



Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche

Delibera n. 89/2010 - Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).

PREMESSA

La presente delibera è adottata, ai sensi degli articoli 13, comma 6, lett. d) e 30 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (di seguito decreto), all'esito dell'esame delle osservazioni pervenute con riferimento al precedente testo "Indirizzi – sottoposti a consultazione - in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*".

Questa delibera si concentra sulla misurazione della *performance* a livello organizzativo di cui all'articolo 8 del decreto.

La misurazione della *performance* organizzativa è un presupposto indispensabile per una compiuta valutazione della *performance* sia organizzativa che individuale. Tali attività si collocano nel più ampio ambito del ciclo di gestione della *performance* tra la fase della pianificazione degli obiettivi (Piano della *performance*) e quella relativa alla rendicontazione (Relazione sulla *performance*).

La Commissione si riserva, pertanto, di fornire ulteriori indirizzi e documentazione di supporto operativo, con riferimento alla misurazione e valutazione della *performance* individuale di cui all'articolo 9 del decreto, ai modelli per la valutazione organizzativa, nonché alle modalità di adozione del Piano e della Relazione sulla *performance*.

In ogni caso, le amministrazioni sono tenute ad adottare i Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* entro il 30 settembre 2010 - in coerenza con il decreto, nonché secondo gli indirizzi contenuti nella presente delibera e le ulteriori indicazioni della Commissione - in modo tale da assicurarne l'operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011.

Questa delibera, in considerazione delle diverse caratteristiche delle amministrazioni, utilizza una terminologia e un metodo idonei ad essere adottati in una pluralità di contesti. Indicazioni pratiche

su come procedere nell'implementazione dei Sistemi di misurazione sono fornite anche attraverso strumenti generali utili allo sviluppo di indicatori di *performance* con riferimento agli ambiti di cui all'articolo 8 del decreto (ed, in particolare, all'*outcome*), tenendo conto dei diversi profili di maturità dei sistemi adottati.

I Sistemi di misurazione della *performance* sono strumenti essenziali per il miglioramento dei servizi pubblici e, se appropriatamente sviluppati e implementati, possono svolgere un ruolo fondamentale nella definizione e nel raggiungimento degli obiettivi strategici, nell'allineamento alle migliori pratiche in tema di comportamenti, attitudini e *performance* organizzative.

I Sistemi di misurazione assumono un carattere ancora più rilevante in situazioni di ciclo economico negativo, a fronte del quale il legislatore ha assunto le misure urgenti previste nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78. Tali misure, infatti, richiedono l'effettiva implementazione di un Sistema di misurazione della *performance* per almeno due ordini di ragioni: la prima relativa alla soddisfazione delle esigenze dei cittadini e la seconda relativa alla migliore capacità di scelta e di selezione da parte delle autorità competenti in ordine all'allocazione delle risorse. Quanto al primo profilo, il Sistema di misurazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni deve essere orientato principalmente al cittadino; la soddisfazione e il coinvolgimento del cittadino costituiscono, infatti, il vero motore dei processi di miglioramento e innovazione. Quanto al secondo profilo, la misurazione della *performance* consente di migliorare l'allocazione delle risorse fra le diverse strutture, premiando quelle virtuose e di eccellenza e riducendo gli sprechi e le inefficienze.

Per questo motivo, la presente delibera si concentra sul concetto di *outcome* ovvero sul valore pubblico prodotto dalle amministrazioni nell'erogazione dei servizi per la collettività.

La rilevanza dell'approccio basato sull'*outcome* risulta evidente anche dall'analisi comparata di esperienze estere ed italiane [33, 34, 36]. Innanzitutto, le pratiche utilizzate in Italia risultano alquanto distanti dagli approcci adottati nei Paesi considerati, sia per appropriatezza che per sofisticazione: questo evidenzia la necessità, al fine di migliorare la produttività e l'efficacia nel settore pubblico, di aggiornare ed estendere le metodologie secondo gli indirizzi di questa delibera. Inoltre, le esperienze maturate in vari Paesi dimostrano come i Sistemi di misurazione della *performance* possano essere introdotti con successo anche in periodi di recessione economica, perché risulta valorizzata la loro capacità di concentrare gli sforzi e di selezionare le soluzioni più efficienti.

La possibilità di implementare efficaci Sistemi di misurazione della *performance* dipende non solo

dai sistemi in quanto tali, ma anche, e soprattutto, da elementi organizzativi, quali la *leadership* – incaricata di promuovere e supportare il cambiamento – e la cultura organizzativa dei dipendenti pubblici, orientata al miglioramento continuo dei servizi. Adeguati strumenti di supporto (ad es. sistemi informativi e informatici) concorreranno poi all’effettiva analisi, utilizzo e rappresentazione dei dati raccolti attraverso il Sistema di misurazione.

La presente delibera si articola nelle seguenti sezioni:

- 1–quadro normativo di riferimento;
- 2–elementi di base dei Sistemi di misurazione;
- 3–modelli di Sistemi di misurazione esistenti;
- 4–requisiti minimi per lo sviluppo dei Sistemi di misurazione;
- 5–fasi di maturità dei sistemi con le quali le singole amministrazioni possono confrontarsi in ottica evolutiva;
- 6–modalità di raccordo e integrazione dei Sistemi di misurazione con i sistemi di controllo esistenti e con il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio.

Inoltre, in appendice sono riportati un elenco di parole chiave, volto a chiarire la terminologia adottata e teso ad evitare ambiguità nell’uso dei vari termini, nonché le fonti utilizzate (documenti, manuali, monografie, atti di convegno, rapporti). Al fine di sostanziare le conclusioni contenute nella presente delibera e di supportare le amministrazioni nello sviluppo dei Sistemi di misurazione della *performance*, si rinvia a due documenti di approfondimento. L’intero materiale utilizzato verrà costantemente aggiornato nell’ambito di un’apposita sezione del sito istituzionale www.civit.it.

L’utilizzo del formato elettronico della presente delibera consente l’apertura di alcuni collegamenti ipertestuali alla documentazione di altri Paesi, in lingua inglese o francese.

Sul sito istituzionale, sotto la sezione “approfondimenti delibere”, è inoltre pubblicato un calendario degli adempimenti relativi al ciclo di programmazione previsti dal D. Lgs. n. 150/2009, dal D. Lgs. n. 286/1999, dalla L. n. 196/2009 e dal D.P.R. n. 97/2003.

La previsione di un’attività di accompagnamento consentirà una migliore attuazione e monitoraggio delle criticità e degli sviluppi del processo.

INDICE

1	Quadro normativo di riferimento	5
2	Elementi costitutivi dei Sistemi di misurazione.....	7
3	Esempi di modelli di misurazione esistenti	9
4	Sviluppo del Sistema di misurazione della <i>performance</i>	12
4.1	I requisiti minimi del Sistema di misurazione della <i>performance</i>	12
4.2	Schemi di sviluppo di indicatori e <i>target</i>	14
4.3	Ambiti di misurazione della <i>performance</i> organizzativa.....	17
4.4.	Approfondimento sull' <i>outcome</i>	18
4.5	Individuare l' <i>outcome</i> e le sue variabili chiave	21
4.6	La valutazione degli indicatori di <i>outcome</i>	24
5	Fasi di maturità dei Sistemi di misurazione	25
6	Modalità di raccordo con i cicli esistenti.....	28
	Appendice A: parole chiave	30
	Appendice B: materiale utilizzato.....	33
	Approfondimento 1: analisi delle esperienze estere e delle pratiche della pubblica amministrazione centrale italiana.....	37
	Approfondimento 2: confronto internazionale sulla strutturazione di obiettivi ed indicatori per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	58

1 Quadro normativo di riferimento

La presente delibera trova applicazione immediata per i ministeri, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, con esclusione dell’Agenzia del Demanio e gli enti pubblici non economici nazionali. Costituisce linea guida per l’adeguamento degli ordinamenti di regioni, enti locali ed amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, da realizzarsi entro il 31 dicembre 2010.

Il sistema è adottato dalle pubbliche amministrazioni con apposito provvedimento ai sensi dell’articolo 7, comma 1, del decreto, e deve essere pubblicato sul sito istituzionale nonché trasmesso alla Commissione.

In sede di prima attuazione del decreto, il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (di seguito sistema) è definito dagli Organismi indipendenti di valutazione (di seguito OIV) secondo gli indirizzi della presente delibera entro il 30 settembre 2010, in modo tale da assicurarne l’operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011 (articolo 30, comma 3, del decreto).

La definizione del sistema rientra, infatti, nella competenza degli OIV ai sensi sia dell’articolo 30, comma 3, ove è previsto espressamente, sia dell’articolo 7, comma 2, del decreto. Quest’ultima disposizione normativa prevede che l’attività di misurazione e valutazione della *performance* sia svolta, innanzitutto, dagli OIV, riconoscendo in capo a tali organismi la titolarità di tale funzione in via generale. Questa disposizione scioglie, pertanto, le perplessità rappresentate in ordine all’esistenza di una competenza “permanente” dell’OIV nella definizione del sistema.

L’adozione in via formale del sistema spetta invece all’organo di indirizzo politico-amministrativo, che lo adotta con apposito provvedimento ai sensi del citato articolo 7, comma 1, del decreto.

In conformità agli articoli 7, comma 2, e 9 del decreto, la funzione di misurazione e valutazione della *performance*, con il coordinamento della Commissione, è svolta:

- dagli OIV, cui compete la misurazione e la valutazione della *performance* organizzativa nel suo complesso, nonché la proposta all’organo di indirizzo politico-amministrativo della valutazione individuale esclusivamente dei dirigenti di vertice ai sensi dell’articolo 14, comma 4, lett. e) del decreto;
- dai dirigenti di livello generale, cui compete la misurazione e la valutazione della *performance* individuale dei dirigenti di livello non generale e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità;
- dai dirigenti di livello non generale cui compete la misurazione e la valutazione della *performance* individuale del personale.

Il sistema si inserisce nell’ambito del ciclo di gestione della *performance* articolato, secondo l’articolo 4, comma 2, del decreto, nelle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l’allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;

- d) misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Gli OIV monitorano il funzionamento complessivo del sistema e, a tal fine, elaborano una relazione annuale sullo stato dello stesso, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lett. a), del decreto.

Ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del decreto, il sistema individua:

1. le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della *performance*;
2. le procedure di conciliazione relative all'applicazione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*;
3. le modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti;
4. le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

Relativamente alla *performance* organizzativa, l'articolo 8 del decreto individua gli ambiti che devono essere contenuti nel sistema:

- a. l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- b. l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli *standard* qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c. la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- d. la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e. lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- f. l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento e alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g. la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h. il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Come indicato in premessa, questa delibera si concentra sulla misurazione della *performance* a livello organizzativo.

2 Elementi costitutivi dei Sistemi di misurazione

Performance è un concetto centrale nel decreto che può assumere una pluralità di significati. Nel contesto del decreto, la *performance* è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Pertanto, il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione e, come tale, si presta ad essere misurata e gestita.

Nella presente delibera, quindi, verranno esaminati e chiariti tramite esempi (cfr. Approfondimento 1 e 2) aspetti legati al processo, ai risultati e alle forme di comunicazione e coinvolgimento degli *stakeholder*.

Nel decreto la misurazione della *performance* è utilizzata come elemento fondamentale per il miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei servizi pubblici. La misurazione della *performance* è essenzialmente un processo empirico e formalizzato, che mira ad ottenere ed esprimere informazioni descrittive delle proprietà di un oggetto tangibile o intangibile (ad es. un processo, un'attività, un gruppo di persone) [1]. Per effettuare la misurazione della *performance*, un'organizzazione deve dotarsi di un sistema che svolga le funzioni fondamentali di acquisizione, analisi e rappresentazione di informazioni. Se appropriatamente sviluppato, un Sistema di misurazione può rendere un'organizzazione capace di:

- migliorare, una volta a regime, il sistema di individuazione e comunicazione dei propri obiettivi;
- verificare che gli obiettivi siano stati conseguiti;
- informare e guidare i processi decisionali;
- gestire più efficacemente sia le risorse che i processi organizzativi;
- influenzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui;
- rafforzare l'*accountability* e le responsabilità a diversi livelli gerarchici;
- incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo [2, 7].

Un fattore fondamentale per l'uso efficace di un Sistema di misurazione della *performance* è il legame che deve sussistere tra il sistema e gli obiettivi. Questo aspetto ha infatti importanti implicazioni per quanto riguarda:

- la tipologia e varietà di decisioni prese a livello strategico [8];
- la completezza delle informazioni disponibili a livello di vertice politico-amministrativo [8];
- la comprensione da parte dei dirigenti di obiettivi a livello organizzativo e *target*, dei processi essenziali per il conseguimento di questi obiettivi e del ruolo che i dirigenti stessi svolgono all'interno dell'organizzazione [9].

Un Sistema di misurazione della *performance* si compone di tre elementi fondamentali:

1. indicatori;
2. *target*;
3. infrastruttura di supporto e processi.

Un indicatore di *performance* è lo strumento che rende possibile l'attività di acquisizione di informazioni. Affinché il processo di misurazione sia rilevante, gli indicatori devono essere collegati ad obiettivi e devono puntare a generare risultati adeguati a questi obiettivi e non valori 'ideali' o a valori 'veri' [1]. Allo stesso tempo, il processo di misurazione deve essere trasparente e tendenzialmente replicabile; per questo gli indicatori devono essere strutturati considerando varie dimensioni [33, 34]. Queste ultime fanno riferimento, in particolare, agli ambiti individuati dall'articolo 8 del decreto. A tal fine la Commissione fornirà, come evidenziato in premessa, ulteriore documentazione tecnica di supporto alla costruzione di Sistemi di misurazione e valutazione secondo la logica multidimensionale di cui all'articolo 8 del decreto.

Un *target* è il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere, ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo [10]. Tipicamente questo valore è espresso in termini di livello di rendimento entro uno specifico intervallo temporale. L'effetto positivo di fissare *target* rispetto ai risultati operativi è ampiamente documentato nella letteratura psicologica e manageriale [10, 11]. Questo principalmente perchè l'introduzione di un *target* rappresenta un meccanismo molto efficace per monitorare, valutare e modificare i comportamenti; ancor più, attraverso un *target* si può dare un indirizzo ed uno stimolo al miglioramento. Affinché questo avvenga, però, è necessario che:

- il *target* sia ambizioso, ma realistico;
- il *target* sia quantificabile e misurabile;
- i soggetti incaricati di ottenerlo abbiano abilità e competenze sufficienti e che i processi sottostanti rendano il *target* effettivamente raggiungibile;
- siano presenti meccanismi di retroazione per dimostrare i progressi ottenuti rispetto al *target*;
- siano previste forme di riconoscimento (non necessariamente di tipo finanziario);
- ci sia supporto da parte di superiori e/o vertici organizzativi;
- il *target* sia accettato dall'individuo o dal gruppo incaricato di raggiungerlo [10].

Il terzo elemento di un Sistema di misurazione è rappresentato dall'infrastruttura di supporto e dai soggetti responsabili dei processi di acquisizione, confronto, selezione, analisi, interpretazione e diffusione dei dati, garantendone la tracciabilità. Un'infrastruttura di supporto può variare da semplici metodi manuali per la raccolta dati a sofisticati sistemi informativi, sistemi di gestione della conoscenza e procedure codificate per l'analisi e rappresentazione dei dati [12].

Per rendere i Sistemi di misurazione ancor più efficaci un'organizzazione può dotarsi di una mappa strategica, potenzialmente sviluppabile a cascata in diversi livelli organizzativi [13]. Una mappa strategica serve a collegare obiettivi a indicatori, risorse intangibili a risultati tangibili e indicatori di consuntivo a indicatori previsionali. Inoltre, può essere utilizzata come mezzo per comunicare la strategia sia all'interno dell'organizzazione, sia dall'organizzazione ai principali *stakeholder* esterni. Nell'Approfondimento 1 (si veda figura A.8) è riportato l'esempio della mappa strategica dell'Agenzia del Territorio. Nella documentazione di supporto, che verrà pubblicata sul sito istituzionale www.civit.it saranno riportati ulteriori esempi di mappe strategiche.

3 Esempi di modelli di misurazione esistenti

La finalità di questa sezione non è suggerire l'implementazione di uno specifico modello di misurazione ma, attraverso un confronto tra alcuni di essi, indirizzare verso una scelta che rifletta le esigenze specifiche di ogni organizzazione. Si tratta di modelli multidimensionali che hanno trovato sovente applicazione nel settore pubblico anche in Italia. I modelli più diffusi sono:

- 1 *Balanced Scorecard* (BSC) – probabilmente più noto, caratterizzato da un forte legame sia tra risultati, processi e risorse, nonché tra obiettivi, indicatori ed azioni [15];
- 2 *Performance Prism* - meno conosciuto della BSC, ma interessante per la prospettiva incentrata sugli *stakeholder* [16];
- 3 *Common Assessment Framework* (CAF) - utilizzato anche in alcune pubbliche amministrazioni italiane (principalmente negli enti locali) e ispirato ai sistemi di qualità (EFQM, *European Foundation for Quality Management*), si fonda sull'autovalutazione e utilizza una larga gamma di indicatori [17].

La differenza principale tra BSC e *Prism* risiede nello sviluppo della strategia, che precede l'identificazione degli indicatori: la BSC si fonda su un paradigma basato sulle risorse [18], mentre il *Prism* parte da una concezione basata sugli *stakeholder* [19, 20] dell'organizzazione.

A differenza di BSC e *Prism*, che sono primariamente dei Sistemi di misurazione strategici, il CAF è uno strumento di gestione della qualità. Il CAF si fonda sul principio che risultati eccellenti per i diversi *stakeholder* si ottengono attraverso una *leadership* che guidi politiche e strategie, nonché un'efficace gestione di personale, *partnership*, risorse e processi [17].

La tabella 3.1 confronta i tre modelli lungo le seguenti dimensioni:

1. scala (settore, organizzazione, gruppo/individuo);
2. gestione dei dati/supporto tecnologico richiesto;
3. risorse umane richieste;
4. scopo e risultati attesi (monitoraggio, reportistica, miglioramento, premialità, etc.);
5. utilizzo delle informazioni (riportate all'interno, all'esterno, utilizzabili da un osservatorio, etc.);
6. comparabilità dei dati o rappresentazione del contesto;
7. principali punti di forza e di debolezza;
8. possibile utilizzo congiunto con altri approcci.

Tabella 3.1: confronto tra *Balanced Scorecard*, *Performance Prism* e *Common Assessment Framework*

Aspetti / Modelli	<i>Balanced Scorecard</i>	<i>Performance Prism</i>	<i>Common Assessment Framework</i>
Scala	Applicabile a livello organizzativo e, a cascata, anche a livello di dipartimento, gruppo e individuo	Applicabile a livello organizzativo e, a cascata, anche a livello di dipartimento, gruppo e individuo	Applicabile a singole organizzazioni secondo un approccio olistico; in organizzazioni di grandi dimensioni anche in servizi o dipartimenti
Gestione dei dati	Richiede <i>software</i> abbastanza avanzati, utili <i>Business Intelligence</i> ed altri pacchetti <i>software</i> in organizzazioni complesse	Richiede <i>software</i> di diversa complessità, difficilmente reperibili sul mercato	Non richiede <i>software</i> sofisticati
Risorse	Consistenti, a tutti i livelli dell'organizzazione	Consistenti, soprattutto nella fase di sviluppo	Limitate, anche se coinvolgono soprattutto i vertici organizzativi
Scopo / Risultati attesi	Esecuzione della strategia, monitoraggio, valutazione risultati ottenuti vs. processi eseguiti e risorse impiegate, reportistica, miglioramento, premialità, etc.	Coinvolgimento degli <i>stakeholder</i> , monitoraggio, valutazione risultati ottenuti vs. processi eseguiti e risorse impiegate, reportistica, miglioramento, premialità, etc.	Autovalutazione in ottica di miglioramento continuo
Utilizzo informazioni	Sia interno che esterno	Sia interno che esterno, soprattutto verso gli <i>stakeholder</i> principali	Prevalentemente interno, in quanto basato sull'autovalutazione, a meno che il processo di sviluppo non preveda il coinvolgimento di certificatori esterni
Comparabilità / Contesto	Entrambi	Entrambi, anche se maggiormente legato al contesto	Legato al contesto, in quanto consente la comparabilità solo all'interno
Punti di forza e debolezza	Utilizzabile in vari modi e per diversi fini; può essere modificato a seconda delle esigenze; consente di introdurre indicatori generali e <i>standard</i> ; ampiamente utilizzato all'estero sia nel privato che nel pubblico e anche nel contesto pubblico italiano; richiede adeguate competenze; comporta il rischio che si esaurisca in un mero sforzo di <i>reporting</i>	Molto utile per coinvolgere gli <i>stakeholder</i> , nonché per comprenderne interessi e bisogni; lega esplicitamente gli indicatori alle fasi di definizione, esecuzione e revisione della strategia; richiede adeguate competenze; può enfatizzare eccessivamente il ruolo degli <i>stakeholder</i>	Facile da usare come profilo di partenza; utile per avviare e promuovere il miglioramento continuo; utilizzato molto in Italia negli enti locali; comporta il rischio che rimanga in una fase iniziale non si sviluppi in piani d'azione orientati all' <i>outcome</i>

Aspetti / Modelli	<i>Balanced Scorecard</i>	<i>Performance Prism</i>	<i>Common Assessment Framework</i>
Possibilità di utilizzo congiunto con altri approcci	Possibilità di considerare maggiormente la partecipazione degli <i>stakeholder</i> (in modo potenzialmente simile al <i>Prism</i>), spingendo la relativa prospettiva fino all'individuazione degli <i>outcome</i>	Possibilità di integrarsi con il CAF enfatizzando maggiormente il peso delle strategie basate sulle risorse interne	Possibilità di migrazione verso modelli più sofisticati che siano rivolti all'esterno

4 Sviluppo del Sistema di misurazione della *performance*

4.1 I requisiti minimi del Sistema di misurazione della *performance*

Nonostante la misurazione, nel contesto delle pubbliche amministrazioni, abbia sempre presentato profili di criticità, l'analisi condotta ha dimostrato l'esistenza di buone pratiche all'interno delle amministrazioni considerate (si vedano gli Approfondimenti 1 e 2); a livello ministeriale, ad esempio, emerge un divario sostanziale tra i Sistemi di misurazione della *performance* utilizzati in Italia rispetto a quelli più evoluti adottati in altri paesi esteri. Questo divario può essere colmato attraverso un percorso evolutivo (si veda la sezione 5) che prenda le mosse dall'adozione di un Sistema di misurazione della *performance* che rispetti alcuni requisiti minimi fondamentali e che, a tendere, si concentri in maniera più ampia sull'*outcome*. Seguendo le descrizioni sviluppate capitolo nella seconda sezione, ogni amministrazione dovrà dotarsi di un Sistema di misurazione della *performance* che rispetti i seguenti requisiti minimi:

1. chiara definizione degli obiettivi;
2. presenza consistente di indicatori di *outcome* tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su *stakeholder* esterni;
3. specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e *target*;
4. caratterizzazione degli indicatori secondo le schede e i test proposti dalla Commissione (si veda dalla sezione 4.2 in poi);
5. rilevazione effettiva della *performance*, secondo la frequenza e le modalità definite nello schema di caratterizzazione degli indicatori.

