandierato in sede pubblica.

Oltre al presidio della necessaria coerenza tra strategia e budget, un ulteriore problema potrebbe riscontrarsi nella definizione del sistema di ricompense ed incentivi. Questo deve essere in linea con il budget, ossia strettamente collegato agli obiettivi definiti per l'unità organizzativa di appartenenza, anche se non in forma esaustiva e soprattutto dovrà essere motivante. Si ricorda che l'incidenza degli incentivi sulla retribuzione dovrebbe essere calcolata tenendo presente che una percentuale troppo bassa rischia di essere non determinante nella sua capacità di influenza nella modifica dei comportamenti degli operatori. Quando ciò si verifica il raggiungimento degli obiettivi sarebbe potuto avvenire anche senza questo strumento e quindi il costo sostenuto per gli incentivi rappresenterebbe una perdita secca per l'organizzazione, in quanto i risultati sarebbero stati conseguiti ugualmente. L'incidenza percentuale sul totale della retribuzione non può essere nemmeno troppo elevata, altrimenti il rischio di focalizzazione univoca dei comportamenti sul solo raggiungimento degli obiettivi oggetto di incentivazione rischia di rappresentare una minaccia più che un'opportunità. Individuare e proporre una misura all'interno di un'organizzazione è già infatti uno strumento estremamente efficace per attirare l'attenzione degli operatori sull'oggetto della misurazione.

Se poi l'obiettivo monitorato è ulteriormente sostenuto da un incentivo specifico, la concentrazione dell'impegno verso questo risultato diventerà ancora più forte. Se infine questo incentivo pesa oltre il 20% della retribuzione, il rischio è che l'operatore

¹⁴ Airoidi (1980), *I sistemi operativi*, Milano, Giuffrè.

concentri la propria attenzione esclusivamente su questo obiettivo, perdendo di vista il contesto stesso in cui il risultato atteso è inserito.

Qualsiasi misura selezionata per monitorare un obiettivo non è mai esaustiva nella rappresentazione del fenomeno misurato.

Normalmente il management seleziona gli indicatori che meglio rispondono a una serie di requisiti, tra cui:

- la significatività relativa rispetto all'obiettivo da monitorare;
- la facilità di misurazione con algoritmi semplici e comprensibili dagli operatori;
- la reperibilità del dato.

Questi requisiti, pur importanti, non garantiscono però la capacità dell'indicatore di misurare l'universo – ossia il numero è sempre una semplificazione più o meno significativa della complessità della realtà oggetto di osservazione. È chiaro quindi che, pur in presenza di un buon set di misure, esiste il rischio, se l'incentivazione è troppo elevata, che gli operatori si adoperino più per la misura che per l'obiettivo stesso, rinunciando ad una visione più sistemica del loro operato.



Fig. 4 - Logica di funzionamento dei sistemi di incentivi

È da valutare infine la natura stessa dell'incentivo e la sua capacità di incidere sulla motivazione e sui comportamenti dei dipendenti. Si tende a considerare utilizzabile nel contesto delle organizzazioni aziendali ma anche nella pubblica amministrazione solo l'incentivazione economica, ma non è dimostrato che questa sia la tipologia con maggiore efficacia. Soprattutto nei contesti "knowledge based" gli operatori sono più sensibili ai sistemi di ricompensa anche non monetari, che però soddisfano il bisogno di riconoscimento e reputazione dei professionisti (si pensi al contesto sanitario o scolastico-universitario).

Il sistema di incentivazione proposto deve inoltre tenere presente che gli operatori possono anche adottare comportamenti opportunistici – ciò che in inglese viene definito

“*moral hazard*”¹⁵. Questo termine ha origine nei contratti assicurativi per indicare le situazioni dove la copertura assicurativa determina nelle parti assicurate un comportamento di minore attenzione per le loro proprietà rispetto a quanto farebbero altrimenti. Una misura contro il *moral hazard* in questo caso è costituita dal sistema delle franchigie per obbligare l'assicurato a mantenere elevato il grado di controllo e corresponsabilizzarlo sui risultati. In azienda il *moral hazard* si realizza quanto un dipendente preferisce impegnarsi di meno rispetto al livello atteso dall'organizzazione o riportare informazioni distorte che garantiscano il premio pur mantenendo lo stesso livello di impegno. Per evitare questo problema è fondamentale che il sistema di incentivi sia calibrato alle responsabilità dell'operatore e agganciato ad un sistema di misurazione dei risultati che sia rigoroso e obiettivo, dove non vi sia spazio di manovra del singolo per la manipolazione del dato¹⁶.

Le novità in sintesi

- L'art. 4 comma 2 individua le fasi del ciclo della gestione, che devono svilupparsi nel tempo per la valutazione della performance.
- Per valutare complessivamente la performance conseguita è necessario, ancora di più nel contesto delle amministrazioni pubbliche rispetto alle imprese che operano sul mercato, disporre di molteplici meccanismi di misurazione dei risultati per una valutazione multidimensionale della performance conseguita
- In questa logica di ampliamento del campo di azione, il sistema di controllo può essere definito un sistema di "valutazione dei risultati di attività e programmi pubblici", intendendo con il termine "valutazione" il processo atto a riconoscere e determinare il valore (worth and value), il merito, la validità di programmi e attività delle amministrazioni pubbliche.
- Il decreto affronta il tema degli obiettivi e dei relativi indicatori di misurazione nell'art. 5 e 8. Nell'art. 5 si definisce che il triennio è l'arco temporale di programmazione considerato per gli obiettivi e che spetta agli organi di indirizzo politico-amministrativo la loro definizione, pur sentito il parere dei vertici dell'amministrazione e della gerarchia interna.
- Negli articoli 8 e 9 si definiscono gli ambiti in cui deve svilupparsi il processo di misurazione e valutazione che riguardano sia i risultati conseguiti dall'individuo sia dell'unità organizzativa in cui opera: nell'art. 8 si fa riferimento all'oggetto complessivo che deve essere considerato nel sistema di valutazione e che coinvolge tutte le unità organizzative dell'Amministrazione; nell'art. 9 si affronta il tema della performance individuale dei dirigenti che si articola su tre livelli: i risultati dell'unità che si dirige, i risultati ottenuti rispetto a specifici obiettivi individuali, e infine il grado di contributo che l'unità ha dato al raggiungimento degli obiettivi complessivi dell'organizzazione.

9.3 La definizione degli obiettivi e degli indicatori

La complessità del tema relativo alla definizione della natura e degli ambiti di riferimenti degli obiettivi e dei relativi criteri di misurazione nasce in primo luogo dalla tipologia dell'oggetto da misurare e valutare, ossia gli obiettivi e i relativi risultati conseguiti dall'azione pubblica che, per loro natura, sono articolati, di vasto spettro, condizionati dall'ambiente e interrelati tra loro.

Il cuore del problema sembra essere il medesimo evidenziato a suo tempo da Simon¹⁷: perseguire fini di pubblica utilità non significa rinunciare a obiettivi di corretto impiego delle risorse o di qualità del servizio, perché ciò inevitabilmente conduce a mettere in forse il soddisfacimento delle attese del pubblico.

¹⁵ Horngren, Foster, Datar (1998), *Contabilità per la direzione, strumenti e processi per l'impresa competitiva*, Torino, Utet.

¹⁶ Nuti (2008), *La valutazione della performance in Sanità*, Edizione Il Mulino, Bologna.

Nuti (2008), *Il sistema di valutazione della performance della sanità toscana - Report 2007*, Edizioni ETS, Pisa.

¹⁷ Simon, Smithburg, Thompson (1950), *Public Administration*, New York, Alfred A. Knopf.

Molti infatti sono convinti che soltanto la presenza di un efficace sistema di controllo possa garantire il raggiungimento della missione fondamentale della pubblica amministrazione, che consiste nel porsi al servizio dei cittadini e della società¹⁸.

Anthony individua quale “principale caratteristica che distingue il controllo direzionale in un’organizzazione non profit rispetto all’azienda di produzione l’assenza del profitto come obiettivo, come criterio per valutare politiche alternative, come misura del risultato. Non esiste nelle organizzazioni che erogano servizi di pubblica utilità, un altro elemento ad esso confrontabile, ed il problema connesso al controllo direzionale si presenta pertanto più difficile... Poiché nelle organizzazioni che erogano servizi di pubblica utilità il profitto non è un obiettivo, e i risultati non si misurano sinteticamente con il profitto realizzato, è necessario soffermarsi a comprendere meglio quali sono gli obiettivi stessi che l’amministrazione persegue. Poiché le scelte politiche non possono essere giudicate sulla base della loro idoneità a perseguire l’obiettivo del profitto, la direzione elabora altri criteri per decidere circa i programmi di azione e altre misure per valutare il successo dell’azienda”¹⁹.

In particolare, secondo alcuni autori²⁰ il governo di organizzazioni erogatrici di servizi di pubblica utilità appare caratterizzato dall’esistenza di differenti processi decisionali, riconducibili a due tipologie, secondo che prevalga il contenuto politico ovvero quello manageriale. In coerenza con tale distinzione dovrebbero essere disegnati e implementati meccanismi di controllo differenti: mediante il controllo di gestione si dovrebbero misurare i risultati relativi alle prestazioni realizzate in termini di volumi e risorse impiegate, mediante i meccanismi di valutazione politica dovrebbe invece essere possibile osservare l’impatto delle decisioni politiche sull’ambiente sociale al fine di individuare effetti non desiderati o ricercati dell’azione politica.

Malgrado questa distinzione sia in molti casi difficile da effettuare nella pratica, ciò che è certo è che per valutare complessivamente la *performance* conseguita è necessario, ancora di più nel contesto delle amministrazioni pubbliche rispetto alle imprese che operano sul mercato, disporre di molteplici meccanismi di misurazione dei risultati per una valutazione integrata della *performance* conseguita (per quanto la complessità gestionale lo consenta).

In questa logica di ampliamento del campo di azione, il sistema di controllo può essere definito un sistema di “valutazione dei risultati di attività e programmi pubblici”, intendendo con il termine “valutazione” il processo atto a riconoscere e determinare il valore (**worth and value**), il merito, la validità di programmi e attività delle amministrazioni pubbliche²¹. Le organizzazioni che erogano servizi di pubblica utilità e le pubbliche amministrazioni in generale, benché possano non avere finalità di profitto, debbono infatti operare per creare “valore” per il cittadino e in questa ottica deve essere valutata la loro strategia e gestione²². Il decreto affronta il tema **degli obiettivi e dei relativi indicatori di misurazione** nell’articoli 5 e 8. Nel primo si definisce che il triennio è l’arco temporale di programmazione considerato per gli obiettivi e che spetta agli organi di indirizzo politico-amministrativo la loro definizione, pur sentito il parere dei vertici dell’amministrazione e della gerarchia interna. Mantenendo il vincolo della sostenibilità finanziaria (“gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio...”) il processo di identificazione degli

¹⁸ Crozier (1987), *Etat modeste, état moderne: Stratégie pour un autre changement*, Paris, Fayard.

