

Prima stesura

G. Pennella, V. Russo, V. Veneziano

Come premiare le performance amministrative
Tra responsabilità e reputabilità
comparazioni internazionali

Prima stesura

Come premiare le performance amministrative Tra responsabilità e reputabilità comparazioni internazionali

G. Pennella, V. Russo, V. Veneziano
Formez*

Sommario: *1. Premessa – 2. Premialità ed indicatori di performance a livello internazionale. Aspetti organizzativi/amministrativi, economici/finanziari – 3. Una metodologia ed un approccio del Formez – 4. Possibili applicazioni al caso italiano*

1. Premessa

Misurare e valutare i rendimenti amministrativi è questione da sempre affrontata con esiti differenziati e discontinui sia nel contesto nazionale che internazionale.

Si intrecciano, con alterni risultati, problematiche di approccio e di tecniche (economico-finanziarie, giuridico-amministrative e statistico-qualitative) con questioni attinenti alla governance tra i livelli di governo, alla separazione delle responsabilità tra politica ed amministrazione e alla verifica del consenso con i fruitori del bene e del servizio pubblico.

L'ottimalità della performance dovrebbe essere ricercata avvalendosi di una funzione del benessere istituzionale che attenga congiuntamente alla distribuzione delle risorse finanziarie, alla funzione di produzione, alla gestione delle risorse umane e alla soddisfazione degli utenti finali.

Sarebbe auspicabile che i decreti legislativi, in applicazione della delega sulla produttività del lavoro pubblico e sul federalismo e il disegno di legge sulla riforma del sistema di contabilità e di bilancio, affrontando simili e complementari problematiche, raccordino le medesime finalità ed agevolino soluzioni e tecniche giuridiche concertative che incentivino comportamenti virtuosi

Si tratterà di dar corso ad un modello dinamico che promuova soluzioni virtuose e migliorative e che incida sui comportamenti amministrativi distorsivi e devianti.

I modelli giuridici coercitivi si sono dimostrati inefficaci o perché, di fatto, sono state eluse le finalità perseguite o perché essi sono stati attuati in maniera distorta. Il fenomeno descritto si è ripetuto nel tempo e in differenti contesti nazionali ed internazionali.

Dei risultati di questa esperienza passata bisognerà tener conto.

In presenza di risorse scarse, è auspicabile che ci si doti di una funzione dinamica del benessere collettivo, basata su una filosofia amministrativa ed economica del tutto differente dal passato,

* Per la stesura del documento di lavoro ci si è avvalsi della collaborazione di Mauro Bucci.

che promuova e incentivi comportamenti degli agenti economici e delle istituzioni amministrative che siano votati all'ottimalità o alle sub-ottimalità delle performance, sia nella produzione che nell'organizzazione e gestione quali-quantitativa dei servizi.

Due innovazioni appaiono opportune:

- a) avvalersi, nella fase attuativa, di metodi concertativi/collaborativi;
- b) affrontare in maniera congiunta le tre componenti del processo valutativo: quella economico-finanziaria, quella giuridico-organizzativa, e quella statistico-qualitativa.

Il modello va reso dinamico avvalendosi di procedure della premialità/non premialità correlate a risultati definiti in forma standard.

La premialità, per essere efficace e per determinare effetti tangibili sui comportamenti degli agenti, non dovrà essere residuale, ma ad essa dovrà essere assegnata una dimensione finanziaria consistente, una funzione strategica, costante ed inderogabile.

Nella fase concertativa dovranno essere codefiniti gli standard dei costi dei servizi e le procedure con cui misurare il conseguimento o meno degli obiettivi definiti. Dovranno essere definite:

- la misurabilità, attraverso informazioni comunemente riconosciute come adeguate, affidabili e misurabili;
- la responsabilità, attraverso una chiara azione del responsabile dell'attuazione e dell'erogazione del servizio;
- la condivisione dei risultati attesi, attraverso una modalità partecipata da parte degli attuatori che assicuri una facile comprensibilità anche da parte dei cittadini.

Un'amministrazione virtuosa, votata alla minimizzazione dei costi, alla qualità e alla quantità prodotta costante, e/o alla massimizzazione della qualità/quantità prodotta a costi costanti, deve misurarsi con la valutazione degli utenti.

Deve essere premiata l'amministrazione che minimizza i costi, massimizza il rendimento dalle risorse umane e finanziarie assegnate e riceve il massimo del consenso dai propri cittadini.

Il premio deve essere commisurato all'obiettivo di miglioramento conseguito, correlato al rendimento amministrativo e al gap che l'amministrazione ha superato nelle tre fasi del processo: produzione, gestione e domanda.

Dovrà essere premiata l'amministrazione che, a parità di risorse finanziarie assegnate, riduce i costi e/o aumenta la qualità e/o la quantità prodotta e riceve, nel contempo, il più alto consenso dei cittadini.

Bisognerà codefinire quale dovrà essere la frontiera di produzione e come vadano individuati i costi e i fabbisogni standard.

Quando dovesse essere superato il livello standard programmato, dovrà scattare una premialità per i meritevoli ed i virtuosi. Al di sotto di tali standard la premialità, invece, non partirà. Si determinerà, in tal modo di fatto, un'implicita punizione per i non virtuosi.

Il modello funzionerà più o meno bene a secondo di quante risorse finanziarie saranno assegnate alla premialità e di come saranno disciplinate le regole che ne definiranno il funzionamento.

Il documento di studio dà conto, nel capitolo II, delle tecniche per determinare la premialità e degli indicatori utilizzati in un contesto internazionale. Sono in questo capitolo studiati, a livello di benchmarking internazionale, i temi della premialità e della misura del rendimento amministrativo secondo tre livelli di approfondimento:

- 1) un primo relativo al tema del rendimento amministrativo costi/benefici;

- 2) un secondo riguardante gli aspetti organizzativi e procedurali;
- 3) un terzo attinente alla performance e alla qualità della spesa.

Nel terzo capitolo verrà presentata un'indagine Formez su un modello finalizzato a conseguire un più alto rendimento amministrativo.

Nel quarto capitolo si darà conto delle prospettive che, su questo tema, potranno emergere da un processo di benchmarking internazionale con le possibili applicazioni al caso italiano, raccordando i temi di una più alta produttività del pubblico impiego, del federalismo e della riforma della contabilità e bilancio dello Stato.

La riflessione verterà su due concetti base: responsabilità, reputabilità e premialità. Su questi due paradigmi si analizzerà in che modo, attraverso la procedura della premialità, si sono misurate le esperienze internazionali. Su questi temi segnaleremo le connessioni al caso italiano.

2. Premialità ed indicatori di performance a livello internazionale. Aspetti organizzativi/amministrativi, economici/finanziari ¹

2.1. Introduzione

Un sistema di indicatori, collegati alla misura del rendimento amministrativo, è utilizzato come un utile strumento di governance ai fini del coordinamento delle relazioni finanziarie intergovernative e delle politiche pubbliche settoriali nonché come ausilio ai processi di programmazione e allocazione delle risorse umane e finanziarie.

Un sistema di indicatori può fornire altresì solide basi ad un processo di monitoraggio e di valutazione delle performance amministrative, soprattutto laddove esso è collegato ad un sistema di premi ed incentivi, finalizzato a delineare i percorsi necessari per promuovere e sostenere le amministrazioni che operano sul sentiero della virtuosità.

I sistemi di indicatori, che si basano sulla raccolta sistematica di informazioni per il monitoraggio e la misurazione delle attività amministrative, si sono progressivamente affermati, fra gli anni '80 e '90, come elemento coerente alle riforme legate all'affermazione del New Public Management.

In un recente lavoro dell'OCSE², frutto dell'attività del Network on Fiscal relation across levels of Government, viene offerta un'analisi di alcuni sistemi di indicatori implementati, con un approccio di tipo verticale, da amministrazioni centrali per monitorare e misurare i risultati raggiunti da amministrazioni di livello sub-centrale.

La survey fa riferimento a 9 paesi (Italia, Finlandia, Svezia, Norvegia, Germania, Australia, Danimarca, Irlanda, Paesi Bassi) e ad 26 sistemi di indicatori.

L'analisi si focalizza sull'impianto logico del sistema e sull'impatto, in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi.

E' possibile raggruppare i sistemi di indicatori di performance di natura verticale in quattro categorie:

¹ Non vengono presi in considerazione gli indici elaborati da organizzazioni internazionali ed agenzie di rating già oggetto di uno specifico approfondimento realizzato dall'Area Ricerca e Sviluppo del Formez sulla rilevanza delle graduatorie internazionali per la valutazione della Pubblica Amministrazione nei diversi paesi.

² *Promoting performance : using indicators to enhance the effectiveness of sub central spending*, Working paper n.5 OECD, 2008

- i) sistemi utilizzati per monitorare l'efficienza della spesa destinata all'erogazione di servizi pubblici e per promuovere l'accountability dei governi responsabili della gestione di tale spesa, in una prospettiva di controllo e verifica del rispetto di priorità nazionali o sovra-nazionali;
- ii) sistemi sviluppati per migliorare l'efficacia dell'offerta di servizi pubblici e promuovere processi di apprendimento a livello sub-nazionale, in una prospettiva di rafforzamento delle capacità istituzionali necessarie a garantire servizi pubblici adeguati ai bisogni delle comunità;
- iii) sistemi costruiti con lo scopo di guidare i processi decisionali di programmazione e allocazione delle risorse tra istituzioni e territori, nella prospettiva di migliorare il coordinamento e la coerenza tra le politiche;
- iv) infine, sistemi di indicatori di performance utilizzati per arricchire il flusso informativo tra centro e periferia, oppure per consentire analisi comparative tra istituzioni e tra territori, con finalità di benchmarking. Sono frequenti i casi in cui un sistema combina al suo interno diversi obiettivi di policy.

Si individuano inoltre sistemi di indicatori di natura settoriale o multisettoriale.

Le tabelle che seguono riportano una schematizzazione degli effetti dell'utilizzo degli indicatori sul processo decisionale a livello nazionale³ (tabella 1 "Effetti dell'utilizzo di indicatori a livello nazionale") e delle finalità e delle implicazioni che dall'utilizzo del sistema di indicatori derivano per i governi locali che li hanno implementati (tabella 2 "Effetti dell'utilizzo di indicatori a livello locale")

Nella maggior parte dei casi, l'obiettivo dei sistemi implementati è di carattere informativo, finalizzato a promuovere processi di miglioramento senza alcuna diretta connessione con il processo decisionale a livello centrale. Sono ancora molto limitati i casi in cui il livello delle performance raggiunte in ambito locale è soggetto ad un sistema di premi e sanzioni.

Tuttavia, un servizio d'informazione diffusa alla cittadinanza sulla qualità dei servizi offerti ed il rispetto di target prefissati, può rappresentare un meccanismo incentivante dal punto di vista reputazionale, che, in maniera indiretta, può risultare efficace per la valorizzazione dei risultati raggiunti, sia nei confronti degli stakeholder che di altre amministrazioni, in una procedura seppur non formalizzata di benchmarking.

Tabella 1 - Effetti dell'utilizzo di indicatori a livello nazionale

Debole legame fra gli indicatori ed il feedback nel processo decisionale	Determinazione o aggiustamento delle priorità e delle strategie di policy	Determinazione o aggiustamento degli obiettivi di performance	Allocazione delle risorse finanziarie
Danimarca (municipalità)	Finlandia (SOTKANet)	Finlandia (SOTKANet)	Germania (Land di Berlino)
Finlandia (Sanità)	Germania (Land di Berlino)	Germania (Land di Berlino)	
Irlanda (Autorità locali)	Italia (Politiche regionali DPS)		
Italia (Sanità)	Paesi Bassi (Trasporti)		
Paesi Bassi (Autorità locali)	Svezia (Politiche per gli Anziani)		
Norvegia (tutti i settori - KOSTRA)			
Svezia (Istruzione)			
Svezia (Sanità)			
Svezia (Trasporti)			

³ In parentesi è indicato il sistema cui si fa riferimento

Tabella 2 - Effetti dell'utilizzo di indicatori a livello locale

Finalità di carattere informativo generale	Controllo e supervisione da parte del governo centrale	Assistenza tecnica per il miglioramento dei processi di rilevazione ed elaborazione dei dati	Sistema di premi e sanzioni	Assistenza tecnica per il miglioramento dei servizi
Australia (Review) Danimarca (Municipalità) Finlandia (SOTKANet) Finlandia (Ospedali) Germania (Land di Berlino) Irlanda (Autorità locali) Italia (Politiche regionali DPS) Norvegia (tutti i settori - KOSTRA) Svezia (Istruzione) Svezia (Sanità) Svezia (Politiche per gli Anziani)	Finlandia (Sanità) Finlandia (Istruzione) Italia (Sanità) Paesi Bassi (Autorità locali) Paesi Bassi (Trasporti) Svezia (Trasporti)	Finlandia (SOTKANet) Finlandia (Ospedali) Germania (Land di Berlino) Irlanda (Autorità locali) Italia (Sanità) Norvegia (tutti i settori - KOSTRA)	Finlandia (Ospedali) Germania (Land di Berlino) Italia (Politiche regionali DPS)	Finlandia (Ospedali) Italia (Sanità) Italia (Politiche regionali 2007-2013 DPS)

Il sistema di indicatori a sostegno di politiche di premialità assume, tuttavia, percorsi non sempre univoci e riscontrabili in tutti i paesi; qui di seguito, a puro titolo esemplificativo, si segnalano alcune esperienze significative del Regno Unito, dell'Australia e della Norvegia.

Una prima indicazione di percorso è segnalata anche per il sistema Italia.

REGNO UNITO

Il sistema inglese del Comprehensive Area Agreement avviato nel 2008 rappresenta l'evoluzione del Best Value Performance Indicator. Il numero di indicatori è stato ridotto a 198, raggruppati per ambiti che corrispondono ad obiettivi di policy per le amministrazioni locali. Il sistema è alla base della sottoscrizione di accordi triennali tra il livello centrale e le autorità locali (Local Public Service Agreements). Alcuni settori (tra questi sanità, istruzione, criminalità e trasporti) per i quali si richiede coerenza tra priorità nazionali e base locale sono definiti, sulla base di accordi vincolanti. È riconosciuta alle autorità locali la facoltà di negoziare target di performance su altri settori che rappresentano, invece, priorità locali specifiche. Al raggiungimento degli obiettivi è associato un premio finanziario (tra il 2 e il 3 per cento del budget dell'autorità locale), che è corrisposto alla fine del triennio, in misura proporzionale, a partire da una soglia di soddisfacimento dell'obiettivo programmato del 60 per cento. Ulteriori incentivi non finanziari sono riconosciuti alle amministrazioni virtuose in termini di maggiore flessibilità, p.e. attraverso il ricorso alla facoltà di indebitamento e la possibilità di beneficiare di semplificazioni in alcuni adempimenti amministrativi. Il modello non prevede l'applicazione di meccanismi sanzionatori, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.