Questo Sistema di misurazione renderà le organizzazioni capaci di [12]:

- acquisire informazioni relative agli obiettivi e monitorare i progressi ottenuti rispetto ai *target* individuati;
- legare le fasi di pianificazione, formulazione e implementazione della strategia allo svolgimento dei piani d'azione;
- comunicare obiettivi e risultati all'interno e all'esterno dell'organizzazione, nonché confrontare la propria *performance* in un'ottica di *benchmarking* nel caso in cui alcuni indicatori siano comuni a più organizzazioni;
- influenzare i comportamenti organizzativi;
- generare cicli di apprendimento [14].

Alcuni frequenti errori da non commettere nella definizione dei Sistemi di misurazione sono (per una casistica più completa si rinvia alle tabelle A.3 e A.4 contenute nell'Approfondimento 1):

- genericità nella definizione degli obiettivi: un obiettivo deve essere chiaramente identificato, presentare una propria specificità e non essere sovrapposto ad altri obiettivi;
- *scarso orientamento strategico degli obiettivi*: la qualificazione di obiettivo strategico deve essere assegnata ad obiettivi che hanno una rilevanza elevata rispetto ai bisogni della collettività che l'amministrazione è chiamata a soddisfare;

- *assenza di indicatori associati agli obiettivi o indicatori poco chiari e attinenti*: ad ogni obiettivo deve essere associato almeno un indicatore la cui scelta sia chiarita da un rationale di riferimento (si veda tabella 4.1);
- *mancata copertura di tutti gli ambiti rilevanti da parte degli indicatori di performance*: l'insieme degli indicatori deve coprire tutti gli ambiti di misurazione e valutazione di cui all'articolo 8 del decreto e, in particolare, le dimensioni dell'*outcome* e della soddisfazione dell'utenza;
- *eccessivo utilizzo di indicatori binari o di stato di avanzamento del piano di azione*: questa tipologia di indicatori non deve essere quella prevalente nel sistema e, in ogni caso, va accompagnata con altre tipologie di indicatori (tenendo conto degli ambiti di cui all'articolo 8 del decreto);
- *assenza di target associati agli indicatori o target poco sfidanti*: ad ogni indicatore deve sempre associarsi un *target* (al limite anche riferito ad un intervallo temporale pluriennale). *Target* che siano sistematicamente fissati al 100% possono essere sintomo di obiettivi poco sfidanti ed autoreferenziali. La fissazione dei *target* deve essere frutto di un processo di coinvolgimento interno ed esterno (*stakeholder*);
- *scarsa trasparenza ed accessibilità dei documenti contenenti gli obiettivi e gli indicatori (ex ante ed ex post)*: l'accessibilità e la conoscenza interna ed esterna di questi elementi non è solo un fattore di trasparenza, ma è una leva per il miglioramento del Sistema di misurazione ed in generale della *performance*;
- *scarso utilizzo del capitale informativo esistente*: i Sistemi di misurazione della *performance* devono essere progettati in maniera tale da ottimizzare l'acquisizione dei dati dai sistemi informativi interni esistenti. È necessario che la definizione degli obiettivi e degli indicatori sia frutto di un processo di coinvolgimento interno ed esterno finalizzato alla messa in comune delle informazioni disponibili;
- *assenza o carenza nell'attività di monitoraggio*: i Sistemi di misurazione devono prevedere periodi di monitoraggio la cui cadenza consenta l'adozione tempestiva di eventuali azioni correttive;
- *scarsa integrazione dei processi di misurazione, controllo e valutazione*: il Sistema di misurazione deve contenere una descrizione del collegamento con i sistemi di controllo di gestione, mantenendo però chiare le differenze tra controllo strategico e controllo di gestione (articolo 7, comma 3, lettera c), del decreto);
- *scarsa o non coerente esplicitazione delle finalità del Sistema di misurazione della performance*: deve essere chiaramente esplicitato che la finalità del Sistema di misurazione è di supporto ai processi decisionali al fine di promuovere un miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche (articolo 3, comma 1, del decreto) ed ha uno scopo di favorire la trasparenza e l'*accountability*;
- *scarso legame tra risorse impiegate e risultati ottenuti*: il legame tra risorse e risultati (*input* → attività → *output*) deve essere chiaramente evidenziato nel Sistema di misurazione della performance. A tal fine è necessario creare un Sistema di misurazione coerente con le finalità del decreto e con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio [33];
- *scarsa considerazione delle risultanze dei Sistemi di misurazione ai fini dell'attivazione di*

logiche di gestione del cambiamento: le risultanze dei Sistemi di misurazione (ad esempio *performance* insufficienti) devono essere utilizzate effettivamente per intraprendere dei processi di cambiamento organizzativo, anche attraverso il corretto uso della leva della formazione.

4.2 Schemi di sviluppo di indicatori e *target*

La tabella 4.1 costituisce il riferimento metodologico per caratterizzare correttamente gli indicatori di *performance*, contestualizzandoli all'interno del modello proposto in questo documento. Tale riferimento costituisce uno schema per ragionare sui requisiti fondamentali di un indicatore sia per quanto riguarda le sue componenti anagrafiche, sia per le componenti di carattere organizzativo (da inserire opportunamente nei Sistemi di gestione della *performance* da parte di ciascuna amministrazione). Si raccomanda alle amministrazioni di seguire questo formato per la definizione degli indicatori principali di *performance*.

Tabella 4.1: scheda anagrafica dell'indicatore

Nome dell'indicatore	Titolo dell'indicatore
Descrizione dell'indicatore	Per evitare ambiguità nell'interpretazione, come si può descrivere più dettagliatamente l'indicatore?
Razionale	Perché si vuole misurare questo aspetto?
Obiettivo (di riferimento)	A quale obiettivo si riferisce questo indicatore?
Legami con altri indicatori	Quali sono i collegamenti tra questo indicatore e gli altri?
Data di approvazione dell'indicatore	Quando si è iniziato a utilizzare l'indicatore?
Tipo di calcolo / Formula / Formato	Se quantitativo, come è calcolato? Qual è la formula (scala, se qualitativo)? Qual è l'unità di misura?
Fonte/i dei dati	Da dove si possono ottenere i dati necessari?
Qualità dei dati	Quali sono i problemi nella raccolta e analisi dei dati che si pensa emergeranno?
Frequenza di rilevazione	Quanto spesso è rilevato questo indicatore? Quanto costa la sua rilevazione?
Target (valore desiderato)	A che livello di <i>performance</i> si punta?
Processo di sviluppo	Su quali basi e da chi è stato concordato questo <i>target</i> ?
Responsabile dell'indicatore e del target se diverso	Chi ha l'incarico di controllare e rivedere la <i>performance</i> (rispetto al <i>target</i>) e di raccogliere i dati?
Responsabile della <i>performance</i> legate all'indicatore	Chi è responsabile per la <i>performance</i> rilevata tramite questo indicatore?
Che cosa sarà fatto?	Quale azione/comportamento vuole stimolare questo <i>target</i> /indicatore?
Reportistica	Dove vengono comunicate/pubblicate le informazioni?

Note:

Per ciascun indicatore, inoltre, è importante condurre un test che ne misuri la fattibilità dal punto di vista informativo e uno che ne verifichi la solidità dal punto di vista qualitativo. Il test sulla fattibilità è articolato nelle variabili indicate nella tabella 4.2.

Tabella 4.2: test della fattibilità informativa dell'indicatore

Lista degli indicatori da valutare	Indicatore 1	Indicatore n
Responsabile dell'alimentazione dati		
Dato reperibile internamente (I) o esternamente (E) all'amministrazione		
Periodicità di rilevazione (giorni)		
Tempestività del dato (giorni)		
Verificabilità del dato (SI/NO)		
Esattezza "ex-ante" del dato (Scala 0 - 10)		
Manipolabilità "ex-post" del dato (Scala 0 - 10)		
Supporto informativo (cartaceo o elettronico)		
Applicativo a supporto		

Il test di validazione della qualità dell'indicatore deve basarsi sulle variabili esplicitate in tabella 4.3.

Tabella 4.3: test di validazione della qualità dell'indicatore

Attributi degli indicatori (valutazione su scala 0-10)		Indicatore 1	Indicatore n
Comprensibilità	Chiaro (chiaramente definito)		
	Contestualizzato		
	Concreto (misurabile)		
	Assenza di ambiguità circa le sue finalità		
Rilevanza	Si riferisce ai programmi		
	Utile e significativo per gli utilizzatori		
	Attribuibile alle attività chiave		
Confrontabilità	Permette comparazioni nel tempo tra diverse organizzazioni, attività e <i>standard</i>		
Fattibilità	Fattibile a livello finanziario		
	Fattibile in termini temporali		
	Fattibilità in termini di sistemi informativi alimentanti		
Affidabilità	Rappresenta accuratamente ciò che si sta misurando (valido, esente da influenze)		
	Completa il quadro della situazione integrandosi con altri indicatori		
Giudizio complessivo	Si basa su dati di qualità		

Per ciascun *target* è altresì importante condurre un test che, al pari di ciascun indicatore, ne misuri la solidità dal punto di vista qualitativo. Il test sulla qualità può basarsi sulle variabili indicate nella tabella 4.4.

Tabella 4.4: test della qualità del target

Strategia	Questo <i>target</i> è allineato con gli obiettivi strategici dell'organizzazione?
Performance	Questo <i>target</i> è abbastanza ambizioso?
Attenzione	Questo <i>target</i> attira veramente l'attenzione?
Azione	È probabile che questo <i>target</i> stimoli un'azione pronta e significativa?
Costo	Si ripagherà il costo di raccogliere e analizzare i dati?
Abilità	Avrà il singolo responsabile l'abilità di raggiungere questo <i>target</i> ?
Processo	Il processo sottostante consentirà il raggiungimento di questo <i>target</i> ?
Feedback	Verrà fornita una risposta, per mostrare i progressi in relazione a questo <i>target</i> ?
Riconoscimento	Sarà dato un riconoscimento (monetario o altro) se sarà conseguito questo <i>target</i> ?
Accettazione	Il <i>target</i> assegnato è accettato dall'individuo/gruppo responsabile?
Comportamenti	Quali comportamenti non voluti potrebbero essere stimolati dall'uso di questo <i>target</i> ?

4.3 Ambiti di misurazione della *performance* organizzativa

L'articolo 8 del decreto offre un quadro complessivo degli ambiti di *performance* che il Sistema di misurazione dovrà contemplare a livello organizzativo (intera amministrazione e/o unità organizzative). La disposizione individua otto ambiti (si veda tabella 4.5) che possono essere ricondotti alle categorie illustrate nella sezione 4.4, figura 4.2. Occorre evidenziare che, coerentemente alla logica sistemica del ciclo di gestione della *performance* (articolo 4 del decreto), sarà possibile sviluppare il Sistema di misurazione multidimensionale di cui all'articolo 8 solo se, nella fase di definizione degli obiettivi, ciascuno di questi ambiti sarà già stato preso in considerazione.

Tabella 4.5: ambiti della *performance* organizzativa (articolo 8 del decreto)

Attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività (lettera a)	outcome
Attuazione di piani e programmi, ovvero misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli <i>standard</i> qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse (lettera b)	processi
Rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive (lettera c)	risultati
Modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi (lettera d)	processi
Sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione (lettera e)	processi
Efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi (lettera f)	input
Qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati (lettera g)	output
Raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità (lettera h)	processi

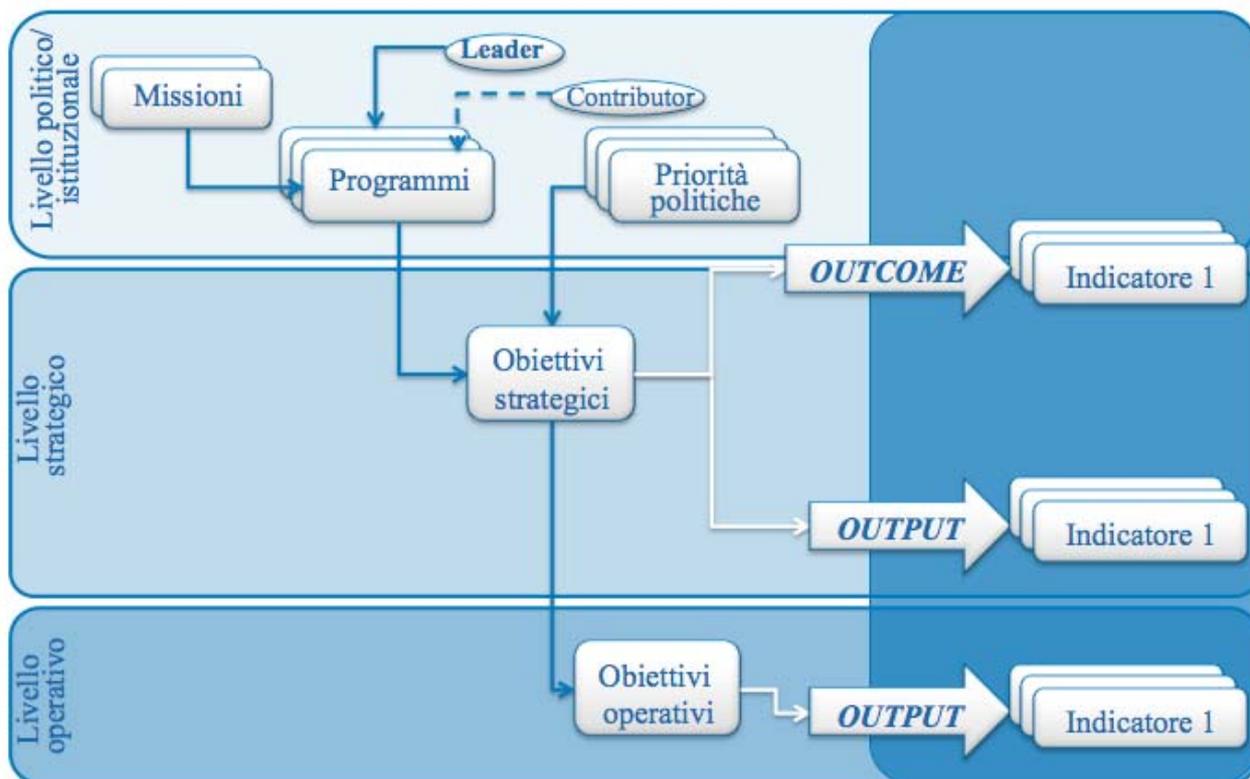
L'ordine di elencazione delle varie dimensioni della *performance* non è casuale. Si può individuare, infatti, una gerarchia di tali ambiti, tenendo conto che il primo ambito riguarda il “fine ultimo” (*outcome* o soddisfazione finale dei bisogni della collettività) e che gli altri ambiti attengono più ai “mezzi” o comunque alle “tappe intermedie” che possono consentire di avvicinarsi a tale traguardo.

4.4. Approfondimento sull'*outcome*

La delibera si concentra prevalentemente sull'ambito relativo all'*outcome* e fornisce indicazioni operative su come strutturare un Sistema di misurazione che colleghi anche i restanti ambiti di misurazione alla dimensione finale dell'*outcome*. Ne deriva quindi che il Sistema di misurazione dovrà contemplare tutti gli ambiti di misurazione di cui all'articolo 8 del decreto.

Al fine di intraprendere un percorso che conduca effettivamente verso la misurazione degli *outcome* è necessario introdurre all'interno della catena logica una specifica fase relativa alla loro definizione. Per fare questo deve essere reso più esplicito il nesso tra obiettivo strategico e *outcome*, come evidenziato nell'analisi relativa ai casi esteri presentata nell'Approfondimento 1. Inoltre, analogamente all'esperienza inglese, è necessario introdurre il concetto di organizzazione *leader* e di organizzazione *contributor*. In questo senso, la *leadership* si verifica nel momento in cui le decisioni dell'organizzazione influiscono in maniera determinante sul coordinamento dei soggetti *contributor* che concorrono al raggiungimento dell'*outcome*. In figura 4.1 è riportata la catena logica proposta per tutte le amministrazioni; per i ministeri la definizione di missioni e programmi coincide anche con le relative definizioni della normativa sul bilancio dello Stato. Per una trattazione approfondita delle catene logiche relative agli altri Paesi, si rimanda all'Approfondimento 1. Nell'Approfondimento 2 è riportato un esempio specifico di obiettivi strategici e di *outcome* e dei relativi indicatori individuati con riferimento ai Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti dei Paesi considerati.

Figura 4.1: nuovo schema logico per l'Italia



Oltre alla collocazione degli *outcome* all'interno della catena logica, è importante esplicitare il percorso utile alla loro individuazione. Come indicato in figura 4.2 [35, 36], tale percorso parte da una fase di ricognizione che rileva i bisogni effettivi degli *stakeholder*, sia interni che esterni, destinatari di un determinato servizio. Successivamente, gli obiettivi sono utilizzati come punto iniziale della pianificazione dei processi e delle relative attività attraverso *input* coerenti con i requisiti determinati in fase di ricognizione dei bisogni e con eventuali vincoli di natura finanziaria.

Con riferimento all'analisi delle esperienze nazionali ed internazionali, un elemento unificante dei modelli esaminati è rappresentato dalla tendenza a procedere alla classificazione degli obiettivi in strategici ed operativi; l'adozione di tale impostazione è funzionale alle finalità di questa delibera. Gli obiettivi di carattere strategico fanno riferimento ad orizzonti temporali pluriennali e presentano un elevato grado di rilevanza (non risultano, per tale caratteristica, facilmente modificabili nel breve periodo), richiedendo uno sforzo di pianificazione per lo meno di medio periodo (ad es. tre anni, come nel caso italiano). Gli obiettivi operativi declinano l'orizzonte strategico nei singoli esercizi (breve periodo), rientrando negli strumenti di natura programmatica delle attività delle amministrazioni. Ciò indipendentemente dai livelli organizzativi a cui tali obiettivi fanno capo.

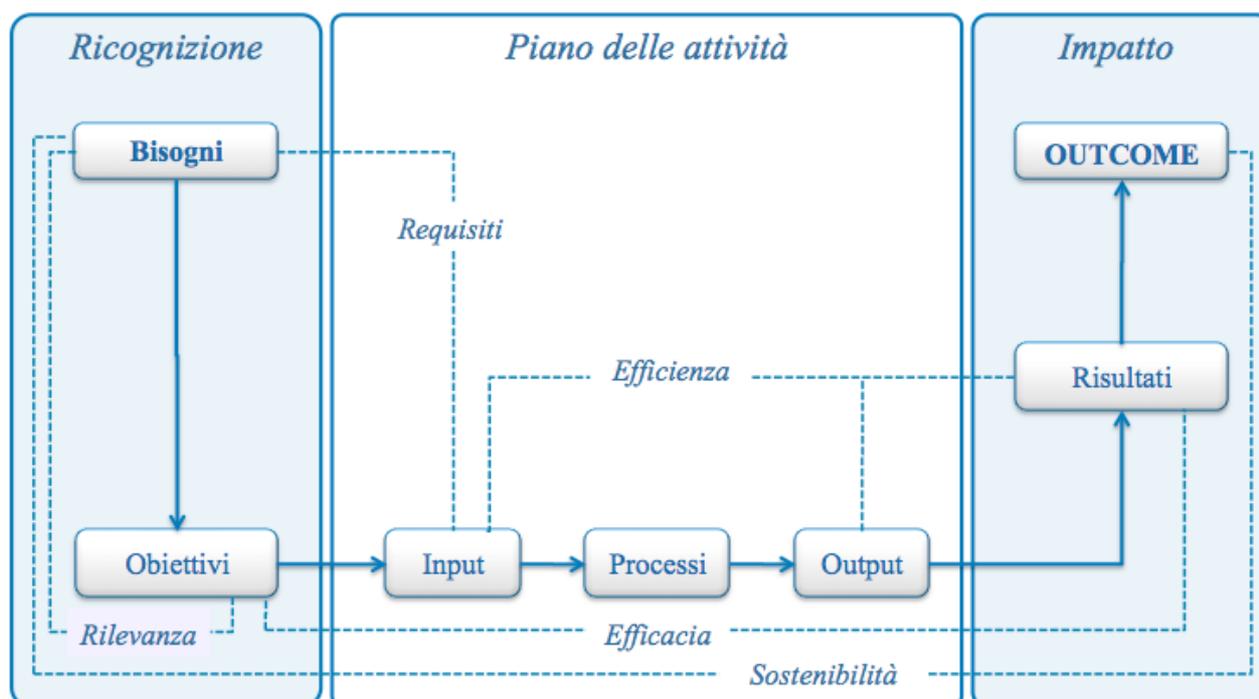
Oltre alla descrizione degli obiettivi è utile seguire lo schema di riferimento evidenziato in tabella 4.6, che permette di classificare gli stessi secondo diverse prospettive utili alla stesura sia del Piano della *performance*, sia della nota integrativa di cui all'articolo 21, comma 11, della L. n. 196/2009. Con riferimento alla compilazione delle note integrative agli stati di previsione, si vedano, in particolare le indicazioni fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato [33, 34].

Tabella 4.6: schema logico per la classificazione degli obiettivi

Descrizione obiettivo:				
Arco temporale	Breve-medio periodo		Lungo periodo	
Ambito organizzativo (che ne è responsabile)	Amministrazione	Dipartimento	Direzione	Ufficio
Collegamento con le priorità politiche	Diretto		Indiretto	

All'interno del piano delle attività si adotta una logica *input* → processi → *output* (vedi Approfondimento 1). Mentre l'*output* ha una dimensione temporale di breve periodo, così come i risultati che tale *output* genera a livello di impatti, l'*outcome* ha una dimensione di lungo periodo che deve essere valutata anche in termini di sostenibilità, in quanto molto spesso connessa con i bisogni primari del cittadino o, più in generale, degli *stakeholder*. Pertanto i risultati possono essere intesi come *outcome* intermedi.