Mayne, Zapico-Goñi (1997), *Effective Performance Monitoring: A Necessary Condition for Public Sector Reform* in J. Mayne. & E. Zapico-Goñi (Eds.) «Monitoring performance in the public sector». (pp. 3- 29) New Jersey: Transaction Publishers.

¹⁹ Anthony, Young (1992), *Controllo di gestione per il settore no-profit*, McGraw Hill, Milano.

²⁰ Gilbert, Andrault (1984), *Controler la gestion ou évaluer les politiques?*, Paris, Printemps.

²¹ Vedung (1997), *Public policy and Program evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers.

²² Coda (1990), *Il problema della valutazione della strategia*, in «Economia e Management», n. 12.

obiettivi proposto è tendenzialmente *top down*, pur prevedendo la raccolta di riflessioni e proposte da parte della base delle organizzazioni. In proposito le modalità con cui gestire il processo organizzativo di negoziazione degli obiettivi appare appena accennato dalla norma, lasciando libere le pubbliche amministrazioni di gestire al loro interno il processo di programmazione e controllo in linea con il proprio stile di management.

Negli articoli 8 e 9 si definiscono gli ambiti in cui deve svilupparsi il processo di misurazione e valutazione che riguardano **sia i risultati conseguiti dall'individuo sia dell'unità organizzativa** in cui opera. Nel primo di questi due articoli, come è stato già accennato nei paragrafi precedenti, si fa riferimento all'oggetto complessivo che deve essere considerato nel sistema di valutazione e che coinvolge tutte le unità organizzative dell'Amministrazione.

Nell'articolo 9 invece si affronta il tema della *performance* individuale dei dirigenti che si articola su tre livelli: i risultati dell'unità che si dirige, i risultati ottenuti rispetto a specifici obiettivi individuali, e infine il grado di contributo che l'unità ha dato al raggiungimento degli obiettivi complessivi dell'organizzazione.

Relativamente alla natura degli obiettivi da considerare in entrambi gli articoli, 5 e 8, si sottolinea la necessità che siano:

- **rilevanti**, ossia significativi rispetto alla missione stessa dell'amministrazione e in grado di fare "la differenza" rispetto alla capacità di garantire un maggior livello di qualità e di servizio ai cittadini. In particolare nell'articolo 8 si precisa che devono riguardare il miglioramento del livello di soddisfazione finale dei bisogni della collettività, sviluppando nuove modalità di relazione con gli utenti più partecipative e collaborative;
- **specifici, misurabili e riferibili ad un arco temporale specifico in linea con la progettazione**. In proposito è da segnalare che nelle pubbliche amministrazioni esiste una grande propensione alla progettualità ma assai frequentemente alla definizione dei progetti e dei piani di intervento non segue la fase della verifica sistematica dei risultati conseguiti. Al termine della definizione di un progetto si parte con una nuova iniziativa dedicando spesso poca attenzione e risorse alla verifica di quanto è stato effettivamente raggiunto. La mancanza del *feed-back* limita fortemente i processi di apprendimento dell'organizzazione e di eventuale rettifica delle linee di azioni intraprese con scarsa efficacia. Nella fase progettuale, soprattutto negli enti locali, risulta cruciale e di grande interesse la garanzia della partecipazione diffusa e della "condivisione", mentre la fase della verifica, che impone un processo di responsabilizzazione sulle azioni realizzate, spesso non viene sviluppata con altrettanta attenzione. In questo senso il decreto impone un cambiamento sostanziale, richiedendo la misurazione sistematica e trasparente dei risultati raggiunti;
- **misurabili e confrontabili nel tempo e nello spazio**, ossia rispetto al trend degli anni precedenti e rispetto a standard di riferimento o risultati stessi di altre amministrazioni. Il tema del confronto nel tempo chiarisce la necessità di introdurre un sistema che permetta la misurazione ripetuta nel tempo del grado di raggiungimento degli obiettivi, al fine di misurare il trend, mentre la confrontabilità con altri soggetti del sistema pubblico merita un approfondimento specifico.

Le novità in sintesi

- L'art. 5 comma 2 punto e), accenna allo strumento del benchmarking, che rappresenta uno strumento fondamentale per la valutazione della performance.
- Il benchmarking, ossia l'insieme delle misure a confronto, rappresenta lo strumento fondamentale per evitare l'autoreferenzialità e per attivare processi di apprendimento dalle best practice. Affinché venga implementato è necessario che più organizzazioni si accordino tra loro per individuare su quali aspetti, variabili o processi chiave impostare l'analisi di confronto. Permette di attivare percorsi di miglioramento e apprendimento.

9.4 Il ruolo del benchmarking nel contesto della pubblica amministrazione

Nel contesto pubblico lo strumento del benchmarking, che nel decreto è appena accennato nel punto “e” dell’articolo 5, appare in realtà essenziale e, ad avviso di chi scrive, avrebbe meritato una ben più ampia trattazione.

In un ambito in cui si tende ad attivare strategie non competitive tra gli attori del sistema il **benchmarking**, ossia l’insieme delle misure a confronto, rappresenta lo strumento fondamentale per evitare l’autoreferenzialità e per attivare processi di apprendimento dalle *best practice*.

Il decreto al punto E dell’articolo 5, ripreso poi nel punto B dell’articolo 8, fa riferimento a “standard” qualitativi e quantitativi che ogni amministrazione può considerare per valutare la propria *performance*. In molti ambiti però non esistono standard di riferimento su cui basare la valutazione e le organizzazioni possono solo verificare se il risultato ottenuto risulta migliore o peggiore rispetto all’anno precedente. Questo tipo di approccio può essere estremamente riduttivo in quanto tende a monitorare solo gli interventi di miglioramento incrementale rispetto ad una struttura ed ad un assetto dato ma impedisce di verificare se l’impostazione complessiva è corretta, adeguata e sostenibile. Se ad esempio un servizio ottiene il 70 % di utenti soddisfatti con un miglioramento di due punti percentuali rispetto all’anno precedente può ritenere di aver ottenuto una buona *performance* in termini specifici di trend ma la valutazione si modifica sostanzialmente se scopre che rispetto ad altri servizi comparabili come struttura e missione in territori limitrofi risulta il servizio con il risultato più basso di utenti soddisfatti. Non solo. Risultati nettamente differenti a parità di risorse e condizioni di funzionamento possono evidenziare soluzioni organizzative sostanzialmente differenti adottate da altri soggetti del sistema a cui la specifica istituzione non aveva pensato, troppo spesso impegnata ad introdurre miglioramenti marginali e non ad attivare cambiamenti organizzativi sostanziali. Su questo aspetto parte della responsabilità deve essere imputata, nelle grandi aziende e amministrazioni pubbliche, al sistema di budget, troppo spesso adottato ed usato non come strumento di management ma come strumento di potere interno, orientato solo alla distribuzione delle risorse tra le unità organizzative e poco attento a monitorare se l’organizzazione è capace di rispondere ai bisogni dell’utenza²³. L’autoreferenzialità di tali meccanismi così implementati blocca l’innovazione e i processi di miglioramento perché l’istituzione tende inesorabilmente a convincersi di non poter fare di meglio e di aver già provato tutte le possibili soluzioni. Diventa allora essenziale adottare il confronto con l’esterno quale metodo di lavoro permanente. Confrontarsi seriamente tra istituzioni del sistema a livello regionale e nazionale ma anche in dimensione internazionale, sui numeri, le scelte e i risultati, in modo trasparente e pubblico, non è soltanto il modo con cui il sistema pubblico può e deve rendere conto ai cittadini della sua azione, ma rappresenta anche lo strumento essenziale per imparare, per individuare le proprie debolezze e con coraggio affrontarle. Ben vengano quindi i sistemi di benchmarking sui risultati, le indagini con i sistemi a confronto, ma anche lo studio di altre realtà per trovare spunti di miglioramento.

Dal confronto inoltre è possibile misurare, con un elevato livello di attendibilità, l’entità degli spazi di miglioramento percorribili. Dall’analisi della *performance* conseguita dagli altri e dalla misurazione degli “spazi” tra il risultato conseguito dalla singola isti-

²³ Nuti (1996), *Orientamento al cliente e sistemi di programmazione e controllo*, in L’impresa Enel, sistemi di gestione e logiche manageriali per una pubblica utilità del futuro, a cura di M. Mazzoleni, M. Meneguzzo, Milano, Il Sole 24 ore, pp. 267-280.

tuzione e dagli altri soggetti a confronto è infatti possibile individuare gli obiettivi effettivamente perseguibili perché già raggiunti da altri.

Il benchmarking²⁴ è un processo che permette a più organizzazioni di confrontarsi sui risultati ottenuti. Esso rappresenta un sistema di misure comuni che, con continuità e sistematicità, permette a ogni organizzazione del sistema di confrontare i propri risultati con quelli di altre organizzazioni che svolgono processi simili. In questo modo è possibile individuare i differenziali di risultato rispetto alle organizzazioni che presentano la *performance* di maggiore successo, e focalizzare la tipologia e l'entità dei punti di debolezza della gestione in cui cercare il miglioramento della propria *performance*²⁵.

Per implementare un sistema di benchmarking è necessario che più organizzazioni si accordino tra loro per individuare, in primo luogo, su quali aspetti, variabili o processi chiave impostare l'analisi di confronto. Quindi è necessario che siano definite, e accettate da tutte le organizzazioni:

- a) le modalità con cui i dati e le misure devono essere rilevate;
- b) il soggetto preposto all'elaborazione dei dati²⁶.

Nel contesto sanitario pubblico per esempio lo strumento del benchmarking appare a molti essenziale²⁷, anche se non sostitutivo delle misure specifiche che ciascun soggetto del sistema può ritenere opportuno inserire nel proprio sistema di valutazione della performance. Se poi si tende ad attivare strategie collaborative e non competitive tra gli attori del sistema, il benchmarking, ossia l'insieme delle misure a confronto, rappresenta lo strumento fondamentale per evitare l'autoreferenzialità e per attivare processi di apprendimento dalle *best practice*²⁸.

Grazie a questa metodologia, è stato possibile nel sistema sanitario toscano per esempio individuare per ciascuna azienda non solo i risultati valutati a confronto, ma misurare anche gli spazi di miglioramento conseguibili da ciascun soggetto nel caso ogni soggetto del sistema sia in grado di perseguire la *best practice* regionale o almeno la media regionale.

Dal 2004 infatti nella Regione Toscana è stato introdotto il sistema di valutazione della *performance*, progettato dal Laboratorio Management e Sanità della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa²⁹ ed anche brevettato, che misura in tutte le aziende sanitarie, comprese quelle ospedaliere-universitarie, i risultati conseguiti in ottica multidimensionale. Si tratta di un sistema che è diventato nel tempo uno strumento fondamentale che affianca e sostiene la funzione di governo a livello regionale. Si basa sul monitoraggio di 130 indicatori,

²⁴ L'American Productivity and Quality Center (Watson 1993) lo definisce nel seguente modo: "...benchmarking is a systematic and continuous measurement process: a process of continuously measuring and comparing an organization's business processes against business process leaders anywhere in the world to gain information which will help the organization to improve its performance".