AUSTRALIA

Ogni anno viene pubblicata la Review of government service provision. Il rapporto copre 14 settori di spesa che comprendono indicatori di performance relativi alle politiche per l'istruzione, alla formazione professionale, ai servizi di polizia, all'amministrazione della giustizia, agli ospedali pubblici, all'assistenza sanitaria, primaria e ad alcuni servizi di assistenza specialistica, alle politiche abitative, alle politiche di assistenza agli anziani, ai bambini e ai disabili. In questo caso, che non prevede nessun meccanismo negoziale di definizione di obiettivi, il sistema ha un grosso significato in termini di incentivi impliciti (effetti reputazionali fra le amministrazioni e nei confronti della cittadinanza) e di strumento di benchmarking.

NORVEGIA

Un avanzato sistema informativo messo a punto e gestito dall'Ufficio centrale di statistica (KOSTRA), permette di raccogliere ed elaborare informazioni sui servizi pubblici offerti e di realizzare comparazioni per gruppi omogenei di municipalità.

KOSTRA elabora attualmente più di 1000 indicatori per le municipalità, di cui 40 considerati indicatori chiave (comprendenti i livelli di offerta, la produttività, il grado di copertura del servizio) che coprono la maggior parte dei settori di spesa di competenza delle municipalità, tra cui l'istruzione, la sanità, la protezione ambientale, i servizi culturali, i servizi sociali, le politiche abitative, i servizi di rete, i servizi di trasporto e di comunicazione. Il sistema ha consentito di migliorare il flusso informativo tra il centro e la periferia e rappresenta un valido strumento di "benchlearning" per le municipalità. I dati sono pubblicati su web e sono utilizzati dalle municipalità per realizzare analisi comparative, sulle modalità di impiego delle risorse, con altre autorità locali di dimensioni e caratteristiche simili. In tal senso, il sistema ha favorito la creazione di network tra le municipalità ed ha, inoltre, consentito di migliorare i processi interni di pianificazione e budgeting.

ITALIA

L'esperienza italiana del QCS 1999/2006 e 2007/2013 è il livello più elevato di misurazione finalizzato al miglioramento amministrativo. Il percorso seguito dal Dipartimento per le Politiche di Coesione italiano è stato un modello molto apprezzato anche a livello internazionale, perché ha rotto una tradizione di coercizione amministrativa/finanziaria ed ha aperto una nuova stagione per sostenere i migliori ed incoraggiare le energie positive che esistono nelle pubbliche amministrazioni italiane. Il modello è stato, altresì, perfezionato nel metodo di definizione degli indicatori di performance, nelle procedure di monitoraggio ed è stato, altresì, migliorato nelle finalità perseguite, superando un approccio di tipo endogeno ed essendo finalizzato a misurarsi con una verifica esterna derivante dalle performance amministrative. È stata, con tale modello, avviata una chiara linea di discontinuità amministrativa, collocando di fatto la vera governance dell'innovazione amministrativa su un terreno differente dal passato. La tabella n. 3 "Obiettivi, indicatori e target per le Regioni del Mezzogiorno – QSN 2007-2013" dà conto della semplicità del percorso previsto nel nuovo QCS. Il meccanismo andrebbe integrato da una più finalizzata azione di benchmarking.

L'esperienza ha trovato altri significativi riscontri nei sistemi di riparto nell'ambito della Sanità e dell'Università e Ricerca Scientifica.

2.2 Metodologie internazionali per la misura del cambiamento organizzativo

2.2.1 La valutazione dei dirigenti

La valutazione del personale e, a maggior ragione dei dirigenti, oltre ad essere parte fondamentale della gestione strategica delle risorse umane, sta in maniera crescente diventando, nell'esperienza internazionale, una componente essenziale della valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche. Ciò ha portato, negli ultimi dieci anni, a costruire in tali contesti, sistemi di valutazione

della dirigenza più integrati e coerenti con il sistema di valutazione della performance organizzativa su cui si basano i modelli di allocazione delle risorse finanziarie e di controllo della spesa pubblica in uso nella maggior parte dei Paesi occidentali. Si tratta di una tendenza comune, sia pur con accentuazioni differenti, che può essere interessante analizzare per trarre spunti di confronto utili per la riforma dei sistemi di valutazione della dirigenza in corso nel nostro Paese.

A tal fine, ci si soffermerà sull'esperienza di Belgio, Olanda, Francia, Regno Unito e Stati Uniti, traendo spunti da un rapporto dell'OCSE pubblicato nella serie dei Working Papers on Public Governance⁴. In particolare in questo lavoro sono stati analizzati i sistemi di valutazione della performance organizzativa e dei dirigenti dell'Amministrazione centrale; questa prospettiva, se da un lato esclude dall'analisi le Amministrazioni che non siano diretta emanazione dell'Amministrazione statale, può essere comunque emblematica di una tendenza che appare comune ai Paesi esaminati.

Infatti, si può in generale osservare come sia chiaramente avvertita l'esigenza di collegare, in modo più evidente che in passato, la valutazione dei dirigenti con la valutazione della performance delle Amministrazioni, per evitare il rischio di incomunicabilità ed autoreferenzialità dei sistemi di valutazione. Va osservato come la tendenza descritta può essere considerata una naturale evoluzione, almeno nei Paesi anglosassoni, nei quali la cultura della valutazione è da tempo presente nel settore pubblico e dove, già negli anni '70 e '80, si è cercato di sviluppare in settori come l'istruzione significative esperienze di valutazione della performance dei dirigenti e dei dipendenti pubblici collegati ai sistemi di remunerazione del merito.

La analisi comparata si svilupperà prevalentemente sui seguenti aspetti: architettura dei sistemi di valutazione in una logica integrata, procedure ed oggetto della valutazione e suoi effetti.

BELGIO

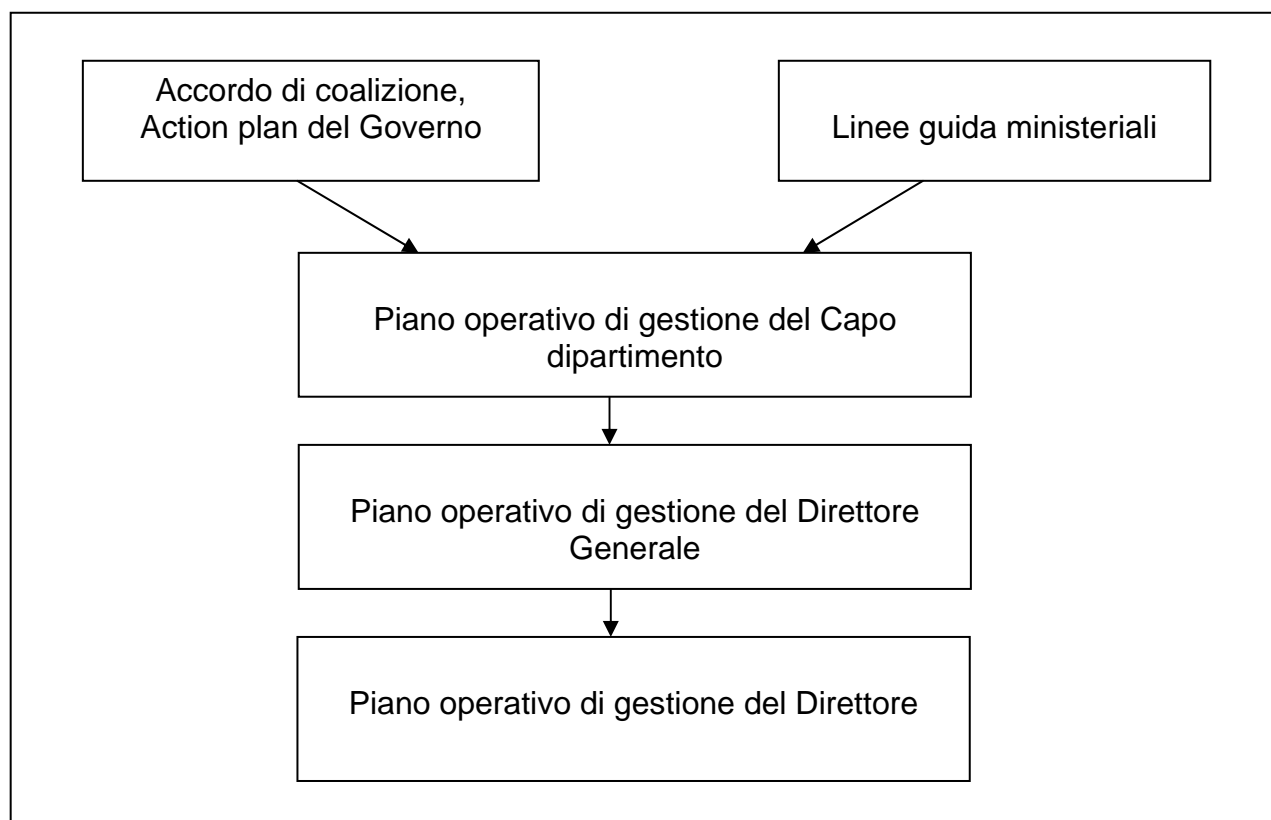
Il sistema di valutazione basato sugli accordi di performance (performance agreements) è stato introdotto nel 2000 e viene applicato a 481 alti dirigenti statali. I dirigenti ricevono incarichi a termine per sei anni, durante i quali devono sviluppare dei piani di performance nell'arco temporale dell'incarico; sulla base di quanto indicato nei piani, la performance dei dirigenti viene valutata periodicamente.

Gli obiettivi degli alti dirigenti sono collegati agli obiettivi del Governo attraverso un sistema integrato di gestione della performance. I capi dei dipartimenti o delle agenzie devono sviluppare più obiettivi operativi di gestione, che indirizzano le attività del dipartimento/agenzia e allo stesso tempo costituiscono l'ossatura del proprio accordo di performance. Essi sono responsabili per il raggiungimento degli obiettivi specificati nei piani e i dirigenti che, dipendono dai capi dipartimento, devono basare i propri sull'accordo definito dal capo dipartimento. I piani di gestione si basano sui piani strategici dei Ministri, sull'accordo di coalizione e sugli action plan del Governo.

La definizione degli obiettivi di performance dell'alta dirigenza federale in Belgio avviene quindi secondo un sistema gerarchico a cascata, riassunto nella seguente figura 1 "Modalità di definizione degli accordi di performance".

⁴ Ci si riferisce al rapporto di Ketelaar A., Manning N., Turkisch E., "Performance – based arrangements for Senior Civil Servants OECD and other country experience", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5, OECD Publishing.

Figura 1. Modalità di definizione degli accordi di performance



Nel caso delle agenzie autonome, interviene anche un accordo di gestione tra l'agenzia e il Ministro competente, che si riverbera sui piani operativi di gestione dei dirigenti.

Gli obiettivi di performance organizzativa dei dipartimenti/agenzie si basano su piani strategici che individuano gli obiettivi chiave di policy per il periodo di riferimento.

I dirigenti devono definire un piano strategico e operativo, entro i primi sei mesi dalla nomina; questi piani devono basarsi sui documenti governativi che definiscono gli obiettivi strategici e gli obiettivi dei Ministri.

I primi sono la base per gli accordi di performance, che contengono gli obiettivi strategici e operativi e gli indicatori per la misurazione della performance. I piani possono contenere anche elementi quali: dotazione di personale necessaria per svolgere la funzione direzionale e dotazione di budget. Il Capo dipartimento definisce il proprio piano d'intesa con il Ministro competente, mentre i dirigenti di livello inferiore lo definiscono d'intesa con il Capo dipartimento e il Ministro.

La valutazione della performance avviene con riferimento agli obiettivi definiti nei piani strategici operativi di gestione. Per la maggior parte dell'alta dirigenza il valutatore è il Ministro, affiancato da un'agenzia di valutazione esterna. La valutazione ha una cadenza biennale e può concludersi con un giudizio di: insoddisfacente, soddisfacente, molto buono. Un documento di linee guida, sviluppato dall'Ufficio centrale per la gestione delle risorse umane a livello federale, fornisce indicazioni per definire i tre livelli di giudizio.

Se un dirigente non raggiunge i suoi obiettivi di performance durante il suo incarico, la sua nomina può anche essere revocata e può essere ricollocato, se dirigente di carriera, nella posizione che occupava precedentemente. Il sistema descritto non prevede diretti collegamenti tra performance e retribuzioni degli alti dirigenti.

FRANCIA

Dal 2006 gli alti dirigenti sono soggetti a valutazione sulla base di un nuovo sistema di valutazione della performance collegato all'introduzione, per gli stessi dirigenti, dell'obbligo di sviluppo del budget orientato ai risultati. La legge del 1 agosto 2001 sugli atti di bilancio (Loi organique relative aux Lois de France, LOLF), prevede, infatti, che tutti i dipartimenti devono introdurre un budget orientato ai risultati. La legge prevede, inoltre, che i dipartimenti governativi definiscano obiettivi di performance sulla base dei quali vengono valutati i dirigenti.

Per quanto riguarda la definizione degli obiettivi individuali, i coordinatori di programma, che spesso sono i direttori dell'amministrazione centrale, definiscono gli obiettivi operativi dell'agenzia d'intesa con il responsabile del budget. Gli obiettivi operativi sono collegati agli obiettivi strategici del programma. Gli obiettivi strategici e operativi sono poi trasformati in obiettivi di performance e indicatori. Gli obiettivi vengono definiti e misurati in termini di efficienza (value for money per i contribuenti), efficacia socio-economica (grado di soddisfazione delle aspettative dei cittadini) e qualità del servizio (impatto sugli utenti).