Figura 4.2: percorso bisogni-outcome



Poiché misurare l'*outcome* prevede il coinvolgimento di soggetti esterni all'amministrazione e l'utilizzo di dati ufficiali, è di fondamentale importanza l'acquisizione di flussi di dati ed informazioni in possesso di soggetti diversi dall'amministrazione: queste ultime dovranno prioritariamente, soprattutto in fase di avvio, cercare di utilizzare i flussi dati già esistenti ed attivare eventuali modalità di raccordo per gestire il processo di acquisizione. Per agevolare le attività delle amministrazioni, la Commissione ha avviato una collaborazione istituzionale con l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), che si configura come uno degli attori principali nel processo di

misurazione degli *outcome*. In conclusione, mentre in presenza dell'attuale schema logico la "tensione" degli obiettivi è rivolta verso aspetti interni, con la nuova formulazione questa è invece rivolta verso il conseguimento del risultato finale per il cittadino.

4.5 Individuare l'*outcome* e le sue variabili chiave

Le tabelle di seguito riportate, articolate in domande, di carattere non prescrittivo, costituiscono un percorso logico e uno strumento di lavoro per individuare i legami salienti tra *outcome* e le sue variabili chiave. Un esempio applicativo verrà pubblicato sul sito istituzionale.

Perché definire gli *outcome* risulta importante al fine di raggiungere gli obiettivi di programma?

Definire correttamente gli *outcome* aiuta a concentrarsi meglio sugli obiettivi a prescindere dalla loro natura; permette, inoltre, di individuare i reali impatti desiderati ed effettivamente conseguiti grazie alle attività messe in atto a livello di singola amministrazione.

Leadership di programma fa riferimento all'amministrazione le cui decisioni influiscono in maniera determinante sul coordinamento dei soggetti che contribuiscono al raggiungimento dell'*outcome*.

Sono stati identificati gli *outcome* di riferimento?

Individuare l'*outcome* ed i suoi indicatori

Tab. 1	Programma di riferimento	Leadership di programma	Descrizione delle priorità politiche di riferimento	Descrizione dell' <i>Outcome</i>	Priorità dell' <i>Outcome</i> (Percentuale su totale Programma)	Variabili chiave	
						Effetti desiderati	Effetti indesiderati
	Programma 1	SI		<i>Outcome</i> 1			
	Programma n	NO		<i>Outcome</i> n			

Identificare gli *stakeholder* destinatari

Chi si vuole raggiungere?

Per riuscire a sviluppare un insieme di *outcome* ed obiettivi coerenti con i programmi è essenziale identificare quali sono le categorie di *stakeholder* e quali effetti si desidera ottenere: individuarli a monte e misurarli a valle aiuta ad avere maggior chiarezza dal punto di vista della gestione strategica.

Sono stati identificati i principali gruppi di *stakeholder*? Per ciascun gruppo è stato possibile individuare gli effetti che ciascun *outcome* di riferimento provocherà?

Identificazione dei principali effetti degli *outcome* e dei gruppi di *stakeholder* interessati

Tab. 2	<i>Outcome</i> (dalla Tab. 1)	Stakeholder Destinatari		
		Denominazione	Positivamente o negativamente interessati dagli effetti	Ampiezza dell'impatto (Alta, Media o Bassa)
	<i>Outcome</i> 1		P	A
	<i>Outcome</i> n		N	B

Identificare gli stakeholder contributor

Chi risulta coinvolto?

Poiché l'*outcome* è il risultato del contributo di diversi soggetti, diventa indispensabile collegarlo di volta in volta agli *stakeholder* che sono chiamati a contribuire al raggiungimento dei relativi obiettivi. Ciò aiuta a tracciare le responsabilità e a identificare chiaramente le tipologie di contributo richieste.

Sono stati chiaramente identificati i *contributor*? Per ciascuno è stato chiaramente descritto il tipo di contributo in relazione ai risultati che si vogliono conseguire?

Identificazione dei principali contributi sugli outcome e degli stakeholder coinvolti

Tab. 3	Outcome (dalla Tab. 1)	Stakeholder Contributor				
		Denominazione del soggetto	Tipologia (Pubblico, Privato, Altro)	Soggetto abilitante / vincolante	Modalità del contributo / interazione	Rilevanza (Percentuale su totale outcome)
	Outcome 1			A		
	Outcome n			V		

Individuare gli indicatori di outcome

Perché definire gli indicatori risulta importante al fine di gestire gli obiettivi di programma?

Definire correttamente gli indicatori di *outcome* aiuta a gestire con sistematicità il raggiungimento dell'*outcome* stesso

Sono stati rispettati i requisiti per la definizione di *outcome* qualitativamente solidi?

Individuare l'outcome ed i suoi indicatori

Tab. 4a	Descrizione dell'Outcome (dalla Tab.1)	Indicatore di Outcome	Target
	Outcome 1		
	Outcome n		

Individuare la fattibilità degli indicatori di outcome dal punto di vista informativo

Tab. 4b	Si utilizzi lo schema logico della Tabella 4.2 per l'analisi della fattibilità degli indicatori prescelti	Indicatore 1	Indicatore n

Analizzare la qualità degli indicatori di outcome

Tab. 4c	Si utilizzi lo schema logico della Tabella 4.3 per l'analisi della solidità degli indicatori prescelti (valutazione su scala 0-10)	Indicatore 1	Indicatore n

Identificare il contributo degli obiettivi strategici al raggiungimento degli *outcome*

Perché è importante legare gli obiettivi agli *outcome*?

Definire il legame ed il peso tra obiettivi strategici e *outcome* di riferimento aiuta a stabilire un percorso logico chiaro per tutta l'organizzazione ed esalta il contributo delle diverse aree di responsabilità al raggiungimento degli impatti sulla società effettivamente desiderati.

Sono stati evidenziati, per ciascun *outcome*, i legami con coerenti obiettivi strategici? Gli obiettivi sono stati correttamente pesati nei confronti del raggiungimento degli *outcome* cui fanno riferimento?

Legare gli *outcome* e gli obiettivi strategici

Tab. 5	<i>Outcome</i> (dalla Tab. 1)	Obiettivi strategici	Peso relativo (%) dell'obiettivo strategico al raggiungimento dell' <i>outcome</i>	Descrizione del contributo dell'obiettivo strategico all' <i>outcome</i>	Variabili pienamente controllabili dall'amministrazione	Variabili parzialmente controllabili dall'amministrazione (sulle quali è possibile esercitare una influenza)	Variabili non controllabili dall'amministrazione
	<i>Outcome</i> 1	Obiettivo 1					
	<i>Outcome</i> n	Obiettivo n					

Identificare le macro azioni che permettono il raggiungimento degli obiettivi strategici

Perché le azioni strategiche sono importanti al fine di raggiungere gli obiettivi programmati?

Definire il ruolo di una determinata azione strategica serve a porre le migliori basi per stabilire indicatori coerenti e *target* di riferimento; inoltre, è importante stabilire per ciascuna azione rilevante il responsabile.

Sono stati stabiliti legami tra le azioni e gli *output* principali del piano strategico dell'amministrazione? Sono stati identificati chiaramente i responsabili?

Legare le macro azioni agli obiettivi strategici

Tab. 6a	Obiettivi strategici (dalla Tab. 5)	Indicatore di <i>Output</i>	<i>Target</i>	Macro Azioni	Peso relativo (%) delle azioni al raggiungimento dell'obiettivo strategico	Responsabile	<i>Contributor</i> (Denominazione del soggetto dalla Tab. 3)
	Obiettivo 1						
	Obiettivo n						

Individuare la fattibilità degli indicatori di *output* dal punto di vista informativo

Tab. 6b	Si utilizzi lo schema logico della Tabella 4.2 per l'analisi della fattibilità degli indicatori prescelti	Indicatore 1	Indicatore 2

Analizzare la qualità degli indicatori di *output*

Tab. 6c	Si utilizzi lo schema logico della Tabella 4.3 per l'analisi della solidità degli indicatori prescelti (valutazione su scala 0-10)	Indicatore 1	Indicatore 2

4.6 La valutazione degli indicatori di *outcome*

Ai sensi dell'articolo 13, comma 6, lettera a) e h) del decreto, la Commissione è chiamata a fornire un supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della *performance* (tra cui rientra la misurazione e valutazione) ed a promuovere analisi comparate della *performance* delle amministrazioni pubbliche.

In questo contesto la Commissione, analogamente alle migliori esperienze internazionali (inglesi e australiane) e nella logica di fornire un valido supporto alle amministrazioni chiamate a dare attuazione al ciclo della *performance*, procederà all'analisi sistematica della qualità dei Sistemi di misurazione della *performance*, fornendo indicazioni relative tra l'altro:

- al raccordo tra obiettivi strategici ed *outcome*;
- all'appropriatezza di indicatori e *target* rispetto agli obiettivi di *outcome*;
- ad altri possibili miglioramenti del Sistema di misurazione.

La Commissione, oltre a formulare indirizzi, offrirà alle amministrazioni un supporto operativo anche attraverso la redazione di guide contenenti indicazioni di gestione dei processi di miglioramento (ad es. "Better Practice" e "Guides Pratiques") e la divulgazione delle migliori pratiche (ad es. "AUDITFocus") analogamente alle esperienze australiane e francesi.

Un fattore fondamentale nel processo di implementazione e gestione di un Sistema di misurazione della *performance* è costituito dalla chiarezza dei concetti base e delle metodologie che possono aiutare tutti gli attori coinvolti (Commissione, ministeri, enti pubblici nazionali ed altre amministrazioni) a condividere un vocabolario comune. A tal fine la Commissione ritiene necessario fornire un ulteriore supporto sia nella documentazione prodotta (parole chiave) che sul sito istituzionale (glossario), finalizzato alla gestione delle conoscenze sulla misurazione della *performance*.

5 Fasi di maturità dei Sistemi di misurazione

Nella seconda sezione sono state evidenziate le motivazioni per l'introduzione di un Sistema di misurazione della *performance* e le caratteristiche minime dei sistemi che dovranno essere adottati dalle amministrazioni a seguito di questa delibera. Questa sezione presenta varie fasi di maturità di tali sistemi al fine di proporre un percorso di miglioramento per il loro sviluppo, utilizzo e revisione¹. Questo percorso vuole non solo contribuire alla strutturazione di Sistemi di misurazione più "robusti", ma soprattutto favorire la trasparenza, l'*accountability* e la qualità dei servizi erogati dalle amministrazioni.

La prima fase in questo percorso è costituita dai requisiti minimi previsti dalla Commissione; questi corrispondono essenzialmente alle condizioni necessarie per l'esistenza di un Sistema di misurazione [12], coniugate a indicazioni specifiche per lo sviluppo di indicatori di *outcome*.

La seconda fase di maturità presenta un Sistema di misurazione strutturato attorno a tutti gli obiettivi strategici e di *outcome* previsti. Inoltre, viene specificata una traiettoria di miglioramento per ogni obiettivo e la mappatura di processi e attività chiarisce come gli *input* e i processi di trasformazione contribuiscano al raggiungimento di *output* e *outcome*. Il sistema è strutturato su diversi livelli e le informazioni sono trasmesse efficacemente all'interno dell'organizzazione e dall'organizzazione ai suoi *stakeholder* principali. I dati in possesso dell'organizzazione sono di alta qualità nel senso di accuratezza, validità e affidabilità. Il vertice politico-amministrativo riceve questi dati e controlla l'andamento dell'organizzazione rispetto ai suoi obiettivi strategici.

La terza fase include l'utilizzo di una mappa strategica a livello di vertice. Questa mappa consente di comprendere più a fondo i fattori di successo dell'organizzazione e le modalità di raggiungimento degli obiettivi. Le responsabilità associate a *target* e indicatori sono trasparenti all'interno e all'esterno dell'organizzazione. I *report* pubblicati con cadenza semestrale o annuale sono di facile fruizione per un pubblico non specializzato, anche attraverso l'utilizzo di diversi sistemi di rappresentazione [21]. L'organo di indirizzo politico-amministrativo è coinvolto nel processo di valutazione della *performance*, di revisione e adeguamento periodico del Sistema di misurazione.

La quarta fase comprende ulteriori elementi rilevanti, in particolare la piena condivisione a tutti i livelli gerarchici degli obiettivi strategici e delle motivazioni sottostanti (razionale) all'utilizzo di *target* e indicatori. Attraverso mappe strategiche sviluppate a cascata, l'organizzazione riesce a legare processi e attività a livello di vertice, dipartimento, servizio, gruppo e individuo. Grazie a indicatori standardizzati è possibile confrontare la *performance* all'interno e all'esterno dell'organizzazione secondo una logica di *benchmarking*. I risultati ottenuti a livello di *output*, *outcome* e soddisfazione degli utenti sono collegati a dati economico-finanziari. Tutto questo è reso possibile da un appropriato sistema informativo.

Nella quinta fase di maturità i legami tra i fattori di successo e gli indicatori di *performance* sono validati e, quindi, l'organizzazione è in possesso di veri indicatori predittivi. La revisione del Sistema di misurazione perciò rafforza l'effettiva rilevanza degli indicatori e ne valuta il contributo informativo verso il raggiungimento dell'*outcome*. Questi aspetti sono efficacemente comunicati all'interno dell'organizzazione attraverso l'utilizzo di sistemi informativi sufficientemente sofisticati. La cultura organizzativa supporta appieno l'utilizzo dei Sistemi di misurazione e risulta presente una cultura della *performance* [23].

¹ La strutturazione di questo modello di maturità si basa su ricerche condotte in questo campo e soprattutto sul *Report "Performance Frameworks and Board Reporting"* [22].

La traiettoria di miglioramento sottesa a queste fasi di maturità presuppone uno sforzo organizzativo che dipende solo in parte da aspetti di natura tecnica. Infatti, la gestione della *performance* presuppone una vera e propria comprensione del significato stesso a tutti i livelli gerarchici. Non si tratta, quindi, di una mera adozione di sistemi e tecniche sviluppati e sperimentati in altri contesti, bensì di un approccio attivo volto al cambiamento culturale ottenuto attraverso una *leadership* diffusa [24]. In questo senso, per un'efficace misurazione e gestione della *performance* devono essere considerate le seguenti dimensioni:

- tecnica - raccolta dati, sviluppo di obiettivi, *target* e indicatori, utilizzo di sistemi informativi, strumenti e tecniche di miglioramento, sviluppo di capacità, competenze e abilità del personale, etc.;
- manageriale - formulazione ed esecuzione della strategia, gestione dei processi, cambiamenti nella struttura organizzativa, allocazione delle risorse, promozione di un orientamento ai risultati, etc.;
- culturale - condivisione di valori comuni, allineamento di comportamenti e attitudini, sviluppo di pratiche condivise e *routine*, etc.;
- *leadership* - formulazione e comunicazione di una visione condivisa, supporto manageriale, coinvolgimento e crescita professionale dei dipendenti all'interno della struttura gerarchica, creazione di un ambiente di lavoro favorevole, orientamento all'innovazione, etc.;
- comunicazione – comunicazione sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione, utilizzo di sistemi di gestione della conoscenza, etc.

Oltre a considerare tali elementi, è importante ricordare come i ruoli degli *stakeholder* interni (vertice politico e amministrativo, dirigenza e dipendenti) devono mutare nel tempo, in relazione ai cambiamenti di sistema [14, 25, 26]. La tabella 5.1 riporta in modo sintetico tali ruoli. Gli OIV sono chiamati a interagire con questi soggetti, nelle modalità previste dal decreto (si veda la sezione 1 di questo documento).

Tabella 5.1: ruoli degli *stakeholder* interni nell'introduzione e nel mantenimento del Sistema di misurazione della *performance*

<i>Stakeholder</i> interno / Elemento	Approccio iniziale (introduzione del sistema)	Approccio successivo (diffusione e mantenimento del sistema)
Vertice politico	Dall'alto in basso; collegamento esplicito tra strategia, priorità e Sistema di misurazione della <i>performance</i>	Supporto alla diffusione del sistema, promozione di cicli di retroazione (<i>feedback loop</i>) a diversi livelli organizzativi
Vertice amministrativo	Dall'alto in basso e supporto all'implementazione	Informazione, formazione del personale e supporto manageriale
Dirigenza	Esecuzione delle direttive del vertice amministrativo	Facilitare il lavoro del personale, per metterlo in condizione di operare e contribuire al miglioramento
Personale	Attuazione delle direttive della dirigenza	Contributo attivo a favore del miglioramento organizzativo
Utenti	Partecipazione nello sviluppo del sistema, soprattutto se si utilizza una prospettiva basata sul coinvolgimento degli <i>stakeholder</i>	Partecipazione attiva nella definizione e nelle modalità di erogazione del servizio
Struttura di <i>leadership</i>	Prettamente gerarchica	Modello di <i>leadership</i> diffuse e partecipativo

6 Modalità di raccordo con i cicli esistenti

L'articolo 30 del decreto ha abrogato, a decorrere dal 30 aprile 2010, i commi 2 e 3 dell'articolo 6 del D. Lgs. n. 286 del 1999, così determinando la decadenza dei Servizi di controllo interno, comunque denominati, e la sostituzione degli stessi con gli OIV.

Gli OIV sono pertanto tenuti a svolgere le attività di valutazione e controllo strategico di cui al comma 1 del citato articolo 6 - (non abrogato dal decreto) - con il coordinamento del Comitato Tecnico Scientifico previsto dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315.

Tali attività hanno ad oggetto l'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate nonché l'identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione e dei possibili rimedi.

A differenza dei precedenti Servizi di controllo interno – i quali, ai sensi dell'abrogato articolo 6, comma 2, riferivano in via riservata agli organi di indirizzo politico sulle risultanze delle analisi effettuate – gli OIV sono tenuti, in virtù dell'articolo 14, comma 4, lett. b), del decreto, a comunicare le criticità riscontrate anche alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione.

Gli OIV devono inoltre svolgere – in conformità alle linee guida elaborate dal Comitato Tecnico Scientifico – le attività istruttorie funzionali alla redazione delle Relazioni di ciascun Ministro sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, da trasmettere alle Camere entro il 15 giugno di ogni anno ai sensi dell'articolo 3, commi 68 e 69, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Il sistema deve prevedere le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, ai fini del recepimento nell'ambito del Piano della *performance* degli indicatori contenuti delle note integrative al bilancio di previsione, che, ai sensi dell'articolo 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sostituiscono le note preliminari agli stati di previsione. Le note integrative, infatti, nella parte relativa alla spesa, contengono una sezione concernente il piano degli obiettivi correlati a ciascun programma e i relativi indicatori di risultato (articolo 21, comma 11, lett. a, della L. n. 196 del 2009). La sezione riporta, in particolare, le informazioni relative al quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera, illustra le priorità politiche, espone le attività e indica gli obiettivi riferiti a ciascun programma di spesa, che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo. A tal fine, il documento indica le risorse finanziarie destinate alla realizzazione degli obiettivi e riporta gli indicatori di realizzazione ad essi riferiti, nonché i criteri e i parametri utilizzati per la loro quantificazione. Con riferimento alla gestione degli indicatori, nelle Linee guida alla compilazione delle note integrative (allegate alla circolare n. 28/2010), la Ragioneria generale dello Stato ha evidenziato l'opportunità che gli obiettivi delle note integrative siano associati ad un sistema completo di indicatori finanziari, di realizzazione e, in misura prevalente, di risultato ed impatto (*outcome*) [33].

Secondo quanto previsto dall'articolo 21 della L. n. 196 del 2009, i criteri e le metodologie per la definizione degli indicatori di realizzazione contenuti nella nota integrativa sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Il sistema, infine, deve considerare la necessità di un raccordo tra le attività degli OIV e quelle

svolte dai Nuclei di analisi e valutazione della spesa, cui l'articolo 39 della L. n. 196 del 2009 attribuisce il compito di effettuare il monitoraggio delle misure rivolte al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e promuovere livelli di maggiore efficienza della spesa.

I Nuclei di analisi e valutazione della spesa, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera f, del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 22 marzo 2010, possono inoltre effettuare proposte per l'adozione di indicatori misurabili appropriati a rappresentare gli obiettivi intermedi o finali dei programmi di spesa da associare alle previsioni di bilancio in collegamento con la nota integrativa di cui all'articolo 21 della L. n. 196 del 2009 e del corrispondente rapporto sui risultati che accompagna il rendiconto di cui all'articolo 35 della medesima legge.

È comunque opportuno che siano intensificati i rapporti tra gli OIV e l'Ufficio centrale di bilancio presso ciascun ministero e la Ragioneria generale dello Stato: infatti, come è stato evidenziato dalla Corte dei conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato) nella deliberazione n. 11/2010G del 21 maggio 2010 in merito agli esiti dell'indagine sul funzionamento dei Servizi di controllo interno nel biennio 2008-2009, le due tipologie di controllo, pur diverse, concorrono "a verificare il grado di realizzazione degli obiettivi prefissati per raccogliere le informazioni necessarie a proporre per tempo mutamenti di rotta o rimodulazione delle poste finanziarie".

Il calendario degli adempimenti relativi agli strumenti di programmazione previsti dal D. Lgs. n. 150/2009, dal D. Lgs. n. 286/1999, dalla L. n. 196/2009 e dal D.p.r. n. 97/2003 (per gli enti pubblici nazionali di cui alla L. n. 70/1975) è consultabile in una tabella sinottica sul sito istituzionale.

Roma, 29 Luglio 2010

Per il Presidente

Antonio Martone

Il Decano

Luciano Hinna

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luciano Hinna', written over a horizontal line.

Appendice A: parole chiave

La finalità di questa appendice non è di esaurire tutti i termini usati nel linguaggio della misurazione e gestione della *performance*, bensì di fornire una breve descrizione dei termini ad essa inerenti, che sono stati utilizzati in questo documento e in eventuali documenti citati, con lo scopo di facilitare la lettura e la comprensione del testo. I termini in italiano sono seguiti dal termine corrispondente inglese tra parentesi. I termini inglesi che non hanno un corrispondente italiano significativo sono stati lasciati nella lingua originale.

In un'apposita sezione del sito www.civit.it sarà introdotto un glossario più ampio.