²⁵ Camp (1989), *Benchmarking: the search for industry best practices that lead to superior performance*, New York, *Quality Resources*. Leibfried, McNair (1992), *Benchmarking. A Tool for Continuous Improvement*, Harper Business, Harper Collins.

²⁶ Molto spesso questa funzione viene svolta da agenzie esterne quali le Università o gli enti di ricerca che, in questo modo, oltre che fornire un servizio, si riservano un campo privilegiato su cui costruire la conoscenza e l'apprendimento sull'evoluzione dei processi di miglioramento in atto nelle imprese.

²⁷ Banchieri (2005), *Confronti pratiche di Benchmark nella sanità pubblica italiana*, Roma, IEP.

Barretta, Vagnoni (2004), *il benchmarking in ambito sanitario* (2005), Siena, CEDAM.

²⁸ L'autoreferenzialità blocca l'innovazione e i processi di miglioramento, perché l'istituzione tende inesorabilmente a convincersi di non poter fare di meglio e di aver già provato tutte le possibili soluzioni.

²⁹ Nuti (2007), *Il sistema di valutazione della performance della sanità toscana - Report 2006*, Edizioni ETS, Pisa.

Nuti (2007), *Misurazione della performance in sanità: il sistema adottato dalla Regione Toscana*, in *Governance, Strategia e Misurazione delle Performance*. Le nuove frontiere della Balanced Scorecard, a cura di C. Busco et al., Arezzo, Knowitá, pp. 521-545. Nuti (2008), *La valutazione della performance in Sanità*, Edizione Il Mulino, Bologna.

raggruppati in 50 indicatori di sintesi costruiti ad “albero”, classificati in sei dimensioni di valutazione, ossia lo stato di salute della popolazione, la capacità di perseguire le strategie regionali, la valutazione sanitaria, la valutazione della soddisfazione e dell’esperienza dei cittadini, la valutazione dei dipendenti ed infine la valutazione della dinamica economico-finanziaria e dell’efficienza operativa. Per rappresentare la valutazione conseguita, con una graduazione da 0 a 5, è stata adottata la simbologia del bersaglio a cinque fasi di colore, dove sono rappresentati più vicini al centro del bersaglio i risultati con più elevata *performance* in quanto hanno centrato maggiormente l’obiettivo previsto. Il modello è semplice e complesso insieme. Semplice, perché la metafora del “bersaglio” che è stata utilizzata è di immediata chiarezza, ma anche complesso, perché, come in un gioco a scatole cinesi, partendo da un dato di sintesi, permette di analizzare con passaggi di sempre ulteriore dettaglio i dati di origine e le loro determinanti. Ha alcune caratteristiche fondamentali: è trasparente e condiviso, è capace di monitorare non solo i risultati delle istituzioni sanitarie in termini economico finanziari, ma anche le modalità con cui queste si organizzano e ottengono risultati nel processo di erogazione, la qualità clinica e la soddisfazione dei cittadini. Questo è molto importante perché l’efficienza fine a se stessa, intesa come riduzione di risorse, non ha senso nei servizi pubblici. È infatti un concetto “relativo”: misura le risorse utilizzate rispetto ai risultati conseguiti. Non basta infatti misurare i processi mediante cui si contengono le risorse utilizzate: queste vanno continuamente raffrontate con i risultati, di varia natura, conseguiti. Efficienza è allora riorganizzazione dell’allocazione delle risorse per ottenere, a parità di costi sostenuti, output superiori in termini di servizio reso e di qualità.

In particolare, grazie al benchmarking e alla valorizzazione degli spazi di manovra praticabili dalle aziende sanitarie del Sistema sanitario toscano, considerando la possibilità che tutte le aziende raggiungano almeno la media regionale dei risultati ottenuti o la *best practice*, è stato possibile misurare per la prima volta nel 2006 la percentuale di risorse riallocabili nel medio-lungo periodo. Questa è stata pari al 6% circa sul totale della spesa sanitaria pubblica (6100 milioni di euro in Toscana nel 2007) nel primo caso, raggiungendo il 10% nel caso in cui tutte le aziende del sistema raggiungano la *best practice*. Ciascuna azienda sanitaria toscana inoltre ha potuto non solo identificare obiettivi realistici ma soprattutto valorizzare in termini economici l’entità delle risorse che poteva liberare se era in grado di raggiungere la *best practice* o almeno la media regionale. Si tratta non di “risparmi” in quanto gran parte di queste risorse rappresentano costi fissi (in buona misura costi di personale) ma certamente sono risorse che devono essere spostate e utilizzate in servizi con maggiori difficoltà.

Da un lato quindi la direzione delle istituzioni pubbliche deve assumersi la responsabilità della corretta allocazione delle risorse, spostando quest’ultime con maggiore flessibilità; sindacati e dipendenti dall’altro devono collaborare in questa direzione ricordando che i diritti del singolo lavoratore non possono prevaricare i diritti della collettività altrimenti si trasformano in privilegi.

Le novità in sintesi

- L’art. 7 prevede che le amministrazioni pubbliche adottino con apposito provvedimento il loro Sistema di misurazione e valutazione della performance, descrivendo la struttura, ossia “le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance”
- In questo provvedimento vengono anche descritte le procedure di conciliazione nonché le modalità di raccordo con i sistemi già esistenti di controllo di gestione e di programmazione.
- In termini di struttura il sistema di misurazione e valutazione dovrebbe possedere due caratteristiche: la multidimensionalità, intesa come possibilità di leggere i fenomeni mediante più prospettive e secondo diverse dimensioni di analisi; la misurabilità dei risultati, basata sull’adozione di un set di indicatori che dovrebbero soddisfare una serie di requisiti: validità, sensibilità, comparabilità, consistenza.

9.5 La struttura del Sistema di misurazione e valutazione della performance

Le amministrazioni pubbliche adottano con un apposito provvedimento (*cfr.* art. 7) il loro Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, in cui viene descritta la struttura del sistema stesso, ossia “le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della *performance*”.

In questo provvedimento vengono anche descritte le procedure di conciliazione nonché le modalità di raccordo con i sistemi già esistenti di controllo di gestione e di programmazione. Il decreto quindi sembra voler indicare che il sistema da introdurre non elimina eventuali strumenti di programmazione e controllo già esistenti ma meglio vuole integrarli e includerli in un sistema più ampio, orientato non solo al presidio dell’efficienza ma alla “*performance*” in senso lato, dove la soddisfazione del bisogno della collettività rappresenta la finalità principale.

In termini di struttura il sistema di misurazione e valutazione dovrebbe possedere la caratteristica della **multidimensionalità** intesa come possibilità di leggere i fenomeni analizzati mediante più prospettive (vedi figura 5), in base agli occhi dei diversi portatori di interesse³⁰ e secondo diverse dimensioni di analisi.



Fig. 5 – Sistema di misurazione e valutazione

Seconda caratteristica da considerare è la misurabilità dei risultati. Questo è un punto fondamentale. Affrontare il tema della misurazione in Italia è assai diverso che nei paesi anglosassoni, per esempio Inghilterra o Canada, dove esiste una cultura solida della misurazione ed è già consolidata l’abitudine a contabilizzare i fenomeni rilevanti. In Italia le istituzioni pubbliche faticano a ragionare sui numeri, ed a considerarli un supporto ai processi decisionali.

La misurabilità dei risultati permette inoltre ai soggetti, sia con ruoli tecnici che politici, una maggiore assunzione di responsabilità nei confronti della collettività. I numeri infatti servono per analizzare e per capire.

La misurabilità dei risultati si basa sull’adozione di un set di indicatori che dovrebbero soddisfare requisiti di³¹:

³⁰ Atkinson, Waterhouse, Wells (1997), *A Stakeholder Approach to Strategic Performance Measurement*, in «MIT Sloan Management Review», vol. 38, n. 3, pp. 25–37.

³¹ Vaselli, Filippetti, Spizzichino (2005), *Misurare la performance del sistema sanitario*, Il pensiero Scientifico Editore.

- **Validità:** l'indicatore deve poter misurare ciò che vuole misurare ed essere coerente con altri indicatori correlati;
- **Sensibilità:** l'indicatore deve poter registrare fedelmente i cambiamenti nel tempo e nello spazio;
- **Comparabilità:** l'indicatore deve mantenere lo stesso significato nel tempo e nelle diverse realtà locali;
- **Consistenza:** la variazione del valore dell'indicatore non deve essere dovuta ad errori casuali.

Inoltre occorre tener presente che gli indicatori devono essere ripetibili e ottenibili a costi ragionevoli, accessibili e facilmente comprensibili. Indicatori troppo complessi che non sono di immediata comprensione da parte degli operatori non servono ad orientare i comportamenti e vanno evitati.

Relativamente alla complessità di disporre di un sistema informativo che possa sistematicamente raccogliere i dati su cui calcolare gli indicatori il legislatore non si sofferma ma questo appare una delle maggiori criticità per le Pubbliche amministrazioni. Un sistema di valutazione della *performance* deve poter basare le proprie misure su un sistema solido e automatizzato che renda semplice l'accesso e l'elaborazione. Nelle organizzazioni complesse come possono essere le pubbliche amministrazioni nella prassi è necessario almeno un anno perché un nuovo flusso informativo venga attivato e permetta di disporre di dati completi e attendibili. Sarà importante tener conto di questo nella fase di implementazione perché non saranno molti gli indicatori calcolabili con le informazioni e i dati oggi disponibili.