Sebbene gli obiettivi e i programmi dei dirigenti siano pluriennali, si è previsto che la valutazione della performance abbia cadenza annuale. La valutazione dei direttori dell'Amministrazione centrale si basa su tre assi, in base al decreto 1019 dell'agosto 2006, che ha introdotto in via sperimentale un sistema di retribuzione collegato alla performance:

- raggiungimento degli obiettivi misurati sulla base di indicatori;
- qualità del servizio erogato e della capacità organizzativa del direttore;
- valutazione della capacità gerarchica (tiene conto dell'ambiente e del contesto nel quale gli obiettivi sono stati raggiunti).

I tre elementi assumono lo stesso peso nella valutazione e la quota di retribuzione legata alla performance può arrivare fino ad un massimo del 20% della retribuzione complessiva. Una commissione di almeno 3 componenti formata dal segretario generale e da esperti esterni; supporta il Ministro nella valutazione e nella individuazione della retribuzione appropriata.

PAESI BASSI

I top manager e gli alti dirigenti statali in Olanda ammontano a 800 unità. I top manager sono nominati ad un incarico specifico, corrispondente a una posizione retribuita per sette anni mentre gli altri dirigenti sono nominati per cinque anni. Durante questi anni il dirigente è assistito da uno specifico Ufficio centrale (il BABD) nella ricerca di ulteriori incarichi. Il sistema di gestione della performance si basa fondamentalmente sul programma (contenuto nel discorso della Regina) e sul documento con il quale il Governo, nel fissare le priorità di policy e il relativo budget, definisce gli obiettivi annuali delle agenzie/dipartimenti. Queste scelte sono discusse in Parlamento in autunno, mentre a maggio di ogni anno i ministeri devono motivare la spesa e la performance attraverso dei report al Parlamento. Il General Auditor può inoltre monitorare e valutare la performance dei Ministri in termini di efficienza ed efficacia.

Gli obiettivi dei dirigenti possono essere collegati al sistema di definizione delle performance organizzative, ma il livello di connessione dipende dall'autonomia del singolo dipartimento/agenzia. Gli obiettivi dei dirigenti sono contenuti nei contratti di lavoro individuali. Dal punto di vista procedurale, ogni dipartimento definisce i propri obiettivi fondamentali e li sottopone alla discussione in Parlamento. In aggiunta ai piani annuali, i dipartimenti/agenzie sviluppano 4 documenti di policy e strategici che costituiscono il business plan delle direzioni. I business plan sono definiti dal capo dipartimento entro il mese di ottobre per l'anno successivo. Nel mese di aprile, è prodotto un report intermedio, che evidenzia gli scostamenti rispetto ai piani; in settembre, è prodotto un ulteriore rapporto intermedio, mentre a gennaio viene prodotto il rapporto conclusivo.

Gli obiettivi di performance degli alti dirigenti sono definiti nei contratti di lavoro, introdotti nel 2000 per dare più certezza e contenuto ai rapporti tra top manager e dirigenti da essi dipendenti. Nell'ambito delle sue funzioni istituzionali, il BABD ha sviluppato un modello di accordi di lavoro, che non è però vincolante per i ministeri e i dipartimenti. Il modello BABD di accordo prevede i seguenti contenuti:

- specificità dell'attività lavorativa;
- obiettivi di policy;
- gestione dei momenti di comunicazione e relazione;
- obiettivi organizzativi/manageriali;
- criteri di misurazione per la valutazione;
- obiettivi di sviluppo personale;
- contributo personale allo sviluppo del servizio nel suo complesso.

Gli accordi di lavoro sono sviluppati dai dirigenti di line e dai dirigenti da essi dipendenti in incontri annuali. I top manager si confrontano con il Ministro. Anche le performance sono oggetto di incontri periodici. Alla fine dell'anno è previsto un incontro di valutazione che ha ad oggetto una discussione sulla performance complessiva del dirigente. In caso di esito positivo, può essere proposto, per il dirigente meritevole, un incremento retributivo o l'attribuzione di un bonus.

REGNO UNITO

L'amministrazione statale nel Regno Unito annovera 3.800 alti dirigenti. Il sistema di gestione della performance è basato sull'Accordo di Servizio Pubblico (il Public Service Agreement- PSA) che contiene gli obiettivi di servizio di ogni agenzia/dipartimento e quelli di performance. Il PSA è concordato tra l'agenzia/dipartimento e la Delivery Unit del Primo Ministro.

Ogni dirigente definisce un accordo con il proprio dirigente di line, nel quale sono definiti gli obiettivi di performance coerenti con gli obiettivi dell'agenzia.

Per quanto riguarda più specificatamente la procedura, ogni Ministro definisce gli obiettivi del Ministero nell'ambito della politica del Governo. La responsabilità dell'attuazione è attribuita al dirigente di più elevato livello, il Segretario permanente (PS), che è responsabile dinanzi al Parlamento per la spesa relativa. Il PS dirige il Consiglio del Ministero/dipartimento che è costituito dai direttori generali dei dipartimenti, dai direttori di divisioni all'interno dei dipartimenti e da un piccolo numero di alti dirigenti scelti sulla base della loro expertise. Il sistema prevede una struttura complessa di atti che definiscono gli obiettivi dell'agenzia/dipartimento:

- Public Service Agreement (PSA)

Una volta definito il PSA, esso viene sottoposto a revisione dal Tesoro. Il PSA definisce il percorso per l'attuazione degli obiettivi strategici per un triennio, focalizzandosi sui risultati attesi piuttosto che sulle risorse necessarie per raggiungerli. Una volta valutato dallo staff del Tesoro, il testo finale del PSA è concordato tra il Ministro competente, il Ministro del Tesoro ed è discusso nell'ambito di una commissione insediata presso l'Ufficio di gabinetto del Primo Ministro.

- Service Delivery Agreements (SDA)

Definiscono più in dettaglio, sulla base del PSA, gli input, gli output e gli obiettivi di processo.

- Capability Reviews

Si tratta di analisi, effettuate dall'Ufficio di Gabinetto del Primo Ministro, sulla capacità dei dipartimenti in termini di leadership, strategia e capacità operativa di soddisfare gli obiettivi attuali e le sfide future.

- Departmental business plans

I piani approvati dal Consiglio di dipartimento/agenzia, definiscono gli obiettivi strategici, le modalità di monitoraggio della performance organizzativa e le risorse per l'anno successivo.

In aggiunta ai documenti citati, anche i periodici controlli sull'andamento della spesa, effettuati dal tesoro, possono contribuire a definire gli obiettivi organizzativi. Il Tesoro raccoglie informazioni sul progresso nel perseguimento degli obiettivi e relaziona quadrimestralmente sugli esiti al Comitato presso il Gabinetto del Primo Ministro. Ogni agenzia/dipartimento relaziona in primavera ed estate sul grado di raggiungimento degli obiettivi del PSA; i risultati vengono presi in considerazione per decidere l'allocazione delle risorse in futuro. Alla fine dell'anno, ogni dipartimento deve produrre un report, comprensivo delle decisioni di spesa e del parere in merito del National Audit Office.

Infine, per fornire ulteriori elementi di conoscenza sulla coerenza della performance dei dipartimenti con gli obiettivi di policy del Governo e dell'efficienza della stessa, il Tesoro conduce analisi dettagliate della spesa di ogni dipartimento ogni due o tre anni.

Gli alti dirigenti devono siglare un accordo di performance relativo ad un anno di attività, d'intesa con il proprio dirigente di line. Gli accordi di performance si focalizzano su due elementi chiave: lo sviluppo e la capacità. L'elemento dello sviluppo è collegato agli obiettivi definiti in documenti come i PSA, mentre la capacità attiene allo sviluppo personale. Gli obiettivi di capacità sono collegati al programma "Professional Skills for Government" che individua le quattro caratteristiche che ciascun dirigente dovrebbe poter dare: leadership, expertise professionale, esperienza e abilità "core" (quali comunicazione, abilità analitica, capacità direzionale, capacità di gestione delle risorse finanziarie).

Gli obiettivi sono poi calati sui dirigenti in modo gerarchico, dall'alto verso il basso.

Per la misurazione dei risultati, possono essere usati gli stessi indicatori utilizzati per misurare la performance del dipartimento/agenzia. Ogni dipartimento può comunque sviluppare un proprio modello di performance agreement. La valutazione avviene in due fasi, intermedia e finale; la valutazione intermedia venne introdotta nel 2001. La valutazione finale avviene attraverso un incontro nel quale viene discusso un documento di autovalutazione del dirigente. All'esito della discussione, il dirigente di line stende un report sui risultati raggiunti e concordati e formula una proposta di retribuzione per la performance al Comitato, dipartimentale per la retribuzione dei dirigenti. La decisione finale spetta al Comitato che può assegnare un bonus fino al 6,5% della retribuzione base.

STATI UNITI

A livello federale vi sono circa 7.000 alti dirigenti, appartenenti al Senior Executive Service (SES). Le agenzie definiscono i propri obiettivi in piani strategici, sulla base dei quali vengono sviluppati gli accordi di performance dei singoli dirigenti. La maggior parte di questi accordi viene utilizzato nell'agenzia come base per sviluppare a cascata gli accordi di performance dei dipendenti collocati a livelli inferiori. Ogni dirigente è responsabile per la performance individuale e organizzativa, in termini di contributo alla performance complessiva del governo. Le agenzie/i dipartimenti sviluppano un piano strategico quinquennale, che definisce gli obiettivi di policy e operativi.

Per quanto riguarda le performance individuali, è stato introdotto nel 2004 un nuovo sistema, al fine di collegare meglio il contributo individuale allo sviluppo del programma e del servizio e la retribuzione.

I dipartimenti/agenzie sono liberi di definire contenuti e scadenze degli accordi di performance dei propri dirigenti. A tale proposito, l'Office of Personnel Management (OPM) ha definito delle linee guida secondo le quali almeno il 50% degli obiettivi deve essere misurabile e il restante 50% può essere di tipo qualitativo. L'OPM svolge un'attività di controllo sulla qualità dei sistemi di gestione della performance ed, inoltre, perché un Agenzia possa erogare quote di retribuzione collegate alla

performance, è necessario che il suo sistema di valutazione sia stato certificato dall'OPM, in ordine al rispetto dei principi di coerenza, trasparenza e responsabilità.

L'accordo di performance del dirigente deve essere collegato agli obiettivi dell'agenzia e coerente con l'accordo del dirigente di linea. Inoltre l'accordo deve contenere indicazione sui requisiti di competenza richiesti per assicurare il livello di performance previsto.

La valutazione della performance si articola in 3 o 5 livelli (a seconda dell'agenzia): insoddisfacente, poco soddisfacente, risponde pienamente alle attese, supera le aspettative, eccellente. Per ognuno di questi livelli deve essere fornita una descrizione della performance attesa e il giudizio può essere concretizzato attraverso indicatori misurabili qualitativi o quantitativi.

La valutazione può sfociare in un incremento retributivo o in un premio economico. Tutte le valutazioni sono sottoposte al controllo del Performance Review Board e approvati dal direttore dell'agenzia. Oltre agli effetti retributivi indicati, i dirigenti con i livelli più elevati di performance possono essere proposti per un premio del Presidente (President Rank Award) per i dirigenti pubblici più meritevoli. Questi premi possono portare alla corresponsione di una retribuzione aggiuntiva pari a fino il 35% della retribuzione base.

2.2.2 L'autovalutazione come percorso di cambiamento

Il **C.A.F** (Common Assessment Framework), elaborato nel 1999, viene offerto come supporto alle pubbliche amministrazioni dei paesi UE per comprendere e utilizzare le tecniche del Quality management nella Pubblica Amministrazione⁵.

Il CAF è il risultato della cooperazione tra i Ministri responsabili delle Funzioni pubbliche dell'Unione Europea. È stato sviluppato sotto l'egida dell'IPSG (*Innovative Public Services Group*), un gruppo di lavoro di esperti nazionali, istituito dai Direttori Generali (DG) delle Funzioni pubbliche, allo scopo di promuovere attività di scambio e cooperazione, in materia di politiche innovative di modernizzazione del settore pubblico, negli Stati Membri.

Scopo principale del CAF è fornire uno schema semplice e facile da utilizzare, adatto per un processo di autovalutazione a disposizione delle organizzazioni del settore pubblico in tutta Europa. Esso consiste in una griglia articolata in 9 criteri, che individuano i principali aspetti del funzionamento di una organizzazione pubblica: i primi cinque riguardano i fattori e le azioni che un'organizzazione pone in essere (la leadership, le politiche e le strategie, la gestione delle risorse umane, le collaborazioni esterne, i processi e la gestione del cambiamento). Altri quattro riguardano i risultati raggiunti riferiti ai clienti/cittadini, al personale, alla società e alle performance-chiave.

Tra il 2000 e il 2005, circa 900 pubbliche amministrazioni europee hanno utilizzato il CAF per migliorare la loro organizzazione. Persino oltre i confini europei, in Cina, Medio Oriente, Repubblica Dominicana e Brasile, c'è molto interesse per questo strumento.

Il CAF ha quattro scopi principali:

1. Introdurre le amministrazioni pubbliche ai principi di TQM e guidarle progressivamente, attraverso l'uso e la comprensione del processo di autovalutazione, dalla sequenza corrente *Plan-Do* al ciclo "Plan – Do – Check – Act" pienamente integrato;
2. Facilitare l'autovalutazione di una organizzazione pubblica, al fine di ottenere una diagnosi e intraprendere azioni di miglioramento;
3. Agire come ponte tra i vari modelli in uso per la gestione della qualità;

⁵ Dipartimento della Funzione Pubblica, Common Assessment Framework, Migliorare un'organizzazione attraverso l'autovalutazione, traduzione italiana a cura del Fornez, 2006, Coordinamento Fornez Claudia Migliore.