Accountability

Il dover rendere conto del risultato di un'azione. Ha un significato diverso da *responsibility* che, invece, esprime il “dover agire” [28]. Essere *accountable* significa essere “trasparenti”, assicurando che siano adottati sistemi che forniscono informazioni su una certa entità, in modo tale da permettere giudizi da parte degli *stakeholder*.

Analisi strategica

Si tratta di una attività propedeutica alla stesura del piano strategico in cui si esaminano le condizioni esterne ed interne in cui l'organizzazione si trova ad operare oggi e si presume si troverà ad operare nel prossimo futuro. Questa attività, meglio conosciuta come *SWOT analysis*, è tesa ad evidenziare: i punti di forza (*Strength*) e di debolezza (*Weakness*) dell'organizzazione (analisi dell'ambiente interno) nonché le opportunità (*Opportunity*) da cogliere e le sfide (*Threat*) da affrontare (analisi del contesto esterno). Il risultato dell'analisi è quello di evidenziare i temi strategici da affrontare e le criticità da superare.

Appropriatezza

Attributo legato a un giudizio di coerenza circa la relazione che esiste tra l'oggetto della misurazione e lo strumento che si utilizza per misurare.

Audit

In questo contesto si intende attività di controllo e monitoraggio, a valere su differenti oggetti di natura finanziaria, organizzativa, di processo, etc.

Balanced Scorecard (BSC)

La BSC è un sistema multidimensionale di misurazione e gestione della *performance*. Come tale è uno strumento atto ad implementare la strategia e a controllarne l'esecuzione attraverso la definizione di obiettivi di *performance* da raggiungere, indicatori per monitorare i progressi conseguiti, *target* per stabilire i livelli attesi e iniziative per supportarne il perseguimento, divisi in una serie di prospettive legate tra loro da relazioni causa - effetto.

Risorse intangibili (Intangible asset)

Si tratta di un concetto contabile che definisce tutte le risorse di carattere immateriale, che costituiscono il patrimonio di un'organizzazione. In questo contesto, tuttavia, per risorse intangibili si intendono il capitale umano, il capitale organizzativo e il capitale relazionale (si vedano le successive voci) [29].

Benchmarking

Il processo di confronto attraverso cui identificare, comprendere e importare, adattandole, buone pratiche sviluppate in altri contesti al fine di migliorare la *performance* organizzativa. Analisi di *benchmarking* possono essere effettuate relativamente a strategie, processi, prodotti e servizi. Il

'benchmark' è un punto di riferimento per finalità comparative o di misurazione.

Capitale informativo (*information capital*)

In questo contesto si intende l'insieme dei flussi e dei sistemi informativi e informatici, delle conoscenze condivise e formalizzate a disposizione dell'amministrazione per la propria attività.

Capitale organizzativo (*organizational capital*)

Il capitale organizzativo è composto da una serie di elementi, tra loro combinati, quali: cultura, leadership, lavoro di squadra ed allineamento.

Capitale relazionale (*relational capital*)

In questo contesto, rappresenta il livello di fiducia di cui gode una amministrazione e le persone che ne fanno parte e l'intensità e qualità dei rapporti che legano amministrazione e *stakeholder*.

Capitale umano (*human capital*)

La sommatoria di conoscenze, competenze, talenti e attitudini del personale di un'organizzazione in un determinato momento.

Mappa strategica (*strategy map*)

È una rappresentazione visuale della strategia di un'organizzazione nella quale sono evidenziate le relazioni causa - effetto che esistono tra gli obiettivi che descrivono la strategia lungo le prospettive che costituiscono l'architettura della mappa stessa. A titolo di esempio si veda la figura A.8.

Missioni

In questo contesto rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa (art. 21 Legge n. 196/2009). Forniscono una rappresentazione politico-istituzionale del bilancio dello Stato e consentono una lettura immediata delle politiche pubbliche di settore in coerenza con la realtà amministrativa del Paese. Le Missioni possono essere riferite ad un singolo ministero o avere carattere interministeriale.

Obiettivo

È la descrizione di un traguardo che l'organizzazione si prefigge di raggiungere per eseguire con successo i propri indirizzi; può essere strategico o operativo. L'obiettivo è espresso attraverso una descrizione sintetica e deve essere sempre misurabile, quantificabile e, possibilmente, condiviso. Non deve essere confuso con lo specifico valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo (vedi *target*).

Outcome

Impatto, risultato ultimo di un'azione. Nella misurazione della *performance* ci si riferisce agli *outcome* per indicare la conseguenza di un'attività o processo dal punto di vista dell'utente del servizio e, più in generale, degli *stakeholder*. Esempi di *outcome* sono: il miglioramento della qualità della vita, della salute dei cittadini, ecc.. Un *outcome* può riferirsi al risultato immediato di un servizio o di un intervento (ad es. riduzione della percentuale di fumatori), oppure allo stato finale raggiunto (ad es. la riduzione dell'incidenza dei tumore ai polmoni) [cfr. www.idea.gov.uk]. Il rapporto tra l'utilizzo di un *input* e l'ottenimento di un *outcome* può essere rappresentato in termini di efficacia.

Output

Si tratta del risultato che si ottiene immediatamente al termine di una attività o di un processo. Ogni attività può essere descritta in sistema con *input* consumati ed *output* ottenuti secondo la catena logica: *input* → attività → *output*. Quando l'*output* si lega all'*input* in termini finanziari, si esprime il concetto di economicità. Quando tale relazione non è espressa in termini finanziari, ma fisico-

tecniche, si esprime il concetto di efficienza.

Performance

È il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, team, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita; pertanto il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione. Come tale, pertanto, si presta ad essere misurata e gestita.

Programmi

In questo contesto, alla luce della nuova struttura del bilancio decisionale, i programmi rappresentano aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti all'interno delle Missioni. Sono determinati con riferimento ad aree omogenee di attività e costituiscono, nel nuovo ordinamento contabile (art. 21 Legge n. 196/2009), l'unità di voto parlamentare. La realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei ministeri. I programmi sono univocamente raccordati ai "gruppi" (classificazione Cofog di secondo livello), indicando, nei casi in cui detta corrispondenza non possa realizzarsi, la relativa percentuale di attribuzione ai diversi gruppi.

Prospettiva

Le prospettive rappresentano punti di vista dai quali osservare l'organizzazione ed articolare la mappa strategica e la *Balanced Scorecard*.

Relazione Causa Effetto

La mappa strategica di un Sistema di misurazione della *performance* si basa su catene di relazioni causa effetto tra gli elementi che la compongono. Queste relazioni determinano quali sono le condizioni che il *management* ritiene necessarie per ottenere determinati risultati. Gli indicatori associati a questi obiettivi permettono di verificare se quelle che sono state considerate condizioni necessarie sono anche sufficienti per ottenere quanto desiderato.

Stakeholder

Uno *stakeholder* è un qualsiasi individuo o gruppo di individui che possono influenzare o essere influenzati dall'ottenimento degli obiettivi da parte dell'organizzazione stessa [19]. Gli *stakeholder* possono essere sia interni che esterni rispetto ai confini di ogni singola organizzazione e possono essere portatori di diritti e di interessi.

Target

Un *target* è il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere; ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo [10]. Tipicamente questo valore è espresso in termini quantitativi entro uno specifico intervallo temporale e può riferirsi a obiettivi sia strategici che operativi.

Appendice B: materiale utilizzato

In un'apposita sezione del sito www.civit.it sarà disponibile una completa bibliografia di riferimento per le tematiche ivi trattate e per le successive delibere.

- [1] Mari, L. (2007), Measurability, in Boumans, M. (ed.) *Measurement in economics*. London: Elsevier.
- [2] Ahn, H. (2001), 'Applying the Balanced Scorecard concept: an experience report', *Long Range Planning*, Vol. 34, No. 4, pp. 441-461.
- [3] Atkinson, A. A., Waterhouse, J. H. and Wells, R.B. (1997), 'A stakeholder approach to strategic performance measurement', *Sloan Management Review*, Vol. 38, No. 3, pp.25-37.
- [4] Butler, A., Letza, S.R. and Neale, B. (1997), 'Linking the Balanced Scorecard to strategy', *Long Range Planning*, Vol. 30, No. 2, pp.242-253.
- [5] Gittell, J. H. (2000), 'Paradox of coordination and control', *California Management Review*, Vol. 42, No. 3, pp.101-117.
- [6] Micheli, P. and Manzoni, J-F. (2010), 'Strategic performance measurement: Benefits, limitations and paradoxes', *Long Range Planning*, Vol. 43, No. 4, pp.
- [7] Smith, P. (1995), 'Performance indicators and outcome in the public sector', *Public Money & Management*, Vol. 15, No. 4, pp. 13-16.
- [8] Gimbert, X., Bisbe, J. and Mendoza, X. (2010). The role of performance measurement systems in strategy formulation processes, *Long Range Planning*, Vol. 43, No. 4, pp.
- [9] Hall, M. (2008), 'The effect of comprehensive performance measurement systems on role clarity, psychological empowerment and managerial performance', *Accounting Organizations and Society*, Vol. 33, No. 2-3, pp. 141-163.
- [10] Locke, E.A., Shaw, K.N., Saari, L.M. and Latham, G.P. (1981), 'Goal setting and task performance: 1969-1980', *Psychological Bulletin*, Vol 90, 125-152.
- [11] Locke, E. A. and Latham, G.P. (2009), 'Has goal setting gone wild, or have its attackers abandoned good scholarship?', *Academy of Management Perspectives*, Vol. 23, No. 1, pp. 17-23.
- [12] Franco-Santos, M., Kennerley, M., Micheli, P., Martinez, V., Mason, S., Marr, B., Gray, D. and Neely, A. (2007), 'Towards a definition of a business performance measurement system', *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 27, No. 8, pp. 784-801.
- [13] Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (2004), *Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- [14] Senge, P. (2006). *The fifth discipline: The art & practice of the learning organization*. New York, NY: Doubleday.
- [15] Kaplan, R.S. and Norton, D.P., (1992), 'The Balanced Scorecard - Measures that drive performance', *Harvard Business Review*, Vol. 70, No. 1, pp.71-79.
- [16] Neely, A., Adams, C. and Kennerley, M. (2002), *The Performance Prism: The scorecard for measuring and managing business success*. London: Financial Times Prentice Hall.

- [17] Riferimenti riguardo al CAF e ad esempi significativi del suo utilizzo possono essere trovati nel sito: www.qualitapa.gov.it
- [18] Barney, J.B. (1991), 'Firm resources and sustained competitive advantage', *Journal of Management*, Vol. 17 No. 1, pp. 99-120.
- [19] Freeman, R. E. (1951), *Strategic management: A stakeholder approach*, Pitman Publishing Inc, Boston.
- [20] Jawahar, I. M. and McLaughlin, G. L. (2001), 'Toward a descriptive stakeholder theory: An organizational life cycle approach', *The Academy of Management Review*, Vol. 26, No. 3, pp. 397-414.
- [21] Converse, D. and Weaver, C.L. (2008), 'Improving decision quality: A process for communicating data', *Performance Improvement*, Vol. 47, No. 10, pp. 19-24.
- [22] National Audit Office (2009), 'Performance frameworks and board reporting', *National Audit Office*, July, UK.
- [23] Micheli, P. and Pavlov, A. (2008), 'Promoting a culture of *performance* management in public sector organisations', in KPMG, CAPAM, IPAC and IPAA (eds.), *Holy grail or achievable quest? International perspectives on public sector performance management*.
- [24] Definizioni di 'performance management' e altri vocaboli fondamentali nella misurazione della *performance* possono esser trovate nel sito: www.idea.gov.uk
- [25] Schein, E. (1985), *Organizational culture and leadership: A dynamic view*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- [26] Kotter, J. (1996), *Leading change*, Harvard Business School Press, New York.
- [27] Suzuki, Y. (2004). "Basic Structure of Government Auditing by a Supreme Audit Institution", *Government Auditing Review*, Vol. 11, pp. 39-53.
- [28] Glynn, J. and Murphy, M. (1996), 'Public management - Failing accountabilities and failing performance review', *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9, No. 5/6, pp. 125-137.
- [29] Roos, G., Pike, S. and Fernström, L. (2005), *Managing intellectual capital in practice*, Elsevier, Oxford.
- [30] Talbot C. (2010), 'Performance in Government: The evolving system of performance measurement, monitoring and management in the UK'.
- [31] NAO (2008), 'Achieving Impact', *Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 625 Session 2007-2008, June, UK.
- [32] Barber, M. (2008), *Instruction to deliver*, Methuen Publishing Ltd, London.
- [33] Ragioneria Generale dello Stato (2010) "Previsioni di bilancio per l'anno 2011 e per il triennio 2011 - 2013. Budget per il triennio 2011 - 2013", Circolare 28/2010.
- [34] Ragioneria Generale dello Stato (2009) "Un'analisi degli indicatori di performance nelle Note Preliminari 2008 - 2009" Atti dal Secondo Workshop internazionale sulla spesa pubblica.
- [35] Webber, D. (2004) Wrestling with Outcomes: The New Zealand Experience, *Agenda*, Vol. 11, N. 4, pp. 335-348.
- [36] Dipartimento della Funzione Pubblica (2006) "Misurare per decidere", Rubbettino, Roma.

Altre fonti consultate

Libri

- Bouckaert G. and Halligan J. (2008), *Managing performance – International comparisons*, Routledge, New York.
- Cole, M. and Parston, G. (2006), *Unlocking public value – A new model for achieving high performance in public service organization*, J. Wiley & Sons, Inc, New Jersey.
- De Bruijn, H. (2007), *Managing performance in the public sector*, Routledge, New York.
- Hatry H.P., Cowan, J., Weiner, K. and Lampkin, L. (2003), *Developing community-wide outcome indicators for specific services*, The Urban Institute, Washington, DC.
- Hatry, H.P. and Lampkin, L. (2003), *Key steps in outcome management*, The Urban Institute, Washington, DC.
- Hatry, H.P. and Lampkin, L. (2004), *Analyzing outcome information – Getting the most from data*, The Urban Institute, Washington, DC.

Paper – Manuali – Atti di convegno – Report

- Accenture (2008), *An international comparison of the United Kingdom's public administration*, Report for the National Audit Office, UK.
- Azuma N. (2004). 'Performance measurement of supreme audit institutions in 4 Anglo-Saxon countries: Leading by example', *Government Auditing Review*, vol.11, March, pp. 65-99.
- Azuma N. (2005), 'The role of the supreme audit institutions in New Public Management', *Government Auditing Review*, vol.12, March, pp. 69-84.
- Behn, R.D. (2003), 'Why measure performance?', *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5, pp. 586-606.
- Bouckaert, G. and Halligan J. (2009), 'Formulating performance systems: The roles of performance and trust', atti da *European Group of Public Administration Conference*, 2-5 Sept., Malta.
- GAO (2007), *Strategic Plan 2007-2012*, Government Accountability Office, U.S.A.
- Hatry, H.P. (2008), 'Governing for results: Improving federal government performance and accountability', atti dal *Convegno Government Performance*, Georgetown.
- OECD (2008), 'Recommendation of the Council for enhanced access and more effective use of public sector information', atti dal *OECD Ministerial Meeting on the future of the Internet Economy*, Seoul, Korea, 17-18 June.
- Office of Auditor General (2008), 'Developing performance measures for sustainable development strategies', *manuale di riferimento per l'applicazione di uno schema sulla gestione della performance*.
- Perrin B. (2006), *Moving from outputs to outcomes: Practical advice form Governments around the world*, IBM Center for The Business of Government & The World Bank.
- UK Home Civil Service (2009), *Capabilities reviews: Refreshing the model of capability*, July report.
- UK Home Civil Service (2009), *Capabilities reviews: An overview of progress and next steps*, December report.

Sitografia

- www.qualitapa.gov.it
- www.performance-publique.gouv.fr/
- www.nao.org.uk
- www.audit-commission.gov.uk
- www.idea.gov.uk
- www.anao.gov.au
- www.acag.org.au/
- www.audit.vic.gov.au/
- www.gao.gov
- www.orau.gov/pbm/
- www.gfoa.org/
- www.pmcommission.org/
- www.whitehouse.gov/omb/expectmore/
- <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/benchmrk/nprbook.html>
- www.oag-bvg.gc.ca
- www.tbs-sct.gc.ca/
- www.jbaudit.go.jp/pr/gareview_e.html
- www.worldbank.org/oed/ecd/index.html
- www.intosai.org/en/portal/documents/others/sais/
- http://andromeda.rutgers.edu/~ncpp/performance_manuals/index.htm
- www.ifac.org/MediaCenter/?q=node/view/601
- www.publicsectorperformance.eu/

Approfondimento 1: analisi delle esperienze estere e delle pratiche della pubblica amministrazione centrale italiana

Indice

1. Premessa.....	38
2. L'evidenza francese.....	39
3. L'evidenza inglese.....	41
4. L'evidenza australiana	44
5. L'evidenza statunitense	46
6. L'evidenza canadese.....	48
7. L'evidenza italiana.....	50
7.1 <i>Analisi delle direttive generali annuali</i>	50
7.2 <i>Interviste e ricognizioni</i>	52
8. Maturità dei Sistemi di misurazione a livello Paese.....	56

1. Premessa

Un'analisi approfondita di esperienze maturate in Paesi all'avanguardia nell'utilizzo di Sistemi di misurazione della *performance* è stata condotta al fine di sviluppare un modello di maturità che possa guidare l'introduzione e il miglioramento di tali sistemi nella pubblica amministrazione italiana. L'analisi presentata in questa sezione permette di mappare lo stato attuale delle buone pratiche sia dal punto di vista degli organi che, a livello sistemico, si occupano, con gradi diversi di indipendenza e autorità, di strutturare e gestire il processo di gestione della *performance* delle pubbliche amministrazioni, sia di individuare una serie di buone pratiche che, *mutatis mutandis*, potrebbero risultare di utile applicazione per il modello italiano.

Si evidenzia che la funzione di *audit* si suddivide in due categorie: finanziario e sulla *performance*. Mentre per alcuni Stati tale funzione viene svolta da un unico istituto (ad es. Inghilterra, Australia, Stati Uniti, Canada), per altri la stessa funzione risulta suddivisa su due o più istituti (ad es. Francia, Italia, etc.).

Nello studio di pubbliche amministrazioni centrali, la letteratura scientifica e manageriale riporta prevalentemente esempi relativi a paesi anglosassoni. Per questo, l'analisi contenuta in questa delibera si focalizza su buone pratiche sviluppate in Inghilterra, Australia, Stati Uniti e Canada. Inoltre, per ragioni di 'prossimità' al sistema italiano, è stata considerata nel dettaglio la pubblica amministrazione francese. Altri buoni esempi presenti in letteratura (Nuova Zelanda, Abu Dhabi, etc.) non verranno riportati, in quanto maturati in contesti troppo diversi da quello italiano. Le esperienze empiriche oggetto di valutazione sono presentate in via sintetica e per caratteri generali in tabella A.1.

Tabella A.1: generalità degli Stati considerati

Nome dello Stato		Francia	Inghilterra	Australia	USA	Canada
Stato	Tipo di Governo	Repubblica semipresidenziale	Monarchia parlamentare	Sistema parlamentare federale	Repubblica presidenziale federale costituzionale	Sistema federale parlamentare
	Popolazione	65.447.374	61.113.205	21.472.900	303.824.640	33.098.932
Enti di valutazione	Nome	Court des Comptes	NAO	ANAO	GAO	Treasury Board
	Legge di attuazione	Costituzione della Repubblica francese	National Audit Act 1983	Auditor General Act 1997	Budget and Accounting Act 1921	Financial Administration Act 1985
	Status	Indipendente dal parlamento, dalla camera e dal potere giuridico	Indipendente	Indipendente	Indipendente	Dipendente dal Presidente della Camera
	Performance Audit	No	Si	Si	Si	Si
	Financial Audit	Si	Si	Si	Si	Si
	n. di persone	1.751	850	354	3.141	1.179
Spese annue totali	116,96 milioni di Euro	n.d.	n.d.	538,6 milioni di Dollari	n.d.	

Per ciascuno degli Stati considerati, l'analisi si sviluppa secondo le seguenti direttrici:

1. i soggetti coinvolti nel processo di misurazione/gestione della *performance*;
 - a. organismi che effettuano *performance audit* e relative funzioni, documentazione prodotta

e migliori pratiche (*best practice*);

- b. altri organi che a vario titolo interagiscono nel processo di gestione della *performance*;
2. la catena logica, ovvero la declinazione degli obiettivi dal livello politico a quello operativo, con particolare enfasi relativamente alla collocazione degli *outcome*;
3. le caratteristiche principali dei documenti a supporto del processo di gestione della *performance*;
4. alcuni esempi, ritenuti rilevanti, di misurazione della *performance* per i ministeri; il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti sarà trattato nell'Approfondimento 2, vista la sufficiente comparabilità sia per la tipologia di servizi erogati che per l'avanzamento del Sistema di misurazione sviluppato.

Infine, si riporta l'evidenza italiana con la descrizione dell'attuale catena logica, l'analisi delle direttive, la ricognizione dell'esistente con gli errori da evitare e casi di avviamento verso Sistemi di misurazione più maturi.

2. L'evidenza francese

Il ruolo di *auditor* a livello centrale nel regolamento francese è svolto dalla Corte dei Conti. Si tratta di un audit prettamente di natura economico-finanziaria circa i programmi a livello ministeriale e di enti locali. Oltre alla Corte dei Conti, il Sistema di misurazione della *performance* vede impegnato anche il Comitato interministeriale (Comité interministériel d'audit des programmes) – CIAP – che si occupa del monitoraggio di programmi ministeriali. Quest'ultimo è stato creato a livello di governo centrale anche al fine di monitorare la qualità dei progetti annuali di *performance* (Projet annuel de performances) - PAP - che ogni ministero è tenuto a predisporre e a verificare entro l'esercizio di riferimento tramite il rapporto annuale sulla *performance* (Rapport annuel de performances) - RAP.

Il sistema francese si basa sulla LOLF (*Loi Organique relative aux Lois de Finances*, 2001) che ha rinnovato regole di funzionamento della contabilità pubblica, datate 1959. Il primo vero ciclo di budget che è stato possibile programmare e monitorare con i nuovi criteri è datato 2007. A livello politico vi sono le missioni e a livello strategico vi sono i programmi e le correlate azioni, le strategie e i relativi indicatori di *performance* (si veda figura A.1): abbastanza limitati sono i riferimenti diretti agli *outcome*, in quanto il sistema ha basi e finalità di carattere preminentemente economico-finanziario.