Le novità in sintesi

- L'art. 6 comma 1 specifica che sono gli organi di indirizzo politico amministrativo delle pubbliche amministrazioni che, con il supporto dei dirigenti, verificano l'andamento delle *performance* rispetto agli obiettivi. Questa funzione viene realizzata grazie al supporto dei sistemi di controllo di gestione che forniscono nel tempo la reportistica di verifica dell'andamento della gestione rispetto agli obiettivi fissati.
- L'art. 10 comma 1 descrive il processo temporale con cui il sistema di misurazione e valutazione deve svilupparsi. Alla lettera a) si richiede che ogni anno entro il 31 gennaio l'Amministrazione debba redigere un documento programmatico triennale in cui siano specificati gli obiettivi, gli indicatori di misurazione e i livelli / standard che complessivamente, per unità organizzativa ed infine per singolo dirigente si intende raggiungere; alla lettera b) si richiede che entro giugno venga redatta una relazione sulla *performance* che evidenzii a consuntivo i risultati raggiunti l'anno precedente.
- L'art. 10 comma 2 prevede la possibilità di apportare variazioni durante l'anno nel Piano della performance.
- Il Capo III è interamente dedicato al tema della trasparenza, l'art. 11 comma 2 precisa che per garantire la trasparenza relativa ai risultati del proprio operato, ogni amministrazione dovrà predisporre uno specifico programma triennale per la "trasparenza e l'integrità" in cui definire le modalità con cui garantire un adeguato livello di trasparenza e la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.
- All'art. 11 comma 7 si rafforza l'impegno prevedendo che venga specificato dettagliatamente nel programma triennale per la trasparenza le risorse dedicate e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative previste.
- L'art. 7 comma 4 fa riferimento al sistema di contabilità dei costi che ogni amministrazione dovrebbe attivare: ogni ente è tenuto a pubblicare sul proprio sito web il costo per ogni servizio erogato e l'incidenza del costo del lavoro, indicando anche cosa deve essere reso fruibile all'utenza con modalità "friendly".
- L'art. 12 individua quattro tipologie di soggetti che hanno voce nel processo del Sistema di misurazione e valutazione: la Commissione per la valutazione, gli organismi indipendenti di valutazione, l'organo di indirizzo politico di ciascuna amministrazione, i dirigenti di ciascuna amministrazione.
- L'art. 13 descrive la composizione e la modalità di funzionamento della Commissione per la valutazione. Il comma 6 è dedicato alla descrizione dell'operato della Commissione; il comma 7 prevede un ruolo della Commissione relativamente al supporto da fornire al Presidente del Consiglio dei Ministri; nel comma 8 si prevede che costituisca una Sezione al suo interno che si occupi del tema della trasparenza e della diffusione nelle pubbliche amministrazioni della cultura della legalità; ai commi 9 e 10 si prevede che la Commissione nazionale sia a sua volta valutata.
- L'art. 14 prevede che ogni amministrazione, a livello locale, dovrà dotarsi di un Organismo indipendente di valutazione della Performance, le cui funzioni sono specificate al comma 4. Al comma 5 si prevede che questo organismo cui annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il "benessere organizzativo", ma anche la condivisione del sistema di valutazione e dell'operato del proprio superiore gerarchico.

9.6 I soggetti coinvolti ed il processo del sistema di misurazione e valutazione

Nell'articolo 6 del decreto si specifica che sono gli **organi di indirizzo politico amministrativo** delle pubbliche amministrazioni che, con il supporto dei dirigenti, verificano l'andamento delle *performance* rispetto agli obiettivi. Nell'ambito delle loro fondamentali funzioni di governo rientra quindi quella di verifica dei risultati e di proposta di "interventi correttivi in corso di esercizio" quando sia necessario. Questa funzione viene realizzata grazie al supporto dei sistemi di controllo di gestione che forniscono nel tempo la reportistica di verifica dell'andamento della gestione rispetto agli obiettivi fissati. Questo articolo quindi chiarisce che il sistema di valutazione della *performance* non annulla il lavoro degli uffici dedicati al controllo di gestione ma anzi intende valorizzarne il ruolo e l'ambito di azione. Al controllo di gestione spetterà fornire informazioni e dati non solo relativamente alla componente economico-finanziaria della gestione dell'ente ma anche dati relativamente agli altri aspetti di interesse da misurare quale la soddisfazione degli utenti, la soddisfazione ed il benessere organizzativo dei dipendenti, la capacità di perseguimento di standard di qualità e non solo di volume. Il secondo comma dell'articolo 6 del decreto infatti, affidando ai sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione tale ruolo, chiarisce, correttamente a giudizio di chi scrive, che tale sistemi devono operare con logica di integrazione rispetto anche ad altri sistemi/servizi di cui un'amministrazione può essere dotata attinenti alla misurazione e verifica delle attività. Si pensi ad esempio agli uffici/sistemi che si occupano di qualità o agli uffici di relazione con il pubblico che raccolgono i reclami dei cittadini. Senza voler in nessun modo sminuire l'importante funzione svolta da tali soggetti, si ritiene importante che tutti i dati e le informazioni confluiscono in un unico sistema di misurazione della *performance* che possa dare ai dipendenti e ai cittadini un quadro sintetico e integrato dei risultati raggiunti ed il controllo di gestione dell'ente può effettivamente svolgere questo ruolo di collegamento.

Nell'articolo 10 del decreto si descrive il processo temporale con cui il sistema di misurazione e valutazione deve svilupparsi. Si richiede che ogni anno entro il 31 gennaio l'Amministrazione debba redigere un documento programmatico triennale in cui siano specificati gli obiettivi, gli indicatori di misurazione e i livelli / standard che complessivamente, per unità organizzativa ed infine per singolo dirigente si intende raggiungere. Sempre nello stesso articolo al comma B si prevede che entro giugno venga redatta una "**relazione sulla performance**" che evidenzia a consuntivo i risultati raggiunti l'anno precedente.

La tempistica prevista dal decreto lascia alcune perplessità in merito alla sua applicabilità. Si chiede infatti di predisporre il piano entro gennaio completo di obiettivi espressi già in termini quantitativi precisi quando la relazione di consuntivo dell'anno precedente può essere elaborata e presentata entro giugno. Nell'esperienza del sistema sanitario toscano gli obiettivi per l'anno successivo sono definiti in delibera regionale per tutte le aziende sanitarie entro dicembre dell'anno precedente sulla base di preconsuntivi calcolati considerando i risultati dei primi 9 mesi. Una seconda delibera nel mese di marzo specifica esattamente i target da raggiungere espressi in termini quantitativi, calcolati sulla base dei consuntivi dell'anno precedente.

Una nota positiva si riscontra nel comma 3 dell'art. 10 che prevede la possibilità di apportare variazioni durante l'anno nel Piano della *performance*. È infatti possibile che, alla luce dei risultati intermedi e di eventi interni ed esterni all'organizzazione sia necessario rivedere gli obiettivi e conseguentemente aggiornare il Piano. Questa flessibi-

lità è fondamentale per garantire aderenza del Piano al possibile evolversi della situazione anche se è da evitare una continua modifica degli obiettivi che rischierebbe di rendere poco credibile l'intero sistema.

Il Capo III è interamente dedicato al tema della **trasparenza** che, come già anticipato nei paragrafi precedenti, assume nel decreto una notevole rilevanza, tale da dimostrare che il legislatore confida che la leva della pubblicazione dei risultati possa rappresentare un elemento di forza del sistema.

Nel comma 2 dell'articolo 11 si specifica che, proprio a garantire un preciso impegno dell'Amministrazione per garantire la trasparenza relativa ai risultati del proprio operato, ogni amministrazione dovrà predisporre uno specifico programma triennale per la "trasparenza e l'integrità" in cui, dopo aver sentito le Associazioni dei consumatori e degli utenti, definirà le modalità con cui garantire:

- un adeguato livello di trasparenza;
- la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità. Rispetto a questo ultimo punto, pur se nelle pubbliche amministrazioni sono presenti moltissimi operatori che considerano il loro ruolo di "servizio" al cittadino e svolgono la loro funzione con grande rigore e integrità morale, è però anche vero che troppo spesso questi comportamenti non sono sufficientemente valorizzati e premiati nell'organizzazione in modo che diventino esemplari per la collettività. Al contrario comportamenti opportunistici non vengono a volte adeguatamente puniti ma ammessi, creando disagio a chi crede davvero al ruolo del servizio pubblico. La trasparenza e la comunicazione sono leve alleanze alla valorizzazione dei comportamenti corretti e rispettosi della legalità.

Relativamente al comma 2, si trova ulteriore riferimento nel comma 7 che rafforza l'impegno prevedendo che sia specificato dettagliatamente nel **programma triennale per la trasparenza** le risorse dedicate e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative previste.

Sempre nell'ambito dell'articolo 11 dedicato al tema della trasparenza si legge nel comma 4 il riferimento al sistema di contabilità dei costi che ogni amministrazione dovrebbe attivare. In particolare infatti si richiede che ogni ente pubblici sul proprio sito web il costo per ogni servizio erogato e l'incidenza del costo del lavoro. Questo obbligo non è banale ma anzi estremamente sfidante e complesso.

Mentre infatti nelle aziende vi è una certa chiarezza ed omogeneità nella predisposizione dei prospetti di contabilità generale quali il Conto Economico e lo Stato Patrimoniale grazie a principi contabili ormai condivisi, la questione è ancora assai complessa per la contabilità dei costi.

Questa infatti differisce da quella generale perché classifica le informazioni di costo con il criterio della "destinazione" delle risorse e non per la loro natura. Le risorse utilizzate per il personale quindi non sono classificate nella voce "costo del personale" ma direttamente imputate all'oggetto di calcolo di interesse, nel nostro caso i servizi erogati. Il metodo sembra semplice ma in realtà richiede un processo attento di progettazione che tenga conto delle modalità di erogazione dei servizi e di tutte le risorse necessarie e l'adozione di un sistema informativo specifico.

Pur prevedendo la pubblicazione delle informazioni di costo per servizio erogato sarà molto complesso valutare l'efficienza perché sarà difficile effettuare dei confronti con realtà simili. Infatti i criteri di attribuzione dei costi comuni agli specifici servizi erogati potrebbero differire e rendere non confrontabili i costi per servizio. Infine un'ulteriore elemento di criticità nell'adempiere questo comma del decreto riguarda il fatto che nella maggior parte dei casi le amministrazioni pubbliche operano in regime di contabi-

lità finanziaria e quindi non adottano il principio della competenza economica che risulta essenziale per calcolare il costo per servizio erogato.

Infine nel comma si descrive dettagliatamente cosa deve essere reso fruibile all'utenza con modalità "friendly", ossia adottando un linguaggio semplice e chiaro e cioè:

- a) il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il relativo stato di attuazione;
- b) il Piano e la Relazione di cui all'articolo 10;
- c) l'ammontare complessivo dei premi collegati alla *performance* stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti;
- d) l'analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti;
- e) i nominativi ed i curricula dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione e del Responsabile delle funzioni di misurazione della *performance* di cui all'articolo 14;
- f) i curricula dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo;
- g) le retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e delle componenti legate alla valutazione di risultato;
- h) i curricula e le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo;
- i) gli incarichi, retribuiti e non retribuiti, conferiti ai dipendenti pubblici e a soggetti privati.

Per quanto concerne i soggetti che hanno voce nel processo del Sistema di misurazione e valutazione, il decreto nell'art. 12 individua quattro tipologie:

- un organismo centrale, ossia la "Commissione" per la valutazione (la cui composizione e modalità di funzionamento vengono descritte nell'articolo 13);
- gli organismi indipendenti di valutazione, composti da tre membri con elevata esperienza nel campo del management;
- l'organo di indirizzo politico di ciascuna amministrazione;
- i dirigenti di ciascuna amministrazione.

La **Commissione centrale**, istituita a livello Ministeriale, è composta da 5 membri estranei all'amministrazione con elevate e comprovate competenze nell'ambito dei servizi pubblici, management e valutazione della performance. Questa commissione deve svolgere, coordinare e indirizzare un gran numero di funzioni elencate nel comma 5 dell'articolo 13.

Per svolgere tutte le sue funzioni si avvale di una struttura tecnica che non può superare il numero di trenta unità di personale.

I compiti previsti per questa commissione centrale appaiono nel decreto da un lato descritti con minuziosità, dall'altro ancora poco chiari relativamente alle responsabilità ed agli ambiti di intervento.