4. Facilitare il *benchlearning* fra le organizzazioni del settore pubblico.

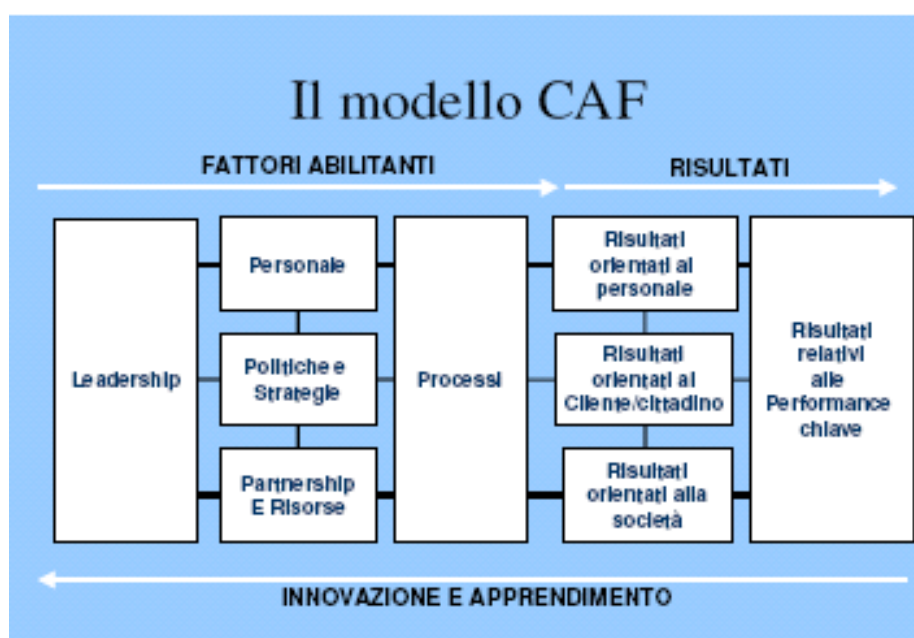
Il CAF ed il *Benchlearning*

Poiché consente una diagnosi dell'organizzazione, la conoscenza e la comprensione dei punti di forza e delle aree da migliorare, l'autovalutazione rappresenta un passo preliminare per avviare un processo di *benchlearning* e pervenire all'individuazione dei successivi cambiamenti da introdurre.

Fare *benchlearning* usando il CAF implica, dunque, che l'organizzazione abbia valutato la sua performance in relazione ad almeno 4 aree chiave:

1. il personale;
2. i clienti;
3. il contesto nel quale l'organizzazione opera;
4. la *performance* complessiva dell'organizzazione.

Una valutazione dei risultati in queste aree chiave restituirà una visione complessiva del livello raggiunto dall'organizzazione, oltre a fornire i dati di *performance* e gli appropriati parametri.



2.2.3 Metodologie per la valutazione della Customer Satisfaction⁶

Gli studi sulla *customer satisfaction* si sono sviluppati fin dai primi anni Novanta, anni in cui sono stati avviati i principali studi di tipo econometrico per la misura della Quality-Satisfaction Performance (QSP), ma, per diverse circostanze, si è trattato di esperienze "prototipali", il cui risultato non è stato utilizzato per innescare reali miglioramenti.

Tale situazione ha ritardato, ad esempio, l'adozione di un indice europeo della qualità percepita, mentre in Svezia, nel 1989, esisteva già un indicatore nazionale della qualità dei beni e dei servizi e, nel contesto statunitense, esisteva fin dal 1993 un Acsi (American Customer Satisfaction Index) per misurare soddisfazione, qualità e valore attesi e percepiti.

Recentemente, però, sia in Italia che in Europa, è cresciuta l'attenzione per il reale utilizzo della *customer satisfaction* e della sua applicazione in ambito pubblico, considerata la sua capacità di

⁶ M. T. Tedeschi (a cura di), *Modelli esteri di riferimento per la rilevazione della customer satisfaction sui servizi erogati nell'ambito del sistema Paese, documento di lavoro non pubblicato*

generare un processo virtuoso verso il miglioramento continuo della qualità del servizio e verso una crescente fiducia del cittadino nelle istituzioni.

Per una più ampia visione del problema, sono state analizzate anche le metodologie sperimentate dal settore privato per la misurazione della customer satisfaction nei confronti dei beni e servizi offerti dal mercato. Le procedure metodologiche, le criticità rilevate e i risultati conseguiti possono offrire delle opportunità di benchmarking anche per i servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.

Gli strumenti più diffusi nel contesto internazionale sono i seguenti:

Barometro svedese (Sweden Customer Satisfaction Barometer): la Svezia è stato il primo paese ad introdurre, nel 1989, un indicatore nazionale della qualità dei beni e dei servizi. Dalla sua evoluzione sono nati prima i modelli ACSI ed ECSI e poi, nel 2000, il modello norvegese. L'indicatore SCSB è stato il primo ad analizzare la "soddisfazione del cliente", come variabile latente, introducendo il legame tra qualità attesa e qualità percepita, il cui *gap* riveste un notevole significato per la valutazione della performance di un'azienda o settore. Lo strumento presenta, però, il limite di ricondurre il concetto di qualità a quello di valore percepito.

A.C.S.I. (American Customer Satisfaction Index): è l'indicatore nazionale di soddisfazione dei clienti elaborato dagli Stati Uniti fin dal 1994. L'ACSI è l'indice nazionale della qualità, rilevato misurando la Customer Satisfaction di un campione di consumatori di 34 comparti dei sette settori principali dell'economia USA. E' aggiornato ogni tre mesi, a cura dell'Università del Michigan. Caratteristica distintiva dell'ACSI è quella di non limitarsi a calcolare un indice di soddisfazione, ma di rilevare anche indicatori di qualità percepita, qualità attesa, valore percepito e i loro effetti sui comportamenti di fedeltà e il tasso di reclami.

L'indice ACSI ha come punto di forza la "trasversalità":

- consente di rilevare la soddisfazione del cliente per la totalità dei settori produttivi dell'economia, mantenendo invariata la struttura del modello (stessi item di domanda e variabili latenti);
- incorpora nell'indice sintetico la performance del settore sia privato che pubblico, per la cui misurazione vengono tralasciati, rispetto al modello generale, i costrutti relativi al valore e al prezzo, grandezze tipicamente di pertinenza dei settori di mercato.

Un altro punto di forza del modello è lo "screening" rigoroso cui vengono sottoposte le persone intervistate, per accertare che soddisfino i requisiti richiesti (familiarità con il bene o servizio oggetto di rilevazione nel periodo di riferimento).

Il punto di debolezza risiede nello studio campionario: la stratificazione effettuata garantisce una rappresentatività a livello geografico (gli strati sono definiti a livello di contea e successivamente proporzionati secondo la numerosità della popolazione) ma è carente a livello socio-economico.

Infatti, la scelta degli intervistati avviene secondo un criterio casuale (compleanno più recente all'interno della famiglia) senza che sia garantita a priori un'adeguata rappresentatività del campione per tipologia di reddito/classe professionale.

E.C.S.I. (European Customer Satisfaction Index): si tratta di un indice in via di sperimentazione su 12 paesi europei, che rileva la soddisfazione dei consumatori e dei clienti in relazione a diversi prodotti/servizi di comparti merceologici differenti. Il progetto di sperimentazione è stato patrocinato dalla Commissione europea. Obiettivo del progetto è mettere a punto uno strumento affidabile, che consenta alle imprese europee di accrescere la loro competitività attraverso un confronto con realtà similari.

La costruzione dell'ECSI ha comportato la diffusione della cultura dell'eccellenza e della competitività tra i Paesi partecipanti ed ha offerto ai consumatori un nuovo canale di pressione nei confronti dei beni e servizi.

Per la costruzione del modello è stata condotta un'imponente indagine pilota nel 1999 (settori merceologici coperti: banche/supermercati/telecomunicazioni; panel esaminato per ciascun settore: 4 o 5 delle aziende o marche più importanti; in riferimento ad ognuna sono state effettuate 250 interviste ai consumatori) per la rilevazione delle relazioni intercorrenti tra le grandezze di maggiore impatto sulla soddisfazione.

I risultati di questa indagine preliminare hanno consentito di selezionare le relazioni più significative tra le grandezze, eliminando i legami più deboli, e di affinare negli anni successivi il modello iniziale, fino alla costruzione del modello pan-europeo.

Il modello finale pan-europeo:

- consente di effettuare raffronti sulla performance ottenuta da paesi diversi nello stesso periodo e seguirne l'evoluzione lungo un arco temporale;
- procura ai fornitori uno strumento interessante per valutare i risultati conseguiti da un medesimo prodotto presso mercati differenti;
- consente la distinzione tra qualità percepita per il “prodotto” e qualità percepita per il “servizio” (a differenza dell'ACSI, che utilizza un unico costrutto relativo alla qualità globale);
- fornisce un livello di precisione delle stime molto elevato (intervallo di confidenza medio $\pm 2\%$, livello di fiducia 95%). In questo senso il piano di campionamento dell'ECSI si rivela rispondente alle esigenze dell'Amministrazione fiscale italiana.

Barometro norvegese (National Customer Satisfaction Barometer): dallo sviluppo del modello svedese, nel 2000, è scaturito il NCSB che si caratterizza per la capacità di disaggregazione della “qualità percepita” in componenti standard necessari alla misurazione della customer satisfaction.

Una caratteristica pregevole del modello norvegese è, inoltre, quella di aver introdotto variazioni strutturali rispetto ai modelli preesistenti sulla base di valutazioni scientifiche dei risultati riscontrati nelle indagini ACSI ed ECSI.

Un limite potenziale dello studio sta nel fatto che esso si è basato su dati di un'economia piccola, sebbene la Norvegia sia conosciuta per avere un'economia aperta e competitiva.

2.2.4 Le applicazioni ai servizi pubblici della Customer Satisfaction

Le motivazioni che spingono tutte le organizzazioni – pubbliche e private – a conoscere il grado di soddisfazione dei propri referenti possono essere simili, ma non completamente sovrapponibili: diverso è il contesto che conduce un'impresa privata e un'organizzazione pubblica a rilevare la soddisfazione dei destinatari dei propri prodotti e servizi. L'azienda privata deve fare CS perché, in un contesto competitivo, è strutturalmente incentivata a comprendere le motivazioni, le inclinazioni e le preferenze dei propri clienti, affinché essi siano fidelizzabili e non sottraibili da altre aziende che forniscono gli stessi prodotti. Le pubbliche amministrazioni, per contro, operano in un contesto differente, in cui spesso sono gli unici fornitori del servizio.

Nel caso di un servizio pubblico, peraltro, la definizione di qualità è di assai più difficile determinazione. In primo luogo, in molti casi il sistema di erogazione prevede la non escludibilità dal consumo. I destinatari del servizio, molteplici, sono caratterizzati da aspirazioni, bisogni, esigenze diverse. In molti casi, l'utente non paga direttamente il prezzo per la prestazione al soggetto che l'ha erogata.

Il venir meno, almeno parzialmente, di meccanismi di mercato, rende meno agevole identificare con chiarezza in tutte le sue componenti il processo di erogazione, il livello di efficienza dell'erogatore e, non ultimo, l'onere sopportato dalla collettività per disporre del servizio.

I servizi pubblici, da un lato, rispondono ad esigenze individuali dei cittadini, dall'altro lato costituiscono strumenti principali dell'iniziativa degli organi di governo, in tutte le loro articolazioni⁷.

L'istituzionalizzazione, in prospettiva comparata, della *customer satisfaction*, e di altre forme di rilevazione della percezione pubblica delle performance amministrative, è il prodotto di un lungo processo storico attraverso il quale si è venuto progressivamente a modificare il significato di «qualità» dell'azione pubblica.

Si tratta di un percorso attraverso il quale si abbandona progressivamente una concettualizzazione della qualità come corretto adempimento, come il prodotto di un'azione rispettosa dei vincoli formali, delle regole e delle procedure date, per arrivare, in primo luogo, a una riformulazione della qualità come efficacia della prestazione. Il passaggio ulteriore, quello della qualità intesa come «soddisfazione del cliente», ha rappresentato, o meglio dovrebbe rappresentare, un affinamento della logica dell'efficacia, logica rispetto alla quale la rilevazione della soddisfazione dei destinatari delle politiche costituisce un ulteriore incremento qualitativo dell'azione amministrativa.

La concreta applicazione della *customer satisfaction*, come espressione della cultura della valutazione, nella Pubblica amministrazione italiana risulta tuttavia ancora molto limitata; i risultati di alcune indagini realizzate⁸ convergono nel segnalare alcune criticità:

- le rilevazioni di citizen e *customer satisfaction* non sono quasi mai esplicitamente connesse a sistemi di certificazione della qualità e alle prescrizioni delle carte dei servizi;
- pur essendo ben presente, allo scopo delle indagini, l'individuazione di priorità di miglioramento, le priorità di miglioramento, individuate in gran parte delle indagini, non sempre si trasformano in veri e propri piani operativi e processi codificati, che prevedono anche il monitoraggio dello stato di attuazione e degli effetti di tali azioni;
- la diffusione di sistemi premianti per l'incentivazione delle risorse umane, connessi ad indicatori di prestazione legati alla qualità percepita da parte dei cittadini, è ancora limitata a pochissimi casi in ambito sanitario e presso strutture pubbliche con caratteristiche aziendali ed è lontana dall'essere all'ordine del giorno nelle PA Centrale e Locale;
- i risultati delle indagini hanno prevalentemente una diffusione interna agli enti che le hanno promosse e realizzate.

Rispetto a queste criticità, va anche evidenziato che gli enti e le strutture pubbliche sono sempre meno soggetti di erogazione diretta di servizi universali e sempre più "soggetti di governance" o erogatori di servizi sempre meno universali e spesso a "pagamento". Il ruolo della *customer satisfaction* e dei sistemi di monitoraggio della qualità dovrebbero, quindi, assumere connotazioni non solo di strumento di "puro ascolto", ma anche di strumento di regolazione e governance del sistema di erogazione dei servizi.

⁷ Non a caso, infatti, nella risoluzione adottata in conclusione del XIII meeting dei Ministri per la Pubblica Amministrazione dei Paesi membri dell'Unione Europea (tenutosi a Berlino il 22 giugno del 2007), viene auspicata la creazione di un comune framework per l'analisi della soddisfazione dei cittadini rispetto alle prestazioni della pubblica amministrazione.