Esiste un apposito portale (Forum de la performance), costruito secondo una logica di gestione della conoscenza, suddiviso in aree come: “le caratteristiche della finanza pubblica”, “il budget”, “la *performance*”, “gli attori” e “le risorse”. Sotto la sezione relativa alla ricerca documentale, è pubblicata una Guida Operativa sulla Performance che si occupa di spiegare le logiche della LOLF sotto un punto di vista che permette di passare da un controllo basato sulle spese ad un controllo maggiormente collegato alla strategia. La struttura della LOLF è per missioni e programmi: il Parlamento vota il *budget* a livello di missione e le risorse vengono assegnate a livello di programma, mentre il livello più analitico è costituito dalle azioni, che in realtà si configurano come aree di spesa; per questo motivo, non sono direttamente associabili ai singoli obiettivi. Sia i PAP che i RAP possono essere scaricati da un apposita sezione, (vedi la guida) suddivisi per programma e non per ministeri: infatti, in genere, non sono disponibili sui siti istituzionali di questi ultimi. I RAP hanno la seguente struttura:

1. presentazione del programma;
2. obiettivi e indicatori di *performance*;

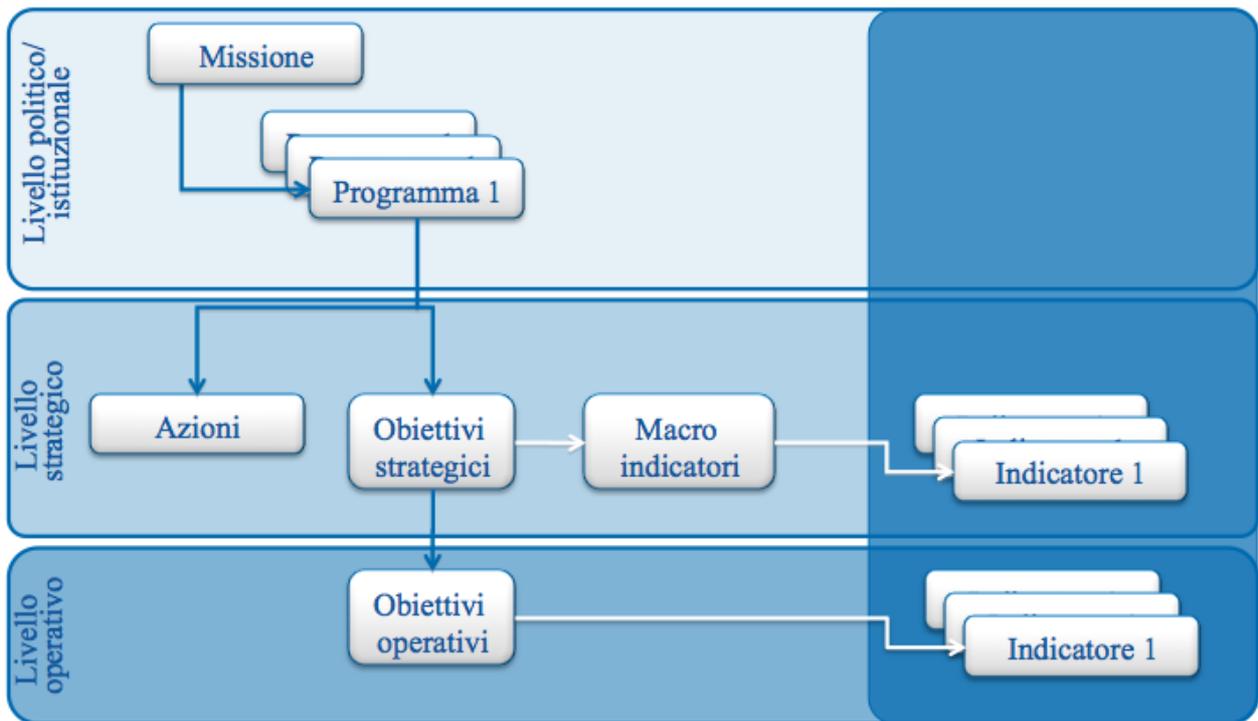
3. giustificazione al primo euro delle determinanti della spesa;
4. principali operatori e loro impiego;
5. presentazione completa dei costi.

A ciascun PAP è associato un unico responsabile (ad es. Direttore Generale) che decide la ripartizione delle risorse per azione e natura. Vista anche la complessità di lettura sistematica dei documenti, i singoli ministeri pubblicano i rapporti di attività con taglio molto orientato al cittadino (ad es. Ministero Ambiente). Ogni ente pubblico dispone, inoltre, di un dettagliato piano dei conti orientato alle missioni e programmi (ad es. Ministero Ambiente).

Una sezione importante dei rapporti sulla *performance* riguarda la giustificazione al primo euro, che contiene le determinanti di spesa articolati in elementi quantitativi e finanziari. Il controllo avviene sulle modalità di spesa del denaro pubblico. Gli indicatori di *performance* si dividono in tre categorie:

1. indicatori di efficacia socio-economica;
2. indicatori di qualità del servizio;
3. indicatori di efficienza.

Figura A.1: catena logica del Sistema di misurazione della *performance* - Francia



Nel caso francese è sembrato utile riportare l'esperienza del seguente Ministero:

Ministero del Budget e della Funzione Pubblica

Il RAP della Direzione generale delle dogane è abbastanza qualitativo senza indicatori, mentre Il RAP della Direzione generale della contabilità pubblica è ampio e completo di indicatori e obiettivi raggiunti e, in alcuni casi, è corredato anche dagli andamenti nel tempo. Inoltre viene anche pubblicato un rapporto annuale delle attività con poche quantificazioni ritenute significative per il cittadino.

3. L'evidenza inglese

Vi sono due principali organi di valutazione/promozione della gestione della *performance*, il *National Audit Office* (NAO), che opera a livello ministeriale, e l'*Audit Commission* (AC), che opera a livello di enti locali. Esiste, inoltre, l'*Improvement and Development Agency for Local Government* (IDEA), attiva anch'essa a livello degli enti locali, principalmente attraverso la proposizione di buone pratiche.

Il NAO è un organismo nato nel 1983 da una legge chiamata *National Audit Act*; è composto da circa 900 unità di personale e guidato da una figura chiamata *The Comptroller and Auditor General*, afferente alla *House of Commons*. Si tratta di un organismo (*Comptroller* incluso) che risulta essere totalmente indipendente dal Governo.

I principali compiti del NAO sono riferibili all'*audit* della Pubblica amministrazione che, a differenza, ad esempio, del caso francese, è sia di carattere finanziario che relativa alla *performance*; l'attività di *audit* si affianca alla promozione di *standard* di "buon governo" e di processi volti al cambiamento/miglioramento dei servizi pubblici. Il documento National Audit Office Strategy spiega storia evolutiva e strategie passate ed attuali. Al suo attivo si contano 1.565 pubblicazioni tra documenti metodologici e operativi, comunicati stampa e *reportistica* sull'operato dei ministeri, di organi esecutivi centrali (*Executive Agency*) ed altri organi pubblici; per trasparenza sono riportati anche i lavori in corso d'opera con la data prevista di pubblicazione.

Interessante la parte del sito dedicata al supporto (e indirizzo) alle amministrazioni pubbliche. Le sottosezioni di tale pagina sono così articolate:

- efficienza, innovazione, gestione dei progetti, gestione del personale, modalità di erogazione del servizio;
- gestione degli aspetti finanziari;
- misurazione della *performance*.

All'interno di queste sottosezioni si possono trovare documenti di indirizzo, proposta e supporto alla gestione degli istituti oggetto di valutazione da parte del *Comptroller and Auditor General*.

Specifiche linee guida definiscono alcune tipologie di indicatori (Finance Indicators), preminentemente espressi in termini di descrizione (di cosa si tratta), razionale (perché tale indicatore serve) e impatto sull'organizzazione (come cambiano i comportamenti), criteri di scelta (cosa dovrebbero fare gli istituti per definire operativamente tale indicatore) ed esempi.

Prima dell'istituzione di tale organo era previsto ed organizzato un flusso regolare di dati relativo alla gestione delle amministrazioni pubbliche inglesi a partire dal 1988. In quel periodo furono imposti dal Governo centrale circa 200 indicatori di carattere operativo a valere su Enti di carattere precipuamente locale. Ciò ha fatto in modo che si iniziasse a favorire una cultura della misurazione allorché si è passati ad una misurazione degli obiettivi più strategica, permettendo anche ai responsabili ai vari livelli di contribuire alla definizione di indicatori qualitativamente sempre più solidi. Una descrizione del percorso intrapreso verso una maturazione dei Sistemi di misurazione è riportato in figura A.2.

Il sistema inglese si basa principalmente sul *National Audit Act* (1983) e risulta articolato in *Public Service Agreement* (PSA), *Department Strategic Objective* (DSO) e relativi indicatori. Nei PSA, a livello politico, si trovano gli *outcome* (che si legano alle priorità dell'agenda di Governo), mentre nei DSO, a livello strategico, si trovano obiettivi e indicatori di *output*. Sempre legati ai DSO, vi sono obiettivi operativi, anch'essi corredati da opportuni indicatori. In figura A.3 si riporta la catena logica in cui, a differenza della Francia ma anche di molti altri Paesi anglo-sassoni, già a livello politico/istituzionale si introducono indicatori direttamente legati agli *outcome*.

Attualmente i documenti obbligatori per la gestione delle Pubbliche amministrazioni in Inghilterra prevedono una *Comprehensive Spending Review* (CSR) e un *Simple Spending Review* (SR). Il primo effettua una programmazione delle attività (e delle relative spese) basata su tre anni; il secondo rivisita gli obiettivi del CSR di anno in anno. Gli obiettivi, il cui raggiungimento genera le spese indicate nei suddetti documenti, sono contenuti nei PSA; anch'essi sono articolati su tre anni.

Figura A.2: cronologia evolutiva dei Sistemi di misurazione e gestione della performance nel Regno Unito

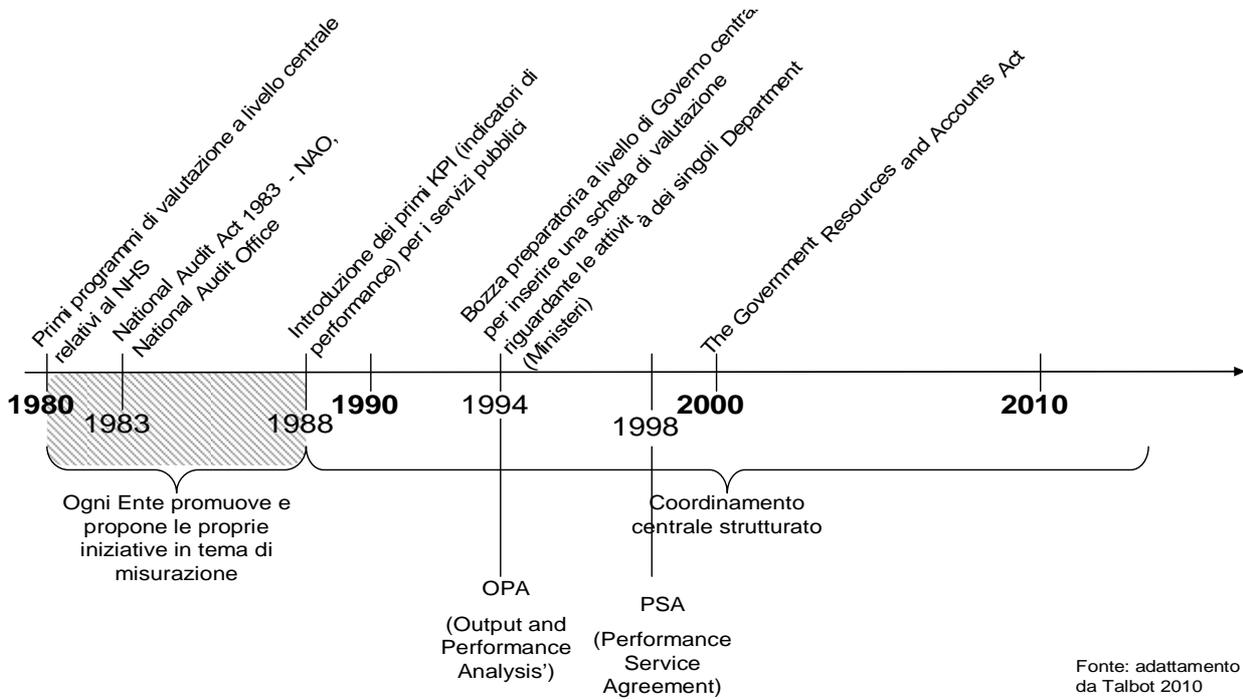
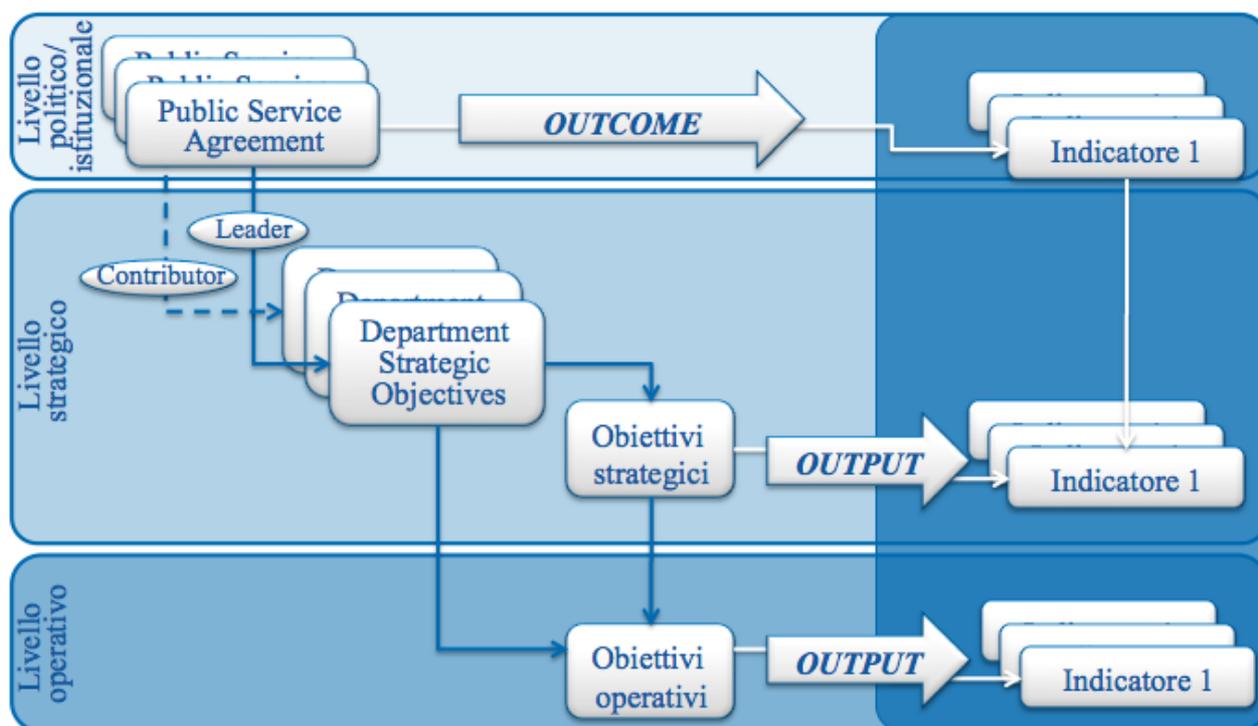


Figura A.3: catena logica del Sistema di misurazione della performance – Regno Unito



La Spending Review triennale, definisce ogni due anni le risorse finanziarie per ciascun ministero. Una volta individuate tali risorse, i ministeri contrattano ovvero definiscono come attuare e, quindi, misurare la *performance* relativamente ai PSA. Il *National Audit Office* produce un “Validation Compendium Report” che analizza per ciascun ministero, in relazione all’attuazione dei PSA, l’appropriatezza dei Sistemi di misurazione con dei *rating* che utilizzano la logica del semaforo.

Nel Validation Compendium Report si trova il dettaglio delle conclusioni per ministero, PSA e relativi indicatori: come è facile notare, la prevalenza degli indicatori di *outcome* può costituire un modello a cui tendere ai fini della formulazione delle missioni, programmi, priorità e relativi obiettivi. Anche l’analisi dell’esperienza del Regno Unito ha condotto a formulare alcuni rilievi sulla non appropriatezza degli indicatori con riferimento agli aspetti di *outcome*; come esempio si riporta il seguente PSA relativamente al Ministero dei Trasporti:

PSA: assicurare una rete di trasporti affidabile ed efficiente che supporti la crescita economica; di seguito vengono riportati alcuni rilievi:

- non è stato utilizzato alcun indicatore riguardante la fruibilità e la puntualità dei treni, elemento fondamentale all’interno del PSA, nonostante siano disponibili dati rilevanti in tale ambito;
- un indicatore è basato più sul piano di azione previsto che sulla *performance* realizzata.

In un recente studio sul sistema inglese è emerso che, mentre i dati relativi alla *performance* sono stati giudicati (dagli utilizzatori e valutatori stessi) chiari e comprensibili, è il loro uso che risulta essere problematico (vedi tabella A.2). Bisogna prestare molta attenzione a prescrizioni basate sulla coerenza all’interno dell’intero ciclo di gestione della *performance* e, in alcuni casi, si potrebbe pensare ad un approccio *zero-based*, nel quale i responsabili siano obbligati a giustificare l’utilizzo di determinate risorse sulla base di relazioni causa-effetto per raggiungere obiettivi di *outcome* desiderati.

Tabella A.2: appropriatezza degli indicatori relativi ai PSA e ai DSO [30 e 31]

	Appropriato	Approssimativamente appropriato (necessità di approfondimento)	Non appropriato
DSO 2008	44%	33%	23%
PSA CSR 2007	56%	33%	11%

Con riferimento al caso inglese appare utile riportare le esperienze dei seguenti ministeri:

Ministero della Giustizia – National Offender Management Office (NOMO)

Il report sulla performance del National Offender Management Office risulta **sintetizzato e semplificato** nell'esposizione delle informazioni salienti (essendo i cittadini i destinatari principali), per favorire un'agevole lettura delle principali aree di *performance* del Ministero stesso. Aree, *target* di riferimento e misure sono chiari e ben definiti; la coerenza tra obiettivi e misure è buona. Il *report* riporta puntualmente i dati quantitativi sugli *outcome* effettivamente realizzati. Le aree sono chiare, gli obiettivi e gli indicatori sono altrettanto ben descritti e quantificati, sia a livello di valori programmati che di valori consuntivi, permettendo agli *stakeholder* di riferimento di avere, tramite poche significative pagine, un quadro completo della *performance* dell'ente (NOMO).

Ministero dello Sviluppo (business, innovation and skills)

Il report sulla performance del Dipartimento presenta un'organizzazione dei contenuti ordinata da una prospettiva sintetica ad una più analitica; innanzitutto, vi è un giudizio sintetico degli obiettivi articolato tra “non ancora valutato”, “nessun miglioramento”, “qualche miglioramento”, “forte miglioramento”, basato sul numero di indicatori che, nel periodo di riferimento, hanno registrato valutazioni positive (utilizzato anche dal *Department of Environment*). Le misurazioni appaiono appropriate e correlate a precise indicazioni di *outcome*: il PSA correlato alla promozione di un'innovazione scientifica di primario riferimento a livello mondiale si basa, come indicatore, sul numero di citazioni di matrice inglese delle più importanti riviste scientifiche. Tutte le volte che è stato possibile (per via dell'utilizzo dei medesimi parametri di valutazione), il *report* contiene paragoni tra medesime dimensioni di *performance* di anni differenti, per tracciarne l'andamento nel tempo: a questo livello, il *report* diventa molto analitico.

4. L'evidenza australiana

L'*Auditor General* e L'*Australian National Audit Office (ANAO)* svolgono il ruolo di gestione dei processi legati alla *performance* delle pubbliche amministrazioni federali, coadiuvati da *auditor* a livello periferico. L'*Auditor-General* è un soggetto indipendente che ha il compito di esaminare, per mandato del Parlamento, la gestione delle risorse all'interno della Pubblica amministrazione senza essere soggetto a controllo e direttive né del Parlamento né del Governo; l'organizzazione di tipo federale coinvolge sei Stati, riuniti in un Consiglio. L'*Auditor-General* è stato istituito con l'*Audit Act* del 1991; solo dal 1997 se ne prevede l'indipendenza e la nomina parlamentare.