È chiara infatti la sua missione di sviluppo della cultura della misurazione e della valutazione intesa anche nel suo risvolto rispetto al tema dell'integrità e diffusione della legalità (si veda comma 7) d'intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'Anci e dell'Upi (comma 2). Infatti il ruolo sembrerebbe più di promozione e di guida alle pubbliche amministrazioni nella fase di progettazione ed implementazione del loro sistema ed anche di riferimento per le associazioni di rappresentanza dell'utenza.

Nel commi H ed I però si parla rispettivamente di “promuovere analisi comparate della *performance* delle amministrazioni pubbliche”, nonché di “redigere una graduatoria di *performance* della Amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali”. Il ruolo in questo caso prevede una responsabilità diretta nel processo di valutazione. In particolare non è chiaro cosa si intenda con il termine “promuovere” analisi comparate. Chi dovrebbe elaborarle? Direttamente la Commissione con il suo staff tecnico? Se la risposta è affermativa potrebbe essere troppo limitato il numero di persone di cui si avvale. L’esperienza toscana per la valutazione della *performance* delle aziende sanitarie toscane basata sul monitoraggio sistematico di circa 130 indicatori ha previsto da parte della Scuola Superiore Sant’Anna la costituzione di una *task force* di circa 30 operatori con competenze statistiche, informatiche, di management e sanitarie. Non solo. Sono stati necessari tre anni di sperimentazione per giungere al sistema attuale.

In particolare non deve essere sottovalutata l’esigenza sia di disporre di un’architettura informatica su web che permetta la gestione di migliaia di dati per l’alimentazione degli indicatori e per la valutazione successiva dei risultati, sia la metodologia rigorosa per l’elaborazione stessa che possa garantire l’attendibilità dei risultati e la loro credibilità, in primo luogo agli occhi dei dipendenti pubblici.

Il comma 6 dell’articolo 13 dedica alla descrizione dell’operato della Commissione ben 14 punti e descrive nel modo seguente le attività previste:

- a) fornisce supporto tecnico e metodologico all’attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della *performance*;
- b) definisce la struttura e le modalità di redazione del Piano e della Relazione di cui all’articolo 10;
- c) verifica la corretta predisposizione del Piano e della Relazione sulla *performance* delle amministrazioni centrali e, a campione, analizza quelli degli Enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi;
- d) definisce i parametri e i modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* di cui all’articolo 7 in termini di efficienza e produttività;
- e) adotta le linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità di cui all’art. 11, comma 8, lett. a);
- f) adotta le linee guida per la definizione degli Strumenti per la qualità dei servizi pubblici;
- g) definisce i requisiti per la nomina dei componenti dell’Organismo indipendente di valutazione di cui all’articolo 14;
- h) promuove analisi comparate della *performance* delle amministrazioni pubbliche sulla base di indicatori di andamento gestionale e la loro diffusione attraverso la pubblicazione nei siti istituzionali ed altre modalità ed iniziative ritenute utili;
- i) redige la graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali di cui all’art. 40, comma 3-*quater*, del Dlgs 165/2001; a tal fine svolge adeguata attività istruttoria e può richiedere alle amministrazioni dati, informazioni e chiarimenti;
- l) promuove iniziative di confronto con i cittadini, le imprese e le relative associazioni rappresentative; le organizzazioni sindacali e le associazioni professionali; le associazioni rappresentative delle amministrazioni pubbliche; gli organismi di valutazione di cui all’articolo 14 e quelli di controllo interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche;
- m) definisce un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della *performance* attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo;

- n) predispone una relazione annuale sulla *performance* delle amministrazioni centrali e ne garantisce la diffusione attraverso la pubblicazione sul proprio sito istituzionale ed altre modalità ed iniziative ritenute utili;
- o) sviluppa ed intrattiene rapporti di collaborazione con analoghe strutture a livello europeo ed internazionale;
- p) realizza e gestisce, in collaborazione con il Cnipa il portale della trasparenza che contiene i piani e le relazioni di *performance* delle amministrazioni pubbliche.

Il comma 7 prevede un ruolo della Commissione relativamente al supporto da fornire al Presidente del Consiglio dei Ministri relativamente all'aggiornamento annuale relativo alle Direttive da emanare rispetto all'adozione delle carte dei servizi, criteri di misurazione degli standard di qualità dei servizi, le condizioni di tutela dell'utenza e le modalità di indennizzo in caso di mancato rispetto dei suddetti standard.

Nel comma 8 dell'articolo 13 si prevede inoltre che la Commissione istituisca una Sezione al suo interno che si occupi in particolare del tema della trasparenza e della diffusione nelle pubbliche amministrazioni della cultura della legalità.

Interessanti sono i commi 9 e 10 dell'articolo 13 in cui si prevede che anche la Commissione nazionale sia a sua volta valutata. Sono pubblici e a disposizione delle associazioni dei cittadini e degli utenti stessi i risultati delle attività svolte e dopo 5 anni dalla data di costituzione viene affidata ad un soggetto terzo il compito di valutare complessivamente il suo operato e l'efficacia della sua azione.

Negli ultimi tre commi dell'articolo infine si definiscono gli atti mediante cui la Commissione potrà iniziare ad operare e l'entità delle risorse su cui potrà contare relativamente al 2009 e 2010.

A livello locale ogni amministrazione, singolarmente o associandosi con altre, dovrà dotarsi di un **Organismo indipendente di valutazione della performance**, costituito senza un aggravio di oneri per l'Amministrazione, per un periodo di tre anni (art. 14 comma 3) rinnovabile una sola volta e nominato dall'organo di indirizzo politico amministrativo.

Le sue funzioni sono specificate nel comma 4 dell'art. 14 come segue:

- a) monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso;
- b) comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione di cui all'articolo 13;
- c) valida la Relazione sulla *performance* di cui all'articolo 10 e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione;
- d) garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi di cui al Titolo III, secondo quanto previsto dal presente decreto, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;
- e) propone, sulla base del sistema di cui all'articolo 7, all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi di cui al Titolo III;
- f) è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione di cui all'articolo 13;
- g) promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità di cui al presente Titolo;
- h) verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

Nel comma 5 si prevede che questo Organismo curi annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il “benessere organizzativo”, ma anche la condivisione del sistema di valutazione e dell’operato del proprio superiore gerarchico. Questa tipologia di impegno appare assai complessa: per essere credibili queste indagini di analisi del “clima organizzativo interno” devono essere realizzate con rigore scientifico e attenzione alla privacy e all’anonimato dei partecipanti³².

La valutazione del clima organizzativo interno si configura come uno strumento in grado di sostenere il cammino del management pubblico nella riorganizzazione delle istituzioni al fine di trovare nuovi equilibri tra il potere della competenza degli operatori e la qualità per l’utente costruita sull’integrazione e il gioco di squadra.

Per conseguire questi obiettivi risulta fondamentale la conoscenza e la gestione delle dinamiche interne all’organizzazione stessa. Uno dei principi fondamentali dei moderni sistemi di gestione delle organizzazioni è infatti il coinvolgimento partecipato del personale come aspetto essenziale e strategico per assicurare una migliore qualità del servizio per soddisfare l’utente.

Le pubbliche amministrazioni hanno quindi la necessità di approfondire e conoscere il livello di soddisfazione dei propri dipendenti, cioè di indagare gli aspetti principali che regolano il rendimento delle risorse umane e questo assume un valore maggiore se si considera l’importanza che tali risorse hanno per le organizzazioni chiamate ad erogare servizi per i cittadini.

Le risorse umane infatti rappresentano l’asset più importante per le pubbliche amministrazioni sia in termini di valore del know-how per l’erogazione dei servizi, sia in termini economici come incidenza sui costi complessivi.

Per queste ragioni le numerose e complesse problematiche di natura sociale, organizzativa e psicologica che riguardano il benessere del dipendente, e l’organizzazione del suo lavoro, stanno diventando oggetto di quotidiana attualità ed interesse da parte del management pubblico; lo studio delle variabili “soft” di un’organizzazione costituisce un momento fondamentale nel percorso di costruzione dell’ascolto e rappresenta una attività imprescindibile se si vuole disegnare un cambiamento efficace e condiviso.

L’indagine stessa rappresenta un momento importante per il lavoratore in quanto contribuisce ad accrescere il suo senso di appartenenza rispetto al suo gruppo di lavoro e più in generale alla sua Amministrazione. Per questo deve essere presente nel sistema di valutazione della *performance* anche questa dimensione per contribuire a fornire un quadro quanto più completo sui risultati soprattutto in relazione con le altre dimensioni della valutazione.

Le variabili che determinano il clima interno organizzativo sono molteplici; sono le variabili che creano quel sistema complesso fatto di relazioni, motivazione, senso di appartenenza e possibilità di crescita professionale che, se vissuto positivamente, contribuisce a migliorare la produttività e il benessere del lavoratore con un effetto indiretto e positivo sulla qualità dei risultati raggiunti.

Allo stesso tempo dare una definizione precisa di clima è difficile proprio per la presenza di componenti soggettive che appartengono al vissuto dei singoli operatori, percezioni influenzate da altre variabili quali il tempo, l’organizzazione, il ruolo ricoperto.

³² Nuti, Macchia (2005), *The employees point of view in the performance measurement system in Tuscany health authorities* in Tartaglia R., Albolino S., Bellandi T., Bagnara S. (a cura di) *Healthcare Systems Ergonomics and Patient Safety*, Taylor & Francis.

Tagiuri (1968), *The concept of organizational climate*, in Tagiuri R., Litwin G.H., *Organizational climate: explorations of a concept*, Cambridge, Harvard University).

La misurazione richiede la definizione di obiettivi precisi e la costruzione di uno strumento di indagine rigoroso e mirato per cogliere gli aspetti quantitativi delle dimensioni oggetto di analisi.

L'analisi di clima organizzativo quindi, da realizzare almeno ogni due anni, prende in considerazione maggiormente gli aspetti organizzativo-gestionali, quali la comunicazione, il riconoscimento, la volontà di collaborare in vista del cambiamento, la formazione, il management, il sistema di programmazione e controllo. I risultati emersi dall'indagine vanno poi letti anche in relazione con altri indicatori, di natura fisico-tecnica, relativi ad esempio alla percentuale di assenza e al tasso di infortuni dei dipendenti, che rappresentano anch'essi misurazioni efficaci di benessere organizzativo. Un'elevata percentuale di assenze infatti sono spesso da ricondurre alla presenza di un ambiente lavorativo poco motivante.

La scelta della tecnica di indagine più idonea a raccogliere le informazioni oggetto della ricerca è uno degli aspetti di maggiore importanza nella pianificazione e nell'esecuzione di una indagine ed è strettamente connessa ad altre caratteristiche quali il fenomeno indagato, i dati disponibili, la strategia di campionamento, l'organizzazione del personale sul campo, i costi e i tempi attesi³³. Inoltre non sono da sottovalutare le implicazioni della tecnica di indagine prescelta sulla qualità dei dati, in termini di mancate risposte e di errori di misura.