⁸ Dipartimento della Funzione Pubblica, *Customer Satisfaction a che punto siamo ?*, Collana Analisi e Strumenti per l'innovazione – I Rapporti, Rubettino 2007

Databank, *Le tecniche e gli strumenti di Citizen e Customer Satisfaction adottati dalle Pubbliche Amministrazioni* – Elaborazioni di Umberto Costantini, Formez

2.3 La misurazione internazionale delle performance amministrative

La crescita di interesse verso il tema delle performance amministrative e della loro valutazione è stata favorita, negli anni recenti, dalla diffusione del paradigma del *New Public Management* che, spostando l'enfasi dalla legittimità ai risultati dell'azione amministrativa, ha portato ad affermare il ruolo della misurazione come indispensabile strumento di governo.

Di fatto, a livello internazionale, le attività di misurazione e di comparazione delle performance dei sistemi amministrativi sono ancora svolte in modo sporadico e raramente vengono stabilizzate in sistemi di indicatori che consentano di operare confronti di carattere intertemporale. Conseguenza di questa scarsa sistematizzazione è che sempre più spesso sono le valutazioni operate dalle agenzie private ad essere divulgate dai mass media o dagli stessi policy maker, con effetti condizionanti sugli operatori economici e sull'opinione pubblica; ma le agenzie non operano una valutazione "neutrale" dei sistemi amministrativi, bensì adottano un punto di vista parziale (quello dei potenziali investitori esteri).

Le misurazioni effettuate correntemente riguardano essenzialmente la finanza pubblica e, in misura crescente, il personale. Analizzando le fasi del processo produttivo (si veda il modello di analisi descritto nella tabella 3 "Esempi di indicatori utilizzati in diversi paesi, per categoria di indicatore") l'indagine ha mostrato quindi che, nonostante i progressi realizzati in questi ultimi anni, risulta ancora dominante la dimensione degli input. Sempre maggiore attenzione è tuttavia prestata alla dimensione del processo (ad esempio, gestione delle risorse umane, processi di bilancio, politiche di *better regulation*). Piuttosto carente risulta viceversa la disponibilità di informazioni quantitative sugli output e, soprattutto, sugli outcome dell'azione amministrativa. Dalla tabella emerge come non vi sia uniformità dei metodi che i singoli paesi adottano nella definizione degli indicatori per misurare la performance.

Nella **produzione statistica realizzata da paesi esteri** (Regno Unito, Paesi Bassi, Francia e Spagna) risultano ancora largamente dominanti le tradizionali informazioni sulla finanza pubblica e sul pubblico impiego. Assai meno esaurienti sono le informazioni sui processi, fatta eccezione per il tema dell'*e-government* (che si è ormai consolidato come specifico punto d'attenzione da parte dei *policy maker* in tutta Europa), della gestione delle risorse umane e, soprattutto in alcuni paesi, del governo delle politiche di regolazione.

Quello dei risultati (output e, soprattutto, outcome) risulta l'ambito di misurazione nel complesso meno sviluppato, anche a motivo dei maggiori problemi di ordine concettuale e metodologico che notoriamente emergono nella quantificazione della fase finale del processo produttivo pubblico.

Il Regno Unito rappresenta un esempio concreto della possibilità di superare queste difficoltà, impostando azioni di sistema che permettono di coordinare una complessa attività di misurazione delle performance relativa sia al governo centrale, sia a quello periferico e locale. Le (numerose) attività di misurazione e valutazione delle attività amministrative che vi si svolgono, seguono un modello comune, che prevede l'identificazione unitaria (fondata sul diretto coinvolgimento delle amministrazioni interessate) delle dimensioni dell'attività pubblica rilevanti, la fissazione di *target* riferiti a tali dimensioni e l'elaborazione, da parte delle singole amministrazioni, di propri piani per il raggiungimento degli obiettivi, i cui progressi sono misurati tramite un sistema comune di indicatori. La pubblicità dei risultati consente alle varie amministrazioni di posizionarsi e confrontarsi nell'ambito dei propri settori di attività, nonché al Governo e alla collettività di monitorare costantemente il sistema nel suo complesso.

La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del settore pubblico è un tema su cui esperti, politici e opinionisti dedicano da tempo una crescente attenzione. Tutti sono concordi nel ritenere che il mercato da solo non è in grado di fornire i segnali necessari a definire il livello adeguato di servizi che la macchina pubblica dovrebbe produrre.

Tabella 3 - Esempi di indicatori utilizzati in diversi paesi, per categoria di indicatore

	Categoria	Indicatori	Paese / Sistema	
CONTESTO	Servizio	Irregolarità del servizio idrico	Italia	
		Percentuale di famiglie con connessione Internet		
		Media pro capite della spesa per teatri e concerti		
		Inquinamento		
INPUTS	Risorse umane	N. di letti in strutture di accoglienza municipali	Finlandia	
		N. di dipendenti richiesto per l'espletamento del servizio	Turchia - BEPER	
	Finanze	Numero e livello di specializzazione degli insegnanti	Finlandia	
		Spese di gestione	Norvegia / KOSTRA	
		Spese per l'istruzione	Finlandia	
	Implementazione della policy	Spese ed Entrate deflazionate	Paesi Bassi	
		Spese in conto capitale per livello di governo e per settore	Italia	
	OUTPUT	Policy output	Preparazione ed approvazione di documenti di programmazione territoriale	Turchia - BEPER
Numero di abitanti serviti				
Tonnellate di rifiuti solidi raccolti				
Visite mediche, visite dentistiche			Finlandia	
Produttività		N. Licenze edilizie emesse	Australia	
		N. di Passaporti, N. di Patenti	Paesi Bassi	
		Output per unità di Input	Finlandia	
		Entrate dai servizi di parcheggio per addetto	Paesi Bassi	
		Efficienza	Spesa per destinatario del servizio	Norvegia / KOSTRA
			Insufficienze rispetto a livello ottimale di produttività	Finlandia
		Copertura del servizio	Percentuale di popolazione anziana destinataria di servizi domiciliari	Norvegia / KOSTRA
			Percentuale di bambini ammessi agli asili nido	
Percentuale di destinatari di servizi sociali sul totale della popolazione				
OUTCOMES		Policy outcomes	Tasso di successo scolastico	Norvegia / KOSTRA
			Tempi di risposta alla denuncia di incendi	Australia
			Miglioramento della capacità linguistica degli immigranti	Paesi Bassi
	Efficacia	Casi arretrati (giustizia civile e penale)	Australia	
	Qualità	N. di giorni necessari ad offrire assistenza individuale ai soggetti beneficiari	Paesi Bassi	
		N. dei differenti operatori impegnati nell'assistenza domiciliare ad un singolo individuo	Danimarca	
	Opinione Pubblica	Soddisfazione degli utenti dei servizi locali	Paesi Bassi	

Fonte: OECD, *The Efficiency of sub-central spending*, Workshop proceedings, Network on fiscal relations across levels of Government, 2006

Ovviamente, ciò non significa rinunciare a valutare le amministrazioni pubbliche in base a principi e criteri di mercato. Si tratta solo di comprendere che bisogna riprodurre artificialmente, nel settore pubblico, il sistema di incentivi che fa funzionare in maniera efficiente ed efficace il settore privato.

Peraltro, valutare un'amministrazione è un'attività che non può essere scollegata dalla valutazione del personale dirigenziale e non: anzi, è proprio partendo dalla valutazione dei risultati dell'amministrazione che va impostato il sistema di misurazione delle performance del personale. In tal senso, è ancora lunga la strada da percorrere, visto che in Italia, l'operare della PA appare ancora sintonizzato sul formale rispetto del principio di correttezza e legalità amministrativa, mentre scarsa è l'attenzione data all'effettivo perseguimento dei risultati.

Requisito essenziale per realizzare tutto questo è costruire un sistema effettivo e funzionante di indicatori con cui valutare la performance delle amministrazioni tanto in senso assoluto, che relativo, rispetto cioè ai risultati di amministrazioni nazionali e internazionali analoghe.

La valutazione dell'azione pubblica può, e deve, essere realizzata partendo dall'analisi dei bisogni del cittadino e delle imprese e dal modo in cui vengono soddisfatti i bisogni che questi esprimono. Il fine è di migliorare l'offerta di servizi proposti ai cittadini. Il ciclo di governance necessita di uno strumento di valutazione della performance e di accompagnamento al miglioramento continuo della pubblica amministrazione.

Le più recenti esperienze, a livello europeo e internazionale, evidenziano il ruolo strategico della valutazione della performance nel rendicontare al cittadino direttamente l'attività dell'amministrazione e indirettamente l'operato del Governo.

In tale prospettiva si tende a sottolineare la necessità dell'autonomia del soggetto valutatore.

Per evitare che la valutazione diventi fine a sé stessa, occorre che il valutatore abbia un piano di lavoro coerente con le priorità del Governo e sia, inoltre, in grado di accompagnare il processo di miglioramento continuo delle amministrazioni con la diffusione di metodologie riconosciute a livello internazionale o elaborate appositamente.

Se si guarda all'esperienza internazionale, le recenti riforme avviate in diversi paesi europei evidenziano tre approcci alla valutazione.

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

Alla valutazione della performance si aggiunge un processo di valutazione della capacità dei dipendenti di ciascun Ministero di ottenere i risultati e del grado di orientamento al cliente dei servizi pubblici. Queste esperienze possono rappresentare un punto di riferimento per introdurre, anche in Italia, un adeguato sistema di valutazione della PA, tenendo, comunque, presente che produrre servizi che incontrano il gradimento del cittadino-cliente è sì importante, ma non può essere il solo obiettivo dell'amministrazione. Essenziale è che i servizi siano prodotti nel modo più efficiente, ovvero utilizzando il minimo di risorse pubbliche. Oltre a indicatori di customer satisfaction, è dunque necessario introdurre, nel sistema di valutazione, dei meccanismi di messa a confronto dei costi, in funzione dei risultati ottenuti. Tutto questo può essere realizzato promuovendo un vero e proprio cambiamento culturale all'interno della PA e nel Paese, relativamente alla trasparenza dell'operato pubblico.

Da segnalare, nell'ambito delle esperienze internazionali, è l'attività del Community Indicators Consortium: una comunità di esperti che nasce dall'esperienza statunitense delle iniziative di rilevazione ed elaborazione di indicatori da parte delle comunità locali. Il Consorzio, a partire dal 2005, bandisce ogni anno un premio internazionale per progetti in cui sia rilevante il ruolo degli indicatori come driver del cambiamento; l'obiettivo è principalmente quello di contribuire ad alimentare una base di conoscenza e far evolvere i sistemi di indicatori verso la reale misurazione della performance.

L'esperienza spagnola prevede l'istituzione di un soggetto indipendente, l'Agenzia di valutazione della qualità del servizio pubblico (in sigla AEVAL – Agencia de Evaluación y Calidad), che ha tre funzioni principali: valutare le politiche pubbliche secondo un programma di lavoro concordato con il Governo; accompagnare le amministrazioni nell'esercizio di autovalutazione e di miglioramento continuo con la diffusione di metodologie e standard; riconoscere le eccellenze, tramite un sistema di certificazione volontaria e un premio all'eccellenza.

L'esperienza portoghese, inquadrata in un programma di riforma co-finanziato dal FSE e dal FESR, colloca la valutazione della performance al centro del ciclo di management per obiettivi, tramite un sistema integrato di valutazione obbligatorio che misura il raggiungimento degli obiettivi rispetto a tre parametri: efficacia, efficienza e qualità.

La valutazione è realizzata a tre livelli: autovalutazione; valutazione critica interna da parte del servizio competente in ogni ministero; valutazione esterna non automatica sulla base di un programma annuale di lavoro stabilito dall'Ispettorato delle Finanze⁹.

2.4 Premialità e riforma del bilancio in un contesto internazionale

2.4.1 Quadro comparativo

Un numero crescente di Paesi ha finalizzato la materia del bilancio dello Stato e della contabilità pubblica ad un utilizzo razionale delle risorse finanziarie.

Nel controllo della spesa pubblica, tre principali fattori vanno segnalati per individuare gli scarti tra gli obiettivi programmati e i risultati conseguiti:

- a. la rigidità della spesa pubblica;
- b. le carenze di coordinamento tra Amministrazioni e livelli di governo;
- c. la transizione dal sistema contabile basato su indicatori e regole definiti a livello nazionale e l'adozione, in sede europea, di un sistema basato su vincoli, procedure, strumenti innovativi a cui i paesi europei hanno dovuto far riferimento.

La riforma del bilancio e della contabilità si è, contestualmente, misurata con alcune riforme strutturali attinenti: al sistema pensionistico, alla contrattazione collettiva e ai limiti imposti al turnover e alle assunzioni nel pubblico impiego. La semplificazione della struttura del bilancio statale è stata, per tale motivo, finalizzata a rendere più coerente gli obiettivi e i risultati attesi dall'azione pubblica. La revisione dei meccanismi di spesa delle amministrazioni locali ed i relativi patti di stabilità europei e nazionali sono avvenuti attraverso la fissazione dal centro di limiti alle autorizzazioni di spesa e l'attivazione di differenti sistemi di incentivazione e direttive per perseguire gli obiettivi definiti.

Il percorso di riforma, più noto come Performance Budgeting (PB), seppur in molti paesi ancora in corso, è stato finalizzato a conseguire un coordinamento ed un'integrazione alle informazioni sulle performance amministrative inserite all'interno della riforma dei sistemi di Bilancio.

L'introduzione del PB è stato fortemente collegato alla riforma dei meccanismi di controllo sull'efficacia ed efficienza della spesa pubblica. L'informazione, la valutazione ed il controllo hanno avuto necessità di tradursi in ad un processo realmente integrato nel processo di formazione del bilancio e non di rappresentare un profilo di puro e/o mero accompagnamento.

La riforma del Performance Budgeting si presenta, per tale motivo, estremamente differenziata da paese a paese. Le cause sono imputabili:

⁹ F. Ingarrà, *Pa efficiente: possibile misurarla*, articolo de Il Denaro, 30/01/2009

- al diverso approccio adottato;
- alle modalità di utilizzo delle informazioni;
- alle tipologie degli indicatori
- agli strumenti adottati in termini di premi ed incentivi.

Stati Uniti, Australia, Canada, Svezia, Regno Unito, Danimarca, Paesi Bassi, Finlandia e, più recentemente, Francia, Corea e Italia, per citare alcuni tra i paesi i più significativi, si sono misurati con questo tema. In Austria, nel 2007, sono state votate importanti riforme della Costituzione, con particolare riferimento alla riforma della legge di Bilancio.