L'ANAO coopera con diversi istituti della Pubblica amministrazione e, in particolare, con gli *Audit Committee*. Da un punto di vista organizzativo c'è una suddivisione tra *Service Groups* e *Support Branches*. Il primo è suddiviso in “*Assurance Audit Services Group*”, focalizzato sugli aspetti

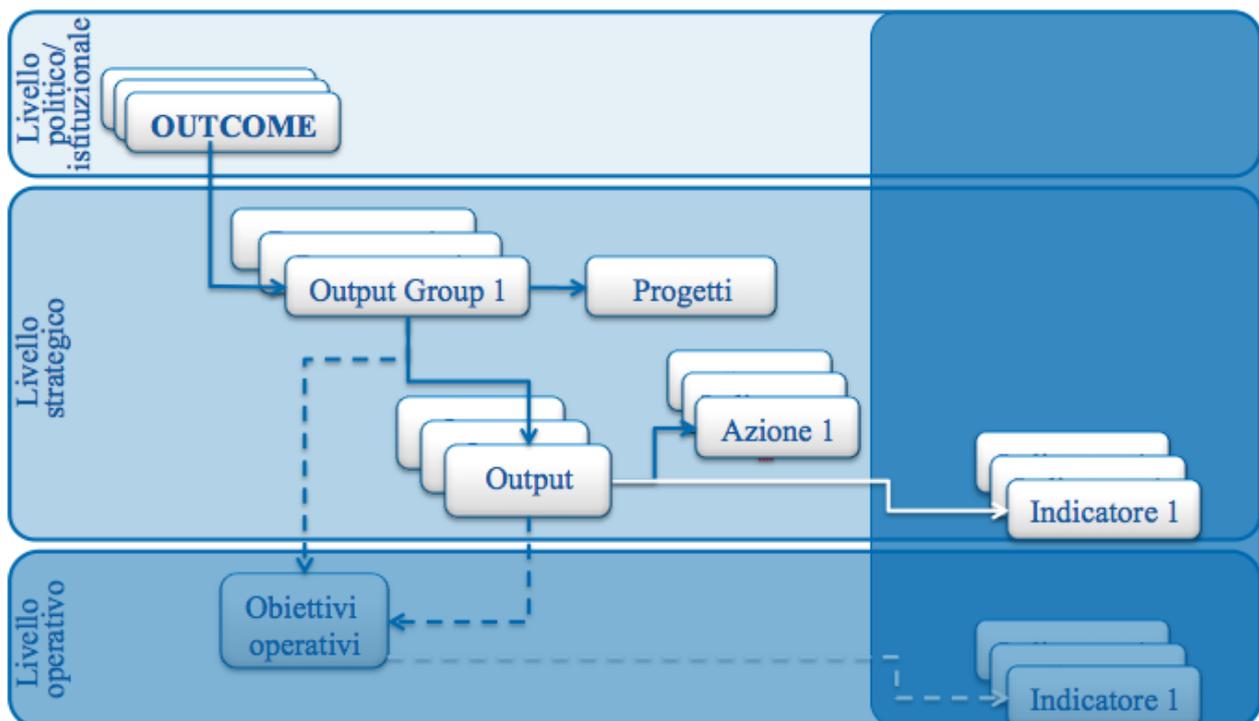
finanziari e “*Performance Audit Services Group*” focalizzato sulla produzione di *performance audits*; il secondo, invece, è suddiviso in “*Professional Services Branch*” e “*Corporate Management Branch*” che forniscono attività di supporto rispettivamente agli *audit groups* e su questioni di carattere più generale; inoltre, l’ente si avvale anche di scambi e personale distaccato da istituzioni analoghe di altri Paesi (ad es. Canada, Irlanda, Gran Bretagna, etc.). L’ANAO ha ampio accesso a documenti e informazioni concernenti il settore pubblico e opera seguendo degli auditing standards, alla cui redazione contribuisce anche avvalendosi di collaborazioni con organismi internazionali.

Da un punto di vista divulgativo, l’ANAO produce un corporate plan in cui si riportano le “*key strategies*” da raggiungere in un orizzonte triennale, mentre annualmente viene pubblicato un report delle attività svolte. Le principali pubblicazioni attengono agli audit reports che fanno riferimento sia alla *performance* che agli *audit* finanziari, mentre le risposte date agli *stakeholders* (soprattutto ministeri e Commissioni parlamentari) su questioni specifiche vengono riportate nelle “Assurance Activities”. A supporto del *management* delle organizzazioni pubbliche, vengono pubblicate alcune guide di “Better Practice” al fine di diffondere delle pratiche di miglioramento e viene gestita una newsletter “AUDIT Focus” che descrive in maniera sintetica alcune esperienze che possono essere di interesse comune per tutti i dirigenti.

Nel sistema australiano la catena logica dei processi di gestione della *performance* parte, a livello politico, dall’emanazione di *outcome* di interesse per la collettività (si veda figura A.4); a livello strategico (e relativamente alle singole Amministrazioni) vengono individuati gruppi di *output* rilevanti in termini di raggiungimento degli *outcome* di partenza, *output* (e relativi indicatori), azioni e progetti (questi ultimi legati ai gruppi di *output*).

Gli *outcome*, gli *output* e i relativi indicatori di *performance*, vengono monitorati in termini di coerenza, appropriatezza, ecc. (vedi il *report* sulle appropriations). Una volta individuata la catena logica *output* → *output group* → *outcome* è possibile quindi formulare anche un budget per *outcome*; tuttavia, al termine della catena logica, spesso si perde il riferimento all’*outcome* inizialmente individuato.

Figura A.4: catena logica del Sistema di misurazione della *performance* - Australia



Nel “Performance Reporting by Departments”, in maniera paragonabile a quanto fatto nel Regno Unito, l’*Auditor-General* australiano analizza l’appropriatezza degli indicatori ministeriali, arrivando alla conclusione che dei 322 indicatori riguardanti 10 ministeri, 152 risultano essere rilevanti e, di questi, 95 corredati da un’appropriata informazione (*trend*, comparazioni, etc.). Ciò significa che il 30% degli indicatori risulta essere rilevante ed appropriato, mentre nello studio condotto in Gran Bretagna (si veda tabella A.2) risulta esserlo il 44%, anche se andrebbero approfonditi i criteri utilizzati per valutare tale coerenza al fine di verificarne la comparabilità. Il rapporto contiene delle raccomandazioni, sia generali che specifiche per ogni ministero (compresi Gabinetto e Premier), che riguardano:

- raccordo tra obiettivi dipartimentali ed obiettivi strategici;
- sviluppo di indicatori di *performance*;
- raccordo tra obiettivi e attività (piani di azione) dipartimentali con gli *outcome*;
- appropriatezza di indicatori e *target* rispetto agli obiettivi;
- criteri di redazione dei *report* sulla *performance*;
- raccordo organizzativo nel processo di definizione degli obiettivi e dei *target* da raggiungere;
- azioni correttive da intraprendere laddove non vengano raggiunti gli obiettivi.

Con riferimento all’Australia è sembrato utile riportare le esperienze dei seguenti ministeri:

Ministero dell’Economia e delle Finanze

Il *report* annuale a livello centrale è di carattere più generale e prevalgono indicatori qualitativi; a livello federale questi ultimi sono più specifici e quantitativi, in particolare quello del Western Australia. Nel primo si segue una gerarchia del tipo *output* → *output group* → *outcome* (ad es. pag. 63 del *report*), al fine di delineare in maniera chiara e schematica qual è il processo che genera l’*outcome*. Nel secondo, a ciascun *output* desiderato sono associati: 1) indicatori di efficacia; 2) indicatori di efficienza; 3) servizi forniti.

Ministero della Salute

Il report annuale individua 15 *outcome* di diretta gestione del Ministero e da uno a due *outcome* per ciascuna agenzia che controlla. Ad ogni *outcome* corrispondono uno o più programmi, ciascuno misurato da un indicatore, anche qualitativo, con relativa descrizione delle attività svolte, un *target* e un valore raggiunto.

5. L’evidenza statunitense

A livello federale, vi sono due principali organi di valutazione/promozione della gestione della *performance*: il GAO (U.S. *Government Accountability Office*) e la National Performance Management Advisory Commission; inoltre, il Center for Performance Measurement (ICMA) svolge un ruolo importante di diffusione di buone pratiche a livello di enti locali.

Il GAO è un istituto nato nel 1921; nel 2009 impiegava 3.141 unità di personale e aveva a disposizione un *budget* pari a circa 538 milioni di dollari. La sua missione consiste nell’aiutare il Congresso degli Stati Uniti a raggiungere i propri obiettivi istituzionali, offrendo supporto allo stesso per migliorare costantemente la propria *performance* nel rispetto delle responsabilità assunte nei confronti dei cittadini. Tra i principali *outcome* oggetto di supervisione da parte del GAO vi è quello di migliorare la credibilità del governo agli occhi dei cittadini: per far ciò, la *performance* di tale istituto devono essere il più possibile basate su criteri di oggettività, indipendenza e integrità.

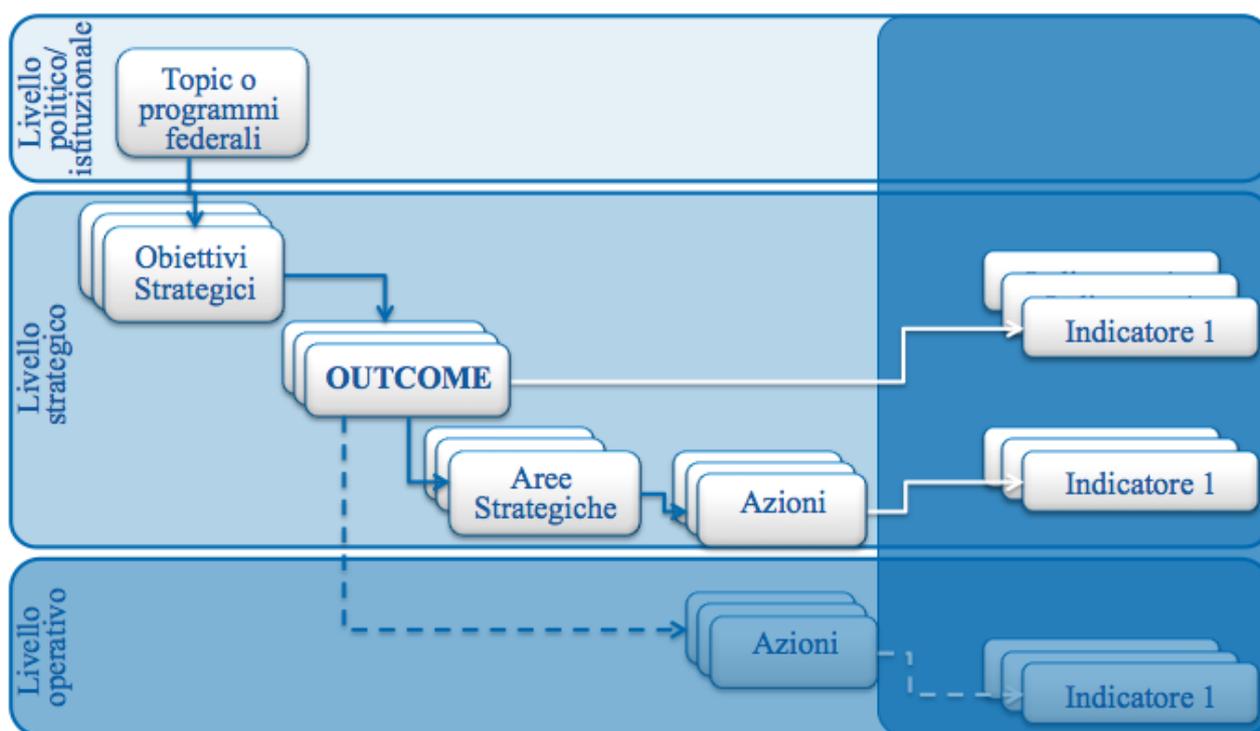
All'interno del sito del GAO è possibile trovare un indice dei report suddiviso per Agenzie e Dipartimenti (ministeri). Nel 1998, il GAO ha altresì predisposto un glossario legato alle tematiche del *performance measurement* (performance measurement and evaluation: definitions and relationships). Un'ulteriore lista di documenti metodologici e sulle migliori pratiche (*best practice*) relative alla misurazione della *performance* è disponibile su un apposito portale.

Il *National Performance Management Advisory Commission* è una Commissione formata da circa 33 persone provenienti da 11 organizzazioni che operano nel settore pubblico in generale negli USA e in Canada (Association of School Business Officials International, Council of State Governments, Government Finance Officers Association, International City/County Management Association, National Association of Counties, National Association of State Auditors, Comptrollers and Treasurers, National Association of State Budget Officers, National Center for State Courts, National Conference of State Legislatures, National League of Cities, U.S. Conference of Mayors). La Commissione è stata istituita in ragione della necessità che tutti i livelli della Pubblica amministrazione migliorino la propria *performance*, sul presupposto che la dimostrazione del raggiungimento di obiettivi strategici possa far crescere la fiducia dei cittadini verso le istituzioni. Perciò, lo scopo di tale Commissione è stato quello di creare uno schema di riferimento che comprendesse non solo le chiavi per predisporre un buon Sistema di misurazione della *performance*, ma che andasse oltre, integrando il tutto con principi di *management* e di buone pratiche che potessero essere mutate (*mutatis mutandis*) ad ogni livello organizzativo di tutte le Pubbliche amministrazioni. La *National Performance Management Advisory Commission* ha predisposto, nel 2009, un modello di valutazione della *performance* che comprende i singoli Stati, i ministeri, e gli Enti locali.

Nel sistema statunitense, la catena logica (si veda figura A.5) prevede che, a livello federale, vi siano i programmi di riferimento ai quali, a livello strategico, nei singoli Stati, sono legati obiettivi strategici. Per ciascun obiettivo strategico, vi sono *outcome* che vengono declinati in aree strategiche di riferimento e relative azioni. Sia per quanto riguarda gli *outcome* che le azioni, vi sono indicatori specificamente dedicati.

I singoli ministeri definiscono la catena logica in maniera conforme ai programmi (oltre che alla loro missione), i quali possono essere trasversali ai ministeri stessi, essendo articolati per aree tematiche (*Topic*). La *performance* di tutti i ministeri è riassunta nel report sulla *performance* del governo federale, mentre c'è un apposito sito internet dedicato all'andamento del programma di governo (ad esempio trasporti). Altro strumento a supporto della gestione della *performance* è il "Program Assessment Rating Tool (PART)" sul come valutare l'andamento del programma di governo; in particolare, il PART è uno strumento metodologico per identificare e migliorare la *performance* dei programmi federali, secondo le diverse tipologie (ad es. programmi di ricerca e sviluppo, per il miglioramento della competitività, ecc.)

Figura A.5: catena logica del Sistema di misurazione della *performance* – Stati Uniti



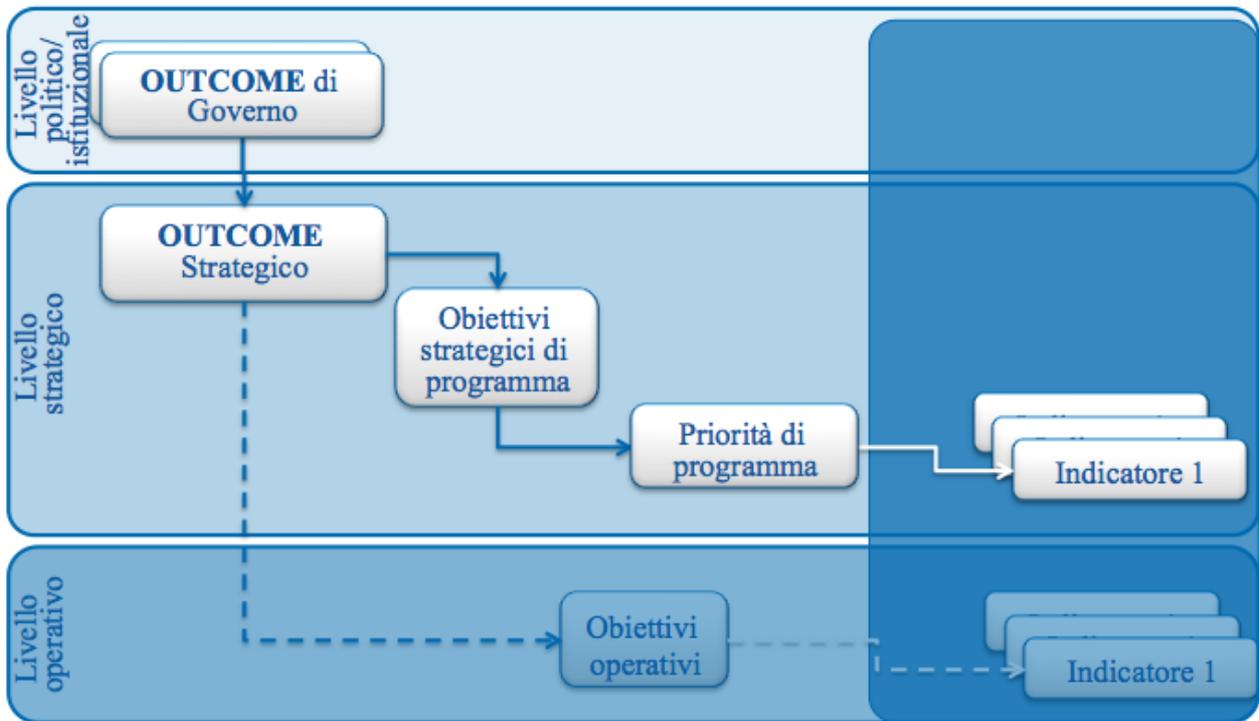
6. L'evidenza canadese

I principali istituti che si occupano di misurazione e gestione della *performance* sono il *Treasury Board* e l'*Auditor General* (**OAG** – *Office of the Auditor General*): dei due è il secondo che sviluppa più approfonditamente le tematiche del *performance management*. Nel suo operare, l'OAG si avvale dell'aiuto di altri istituti quali il gruppo dei *senior advisors*, l'Independent accounting and financial auditing advisory committee, ed il Panel of Environmental Advisors.

Nel sistema canadese, la catena logica (si veda figura A.6) nella formulazione degli obiettivi è del tipo: sotto-programma → programma → *outcome* strategico ministeriale → *outcome* strategico governativo, come spiegato nel framework generale. Il caso canadese evidenzia un forte orientamento agli *outcome*: questi ultimi, dalla prospettiva politica, vengono declinati a livello strategico dai singoli ministeri in funzione delle diverse competenze, trovando ulteriore espressione negli obiettivi strategici di programma. Dagli obiettivi strategici di programma discendono poi le priorità di programma e i relativi indicatori a livello strategico. Tra le pubblicazioni da notare il manuale delle buone pratiche; inoltre, l'*Auditor General* pubblica guide metodologiche che sono state prese come modello di riferimento anche dagli Stati Uniti.

I ministeri producono non solo una reportistica coerente con la catena logica anzidetta, ma anche documenti programmatici con relativa analisi dei rischi, documenti di natura finanziaria e ricerche in tema di soddisfazione del cittadino sui servizi erogati.

Figura A.6: catena logica del Sistema di misurazione della *performance* - Canada



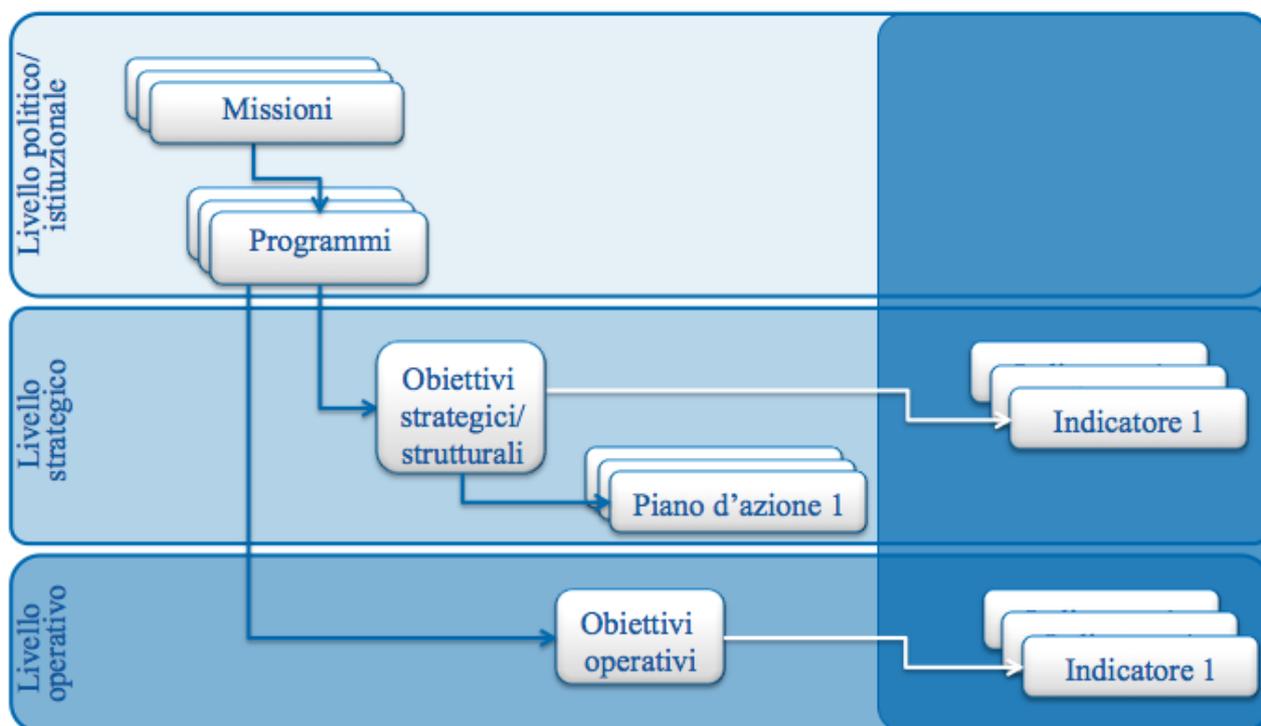
7. L'evidenza italiana

Lo stato dell'arte dell'utilizzo dei Sistemi di misurazione nei ministeri è stato analizzato attraverso:

- una prima analisi delle Direttive generali annuali per l'attività amministrativa e per la gestione dei ministeri;
- una prima serie di interviste a differenti profili professionali all'interno dei ministeri.

In figura A.7, analogamente a quanto fatto per gli altri Paesi si riporta la catena logica del Sistema di misurazione della *performance* attualmente utilizzata in Italia.

Figura A.7: catena logica del Sistema di misurazione della *performance* - Italia



7.1 Analisi delle direttive generali annuali

Lo scopo dell'analisi delle "Direttive generali annuali per l'attività amministrativa e per la gestione" emanate dai ministeri nel corso dell'ultimo anno (o dell'ultimo disponibile) è il seguente:

- valutare come sono state strutturate le Direttive all'interno dei ministeri dal punto di vista della misurazione della *performance* (**struttura e omogeneità**);
- valutare la relazione tra obiettivi, indicatori e *target* (**appropriatezza delle misurazioni**);
- raccogliere dalla valutazione dei punti di forza e delle criticità spunti utili per impostare il nuovo Sistema di misurazione della *performance* (**evidenze ed indicazioni**).

L'analisi ha evidenziato una certa eterogeneità nella redazione delle Direttive in relazione ai profili evidenziati. Al fine di supportare le attività dei ministeri in tabella A.3 sono riportati alcuni possibili errori da evitare e alcuni indirizzi da seguire per l'adozione di un corretto Sistema di misurazione della *performance*.