Lo strumento di indagine utilizzato per misurare il grado di soddisfazione dei dipendenti rispetto al clima interno organizzativo è generalmente il questionario.

Un esempio di indagine di clima interno per le aziende sanitarie è quella realizzata già da molti anni in Toscana³⁴ con un questionario predisposto dal laboratorio management e sanità composto da 10 sezioni. Le domande contenute nelle singole sezioni sono coerenti con la rappresentazione del costrutto teorico che la dimensioni intende descrivere, la verifica di questa proprietà è stata fatta nella fase di validazione del questionario: sui data sets provenienti dalla fase sperimentale è stata utilizzata l'analisi fattoriale per verificare la corrispondenza tra le sezioni del questionario e le dimensioni di analisi.

Per quanto riguarda la struttura delle domande all'interno delle varie sezioni, è stato utilizzato come criterio di valutazione, per ogni item del questionario, una scala auto-ancorata con due valori estremi, 1 associato alla valutazione "totalmente in disaccordo", 7 associato al giudizio "totalmente d'accordo".

Le scale "auto-ancorate" hanno la caratteristica di stabilire il numero delle categorie, ma anche di definire solo le due estremità del continuum della scala stessa, lasciando al compilatore la scelta di selezionare in quale categorie all'interno del continuum "ancorare" la sua valutazione.

Il questionario andrebbe somministrato ai dipendenti mediante un'applicazione Cawi (acronimo di Computer Assisted Web Interviewing) in grado di raccogliere i dati dei questionari.

Questo software, sviluppato come applicazione web, permette la raccolta dei questionari utilizzando internet come canale di comunicazione: i dipendenti sono chiamati a rispondere ai quesiti del questionario e rispondono on-line collegandosi ad internet, compilando autonomamente il questionario. Sul video compaiono i singoli quesiti in una successione predefinita e regolata da filtri e controlli di coerenza (figura 6).

³³ Fowler (1988), *Survey research methods*. Vol. 1, London, Sage. Liberg, Kasprzyk (1991), *Data collection methods and measurement error: an overview*, in P. Biemer et al., *Measurement error in surveys*, New York, Wiley and Sons, pp. 237-257. Groves (1989), *Survey errors and survey costs*, New York, Wiley and Sons.

³⁴ Nuti (2008), *Il sistema di valutazione della performance della sanità toscana - Report 2007*, Edizioni ETS, Pisa.

Questionario Altri Dipendenti - Mozilla Firefox

http://meslab-srv.sssp.it/clima2007/b/Form.php

Indagine di Clima Interno 2007

1/10 - Il mio lavoro

Esprima per ogni affermazione il suo livello di accordo assegnando un punteggio da 1 a 7, dove
1 = totalmente in disaccordo
7 = totalmente d'accordo.

		1	2	3	4	5	6	7	
Mi piace lavorare in quest'Azienda	totalmente in disaccordo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	totalmente d'accordo
Mi piace il mio lavoro	totalmente in disaccordo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	totalmente d'accordo
Il mio diretto superiore mi responsabilizza sulla qualità dei risultati/servizi	totalmente in disaccordo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	totalmente d'accordo
Normalmente ricevo direttive ed istruzioni chiare sull'attività che devo svolgere	totalmente in disaccordo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	totalmente d'accordo
Mi trovo bene a lavorare nella mia struttura/unità operativa/ufficio	totalmente in disaccordo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	totalmente d'accordo

Dei seguenti aspetti scegli i tre che ritiene più importanti (max 3 risposte)

- Avere buoni rapporti con i colleghi
- Avere buoni rapporti con i miei superiori
- Essere coinvolto nell'organizzazione del mio lavoro
- Ricevere una formazione adeguata per la mia attività
- Svolgere un lavoro che corrisponda alle mie aspirazioni
- Sapere che il mio impegno è riconosciuto
- Avere delle responsabilità e poter prendere delle iniziative
- Avere uno stipendio adeguato
- Avere opportunità di promozione o di sviluppo di carriera

Fig. 6 – La pagina web con alcuni items del questionario

L'utilizzo di questa metodologia permette di ridurre notevolmente sia gli errori di trascrizione dei tradizionali questionari cartacei, sia i tempi di elaborazione poiché i dati immessi sono immediatamente disponibili in formato elettronico e pronti per le successive elaborazioni. In particolare il software permette l'esportazione del *dataset* costituito dalle risposte fornite dagli operatori in diversi formati: excel, xml, sql, csv. L'utilizzo di questa tecnologia consente di ridurre ad una percentuale trascurabile gli errori di inserimento.

Gli indicatori utilizzati per la **valutazione del clima organizzativo** nell'esperienza della sanità Toscana sono stati costruiti attraverso lo studio di variabili che si ricompongono in tre macroaree principali:

- **la comunicazione e l'informazione** comprende l'approfondimento delle tematiche relative alle modalità con cui le diverse tipologie di informazioni circolano all'interno ed all'esterno dell'azienda. Il sistema e il grado di diffusione di notizie come i risultati aziendali o la possibilità di accedere ad informazioni che chiariscono gli obiettivi da raggiungere, sono il tessuto connettivo dell'organizzazione. Questo deve essere mantenuto vivo e attivo in modo da garantire il flusso d'informazioni utili al professionista per sentirsi partecipe e parte di un organismo complesso come l'azienda;
- la macroarea relativa al **superiore gerarchico** si focalizza sia sulle dinamiche relazionali interne al sistema che sull'analisi delle variabili che influenzano il sistema delle

- decisioni, ovvero le modalità concrete con cui le decisioni vengono prese: si misura il livello di accentramento-decentramento, l'intensità del coinvolgimento e i meccanismi di partecipazione, i feed-back sul proprio lavoro, la partecipazione, l'intensità e la diffusione con cui vengono affrontati e discussi i problemi;
- infine la macroarea **sull'azienda** indaga le modalità con cui si sviluppano i principali processi lavorativi e il proprio percorso formativo personale. Si tratta di capire quanto l'azienda incoraggia il cambiamento e si fa promotrice di azioni in grado di assecondare il modificarsi del contesto in cui opera. Le variabili riguardano le percezioni sugli aspetti strutturali e organizzativi e le questioni attinenti la formazione e lo sviluppo delle competenze tra i dipendenti. Si cerca di comprendere meglio il "contenuto del lavoro" e la "ricchezza" insita nelle funzioni svolte all'interno dei processi lavorativi. Questo si traduce in una valutazione anche del livello di qualità dell'output dell'azienda e dello stato di salute dell'organizzazione.

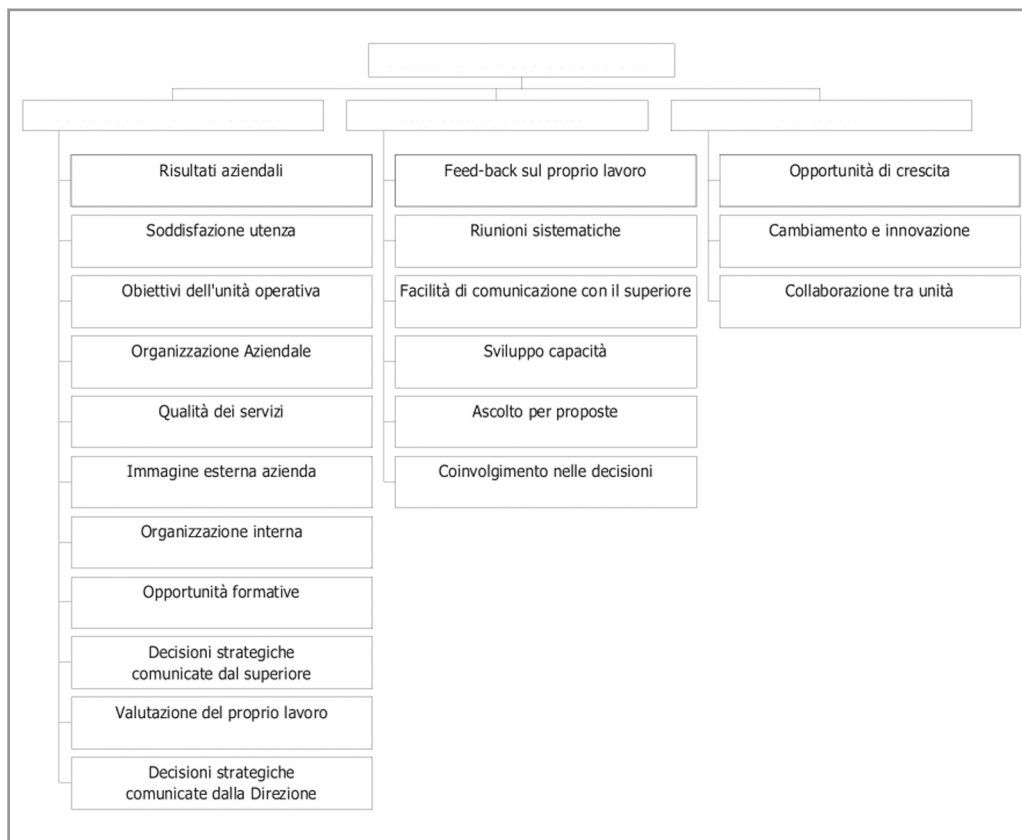


Fig. 7 - Tematiche questionario clima interno sanità Toscana

Nella figura n. 7 sono rappresentate le tematiche affrontate dalle diverse domande del questionario somministrato ai dipendenti delle aziende sanitarie toscane. I risultati emersi e valutazione possono essere approfonditi sul Report Sanità Toscana scaricabile su internet al link <http://meslab.sssup.it/> nella sezione "Valutazione" oppure scaricabile all'indirizzo <http://www.valutazione-sanitatoscana.sssup.it/>.

I commi successivi dell'articolo 14 sono dedicati alla composizione di questo Organismo di valutazione indipendente. Questo viene definito "monocratico" (comma 7) ovvero collegiale, composto da tre membri con elevata professionalità e competenza nel campo del management delle pubbliche amministrazioni che non abbiano avuto incarichi di consulenza o collaborazione con suddette amministrazioni nel triennio precedente (comma 8).

L'Organismo indipendente di valutazione si avvale di una struttura tecnica (commi 9, 10 e 11) permanente per la valutazione, coordinata da un responsabile con elevata competenza sul tema, che andrà a sostituire le attuali strutture di controllo interno, senza quindi ulteriori oneri per la finanza pubblica.

Certamente per poter prevedere che questa struttura sia in grado effettivamente di supportare l'Organismo indipendente di valutazione (che sostituisce il nucleo di valutazione) sarà necessario prevedere dei percorsi formativi adeguati che permettano al personale di acquisire le competenze e le metodologie necessarie per allargare lo spettro dei processi di misurazione fino ad oggi monitorati. L'ambito di azione infatti si amplierà e dovrà considerare non solo la dimensione del controllo interno ma anche la valutazione della soddisfazione dell'utenza, le indagini di clima, la qualità dei servizi erogati, i tempi di attesa ecc.