La tabella 4 “I differenti approcci al Performance budgeting in alcuni paesi OCSE” commenta il grado e l’intensità dell’implementazione del Performance budgeting (PB) in otto Paesi OCSE. È fornita, in tal modo, una fotografia di cui tener conto, nel caso si operino comparazioni e confronti sugli approcci utilizzati in termini:

- di strategia;
- di grado di copertura;
- di sviluppo temporale della riforma;
- dei rischi e dei benefici.

Tabella 4 - I differenti approcci al Performance budgeting in alcuni paesi OCSE

	Strategie		Copertura		Tempistica	
	Top-down	Bottom-up	Totale	Parziale	Big bang	Incrementale
Australia		X	X			X
Canada	X		X			X
Danimarca		X		X		X
Corea	X			X	X	
Olanda	X		X		X	
Svezia		X		X		X
Regno Unito	X		X			X
Stati Uniti	X		X			X

Source: OECD (2007) Performance Budgeting in OECD Countries

La diversità degli approcci rilevabile nei sistemi di misurazione, è influenzata da molteplici fattori tra i quali si segnalano: il contesto istituzionale del Paese ed il ruolo svolto dal sistema politico nella formazione e gestione del bilancio. I sistemi di indicatori delle performance, la qualità dei servizi e la capacità dell’amministrazione di mettere in pratica i cambiamenti necessari, sono tutti elementi, tra i paesi del panel oggetto del nostro confronto, che caratterizzano il grado e lo stato di evoluzione delle metodologie utilizzate. L’Autorità centrale cui è assegnata la governance del processo è, in molti paesi, rappresentata dal Ministero delle Finanze. Questa titolarità si concretizza:

- nella guida del processo;

- nella formulazione di direttive ed indirizzi;
- nella determinazione degli obiettivi concreti da perseguire;
- nella verifica dei risultati conseguiti.

Un tale approccio caratterizza il sistema di Bilancio nel Regno Unito. Il Tesoro, l'Economia, la Ragioneria Generale, laddove esiste, in questo caso assumono un forte ruolo di coordinamento, essendo direttamente coinvolti nella determinazione delle risorse finanziarie ed avendo cura di due questioni centrali:

- L'utilizzo ed il grado di integrazione dell'informazione nel processo di bilancio;
- I meccanismi di incentivazione utilizzati a sostegno del sistema di valutazione delle performance.

Nel cosiddetto presentational budgeting¹⁰, le informazioni non giocano un ruolo limitato nel processo di riallocazione delle risorse e delle azioni pubbliche" esse sono rappresentate nei documenti di bilancio o nei documenti governativi al solo fine di render conto dei risultati al Parlamento ed ai cittadini.

Attraverso il performance informed budgeting (PIB), il procedimento di formazione del bilancio si avvale, invece, ordinariamente delle informazioni correlate alle performance. Lo scopo è di programmare e allocare le risorse, avvalendosi di una metodologia indiretta, seppur non necessariamente automatica.

In Australia e nel Regno Unito, le informazioni sugli obiettivi di performance e sui risultati conseguiti sono utilizzate per meglio allocare le risorse aggiuntive che, in ciascun esercizio finanziario, risultano disponibili. In Canada e nei Paesi Bassi, l'informazione sui risultati conseguiti è finalizzata al solo fine di procedere nella razionalizzazione della spesa.

Negli Stati Uniti, l'informazione di performance, congiuntamente ad altre, è utilizzata prevalentemente per prendere decisioni di allocazione finanziaria.

In Francia le informazioni sulla performance delle amministrazioni sono presentate in due documenti: il Progetto Annuale di Performance (PAP), allegato alla Legge di Bilancio, che presenta gli obiettivi, gli stanziamenti e gli indicatori associati ad ogni programma per l'anno di previsione del Bilancio ed il Rapporto Annuale di Performance (RAP), allegato al Rendiconto, che contiene un'analisi dei costi effettivi sostenuti e dei risultati delle performance associati a ciascun programma.

Il Parlamento francese, nell'analizzare e commentare i due documenti, può avvalersi di tali informazioni sulle performance per proporre modifiche alle allocazioni delle risorse tra i diversi programmi.

Le informazioni sui risultati e sulle performance possono essere, infine, direttamente utilizzate per determinare l'allocazione delle future risorse finanziarie tra i differenti programmi. È questo il caso del Direct Performance Budgeting (DPB) attuato in alcuni paesi, in particolar modo del Nord Europa, in particolare nei settori dell'istruzione e della salute. Le difficoltà nella fase di applicazione del cosiddetto metodo diretto, ancor prima che da considerazioni tecniche o metodologiche, originano dalla natura politica che assume, in questi paesi, il processo di bilancio. Il metodo, seppur applicato estensivamente a tutti i programmi di spesa, non assicura, di per sé, che vengano privilegiati programmi o settori di spesa prioritari, bensì quelli che danno luogo alle migliori performance. L'applicazione di questo sistema è resa ancora più complessa dalla circostanza che la maggior parte della spesa è di natura obbligatoria e, quindi, difficilmente riallocabile, anche se l'enfasi è posta sulla verifica dei risultati che risultano non soddisfacenti.

¹⁰ OECD(2008) Policy brief, Performance budgeting: a user's guide.

Le informazioni rilevate ed il relativo “livello” di integrazione, nel processo di formazione del bilancio, riconduce:

- al tema della misurazione della performance;
- alla selezione degli indicatori;
- alla misurabilità.

La questione è da tempo oggetto di riflessione ed approfondimento le difficoltà oggettive derivano principalmente:

- dalla complessità dell’oggetto da rappresentare (input, output, outcome);
- dal gap temporale che esiste tra lo svolgimento delle attività e il raggiungimento dei risultati;
- dalla difficoltà di valutare l’efficacia dell’intervento pubblico isolando gli effetti indotti da fattori esogeni all’azione pubblica;
- dalla disponibilità di un finalizzato sistema informativo, necessario per la quantificazione degli indicatori.

Tabella 5 - Tipologia di indicatori di performance non-finanziarie sviluppate da amministrazioni centrali

	Che tipo di misure di performance non finanziarie sono state sviluppate per il governo centrale?		
	Misure di output	Misure di outcome	Altre
Australia	X	X	...
Austria	X	X	
Belgio			
Canada	X	X	X
Repubblica Ceca			
Danimarca	X	X	X
Finlandia	X	X	
Francia		X	
Germania	X	X	X
Grecia	X
Ungheria			
Islanda	X		
Irlanda	X	X	X
Italia	X	X	
Giappone	X	X	
Corea	X	X	X
Lussemburgo	X		
Messico	X	X	X
Olanda	X	X	
Nuova Zelanda	X	X	X
Norvegia	X		X
Polonia	X	X	
Portogallo	X	X	
Slovacchia	X	X	X
Spagna	X	X	
Svezia	X	X	X
Svizzera			
Turchia
Regno Unito	X	X	...
Stati Uniti	X	X	

Source OECD (2007) *Performance budgeting in OECD countries*

Spostando l’attenzione agli output o agli outcome, la misurazione diventa ancora più difficile, data la natura dell’attività pubblica; non a caso, gli indicatori di performance più sviluppati sono applicati ad

alcune aree funzionali relative a servizi individuali, quali l'istruzione e la sanità¹¹ e non, invece, all'azione amministrativa regolativa, che non presenta riscontri immediati nei servizi direttamente erogati ai cittadini.

La tabella n. 5 "Tipologia di indicatori di performance non finanziarie sviluppate da amministrazioni centrali" presenta i risultati della rilevazione realizzata dall'OCSE sulla implementazione dei sistemi di misurazione, con riferimento sia all'output che all'outcome.

Non esiste una regola unica per una definizione univoca degli indicatori di performance, poiché essa dipende in maniera rilevante dagli obiettivi correlati al programma o alla policy oggetto del processo di analisi e alla connessa valutazione prima e al monitoraggio e controllo poi. Si è verificato, nella pratica empirica, che l'efficacia del sistema di indicatori dipende, invece, da una molteplicità di fattori che, qui di seguito, sinteticamente si riportano:

- la chiarezza nella definizione degli obiettivi;
- la qualità e l'affidabilità dei dati;
- l'esistenza di un meccanismo di premi ed incentivi;
- il coordinamento fra i livelli di governo e le relative amministrazioni centrali e locali nella definizione degli obiettivi, del relativo sistema di premi e sanzioni e del processo negoziale;
- la qualità e la specificità delle informazioni fornite, tali da essere di supporto sia alle decisioni di breve periodo, che alla strategia di lungo periodo.

In assenza di un approccio collaborativo, la definizione, secondo una modalità top-down, del sistema di indicatori di performance, di norma viene percepita come un meccanismo di controllo ex-post che, di fatto, sostituisce un meccanismo ex-ante, suscettibile di produrre, per altro verso, maggiori resistenze che potrebbero minacciare la sostenibilità del sistema di indicatori nel lungo periodo.

Applicare premi e sanzioni direttamente collegati ai risultati delle performance, rappresenta generalmente, nell'esperienza dei paesi che utilizzano tali sistemi, uno strumento molto efficace nel sostenere un processo di miglioramento della qualità della spesa e del rendimento amministrativo. Tuttavia, è apparso evidente che avvalersi solo di incentivi economici non appare di per sé una condizione sufficiente che produce, automaticamente, un miglioramento ed un'innovazione amministrativa e della qualità della spesa.

Il feedback, correlato all'utilizzo del sistema di indicatori, deve essere, infatti, finalizzato ad un processo di miglioramento continuo, sia in termini di definizione delle policy, che dello stesso sistema di indicatori di cui, nel caso specifico, ci si avvale. E' necessario dar vita ad un processo flessibile, che sia in grado di determinare una continua evoluzione, affinché si possano percepire processi ed effetti dinamici che determinino una virtuosità del sistema finanziario ed amministrativo, sia sul piano dei comportamenti delle soggettualità amministrative coinvolte, che dei loro relativi processi di spesa.

Le politiche pubbliche, in molti casi, determinano risultati che si manifestano nel lungo periodo; i sistemi di indicatori, pur avendo come riferimento la verifica di tali risultati, non devono, tuttavia, trascurare quelle informazioni che possono determinare aggiustamenti nel processo di monitoraggio in itinere.

Una buona capacità dell'informazione sulle performance può influenzare l'allocazione delle risorse; ciò dipende, oltre che dal livello di integrazione nel processo di bilancio, anche dall'esistenza di meccanismi incentivanti e/o sanzionatori.

¹¹ Per il caso italiano si veda *Misurazione Amministrativa in un contesto internazionale*, Vol V, cap.1 pagg.49-52, in *Innovazione amministrativa e crescita-Rapporto con Raccomandazioni- Ricerca Giannini Formez*, II Fase, 2008, a cura di G. Pennella.

Dalla analisi OCSE si rileva come tali meccanismi fanno riferimento a tre categorie principali:

- a) strumenti che assumono un profilo prevalentemente finanziario;
- b) strumenti finalizzati ad assicurare una maggiore autonomia e flessibilità, sia nelle scelte allocative che di procedure di controllo;
- c) meccanismi fondati sul principio della reputabilità.

La tabella n. 6 “Tipologia di meccanismi e relativi premi e sanzioni” contiene una esemplificazione, per le tre tipologie indicate, dei principali strumenti di cui ci si avvale nei diversi paesi.

Tabella 6 - Tipologia di meccanismi e relativi premi e sanzioni

Meccanismo	Premio	Sanzione
Finanziamento	Aumento dei finanziamenti	Riduzione dei finanziamenti
	Nessuna variazione del budget di risorse assegnate	Azzeramento delle risorse
	Bonus per i dirigenti e gli impiegati	Riduzione del salario a dirigenti e/o impiegati
	Aumento del budget per il personale	Riduzione del budget per il personale
Flessibilità	Utilizzo da parte delle amministrazioni delle risorse derivanti dai recuperi di efficienza	Centralizzazione di tutte le risorse finanziarie
	Possibilità di riallocare fondi tra diversi programmi e/o spese di gestione	Restrizioni sulla riallocazione e trasferimento di fondi
	Esonerare l'amministrazione da alcune procedure di reporting	Incremento delle procedure di reporting
		Disporre un audit per l'amministrazione /agenzia
Reputazionale	Riconoscimenti pubblici per i risultati raggiunti	Diffusione di valutazioni negative sui risultati raggiunti

Source OECD (2007) Performance budgeting in OECD countries

La comparazione internazionale, ovviamente, oltre che sulla classificazione degli strumenti, è utile perché consente un confronto sulla reale applicazione degli strumenti. In tal modo, sarà possibile comprendere l'impatto e l'efficacia che, attraverso un sistema di benchmarking, è possibile estendere ad altri contesti nazionali.

Secondo l'OCSE, l'unico paese che effettivamente sia riuscito ad applicare, in maniera esplicita e finalizzata, i meccanismi di sanzione finanziaria è stata l'amministrazione finanziaria della Corea. In questo paese è previsto, infatti, che i fondi dei programmi che risultano, attraverso una procedura di verifica dei risultati, inefficaci, subiscano una decurtazione automatica pari al 10% delle risorse assegnate.

La conseguenza più rilevante, per un programma di governo che faccia registrare performance deludenti, è fortemente dipendente dalla possibilità di costituire e di avvalersi di meccanismi di monitoraggio il più accurati possibili. La tabella 7 “Meccanismi sanzionatori applicati nei paesi OCSE” mostra la tipologia e la frequenza dei meccanismi sanzionatori applicati nei paesi OCSE oggetto di una specifica rilevazione.

Per inverso, risulta molto più diffusa la prassi di incentivare la performance, avvalendosi di incentivi salariali o la possibilità di avvalersi di un processo di riqualificazione del personale attraverso attività di formazione professionale. Questa modalità è molto utilizzata nel sistema amministrativo-finanziario danese.

Altra forma di incentivazione molto diffusa è costituita dalla rendicontazione pubblica dei risultati raggiunti, tramite la pubblicazione di rapporti di performance. La Corea, la Danimarca, gli Stati

Uniti, la Finlandia, la Svezia e la Francia forniscono gli esempi tra i più significativi. Negli Stati Uniti, è stata recentemente costituita una banca dati con accesso pubblico, in cui sono convogliate le informazioni di performance di tutte le amministrazioni. Affinché questo meccanismo sia efficace nell'incentivare la performance, l'informazione deve essere chiaramente formulata in un modo che, di norma, possa essere semplice e tempestiva e comprensibile al pubblico. Sistemi di rating della performance dei programmi sono implementati sia negli Stati Uniti che in Corea. Nel Regno Unito, sono compilate e rese pubbliche le graduatorie di rendimento amministrativo/finanziario delle scuole e degli ospedali. Anche Australia, Stati Uniti e Canada pubblicano le graduatorie dei loro Stati federali, al fine di permettere una comparazione della performance anche nella fornitura di servizi pubblici.