Tabella A.3: direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione dei ministeri - criticità e indirizzi

Area	Errori da evitare	Indirizzi ai fini dell'adozione del Sistema di misurazione della <i>performance</i>
Obiettivi	Un obiettivo è presentato in modo generico ed eccessivamente discorsivo	Un obiettivo deve essere chiaramente identificato, presentare una propria specificità e non essere sovrapposto ad altri obiettivi
Obiettivi	Un obiettivo strategico corrisponde a un obiettivo operativo o è il risultato di mera aggregazione di obiettivi operativi	L'orizzonte temporale triennale della pianificazione prevede di esplicitare obiettivi strategici pluriennali, i quali devono essere accompagnati da una programmazione annuale di obiettivi operativi coerenti con i primi ma, allo stesso tempo, distinguibili dagli stessi
Indicatori	Assenza di indicatori associati agli obiettivi	Non sono accettabili obiettivi ai quali non sia associato alcun indicatore
Indicatori	Non è chiaro il rationale dell'indicatore, ossia il motivo per cui l'indicatore è stato introdotto	Per ogni indicatore deve essere chiaro il rationale al fine di agevolarne l'utilizzo e la comprensione da parte dell'utente
Indicatori	Assenza di indicatori di <i>outcome</i>	Progressivamente, indicatori di <i>outcome</i> dovranno essere introdotti nei Sistemi di misurazione
Indicatori	Assenza di indicatori di soddisfazione dell'utenza	Ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. c, del decreto, il Sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i> organizzativa deve prevedere la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive
Indicatori	Una parte preponderante degli indicatori è della tipologia: effettuato / effettuabile	Il riferimento all'effettuabile è comprensibile quando la domanda di servizi nel periodo futuro di riferimento è caratterizzata da un alto tasso di variabilità; tuttavia, l'indicatore in oggetto non può essere considerato l'unico possibile, poiché non tiene conto di altre dimensioni come la qualità del servizio, la tempestività, la soddisfazione dell'utenza, etc.
Indicatori	Una parte rilevante degli indicatori è della tipologia: stato di avanzamento del piano di azione	Indicatori di questo tipo vanno associati prevalentemente ad attività di tipo progettuale e non ad una semplice descrizione dell'attività istituzionale dell'Amministrazione interessata. Un indicatore deve rendere evidente il valore creato dalle attività intraprese
Target	Assenza di <i>target</i> associati agli indicatori	Se nel breve periodo non vi è adeguata comprensione dei processi sottostanti un certo indicatore, è giusto non introdurre dei <i>target</i> . Nel medio-lungo periodo, però, un <i>target</i> deve necessariamente essere associato ad un indicatore
Target	Il <i>target</i> coincide con l'indicatore	L'indicatore è lo strumento che permette di acquisire i dati relativi a un processo o attività; il <i>target</i> è il valore desiderato associato all'indicatore nel periodo di riferimento. Tali concetti vanno chiaramente distinti

Area	Errori da evitare	Indirizzi ai fini dell'adozione del Sistema di misurazione della <i>performance</i>
Target	La quasi totalità dei <i>target</i> associati agli indicatori "stato di avanzamento del piano di azione" ed "effettuato / effettuabile" assume un valore pari a 100%	La circostanza che un <i>target</i> corrisponda al massimo valore raggiungibile è tipicamente legata a due motivi: l'attività sottoposta a misurazione presenta un grado di difficoltà minimo; oppure il <i>target</i> è "una speranza" e non fondato su una vera comprensione dei processi sottostanti. Al contrario, un <i>target</i> deve essere definito in maniera tale da portare ad un risultato sfidante in un'ottica di miglioramento continuo
Documenti	Mancanza di informazioni di base e disomogeneità nella terminologia utilizzata	Tutti i documenti devono contenere informazioni sufficienti relativamente allo sviluppo ed utilizzo dei Sistemi di misurazione, utilizzando un vocabolario condiviso
Documenti	Eccessiva sinteticità	Per quanto sia apprezzabile la sinteticità, ciò non è ammissibile nel momento in cui si tramuta in carenza di informazione per l'utente. I documenti devono contenere una prima parte di sintesi con le informazioni rilevanti e di facile lettura per l'utente e, successivamente, una seconda parte con un maggior livello di dettaglio
Documenti	Eccessiva analiticità	Per quanto sia apprezzabile la volontà di riportare un ampio set di informazioni, un'eccessiva analiticità ha l'effetto di appesantire la lettura e di non fornire i messaggi più importanti; pertanto occorre effettuare una selezione di quali informazioni riportare, partendo soprattutto dalle esigenze degli utenti
Documenti	Indicatori non presenti nel documento generale ma contenuti in direttive dipartimentali, di difficile reperibilità	I documenti devono essere di facile lettura per l'utente ed eventuali documenti complementari devono essere allegati al documento generale (nell'ambito di Internet, per esempio, tali documenti devono trovarsi tutti all'interno della medesima pagina <i>Web</i>)
Documenti	I documenti non sono reperibili sui siti istituzionali delle Amministrazioni interessate o vengono resi pubblici con forte ritardo temporale	Tutti i documenti previsti dal Sistema di misurazione e valutazione rivolti all'utente devono essere pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'Amministrazione
Documenti	Spesso non è possibile reperire i documenti contenenti i risultati conseguiti	Il Sistema di misurazione e valutazione deve necessariamente prevedere la pubblicazione della <i>performance</i> ottenuta

7.2 Interviste e ricognizioni

Nella fase di istruttoria la Commissione ha effettuato una serie di interviste semi-strutturate con i membri degli OIV appena nominati, i membri della struttura tecnica di supporto, i dirigenti di seconda fascia e i funzionari di buona parte dei ministeri. Lo scopo di queste interviste è stato quello di:

- ottenere una fotografia della situazione in cui si trovano i ministeri dal punto di vista della misurazione della *performance* organizzativa al di là dei documenti ufficiali (*stato attuale*);
- capire quali sono i timori e le aspettative a diversi livelli di responsabilità (*clima organizzativo*);

- cogliere utili suggerimenti e proposte per il proseguo delle attività della Commissione (*proposte e suggerimenti*);
- avere una eventuale conferma delle evidenze emerse dall'analisi delle Direttive dei ministeri italiani (lacune da colmare e buone pratiche da salvaguardare e diffondere) e delle esperienze maturate all'estero (errori da evitare e buone pratiche da importare, contestualizzandole) (*evidenze e conferme*).

In tabella A.4 viene riportata una sintesi delle problematiche emerse con le relative considerazioni.

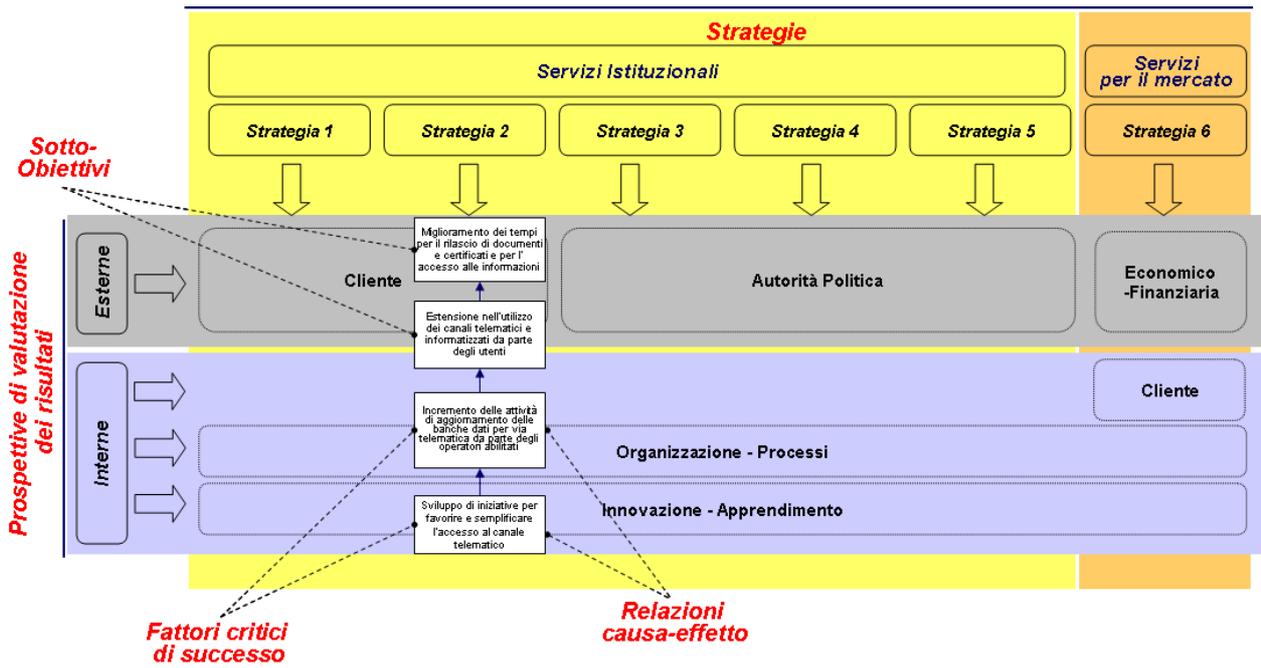
Tabella A.4: sintesi delle problematiche emerse durante gli incontri con i ministeri e relative considerazioni

Area	Problematiche	Considerazioni
Adozione del modello	Il livello di appropriatezza e sofisticazione dei Sistemi di misurazione della <i>performance</i> è differenziato tra i diversi ministeri	L'adozione del Sistema di misurazione della <i>performance</i> non potrà prescindere dall'analisi dell'esistente, collocandosi ad un diverso grado di maturità a seconda dello stato di partenza
Sistemi informativi	I sistemi informativi interni a supporto del Sistema di misurazione della <i>performance</i> presentano diversi livelli di maturità	I Sistemi di misurazione della <i>performance</i> devono essere progettati in maniera tale da ottimizzare l'acquisizione dei dati dai sistemi informativi interni esistenti. Anche se la presenza di sistemi informativi poco adeguati (o, addirittura, assenti) non costituisce elemento ostativo all'adozione del Sistema di misurazione della <i>performance</i> , investimenti in questo senso dovranno essere previsti
Strumenti informatici	Presenza o assenza di strumenti informatici a supporto della misurazione della <i>performance</i>	Gli strumenti informatici a supporto della misurazione della <i>performance</i> costituiscono un elemento importante, ma comunque non imprescindibile. In situazioni di particolare scarsità di risorse, si potranno utilizzare anche sistemi basilari di partenza (ad es. fogli elettronici, strumenti <i>open source</i> , ecc.)
Monitoraggio risultati	La periodicità di monitoraggio dei risultati conseguiti risulta essere differenziata	I Sistemi di misurazione devono prevedere periodi di monitoraggio la cui cadenza consenta la tempestiva adozione di eventuali azioni correttive. Anche l'orizzonte temporale di breve periodo (tipicamente l'anno di riferimento) deve essere frammentato in periodi intermedi utili a tali azioni.
Individuazione di <i>outcome</i>	Le Amministrazioni interagiscono con una pluralità di altri soggetti per cui risulta difficoltoso individuare il risultato finale per l'utente	L'individuazione delle attività svolte dall'Amministrazione è doverosa, ma lo è altrettanto l'individuazione del risultato finale per l'utente. Tale individuazione può essere ottenuta attraverso l'esplicitazione del contributo di altri soggetti che interagiscono con l'Amministrazione (vedi sezione 4.5)
Dirigenza apicale	Coinvolgimento dei dirigenti apicali	Il Sistema di misurazione della <i>performance</i> dovrà prevedere il coinvolgimento dei dirigenti apicali, evidenziando il loro coinvolgimento nel processo di sviluppo e allocazione di responsabilità relativamente agli indicatori principali
Controllo di gestione	Collegamento e distinzione tra controllo strategico e controllo di gestione	Il Sistema di misurazione deve contenere una descrizione del collegamento con i sistemi di controllo di gestione, mantenendo però chiare le differenze tra controllo strategico e controllo di gestione

Area	Problematiche	Considerazioni
Finalità	Esplicitazione delle finalità del Sistema di misurazione della <i>performance</i>	Le finalità dell'introduzione di ogni indicatore e del sistema nel suo complesso devono essere chiare. Sebbene queste finalità possano essere diverse, l'utilizzo di indicatori come strumenti di controllo contribuisce tendenzialmente meno alla creazione di valore pubblico rispetto a un loro utilizzo orientato a promuovere percorsi di miglioramento
Risorse e obiettivi	Legame tra risorse impiegate e risultati ottenuti	Il legame tra risorse e risultati deve essere chiaramente evidenziato nel Sistema di misurazione della <i>performance</i> , in raccordo con le esigenze informative della Ragioneria Generale dello Stato
Impatti organizzativi	Gestione del processo di cambiamento	Nella fase di adozione e di implementazione del Sistema di misurazione della <i>performance</i> , il fattore chiave di successo non è costituito dalla disponibilità di risorse finanziarie per l'adeguamento dei sistemi informativi, né dalla disponibilità di strumenti informatici avanzati, bensì dalla capacità dell'organizzazione di tendere verso un effettivo cambiamento culturale
Formazione	Individuazione di piani formativi di ampio respiro	I piani formativi delle singole Amministrazioni, in misura compatibile con le risorse disponibili, dovranno prevedere anche le tematiche relative ai Sistemi di misurazione della <i>performance</i>
Supporto della Commissione	L'adozione e l'implementazione del Sistema di misurazione richiede un percorso di accompagnamento	Oltre al supporto stabile e diretto degli OIV nominati nel rispetto dei requisiti previsti della delibera n° 4/2010, la Commissione accompagnerà tale processo tramite una serie di incontri con le Amministrazioni

Con particolare riferimento ai Sistemi di misurazione della *performance*, modelli del tipo di quelli descritti nella sezione 3 risultano utilizzati solo in modo sporadico nelle pubbliche amministrazioni italiane. Al riguardo, si riporta a titolo di esempio il caso di applicazione della *Balanced Scorecard* nell'Agenzia del Territorio; la figura A.8 riporta la mappa strategica dei servizi istituzionali e per il mercato e rappresenta uno studio sperimentale utilizzato per l'impostazione del piano aziendale.

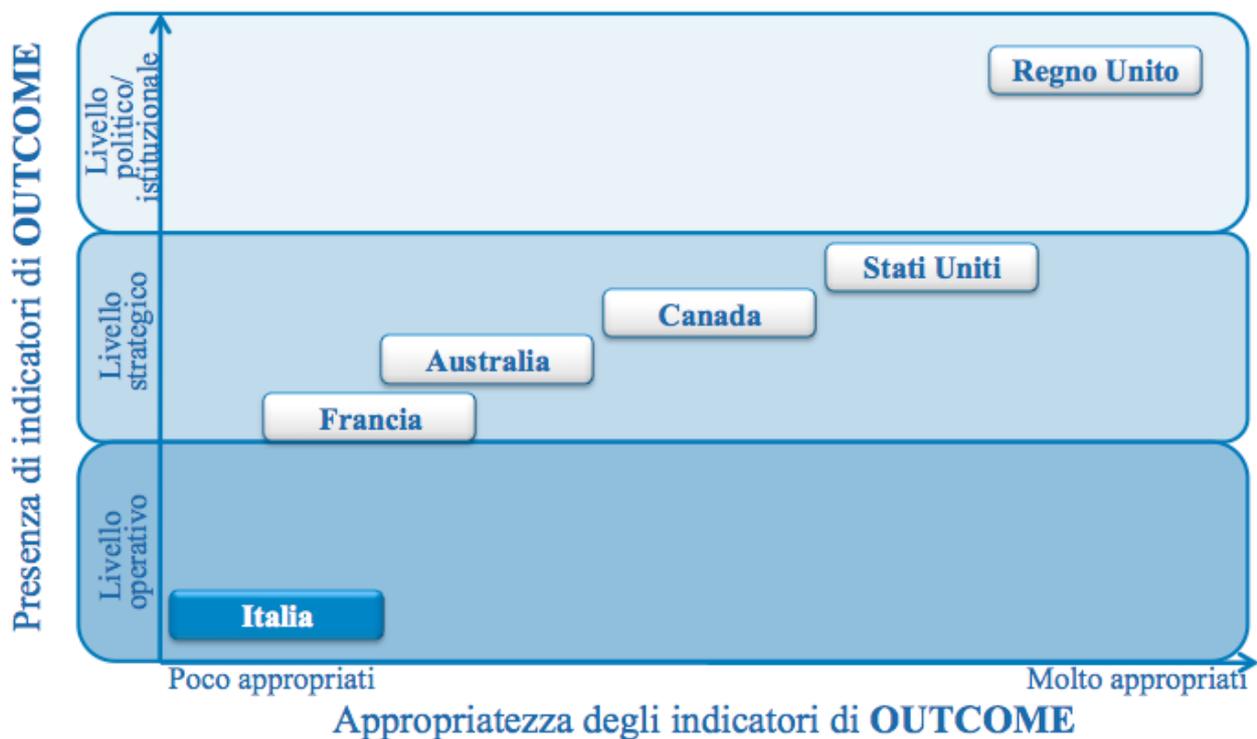
Figura A.8: esempio di Balanced Scorecard sviluppata dall'Agenzia del Territorio



8. Maturità dei Sistemi di misurazione a livello Paese

Alla luce delle analisi effettuate sia a livello internazionale, relativamente ai Paesi considerati, che a livello nazionale, emerge un divario sostanziale, soprattutto per quanto concerne la misurazione degli *outcome* (si veda figura A.9).

Figura A.9: maturità della misurazione degli *outcome* nei Paesi considerati



In tabella A.5 è riportato uno schema sintetico che delinea i vari gradi di maturità dei Sistemi di misurazione della *performance* a livello governativo [27]: in un confronto ampliato ad un numero elevato di Paesi, la maggior parte di questi si colloca tra la fase 5 ed 8, con punte, coerentemente con quanto illustrato in figura A.9, per gli Stati Uniti e Regno Unito che arrivano fino allo stadio 9. L'Italia si colloca formalmente nella fase 5: lo sforzo progressivo che viene richiesto alle Amministrazioni dovrebbe portare gradualmente verso la fase 8.

Tabella A.5: struttura del Sistema di misurazione a livello governativo e relativo grado (fase) di maturità

Tipologie di misurazione a livello governativo				Standard di misurazione e misure	Fasi	
Misurazione globale	Valutazioni di carattere finanziario	Valutazione degli aspetti legali in senso ampio		Valutazione degli aspetti legali in senso specifico	Monitoraggio della violazione di leggi e regolamenti, frodi e abusi	Fase 1
				Valutazione del rispetto delle conformità	Verifica dell'appropriatezza e dello stato di conformità dei programmi e degli obiettivi di budget e delle procedure	Fase 2
		Analisi di bilancio		Analisi di bilancio a livello economico-finanziario	Verifica dell'appropriatezza della situazione di bilancio e dell'accuratezza dell'iscrizione delle voci	Fase 3
				Valutazione delle fonti di finanziamento	Verifica dell'appropriatezza e dell'accuratezza delle fonti	Fase 4
	Misurazione della <i>performance</i>	Tipologie di misurazione della <i>performance</i>		Tipo di misura	Misure principali (esempi)	
	Efficienza o produttività misurate in senso ampio	Misurazioni economiche		<i>Input</i>	Costo degli <i>input</i> , lavoro complessivo, fabbisogni di servizio, <i>input</i> di programma	Fase 5
				Attività	Servizi, attività di processo, risorse utilizzate dai processi	
		Misurazioni di efficienza		<i>Output</i>	<i>Deliverable</i> , quantità di servizio erogato, <i>output</i> di processo	Fase 6
				Efficienza	Efficienza di programma, efficienza legata alle politiche	
	Efficacia misurata in senso ampio	Misure di efficacia in senso stretto	Misurazione dell'avvicinamento agli obiettivi	Efficacia	Efficacia nelle politiche, nei programmi e nei costi	Fase 7
Misurazione della <i>performance</i> (valutazione di programma)		Misurazione dell' <i>outcome</i>	<i>Outcome</i>	Costo del beneficio, costo dell' <i>outcome</i> , qualità del servizio	Fase 8	
			Impatti	Impatti di breve termine, impatti di lungo termine		
			Responsabilità	Spiegazioni, informazioni descrittive		
Misurazione di approcci alternativi		Valutazione delle condizioni e del processo decisionale sulle alternative d'azione	Proposte di alternative, definizione di approcci alternativi	Fase 9		
Misurazione dei valori	Meriti e demeriti legati al programma, valutazione delle decisioni a livello politico	Solidità dei programmi, meriti e demeriti di programma, coerenza delle decisioni politiche	Fase 10			

Approfondimento 2: confronto internazionale sulla strutturazione di obiettivi ed indicatori per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Indice

1. L'evidenza francese	59
2. L'evidenza inglese.....	60
3. L'evidenza australiana	62
4. L'evidenza statunitense	63
5. L'evidenza canadese.....	64
6. L'evidenza italiana.....	65
7. Confronto tra le evidenze.....	66
8. Esempio della nuova catena logica italiana.....	67

1. L'evidenza francese

Il RAP del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti francese fa riferimento al programma "Infrastrutture e servizi di trasporto" e presenta una struttura alquanto analitica anche se gli indicatori sono prevalentemente di *output* piuttosto che di *outcome*. Nella tabella B.1 viene riportato un esempio di strutturazione di specifici obiettivi e indicatori.