Infine nell'articolo 15 del decreto si definiscono le responsabilità dell'Organo di indirizzo politico amministrativo. In primo luogo (comma 1) tra queste la promozione della cultura della responsabilità, quindi (comma 2) la conduzione di tutto il ciclo di gestione della *performance* in quanto ad esso spetta l'emanazione delle direttive sugli indirizzi strategici dell'amministrazione, quindi la definizione del Piano e della Relazione annuale, la verifica dei risultati conseguiti nell'esercizio ed infine la definizione del Programma triennale per la Trasparenza (trattato nell'articolo 11).

L'articolo 16 specifica che anche gli enti locali e le regioni dovranno adeguare i propri ordinamenti ai principi della legge ed in particolare considerare gli artt. 3, 4, 5 comma 2, 7, 9, e 15 comma 1. In questi articoli sono sintetizzati i punti cardine del Decreto ossia i principi di riferimento, il ciclo di gestione della *performance*, i soggetti coinvolti e gli ambiti della valutazione. Per effettuare tale adeguamento della disciplina regionale e locale nel terzo comma viene concesso un periodo temporale fino al 31 dicembre 2010 decorso il quale, in assenza di specifiche locali, si applicano direttamente le disposizioni previste dal decreto.

Sempre in questo articolo al comma 1 si prevede infine che sia enti locali che regioni, comprendendo anche i soggetti che compongono il servizio sanitario nazionale, applichino direttamente le disposizioni dell'art. 11 commi 1 e 3 relativi alla trasparenza, intesa come accessibilità totale, di tutte le informazioni e i dati relativi all'operato dell'Amministrazione e al ciclo della gestione della *performance*.

Le novità in sintesi

- Nella costruzione del sistema di valutazione della *performance* uno degli aspetti fondamentali è che sia fondato sulla condivisione come condizione "sine qua non": per l'attivazione dei processi di apprendimento per modificare i comportamenti.
- Le amministrazioni pubbliche devono evitare di cadere in alcune trappole quali la numerosità degli indicatori. È inoltre frequente prediligere la precisione a scapito della tempestività, la carenza di incisività; la manipolazione dei dati al fine di ottenere una *performance* più elevata; la complessità della rappresentazione della reportistica e del linguaggio.
- Le resistenze alla valutazione, sempre presenti, per essere superate hanno bisogno di grande coerenza politica e di continuità.

9.7 Alcune considerazioni di sintesi

In conclusione può essere utile ricordare sinteticamente quali sono gli aspetti fondamentali da considerare nella costruzione del sistema di valutazione della *performance* onde evitare fallimenti ed insuccessi. Un primo punto che appare importante sottolineare, per garantire il successo del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, è che questo sia fondato sulla **condivisione** come condizione “*sine qua non*”.

Le organizzazioni pubbliche sono sistemi complessi con elevati livelli di professionalità. Tutte le componenti sono chiamate a dare il loro contributo per condividere le regole del gioco e i criteri con cui saranno valutati, perché altrimenti non lavoreranno per poter cambiare i comportamenti e per migliorare i risultati³⁵. Quindi, condivisione dei criteri, valutazione dei risultati, attivazione dei processi di apprendimento per modificare i comportamenti. Un sistema di valutazione infatti funziona nella misura in cui è in grado di incidere e modificare i comportamenti.

La condivisione deve essere raggiunta prima di avere le misure in mano, altrimenti potranno attivarsi resistenze dovute alla conoscenza del proprio posizionamento nella valutazione dei risultati conseguiti.

Sempre nella definizione della “struttura” del sistema di misurazione e valutazione della *performance* da adottare le amministrazioni pubbliche devono anche cercare di evitare alcune “trappole”. La prima è la **numerosità degli indicatori**. Molto spesso si parte con pochi numeri e si finisce con una montagna di misure. Si costruiscono batterie enormi di indicatori aggiungendo numeri a numeri con un processo che potrebbe non finire mai portando così alla difficoltà di capire dove porre attenzione³⁶.

La pubblica amministrazione nei suoi diversi ambiti è talmente complessa che si potrebbero individuare benissimo migliaia di indicatori e non essere ancora soddisfatti e certamente rimanere senza “focus”, ossia senza la capacità di capire se ciò che è veramente importante, ciò che può fare la differenza per rispondere ai bisogni dei cittadini, è stato conseguito.

Un'altra trappola abbastanza frequente è **prediligere la precisione a scapito della tempestività**. Il dato non appare mai sufficientemente completo, si ha paura di dover successivamente correggere il tiro e quindi si preferisce avere tutte le possibili assicurazioni del caso prima di pubblicare le informazioni a scapito della tempestività degli interventi di revisione della strategia adottata. Questo è un aspetto veramente critico. Le informazioni di cui i cittadini e gli amministratori pubblici dispongono a livello nazionale sono vecchi, inutili per impostare le strategie future. Siamo nel 2009 e molti dei dati di cui si dispone a livello nazionale risalgono al 2006 se non addirittura al 2005. Non servono ad orientare la gestione. Ogni interlocutore può considerarli superficialmente contando su un cambiamento della situazione che forse nel frattempo nemmeno si è effettivamente modificata ma che la mancanza di dati rende credibile.

Allora è meglio il dato più tempestivo e meno preciso. Il sistema imparerà a renderlo preciso nel tempo, mediante l'utilizzo sistematico.

Un'altra possibile criticità è la **carezza di incisività**, dovuta spesso, pur in presenza di misurazioni corrette, all'assenza della fase valutativa vera e propria. Nel momento stesso in cui si valuta un fenomeno, ci si assume precise responsabilità in quanto si definisce ciò che è accettabile e che cosa non è accettabile. Se infatti si misura un fenomeno

³⁵ Abernethy, Stoelwinder (1995), *The role of professional control in management complex organizations Accounting*, “Organizations and Society”, vol. 20 (1), pp. 1-17.

³⁶ Simon, (1971), *Computers, Communications and the Public Interest*, Martin Greenberger ed., The Johns Hopkins Press, pp. 40-41.

ma non si definisce chiaramente gli ambiti in cui si ritiene adeguato il risultato, soddisfacente o, al contrario, insoddisfacente, questa misurazione risulta scarsamente incisiva nella gestione. Il messaggio non arriva fino in fondo, permette ancora ambiti di vaghezza che facilitano la creazione di alibi e possibili fraintendimenti di linguaggio.

Un'altra trappola da evitare è il **gaming** ossia la manipolazione dei dati³⁷ al fine di ottenere una *performance* più elevata. Come si fa a evitare? Certamente è importante operare sui processi di controllo dei flussi informativi, lasciando a un soggetto terzo il compito dell'elaborazione dei dati, ma soprattutto il fenomeno si combatte mediante la sistematica pubblicazione dei dati. Rendere noti i risultati permette di attivare un controllo non tanto dal pubblico ma dalla comunità dei professionisti di appartenenza innescando il meccanismo del "controllo sociale" tipico del clan³⁸. Questi sono i veri controllori dei dati, capaci di individuare facilmente se un buon risultato si basa su elevata professionalità e capacità dell'organizzazione. L'esperienza della Regione Toscana nell'ambito del sistema di valutazione della sanità in merito è significativa: i pochissimi casi in cui sono stati registrate *performance* a rischio di inattendibilità sono stati gli stessi responsabili delle unità a cui questi si riferivano a chiedere di sospendere la valutazione a meno che questa non corrispondesse a un effettivo processo di profonda riorganizzazione e cambiamento³⁹. Non è facile infatti sostenere tra pari interventi che nella realtà non sono stati fatti o risultati non raggiunti, soprattutto in termini gestionali. La reputazione rimane il tesoro di maggiore rilevanza.

Ancora un'ulteriore trappola per la valutazione è l'adozione di metodologie non rigorose che rendono poco credibili i dati prodotti. Soprattutto se i parametri sono calcolati in benchmarking per garantire la confrontabilità dei risultati è fondamentale che siano adottati gli stessi criteri e le medesime metodologie. Il tema si pone in particolare per la valutazione della soddisfazione e dell'esperienza degli utenti dei servizi pubblici. In molte realtà queste indagini già da tempo sono realizzate ma troppo spesso si tratta di questionari "home made", senza validazione scientifica e utilizzati senza attenzione alle modalità di somministrazione che possono completamente invalidare lo strumento.

Un ultimo punto da evitare è la **complessità** della rappresentazione della reportistica e del linguaggio. Il vizio degli addetti ai lavori è di fare le cose troppo complicate; troppo complicate per facilitare la condivisione dello strumento che deve essere capito e per questo deve essere molto semplice⁴⁰.

Molte organizzazioni pubbliche e private hanno implementato dei sistemi molto sofisticati di **balanced scorecard** costruiti con grande accuratezza, ma spesso inutilizzabili come sistemi di linguaggio interno all'organizzazione perché troppo complicati. Sistemi di **balanced scorecard** necessitano di anni per progettarli e anni per implementarli e alimentarli con i dati ma rischiano, se troppo complessi nella reportistica, di non essere utilizzati quali supporto corrente ai processi decisionali gestionali⁴¹.

Infine si dovrà fare attenzione **alle resistenze alla valutazione** che sono presenti in tutti i contesti ed anche dove la cultura organizzativa si è modificata accettando la valuta-

³⁷ Bevan, Hood (2006a), *What's measured is What Matters: Targets and gaming in the English public health care system*, in «Public Administration», vol. 84.

Bevan, Hood (2006 b), *Have targets improved performance in the English NHS?*, in «British Medical Journal», n. 332.