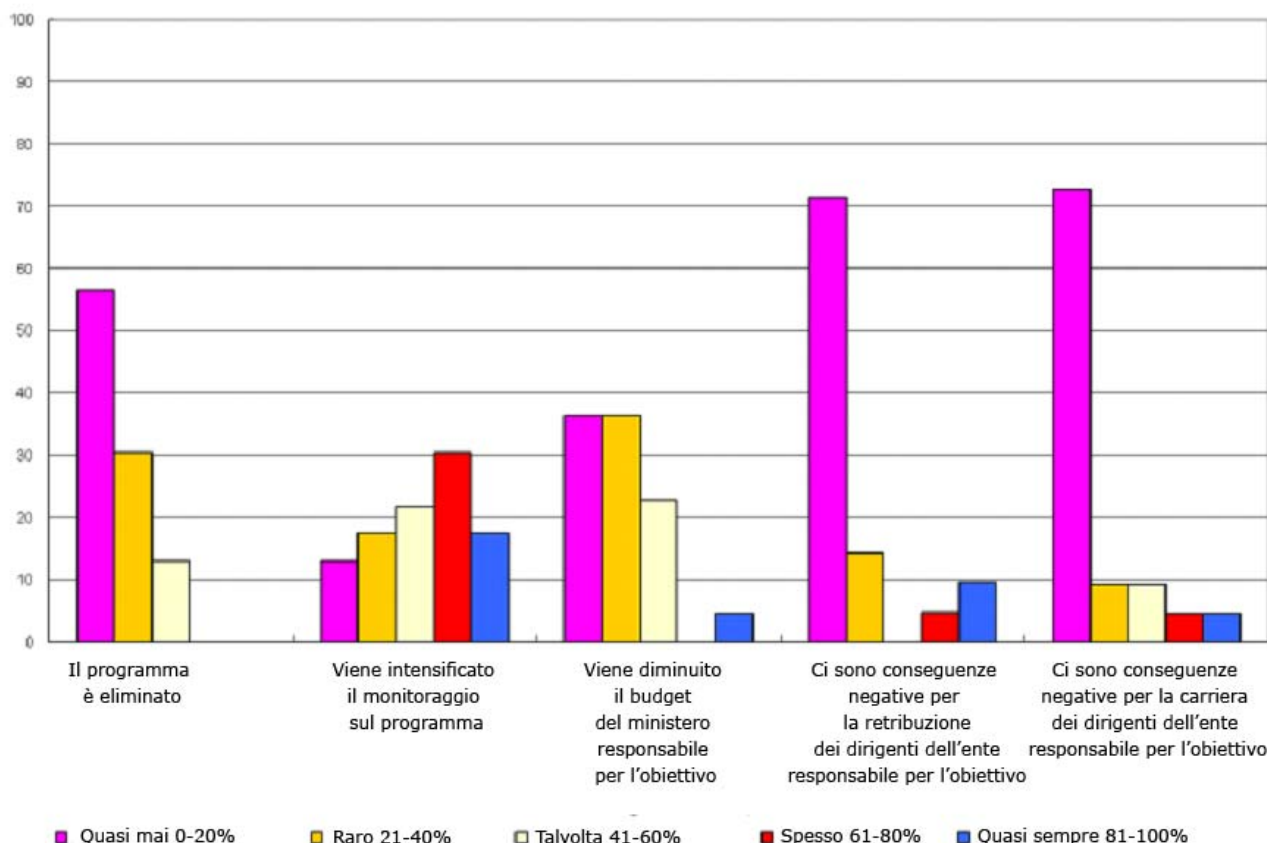


Tabella 7 – Meccanismi sanzionatori applicati nei paesi OCSE

Source OECD (2007) *Performance budgeting in OECD countries*

Un incentivo importante, soprattutto nell'ottica di un maggiore decentramento delle funzioni, risulta quello di assegnare una maggiore flessibilità o autonomia, intesa come possibilità di riallocare i finanziamenti all'interno dei programmi in corso d'anno, favorendo il trasporto agli esercizi finanziari successivi dei fondi non impiegati a quelle amministrazioni che hanno superato standard di rendimento amministrativo. Si supera, in tal modo, un modello di puro artificio contabile a cui, di norma, si fa riferimento in Italia.

Tale meccanismo, infatti, rende le amministrazioni più responsabili del loro operato e delle priorità prescelte. Ovviamente, questo meccanismo richiede che alle agenzie o alle autorità locali sia riconosciuto un adeguato grado di autonomia nell'utilizzo delle risorse finanziarie. E' importante sottolineare, infatti, che, fra le variabili in grado di influenzare la capacità del governo centrale di monitorare le performance e di incidere sui meccanismi di miglioramento dei risultati, sia correlato al

differenti grado di decentramento del sistema amministrativo. Una elevata autonomia, sia finanziaria che amministrativa, rappresenta, spesso, un ostacolo, un vincolo all'utilizzo di sistemi standardizzati di misurazione della performance. Viene, in tal caso, limitato fortemente l'impatto di tali indicatori, sia nei termini di un adeguato sviluppo di sistemi informativi di qualità, che di un più articolato utilizzo del benchmarking finalizzato al complesso sistema delle amministrazioni regionali e locali.

Nella maggioranza dei paesi OCSE, un sistema di misurazione degli output collegato a sistemi di premialità, seppur con modalità ed esiti differenti, è in corso da almeno cinque anni.

Tabella 8 - Introduzione di indicazioni di misura degli output nei bilanci di programmazione di alcuni paesi OCSE

Paese	Periodo	Iniziativa
Australia	1983	Financial Management Improvement Program
Canada	fine anni '70	Programme evaluation policy
Corea	2000	Performance Budgeting pilot project
Danimarca	1993	Budget reform
Olanda	2001	Policy Budgets and Policy Accountability operation
Regno Unito	1998	Comprehensive Spending Review
Stati Uniti d'America	1993	Government Performance and Results Act
Svezia	2001	2001 Budget Bill

Fonte: elaborazione da Oecd 2007, *Performance budgeting in OECD countries*

2.4.2 Performance budgeting e premialità

AUSTRALIA

Il Governo australiano richiede che ogni dipartimento e agenzia identifichi obiettivi, risultati, output e definisca una misurazione qualitativa e quantitativa del proprio operato. Tali informazioni vanno inserite nei bilanci di previsione della spesa e nei bilanci consuntivi di fine anno. Di questa sorta di rendicontazione dei risultati si avvalgono, principalmente, le commissioni parlamentari competenti per la Pubblica amministrazione e la Spesa pubblica.

CANADA

In Canada, la misura della performance è parte integrante del processo di formazione del bilancio (Resource management cycle). Il processo di redazione del bilancio è di natura ciclica e procede per stime successive, sempre più raffinate, sia della spesa che delle entrate. Le previsioni di performance e gli obiettivi sono parte integrante della documentazione necessaria per definire l'iscrizione in bilancio dei finanziamenti per un determinato programma di spesa.

DANIMARCA

L'introduzione delle misure di performance in Danimarca ha avuto avvio a partire dai primi anni '80, nell'ambito di un impegno generale rivolto a limitare la crescita della spesa pubblica.

Lo scopo è principalmente quello di migliorare l'efficienza dei programmi di spesa e si esprime mediante un uso esteso di una verifica e contrattazione sui risultati conseguiti. Il modello si basa: a) sulla fissazione degli obiettivi; b) sulla redazione di una sorta di contratto c) sulla rendicontazione annuale.

Per alcune voci di spesa, in particolare l'alta formazione, esistono meccanismi di assegnazione delle risorse legati, in modo automatico, ad unità di output che assegnano le risorse in rapporto al numero di studenti che raggiungono determinati risultati, o semplicemente, al numero di studenti iscritti.

COREA

Il programma coreano di misurazione della performance parte dalla necessità di una razionalizzazione della spesa, a seguito di una crescita incontrollata del deficit pubblico. Ciò è avvenuto a seguito della crisi finanziaria del 1997. L'organismo che ne è titolare è il Ministero per la Pianificazione e il Budget (MBP), al quale vanno sottoposte, assieme alle richieste di finanziamento, le previsioni di performance. Il procedimento è riferibile a tutti i programmi con previsione di spesa superiore ad una determinata soglia, che fanno capo a 23 Ministeri su 39.

Il meccanismo primario a disposizione dell'MBP per incentivare il miglioramento della performance, è la possibilità di poter tagliare i budget dei programmi che sono risultati meno efficaci. Esistono anche incentivi fondati su base individuale, sia di natura economica che di incentivazione della carriera.

In un processo di monitoraggio sono stati evidenziati alcuni casi di distorsioni nella presentazione dei dati di performance che hanno determinato conseguenti scelte errate.

OLANDA

Gli obiettivi dichiarati delle principali iniziative olandesi di performance budgeting sono stati la trasparenza e l'efficienza. Le riforme hanno riguardato il processo di formulazione di bilancio, che viene progressivamente orientato a rappresentare sempre più politiche e obiettivi piuttosto che mere voci di spesa.

REGNO UNITO

Nel Regno Unito, l'individuazione di responsabilità è esplicita ed è assegnata al livello ministeriale. Ogni PSA (Public Service Agreement) deve definire, oltre ad un macro obiettivo, sotto-obiettivi misurabili. L'attestazione della performance prevista è sottoscritta dal soggetto responsabile (di solito il Ministro competente). Non ci sono tuttavia sanzioni formali o giuridiche per i Ministri e per i Dipartimenti che non raggiungono gli obiettivi previsti nei PSA. La funzione principale è quella di incrementare trasparenza e accountability. Con un ulteriore passo in questa direzione, dal 2002 i rapporti (regolarmente pubblicati) sullo stato di attuazione dei PSA da annuali sono diventati semestrali.

SVEZIA

La legge di bilancio svedese riporta sia le proposte di allocazione delle risorse finanziarie per l'anno successivo sia una rendicontazione dei risultati delle politiche messe in atto, confrontate con gli obiettivi esposti in Parlamento. In effetti la correlazione fra proposte di spesa e performance passata risulta poco differenziata.

STATI UNITI

Con l'approvazione nel 1993 del Government Performance and Results Act (GPRA) fu previsto, per la prima volta, l'obbligo per le agenzie federali di predisporre piani strategici e di misurare e rendicontare le performance conseguite. In seguito, la Budget and Performance Integration Initiative (BPI) ha imposto valutazioni di performance standardizzate, finalizzate a raggiungere due obiettivi: a) migliorare la performance dei programmi, b) aumentare l'investimento nei programmi più efficaci.

Attualmente l'iniziativa si è dimostrata più efficace solo sotto il primo aspetto, ovvero quello di migliorare le performance dei programmi.

Tabella 9 - Principali obiettivi delle iniziative di performance budgeting

Paese	Strumento di supporto alla pianificazione	Strumento di accountability	Strumento di gestione per incrementare l'efficienza
Australia	X		
Canada	X		
Corea			X
Danimarca			X
Olanda		X	X
Regno Unito		X	
Stati Uniti d'America		X	X
Svezia	X		

Source OECD (2007) *Performance budgeting in OECD countries*

2.4.3 Performance di bilancio e premialità: il caso italiano

La forte espansione ed articolazione istituzionale della spesa pubblica ha portato a una crescente esigenza di incardinare, nel processo di spesa logiche e principi fondati su regole manageriali, gestionali e amministrative proprie del settore privato. Il concetto di performance assume una significatività e rilevanza in termini di accountability direttamente verso la collettività.

Le “Note preliminari”, allegate agli stati di previsione del bilancio dello Stato, rappresentano il primo tentativo, attivato soltanto a livello di amministrazioni centrali, finalizzato all'introduzione di un sistema strutturato di misurazione dei risultati. Le Note preliminari – originariamente introdotte nel 1978, con la legge 468 di contabilità di Stato, come allegati sia allo stato di previsione che al rendiconto – costituiscono l'unico caso in cui, in modo organico e strutturato, si è dato avvio alla misurazione della performance delle Amministrazioni centrali.

Le Note preliminari, essendo presentate a corredo del bilancio di previsione, costituiscono il punto di raccordo tra la fase di programmazione finanziaria, definita dalla costituzione della previsione del bilancio dello Stato, e la pianificazione strategica, in cui si delineano gli obiettivi che le amministrazioni intendono perseguire con i propri interventi.

L'integrazione tra le due fasi è tuttora in corso di definizione e ha ricevuto notevoli impulsi dalle norme che si sono succedute negli anni più recenti. In effetti, le Note preliminari non hanno sfruttato in pieno le loro potenzialità fino al 2007, anno in cui la RGS ha dato luogo ad una specificazione del loro contenuto con la circolare n. 18 del 2006 del MEF, che ha definito, per la prima volta, un modello standard per la presentazione delle priorità politiche e degli obiettivi strategici.

L'evoluzione verso un significativo utilizzo delle Note preliminari è segnato da due momenti importanti: il programma di revisione della spesa e la revisione della struttura del Bilancio statale.

A partire dalla legge finanziaria per il 2007, è stato avviato, infatti, un programma straordinario di revisione della spesa, affidato al Ministro dell'Economia e delle Finanze (MEF). Il compito è stato quello di effettuare un riesame sistematico dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali, per individuare criticità, opzioni di riallocazione delle risorse e possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziato, sia sul piano della qualità che dell'economicità dell'azione amministrativa.

Preliminarmente all'avvio della revisione della spesa ed in analogia con quanto avvenuto in altri Paesi, è stata elaborata una nuova struttura del bilancio dello Stato, orientata a visualizzare, in maniera più trasparente, le principali funzioni svolte dalle pubbliche amministrazioni.

La rappresentazione della spesa si sposta dall'Amministrazione responsabile, tipica della precedente struttura del bilancio, alla finalità della spesa.