Tabella B.1: esempio di obiettivo per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Francia

PAESE: Francia		
MISSIONE: Ecologia, sviluppo e sostenibilità		
PROGRAMMA: Infrastrutture e servizi di trasporto		
AZIONI: Sviluppo delle infrastrutture stradali, Infrastrutture dei trasporti collettivi e ferroviari, Infrastrutture fluviali, portuali e aeroportuali, Manutenzione e sviluppo della rete stradale nazionale, Sostegno, regolamentazione, controllo e sicurezza dei servizi di trasporto terrestre, Sostegno, regolamentazione e controllo per i trasporti fluviali, marittimi e aerei, Strategia e sostegno		
Obiettivi strategici	Macro Indicatori	Indicatori
Realizzare al miglior costo i progetti di servizio pianificati e modernizzare efficacemente la rete dei trasporti	Differenza tra costi consuntivi e previsti dei progetti avviati	Evoluzione dei costi di costruzione delle opere ferroviarie, fluviali e portuali in relazione a quelli previsti
		Evoluzione dei costi di costruzione delle opere stradali previste (sulle strade non concesse)
	Interesse socio-economico dei progetti avviati	Interesse socio-economico delle opere ferroviarie, fluviali e portuali
		Interesse socio-economico delle opere stradali avviate
Costo chilometrico per la costruzione delle opere stradali avviate	Costo chilometrico per la costruzione delle opere stradali avviate	
Migliorare la manutenzione e la qualità delle infrastrutture di trasporto	Costo delle opere di ricostruzione e di manutenzione della rete ferroviaria	Costo chilometrico medio delle attività di ricostruzione
		Costo chilometrico medio delle operazioni di manutenzione
	Stato delle infrastrutture stradali e ferroviarie	Stato delle strutture delle strade sulla rete stradale nazionale rispetto alla rete non concessa
		Stato delle strutture delle strade sulla rete stradale nazionale rispetto alla rete concessa
		Stato delle infrastrutture sulla rete nazionale non concessa
		Stato delle infrastrutture sulla rete nazionale concessa
Stato dei binari sulla rete ferroviaria nazionale		

PAESE: Francia		
MISSIONE: Ecologia, sviluppo e sostenibilità		
PROGRAMMA: Infrastrutture e servizi di trasporto		
AZIONI: Sviluppo delle infrastrutture stradali, Infrastrutture dei trasporti collettivi e ferroviari, Infrastrutture fluviali, portuali e aeroportuali, Manutenzione e sviluppo della rete stradale nazionale, Sostegno, regolamentazione, controllo e sicurezza dei servizi di trasporto terrestre, Sostegno, regolamentazione e controllo per i trasporti fluviali, marittimi e aerei, Strategia e sostegno		
Obiettivi strategici	Macro Indicatori	Indicatori
	Qualità del servizio delle reti di trasporto	Soddisfazione degli utenti riguardo la rete stradale non concessa
		Soddisfazione degli utenti riguardo la rete stradale concessa
		Tasso di disponibilità della rete ferroviaria
		Tasso di disponibilità della rete ferroviaria limitatamente alle competenze del gestore
		Tasso di disponibilità della rete fluviale
Migliorare il livello di sicurezza dei trasporti e assicurare condizioni di concorrenza leale	Tasso di controlli dei trasporti stradali di materie pericolose	Tasso di controlli dei trasporti stradali di materie pericolose
	Infrazioni al regolamento comunitario constatate durante i controlli	Infrazioni al regolamento comunitario constatate durante i controlli
Sviluppare alternative ai trasporti stradali con riferimento allo spostamento di persone e merci	Componente modale dei trasporti non stradali	Componente modale dei trasporti terrestri rispetto all'insieme dei trasporti persone
		Componente modale dei trasporti ferroviari rispetto all'insieme dei trasporti merci
		Componente modale dei trasporti fluviali rispetto all'insieme dei trasporti merci
	Volume di trasporto combinato su ferrovia, vie fluviali e cabotaggio rapportato agli incentivi al trasporto combinato	Volume di trasporto combinato ferroviario per ogni cento euro di contributo
		Volume di trasporto combinato fluviale per ogni cento euro di contributo
	Percentuale di traffico merci nei grandi porti marittimi sulle rispettive coste	Percentuale di traffico totale
		Percentuale di traffico <i>container</i>
		Percentuale di traffico totale sulla costa Manica - Mare del Nord
		Percentuale di traffico container sulla costa Manica - Mare del Nord
		Percentuale di traffico totale sulla costa Atlantica
		Percentuale di traffico container sulla costa Atlantica
Percentuale di traffico totale sulla costa Mediterranea		
Percentuale di traffico container sulla costa Mediterranea		

2. L'evidenza inglese

Il report sulla performance segue una logica ordinata che parte da una estrema sintesi fino ad arrivare ai singoli indicatori con relativi grafici di andamento rispetto ai dati previsionali. Il *report*

contiene indicatori di *output* e di *outcome* con misurazioni precise e grafici chiari e dettagliati. Ogni miglioramento (ad es. dal punto di vista dei tempi di percorrenza delle strade) viene accuratamente programmato, misurato e segnalato sul *report*, possibilmente seguendo l'andamento a partire da anni precedenti. Gli indicatori sono coerenti con gli obiettivi da perseguire con elementi esplicativi della qualità dei dati (riferimenti a *code of practice, standard, etc.*).

In tema di perseguimento congiunto di obiettivi comuni, si nota che un certo spazio è dedicato al contributo che il ministero dà al raggiungimento dei PSA di prevalente competenza di altri ministeri (ogni ministero ha dei PSA di cui è "capofila"). Ciò risulta necessario al fine di spiegare le modalità di raggiungimento dell'*outcome*, che risulta essere probabilmente il problema più complesso nell'ambito della misurazione della *performance* per i ministeri.

Nella tabella B.2 viene riportato un esempio di formulazione su specifici obiettivi e relativi indicatori.

Tabella B.2: esempio di obiettivo per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Regno Unito

PAESE: Regno Unito					
PSA - <i>Public Service Agreement</i>	Indicatore PSA	DSO - <i>Departmental Strategic Objective</i>	Obiettivi strategici	Macro Indicatori	Indicatori
Garantire una rete di trasporti affidabile ed efficiente che supporti la crescita economica	Tempi di percorrenza sulle strade principali all'interno delle aree urbane	Supportare la competitività economica nazionale e la crescita garantendo un sistema di trasporti affidabile ed efficiente	Minimizzare i tempi di percorrenza sulle strade principali all'interno delle aree urbane	Tempo di percorrenza riscontrabile sulle strade principali all'interno delle aree urbane	Tempo di percorrenza medio sulle strade delle 10 principali aree urbane
	Tasso di crescita dei ritardi per il 10% dei trasferimenti più lenti sulla rete stradale strategica		Minimizzare il tasso di crescita dei ritardi per il 10% dei trasferimenti più lenti sulla rete stradale strategica	Affidabilità dei tempi di percorrenza sulla rete stradale strategica, in base al ritardo medio riscontrato nel 10% dei casi peggiori per ciascuna strada monitorata	Minimizzare la crescita dei tempi di ritardo nell'ambito del 10% dei tempi peggiori supponendo una crescita generale del traffico stradale del 1-2%
	Livello di capacità e di affollamento sulla rete ferroviaria		Accrescere il livello di capacità e minimizzare l'affollamento sulla rete ferroviaria	Livello di capacità e affollamento sulla rete ferroviaria	Accrescere la capacità della rete ferroviaria per far fronte ad un incremento atteso del 14.5% dei passeggeri su rotaia
	Media del rapporto benefici costi degli investimenti approvati nel piano triennale CSR07		Mantenere costante il beneficio riguardante le spese sostenute dal Ministero nell'ambito del programma triennale	Media dei rapporti costi-benefici degli investimenti approvati nel programma triennale	Mantenere il livello di spesa in base alla classificazione dei benefici (Alta, Media, Bassa, Nulla): SR04 Efficiency Programme

3. L'evidenza australiana

Il report annuale individua 3 grandi *outcome* (trasporti, infrastrutture e sviluppo regionale e governo locale) che poi sono suddivisi in gruppi di *output* e ,quindi, in singoli *output*; inoltre, vengono riportate anche le strutture coinvolte e rimandi a ulteriori approfondimenti, utilizzando uno schema sintetico molto efficace. La misurazione della *performance* avviene tramite indicatori, *target* e risultati con un dettaglio dei programmi infrastrutturali (grandi opere): lo schema risulta essere molto semplice e leggibile. Nella tabella B.3 viene riportato un esempio relativo a specifici obiettivi ed indicatori.

Tabella B.3: esempio di obiettivo per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Australia

PAESE: Australia				
<i>OUTCOME</i> : migliorare le infrastrutture a livello nazionale mediante gli investimenti e il coordinamento dei trasporti				
<i>OUTPUT GROUP</i> : investimento nelle infrastrutture				
PROGETTI: <i>AusLink; Management of residual issues of former Australian National Railways Commission; Murray River Bridges – Federation Fund Project; Upgrade of the Mainline Interstate Railway Track</i>				
Azioni	Output	KPI - Key Performance Indicator	Descrizione Target	
Iniziative di politiche infrastrutturali	Politiche e programmi di investimento in infrastrutture	Collaborare con lo stato e gli enti locali al fine di pianificare e valutare gli investimenti sui trasporti in maniera coerente con le priorità del governo	Definizione di un programma pluriennale di investimenti in infrastrutture relative ai trasporti terrestri tra Stato ed Enti locali	
Innalzamento degli <i>standard</i> delle infrastrutture di trasporto terrestre		Coordinare il <i>report</i> del piano di riforma della viabilità	Esecuzione delle attività di coordinamento a partire dall'inizio del periodo di riferimento	
Revisione dei progetti stradali al fine di migliorare la sicurezza e la produttività		Efficace ed efficiente gestione dei progetti	Gestione dei progetti in accordo con la legislazione vigente, le direttive governative e l'ANAO	
Accrescere la capacità degli enti locali di migliorare le infrastrutture dei trasporti terrestri				
Migliorare l'accesso, le connessioni e l'efficienza dei percorsi ferroviari				
Facilitazioni sui Grandi Progetti				
Gruppi di lavoro sulle infrastrutture e sul regolamento e competizione del mercato				
Piano di riforma della viabilità				
Commissione Infrastrutture	Coordinamento degli investimenti in infrastrutture	Preparazione delle linee guida per il programma di produttività governativo	Realizzazione delle linee guida nei tempi previsti	
		<i>Audit</i> delle infrastrutture nazionali	Effettuazione dell' <i>Audit</i> nei tempi previsti	
		Preparazione della lista delle priorità dei progetti	Redazione lista di priorità nei tempi previsti	

4. L'evidenza statunitense

I principali documenti riguardano il budget, il report annuale e il piano strategico quinquennale; in quest'ultimo la catena logica, dal livello più alto al più basso, viene sviluppata attraverso le seguenti sezioni:

- obiettivo strategico;
- *outcome*;
- strategie (descritta in maniera qualitativa);
- risorse;
- strategie locali;
- strategie di ricerca (*sponsorship*, partnership sia con il settore privato che con le università);
- strategie di gestione del *network* relativo ai diversi soggetti/enti coinvolti;
- misure di *performance* e relative *milestones*;
- esternalità (ad es. globalizzazione, assetto economico, trend demografici, ostacoli allo sviluppo, variabile tecnologica).

Nella tabella B.4 vengono analizzate le caratteristiche salienti della catena logica su specifici obiettivi ed indicatori.

Tabella B.4: esempio di obiettivo per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Stati Uniti

PAESE: Stati Uniti			
TOPIC: Programmi federali relativi ai trasporti			
STRATEGIC GOAL: Ridurre la congestione dei sistemi di trasporto			
Azioni	Aree Strategiche (Milestone)	OUTCOME	Indicatori
Attuazione degli accordi di <i>partnership</i> urbana	Congestione del traffico urbano	Riduzione della congestione del traffico urbano	Percentuale di traffico urbano a livello nazionale che è in situazione di congestione
Approvazione nel budget del Ministero dei trasporti del progetto "Open Roads"			Variazione media percentuale del numero di viaggi sui mezzi pubblici (calcolato sulle 150 maggiori aziende di trasporto locale) aggiustato in base alle variazioni del livello occupazionale
Comunicazione del concorso	Corridoi del futuro		
Comunicazione dei vincitori			
Approvazione del budget della proposta di legge			
		Accrescimento della capacità di trasporto risultante dalle <i>partnership</i> pubblico-privato	Numero di Stati che attuano la <i>partnership</i> pubblico-privato laddove manchi una <i>Authority</i> di riferimento
		Accrescimento dell'uso delle reti del sistema di trasporto intelligente integrato e nuovo approccio alla gestione degli incidenti	Percentuale delle 40 maggiori aree metropolitane con unità operative a pieno servizio
			Percentuale di cittadini che possono accedere al servizio

PAESE: Stati Uniti			
TOPIC: Programmi federali relativi ai trasporti			
STRATEGIC GOAL: Ridurre la congestione dei sistemi di trasporto			
Azioni	Aree Strategiche (Milestone)	OUTCOME	Indicatori
Individuazione dei nodi chiave	Carichi di trasporto	Ridurre gli impedimenti all'efficiente movimento merci all'interno del sistema dei trasporti, specialmente nei nodi chiave	Perdita di capacità di trasporto del sistema dovuta a incidenti
Completamento degli accordi relativi ai nodi che necessitano di miglioramenti			Ordinanze relative ad azioni correttive
Completare il piano presidenziale di azione sugli oceani relativo al sistema globale del trasporto marittimo			Altre questioni emergenti
Messa in atto dello schema della politica nazionale sul trasporto dei beni			
		Far fronte in maniera adeguata alla crescente ed emergente domanda relativamente ai servizi di trasporto aereo al 2025 ed oltre	Percentuale di voli puntuali nei 35 principali aeroporti Capacità media di trasporti aerei
		Potenziare l'accessibilità ai mezzi di trasporto	Percentuale di autobus conformi agli standard stabiliti dalle vigenti norme sull'accessibilità per disabili Percentuale di stazioni ferroviarie conformi agli <i>standard</i> stabiliti dalle vigenti norme sull'accessibilità per disabili Numero di luoghi di lavoro resi accessibili dai servizi di trasporto agevolato (programma per gli indigenti) Tempo medio di risposta ai reclami
		Sviluppo di una infrastruttura di trasporto duratura ad alta <i>performance</i>	Percentuale di tratte autostradali che rispettano i requisiti <i>standard</i> di <i>performance</i> relativamente al manto stradale Percentuale di pavimentazione non adeguata nei ponti autostradali, corretta rispetto al traffico medio giornaliero

5. L'evidenza canadese

Il *report* annuale è prodotto da ciascun ente che compone il Transport, Infrastructure and Communities Portfolio (ad es., *report* di Infrastructure Canada e di Transport Canada). Per gli indicatori si fa anche riferimento a studi specifici sul settore (ad es. productivity performance). Nella tabella B.5 si riporta un esempio relativo a specifici obiettivi ed indicatori.

Tabella B.5: esempio di obiettivo per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Canada

PAESE: Canada			
TOPIC: Programmi federali relativi ai trasporti			
OUTCOME DI GOVERNO: 1) Solidità e crescita dell'economia 2) Mercati sicuri e trasparenti			
OUTCOME STRATEGICO	Obiettivi strategici di programma	Priorità di programma	Indicatori
Sviluppare un efficiente sistema di trasporto che contribuisca alla crescita economica e agli obiettivi di commerciali	Sviluppo delle politiche di trasporto e opere relative alle infrastrutture	Politiche di trasporto basate sul mercato	Produttività del sistema di trasporto
		Finanziamento di infrastrutture, snodi e linee preferenziali di commercio	Tariffe e livelli di servizio
		Innovazione (sistemi di trasporto intelligenti)	Fattibilità finanziaria delle componenti del sistema trasporti

6. L'evidenza italiana

In tabella B.6 si riporta, analogamente a quanto fatto per gli altri Paesi esteri, esempi di obiettivi e relativi indicatori formulati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti italiano.

Tabella B.6: esempio di obiettivo per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Italia

PAESE: Italia				
MISSIONE: diritto alla mobilità				
Programma	Obiettivo Strategico	Obiettivo Operativo	Fasi del piano di azione	Indicatori
Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	Miglioramento dei servizi di trasporto	Implementazione della vigilanza su Trenitalia s.p.a. ai fini del monitoraggio delle attività previste dal Contratto di servizio Treni passeggeri a media e lunga percorrenza	Attività di vigilanza	Report elaborati / Report pervenuti
Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne			Attività di vigilanza	Relazione finale
Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo		Implementazione dell'attività di vigilanza sulle linee di collegamento marittimo su cui sono stati imposti oneri di servizio pubblico	Attività di vigilanza su Società di navigazione	Schede elaborate / Schede pervenute
			Individuazione elementi di criticità	Relazione finale
			Implementazione dell'attività di vigilanza sull'ENAC ai fini del monitoraggio del servizio svolto dai vettori aerei sulle rotte di collegamento nazionali su cui sono stati imposti oneri di servizio pubblico (esclusa la Regione Sardegna)	Attività di vigilanza
			Verifica di eventuali scostamenti tra il numero dei voli ed operativo previsto dal Decreto di imposizione	Relazione finale

Da rilevare che la formulazione degli indicatori si concentra soprattutto su aspetti interni. Per ciascuna attività di vigilanza vengono allegati, inoltre, i relativi *report* che riportano indicatori quali, ad esempio, relativamente al primo obiettivo operativo, l'indice di puntualità, l'indice di pulizia e

l'indice di regolarità. Questi ultimi costituiscono un primo passo verso la definizione degli *outcome*.

7. Confronto tra le evidenze

La tabella B.7 riporta un esempio che mostra come la tipologia e grado di sofisticazione degli indicatori sia molto diversa tra Italia ed altri Paesi, infatti:

- in Italia ci si focalizza soprattutto su aspetti interni;
- in Australia e Canada si evidenziano aspetti generali, rimandando o non introducendo direttamente aspetti specifici;
- negli Stati Uniti si considerano soprattutto gli *output*, approfondendo l'analisi degli scostamenti dai *target* desiderati;
- in Francia si introducono variabili di analisi legate alla soddisfazione degli utenti;
- nel Regno Unito si sviluppano in maniera prevalente e con un certo grado di maturità gli *outcome*, spingendosi a considerare elementi non sempre determinati dall'amministrazione, ma che l'amministrazione può decisamente influenzare [32].

Tabella B.7: confronto su uno specifico obiettivo tra Italia e altri Paesi

OBIETTIVO: miglioramento della viabilità autostradale			
Paese	Obiettivo Strategico di riferimento	Indicatore 1	Indicatore 2
Stati Uniti	Sviluppo di una infrastruttura di trasporto duratura ad alta <i>performance</i>	Percentuale di tratte autostradali che rispettano i requisiti standard di <i>performance</i> relativamente al manto stradale	Percentuale di pavimentazione non adeguata nei ponti autostradali, corretta rispetto al traffico medio giornaliero
Regno Unito	Supportare la competitività economica nazionale e la crescita garantendo un sistema di trasporti affidabile ed efficiente	Affidabilità dei tempi di percorrenza sulla rete stradale strategica, in base al ritardo medio riscontrato nel 10% dei casi peggiori per ciascun tratto stradale monitorato	Mantenimento del livello di spesa in base alla classificazione dei benefici (Alta, Media, Bassa, Nulla): <i>SR04 Efficiency Programme</i>
Francia	Migliorare la manutenzione e la qualità delle infrastrutture di trasporto	Stato delle infrastrutture sulla rete nazionale concessa e non concessa (sulla base delle ricognizioni del Genio Civile)	Soddisfazione degli utenti riguardo la rete stradale concessa e non concessa
Canada	Sviluppo delle politiche di trasporto e opere relative alle infrastrutture	Produttività del sistema di trasporto (sulla base di studi specifici)	Tariffe e livelli di servizio (sulla base di studi specifici)
Australia	Politiche e programmi di investimento in infrastrutture	Livello degli standard delle infrastrutture di trasporto terrestre	Piano di riforma della viabilità
Italia	Rilancio degli interventi prioritari in materia di infrastrutture stradali: implementazione dell'attività di vigilanza ed impulso alle opere affidate all'ANAS, agli Enti pubblici e alle concessionarie autostradali vigilate da IVCA/ANAS, già finanziate ed in corso di esecuzione	Schede elaborate / opere monitorate (relativamente alla attività di vigilanza)	Relazione finale (ai fini dell'individuazione di elementi di criticità)

8. Esempio della nuova catena logica italiana

In tabella B.8 si riporta, analogamente a quanto fatto per tutti i precedenti esempi riguardanti il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, un esempio di formulazione degli obiettivi secondo la nuova catena logica italiana in precedenza proposta per le Amministrazioni italiane (si veda la sezione 4). La nuova logica di fondo basata sugli *outcome* richiede una nuova formulazione degli obiettivi strategici (in tabella sono riportati solo per comodità di lettura gli obiettivi dell'evidenza italiana) in termini di risultati di *output* conseguiti al fine del raggiungimento dell'*outcome* finale. Nella tabella sono espressi *outcome* (e relativi indicatori) e obiettivi strategici; indicatori di *performance* e azioni sono campi altrettanto importanti, ma maggiormente dipendenti da contesto e disponibilità dei dati; per questo motivo non sono stati specificati.

Tabella B.8: esempio di nuova catena logica per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

PAESE: Italia						
MISSIONE: diritto alla mobilità						
Programma	Outcome	Indicatori	Obiettivi strategici	Indicatori	Target	Azioni
Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	Sviluppo della competitività nel mercato dei trasporti ferroviari	Livello di capacità e affollamento sulla rete ferroviaria				
	Migliorare l'efficacia e la sicurezza nei trasporti ferroviari	Percentuale di viaggi puntuali entro 30 minuti sul totale dei viaggi	Implementazione della vigilanza su Trenitalia s.p.a. ai fini del monitoraggio delle attività previste dal Contratto di servizio Treni passeggeri a media e lunga percorrenza			
		Disponibilità di posti a sedere nelle tratte di media-breve percorrenza nelle fasce orarie di punta (giorni feriali)				
		Incremento dei controlli sulla stabilità idrogeologica delle tratte ferroviarie				
Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	Potenziamento della rete di trasporto marittimo	Numero di nuove tratte marittime	Implementazione dell'attività di vigilanza sulle linee di collegamento marittimo su cui sono stati imposti oneri di servizio pubblico			
		Aumento della frequenza dei trasporti sulle 20 principali tratte di collegamento marittimo				
	Assicurare un trasporto passeggeri confortevole	Tasso di rinnovo delle flotte navali				

PAESE: Italia						
MISSIONE: diritto alla mobilità						
Programma	Outcome	Indicatori	Obiettivi strategici	Indicatori	Target	Azioni
Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	Assicurare un trasporto più efficace	Percentuale di voli puntuali nei 10 principali aeroporti	Implementazione dell'attività di vigilanza sull'ENAC ai fini del monitoraggio del servizio svolto dai vettori aerei sulle rotte di collegamento nazionali su cui sono stati imposti oneri di servizio pubblico (esclusa la Regione Sardegna)			
		Percentuale di voli cancellati per cause non legate ad esternalità				
		Percentuale di bagagli smarriti				
	Sviluppare un mercato dei trasporti aerei che supporti la crescita economica	Numero di nuovi accordi a supporto dell'internazionalizzazione				
Sviluppo della mobilità locale	Riduzione della congestione del traffico urbano	Percentuale di traffico urbano a livello nazionale che è in situazione di congestione				
		Variazione media percentuale del numero di viaggi sui mezzi pubblici (calcolato sulle 50 maggiori aziende di trasporto locale) aggiustato in base alle variazioni del livello occupazionale				
	Migliorare il livello di accessibilità sui trasporti urbani	Percentuale di autobus conformi agli <i>standard</i> stabiliti dalle vigenti norme sull'accessibilità per disabili				