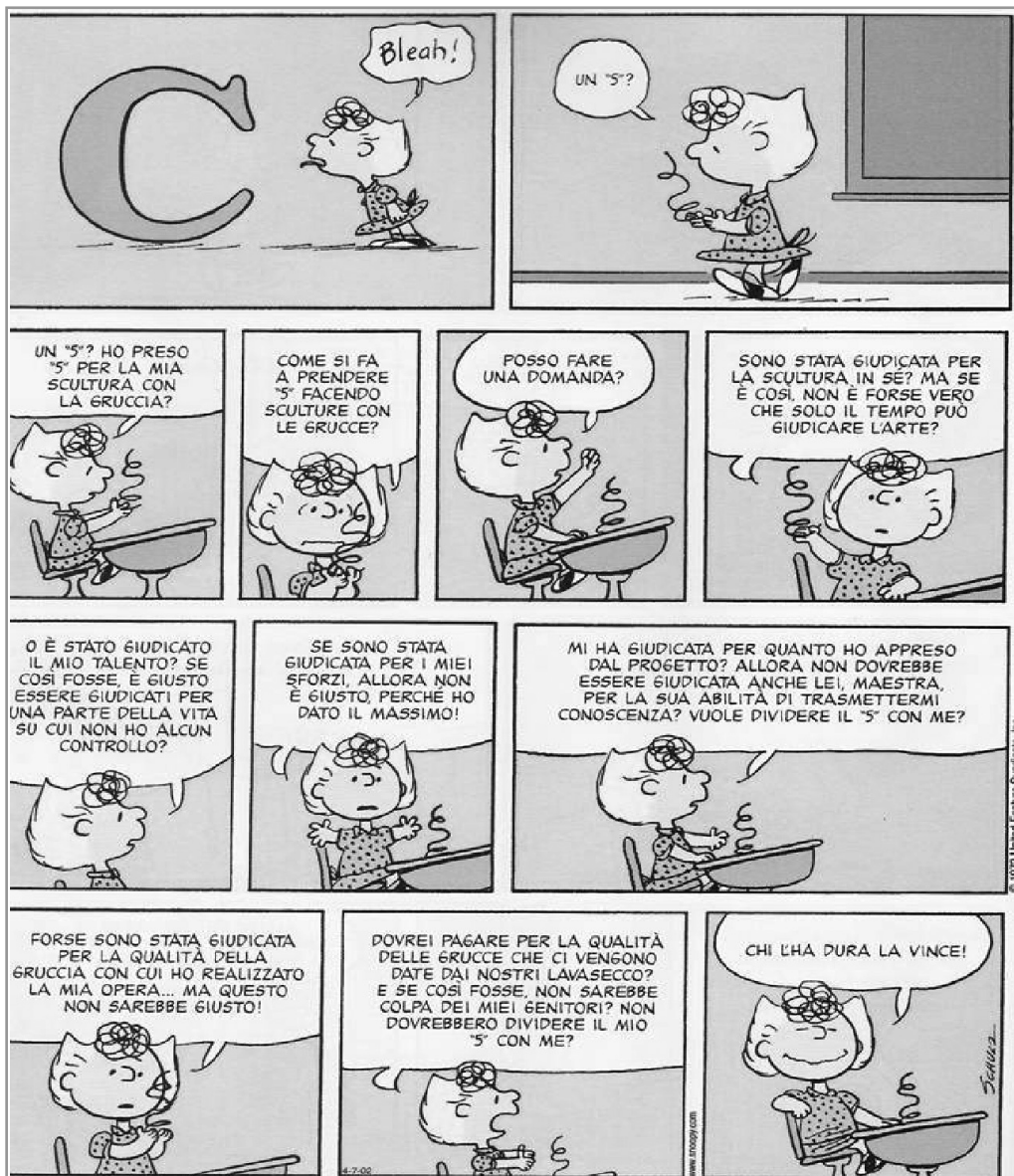
³⁸ Ouchi (1979), *A conceptual framework for the design of Organizational Control Mechanism*, in «Science», vol. 25, n. 9.

³⁹ Nuti, Vainieri, Bonini (2008b), *Managing gaming phenomena in the Tuscan performance evaluation system*, paper presentato al 23° PCSI Conference, Lisbona 8-12 dicembre 2008.

⁴⁰ Aidemark (2001), *The meaning of balanced scorecards in the healthcare organization* in «Financial Accountability & Management», vol. 17 (1), pp. 23-40.

⁴¹ Busco, Riccaboni, Saviotti (2007), *Governance, strategia e misurazione della performance*, Knowità.

zione come un meccanismo permanente di apprendimento. Le resistenze permangono, sono inevitabili. Per essere superate hanno bisogno di grande coerenza politica e di continuità. Anche quando sembrano debellate le resistenze ciclicamente si ripresentano perché fanno parte della difficoltà umana a mettersi in discussione, ad accettare un riscontro sul proprio operato che non sempre rende giustizia dello sforzo ed impegno sostenuto. La vignetta di Sally (figura 5) che ha preso una nota negativa nel suo compito e che ricerca una serie di giustificazioni, tutte plausibili, per evitare di affrontare il problema dello scarso risultato conseguito è assai esemplificativa dei processi che spesso avvengono nelle organizzazioni pubbliche.



Riferimenti bibliografici

- Abernethy, Stoelwinder (1995), *The role of professional control in management complex organizations Accounting*, "Organizations and Society", vol. 20 (1), pp. 1-17.
- Aidemark (2001), *The meaning of balanced scorecards in the healthcare organization*, "Financial Accountability & Management", vol. 17 (1), pp. 23-40.
- AIROLDI (1980), *I sistemi operativi*, Milano, Giuffrè.
- AMIGONI (1979), *Sistemi di controllo direzionale*, Milano, Giuffrè.
- ANDREWS, BOYNE, WALKER (2006a), *Strategy content and organizational performance: an empirical evaluation*, in «Public Administration Review», n. 66, pp. 52-63.
- ANTHONY, YOUNG (1992), *Controllo di gestione per il settore no-profit*, McGraw Hill, Milano
- ATKINSON, WATERHOUSE, WELLS (1997), *A Stakeholder Approach to Strategic performance Measurement*, in «MIT Sloan Management Review», vol. 38, n. 3, pp. 25-37.
- BANCHIERI (2005), *Confronti pratiche di Benchmark nella sanità pubblica italiana*, Roma, IEP.
- BARRETTA, VAGNONI (2004), *il benchmarking in ambito sanitario* (2005), Siena, CEDAM.
- BEVAN, HOOD (2006a), *What's measured is What Matters: Targets and gaming in the English public health care system*, in «Public Administration», vol. 84.
- BEVAN, HOOD (2006b), *Have targets improved performance in the English NHS?*, in «British Medical Journal», n. 332.
- BORGONOV (1996b), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea.
- BOYNE (2003), *Sources of public service improvement: a critical review and research agenda*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», n. 13.
- BUBBIO (1988), *I sistemi di pianificazione e controllo e i meccanismi di incentivazione: le congiunzioni*, in *Misurazioni d'Azienda*, a cura di F. Amiconi, Milano, Giuffrè.
- BUBBIO (1988), *I sistemi di pianificazione e controllo e i meccanismi di incentivazione: le congiunzioni*, in *Misurazioni d'Azienda*, a cura di F. Amiconi, Milano, Giuffrè.
- BUSCO, RICCABONI, SAVIOTTI (2007), *Governance, strategia e misurazione della performance*, Knowità.
- CAMP (1989), *Benchmarking: the search for industry best practices that lead to superior performance*, New York, Quality Resources.
- CODA (1990), *Il problema della valutazione della strategia*, in «Economia e Management», n. 12.
- CROZIER (1987), *Etat modeste, état moderne: Stratégie pour un autre changement*, Paris, Fayard.
- FARNETI (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Torino, Giappichelli.
- FLAMHOLTZ (1979), *Organizational Control Systems as a Managerial Tool*, in "California Managerial Review", vol. 22, n. 2, pp. 50-59.
- FOWLER (1988), *Survey research methods*. Vol. 1, London, Sage.
- GILBERT, ANDRAULT (1984), *Controler la gestion ou evaluer les politiques?*, Paris, Printemps.
- GREVE (2003), *Organizational learning from performance feedback*, Cambridge, Cambridge Press.
- GROVES (1989), *Survey errors and survey costs*, New York, Wiley and Sons.
- HORNGREN, FOSTER, DATAR (1998), *Contabilità per la direzione, strumenti e processi per l'impresa competitiva*, Torino, Utet.
- ICHINO (2003), *Il contratto di lavoro, sull'assenteismo abusivo e i relativi rimedi*. Vol. III, Milano, Giuffrè.
- ICHINO (2007), *Exit e Voice per rompere il circolo vizioso dell'irresponsabilità delle amministrazioni pubbliche*, in «Iustitia», pp. 229-234.
- LEIBFRIED, McNAIR (1992), *Benchmarking. A Tool for Continuous Improvement*, Harper Business, Harper Collins.
- LIBERG, KASPRZYK (1991), *Data collection methods and measurement error: an overview*, in P. Biemer et al., *Measurement error in surveys*, New York, Wiley and Sons, pp. 237-257.
- KELMAN (2006), *Review of "The Oxford Handbook of Public Management"*, in «Academy of Management Review», vol. 31, n. 4, pp. 1094-1108.
- MAYNE, Zapico-Goñi (1997), *Effective performance Monitoring: A Necessary Condition for Public Sector Reform* in J. Mayne. & E. Zapico-Goñi (Eds.) «Monitoring performance in the public sector». (pp.3- 29) New Jersey: Transaction Publishers
- NORMANN (1984), *Service management. Strategy and leadership in Service Business*, New York, Wiley.
- NUTI (1996), *Orientamento al cliente e sistemi di programmazione e controllo*, in *L'impresa Enel, sistemi di gestione e logiche manageriali per una pubblica utilità del futuro*, a cura di M. Mazzoleni, M. Meneguzzo, Milano, Il Sole 24 ore, pp. 267-280.
- NUTI, MACCHIA (2005), *The employees point of view in the performance measurement system in Tuscany health authorities* in Tartaglia R., Albolino S., Bellandi T., Bagnara S. (a cura di) *Healthcare Systems Ergonomics and Patient Safety*, Taylor & Francis.
- NUTI (2007), *Il sistema di valutazione della performance della sanità toscana – Report 2006*, Edizioni ETS, Pisa.
- NUTI (2007), *Misurazione della performance in sanità: il sistema adottato dalla Regione Toscana*, in *Governance, Strategia e Misurazione delle Performance. Le nuove frontiere della Balanced Scorecard*, a cura di C. BUSCO et al., Arezzo, Knowità, pp. 521-545.
- NUTI (2008), *La valutazione della performance in Sanità*, Edizione Il Mulino, Bologna.

(segue)

NUTI, VAINIERI, BONINI (2008b), *Managing gaming phenomena in the Tuscan performance evaluation system*, paper presentato al 23° PCSI Conference, Lisbona 8-12 dicembre 2008.

Nuti (2009), *Il sistema di valutazione della performance della sanità toscana – Report 2008*, Edizioni ETS, Pisa.

OUCHI (1979), *A conceptual framework for the design of Organizational Control Mechanism*, in «Science», vol. 25, n. 9.

SIMON, (1971), *Computers, Communications and the Public Interest*, Martin Greenberger ed., The Johns Hopkins Press, pp. 40-41.

SIMON, SMITHBURG, THOMPSON (1950), *Public Administration*, New York, Alfred A. Knopf.

TAGIURI (1968), *The concept of organizational climate*, in Tagiuri R., Litwin G.H., *Organizational climate: explorations of a concept*, Cambridge, Harvard University.

TARDIOLA (2006), *Per una public review. Sulla PA la valutazione è possibile: purché si apra al confronto con l'esterno*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», n. 6, pp. 1357-1382.

VAGNONI, PERITI (2007), *Efficienti perché pubblici. Organizzare il cambiamento nell'università pubblica: il caso dell'Ateneo di Ferrara*, Roma, Carocci.

VEDUNG (1997), *Public policy and Program evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers.

VASELLI, FILIPPETTI, SPIZZICHINO (2005), *Misurare la performance del sistema sanitario*, Il pensiero Scientifico Editore.

WEIMER, GORMELEY (1999), *Organizational Report Cards*, Cambridge (MA), Harvard University Press.

WHOLEY, NEWCOMER (1997), *Clarifying Goals, reporting results*, in «New directions for Evaluation», vol. 75, pp. 145-149.