Il bilancio riclassificato, sperimentale per il 2008 e a regime dal 2009, è articolato in 34 missioni (anche trasversali a più dicasteri), che rappresentano le funzioni tipiche delle amministrazioni, a loro volta declinate in 165 programmi (tipicamente associati ad un solo dicastero), che rappresentano aggregati omogenei di attività rappresentabili da azioni.

In seguito all'introduzione della nuova classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, la circolare n. 21 del 2007 del MEF ha dettato le nuove linee guida per l'elaborazione delle Note preliminari.

Dopo la riclassificazione del bilancio, gli obiettivi, fino a quel momento direttamente associati ai centri di responsabilità incaricati del loro raggiungimento, vengono associati ai programmi, di cui costituiscono una declinazione. La circolare che dà avvio al procedimento è oggetto di riflessione nella fase di indirizzo correlato alla sua stessa natura giuridica. La circolare, inoltre, rivede la distinzione tra obiettivi, distinguendo tra quelli "strategici", ossia quelli con caratteri di rilevanza o novità, e quelli "strutturali", ossia quelli con carattere "continuativo".

La circolare 21 del 2008 ha inteso nuovamente sottolineare la rilevanza delle Note preliminari, come strumento di programmazione, in presenza di una innovazione del processo di formazione del bilancio che, per la prima volta nel 2009, prevede l'articolazione delle proposte di stanziamento su base triennale.

Alla fase della programmazione, definita dalle Note preliminari, corrispondono una verifica e un processo di controllo. Come è noto, già con la legge 468 del 1978, all'articolo 22, si prevedeva infatti che al Rendiconto generale dello Stato fosse allegata un'illustrazione dei dati consuntivi per mezzo di una apposita Nota preliminare, denominata per l'appunto "Nota preliminare a consuntivo". Queste Note sono finalizzate alla verifica della corrispondenza tra gli obiettivi indicati in sede di programmazione, nella Nota preliminare allo stato di previsione, e i risultati realizzati nel corso della gestione. La legge finanziaria 2008, nel rafforzare il legame fra il momento della programmazione e quello del controllo, ha introdotto la "Relazione sullo stato della spesa", quale ulteriore elemento di verifica.

L'analisi della normativa italiana in materia di misurazione della performance mette in luce una notevole moltiplicazione e sovrapposizione di norme prodotte sul tema, che rischiano di presentare il sistema di programmazione della spesa e degli obiettivi come un mero adempimento formale, rallentando l'evoluzione di un sistema coerente di misurazione della performance.

Il contenuto delle Note preliminari deve essere ancora migliorato, per avvicinarsi al concetto di rappresentazione dell'outcome o dell'impatto delle politiche pubbliche sulla società.

In linea generale, gli indicatori utilizzati sono ancora forme di rappresentazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali adoperate per svolgere le attività istituzionali (indicatori di input), del grado di avanzamento della spesa (indicatori di realizzazione finanziaria) e, più raramente, del risultato dell'azione amministrativa (indicatori di output o di outcome). L'informazione è ancora qualitativamente disomogenea tra le amministrazioni e, all'interno delle stesse, a volte risulta parziale e poco informativa.

Sebbene previsto dalle norme, non è ancora istituzionalizzato un momento di confronto ex-post tra i risultati conseguiti dagli indicatori e i loro valori previsti dalle Note preliminari in fase di programmazione. Lo stesso Rapporto di performance attualmente non effettua questo confronto. Le informazioni sulla performance contenute nelle Note preliminari non sono ancora utilizzate, né come strumento di confronto tra amministrazioni (benchmarking), né come mezzo per migliorare l'allocazione delle risorse.

La mancanza di un utilizzo sistematico delle informazioni raccolte rischia di indurre in tentazioni che possono far conseguire comportamenti meno attenti nella compilazione delle informazioni da parte delle Amministrazioni, spesso già costrette a redigere una molteplicità di documenti e relazioni con contenuti simili. Le disposizioni contenute nella circolare n. 14 del 2009, concernente la predisposizione del Rendiconto per l'anno 2008, consentiranno di superare queste criticità ponendo, per la prima volta, a confronto in maniera omogenea le previsioni e i risultati dell'anno 2008.

L'assetto decentrato del sistema amministrativo italiano rende ancora più difficile una razionalizzazione dell'uso delle risorse, basata sulla valutazione dei risultati. Quest'ultimo fattore aumenta la complessità per l'acquisizione delle informazioni, il loro assemblaggio (data la frammentazione degli standard adottati per la redazione dei documenti contabili), il monitoraggio e il controllo diretto dei risultati. Il tema importante è rilevante e sostanzialmente considerato in maniera non adeguata agli effetti che da esso determinano.

Di questi aspetti si dovrà opportunamente tener conto attraverso un coordinamento rafforzato, che dia efficacia alla attuazione delle riforme in materia di federalismo fiscale e di riforma della contabilità di Stato e di ottimizzazione della produttività e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

2.4.4 Alcune riflessioni su possibili interventi di riforma o di miglioramento

L'implementazione di un efficace sistema di misurazione richiede un costruttivo coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali ed amministrativi del processo. A tale proposito, il potenziamento dei SECIN, preposti al controllo strategico, potrebbe assicurare un più efficace coordinamento dei centri di responsabilità delle amministrazioni, garantendo una più efficace trasmissione degli indirizzi politici nell'attività dell'amministrazione. Ai SECIN potrebbe essere riconosciuta maggiore autonomia ed attribuita una vera e propria funzione di auditing interno, condiviso nelle finalità e nelle modalità attuative.

E' necessario strutturare i sistemi di misurazione delle performance su un utilizzo delle informazioni connesso alle fasi di riprogrammazione e riorientamento delle risorse; le amministrazioni devono essere in grado di individuare i programmi più rilevanti e di dotarsi degli strumenti necessari per effettuare analisi e valutazioni di efficienza e di efficacia, a fronte del rischio di appiattimento e di una non finalizzazione nella mera produzione di dati .

E' necessario associare, al sistema di misurazione delle performance, il riconoscimento e la valorizzazione dei comportamenti virtuosi, attraverso meccanismi di incentivazione collegati al raggiungimento degli obiettivi e dei risultati conseguiti.

Il sistema di misurazione dovrà consentire l'individuazione dei fattori responsabili degli scostamenti tra obiettivi e risultati – così da consentire un efficace reindirizzamento delle risorse e delle attività verso il perseguimento degli obiettivi e, in definitiva, migliorare la programmazione.

E' necessario valorizzare il momento della diffusione dei risultati raggiunti dalle amministrazioni pubbliche nei confronti dei cittadini fondato sul principio della reputabilità, stimolando il dibattito pubblico, dando maggiore rilievo alle attività del settore pubblico, prevedendo sedi di confronto tra pubbliche amministrazioni in un'ottica di competizione positiva tra le stesse e, non da ultimo, ponendo le basi per l'attivazione di una idonea base informativa e conoscitiva a tal fine dedicata. È questo un tema sottovalutato di cui ci si deve dar carico in raccordo con l'Istat. L'art. 8, comma 3, del disegno di legge Atto del Senato 1397, evidenzia lo stanziamento di spesa di 10 milioni di euro a tal fine dedicati.

La cultura del risultato deve permeare l'intero processo, dalla programmazione alla pianificazione, al controllo, che si dovrà espletare nelle forme di un'azione interna ed esterna all'amministrazione.

La comunicazione dei risultati al pubblico, se parte integrante del processo, può diventare un elemento importante delle fasi di valutazione e controllo, attribuendo concretezza ai meccanismi

premiali/sanzionatori fondati sul carattere reputazionale che dovrà anche assicurare il processo in corso.

3. Una metodologia ed un approccio del Formez¹²

Al fine di offrire ulteriori elementi di riflessione in merito alle diverse forme di premialità, il Formez ha realizzato un'azione di benchmarking, al fine di mettere a confronto l'esperienza italiana in tema di premialità con quella di altri paesi europei per individuare, attraverso lo studio dei percorsi premiali, l'impatto sul rafforzamento della capacità di programmazione e gestione.

Attraverso l'analisi delle prassi adottate e dei risultati conseguiti e la comparazione dei modelli comportamentali sono stati valutati gli effetti di governance del meccanismo premiale.

Il sistema di premialità preso in esame è quello messo a punto dalla Commissione per la programmazione dei fondi strutturali nel periodo 2000-2006, ossia la premialità comunitaria pari al 4%, connessa alla riserva di efficacia e di efficienza prevista dall'art. 44 del Regolamento (CE) 1260/99, quale si è realizzata nelle aree obiettivo 2 di cinque paesi: Italia, Francia, Irlanda, Regno Unito e Spagna.

Innanzitutto, il riscontro oggettivo dell'assegnazione delle risorse accantonate a titolo di riserva premiale - e in particolare la constatazione che le differenze tra gli importi premiali ottenuti dai diversi programmi, all'interno dei vari Paesi, sono minime - mostrano che il meccanismo non sembra aver esplicitato pienamente i suoi effetti, in termini di capacità di discriminare le amministrazioni più virtuose rispetto a quelle meno virtuose.

I riscontri soggettivi, realizzati attraverso contatti diretti con le autorità responsabili dell'adempimento della riserva premiale nei diversi paesi considerati, sembrano sostanzialmente confermare che la concreta gestione della riserva del 4% ha avuto, nella media delle diverse situazioni nazionali oggetto dell'analisi, effetti poco rilevanti sul miglioramento della *governance*. Dalle interviste condotte in Italia e negli altri paesi considerati, non sembrano infatti emergere effetti importanti, in termini di adozione di modifiche organizzative o procedurali "oggettivamente verificabili", né in termini di potenziamento di funzioni (per esempio di monitoraggio), e neppure in termini di diffusione del meccanismo premiale a livello di governo locale.

Il meccanismo premiale, al di là del conseguimento nell'immediato dei singoli target associati all'erogazione di risorse, ha comunque prodotto effetti decisamente positivi in termini di:

- a) aumentata "sensibilità" dei vari attori in gioco, rispetto alla necessità di qualificare l'operato pubblico verso precisi obiettivi di efficacia e di efficienza;
- b) migliore comprensione che obiettivi importanti, in termini di miglioramento della *governance*, si possono ottenere solo attraverso comportamenti di condivisione, interazione e cooperazione tra i diversi livelli di governo.

In ogni caso, le prospettive che emergono dall'esperienza europea della premialità del 4%, in termini di potenziale miglioramento della *governance*, sono positive; pertanto, sembra opportuno che future ipotesi di premialità, a livello comunitario o di singoli paesi, prendano in attenta considerazione gli elementi di successo che hanno contraddistinto le più riuscite esperienze (quella spagnola e quella italiana, soprattutto) e che si possono sintetizzare in:

1. condivisione del meccanismo premiale con tutti gli *stakeholders*, in particolare con i diversi livelli di governo locale;

¹² P. Consolo (a cura di), *La premialità nel nuovo periodo di programmazione*, Formez, 2007

2. elevata attenzione politica accordata al meccanismo premiale, a livello di Stato centrale e di amministrazioni decentrate, con conseguente enfasi sulle fasi di monitoraggio e valutazione in grado di agevolare il conseguimento degli obiettivi premiali;
3. scelta di obiettivi e indicatori di premialità che, da un lato, puntino a ottenere un significativo miglioramento del livello di *governance* e, dall'altro, tengano conto realisticamente della situazione di partenza delle singole realtà nazionali e locali;
4. messa a punto di target premiali graduali, con conseguente possibilità di prevedere l'attribuzione pro quota delle risorse premiali, al fine di evitare comportamenti di rifiuto pregiudiziale da parte di soggetti che ritengano non perseguibile il pieno raggiungimento di alcuni degli obiettivi premiali fissati.

In particolare, se si guarda all'esperienza italiana della premialità del 4%, si rileva che essa presenta profili di conformità con alcuni degli elementi positivi sopra riportati, in particolare con la chiara e tempestiva individuazione delle regole, con l'attività di concertazione tra i diversi livelli di governo e con la relativa semplicità degli indicatori proposti; ma se ne discosta per altri, in particolare per la messa in atto di modalità troppo rigide di attribuzione della riserva premiale, senza possibilità di graduazione dei risultati e di conseguente attribuzione *pro quota* della riserva stessa.

Da rilevare, infine, che, analogamente a quanto avvenuto mediamente in tutti i paesi europei interessati dai fondi strutturali, anche in Italia le Regioni dell'Obiettivo 2, assoggettate al meccanismo premiale del 4% hanno manifestato la percezione diffusa che la riserva non è stata in grado di discriminare realmente tra amministrazioni, in ordine al livello e alla dinamica dell'efficienza e dell'efficacia dei relativi comportamenti (tutti i programmi italiani dell'Obiettivo 2 hanno ottenuto la riserva di premialità).

Tabella 10 Obiettivi, Indicatori e target per le Regioni del Mezzogiorno – QSN 2007-2013

<u>OBIETTIVI</u>	INDICATORI/TARGET	INDICATORI/TARGET	INDICATORI/TARGET
<u>Istruzione</u> Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento, ridurre gli abbandoni scolastici	Ridurre la percentuale dei giovani che abbandonano prematuramente gli studi dal 26% al 10%	Ridurre la percentuale degli studenti di 15 anni con scarse competenze in lettura dal 35% al 20%	Ridurre la percentuale degli studenti di 15 anni con scarse competenze in matematica dal 48% all'11%
<u>Infanzia- Anziani</u> Aumentare i servizi per l'infanzia e di cura per gli anziani per favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro	Aumentare la percentuale dei comuni con servizi di impresa dal 21% all'85%	Elevare la percentuale di bambini che usufruisce di servizio di cura per l'infanzia dal 4% al 12%	Incrementare la percentuale di anziani beneficiari di assistenza domiciliare integrata dal 1,6% al 3,5%
<u>Gestione rifiuti</u> Incrementare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani	Ridurre la quantità dei rifiuti urbani smaltiti in discarica da 395 Kg procapite a 230 kg procapite	Aumentare la quantità dei rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata dal 9% al 40%	Incrementare la quota a frazione mista trattata da impianti di compostaggio dal 3% al 20%
<u>Servizio idro-integrato</u> Incentivare il miglioramento della qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico-integrato	Aumentare la quota erogata nelle reti di distribuzione comunale dal 0,3% al 75%	Aumentare gli utenti serviti da impianti di depurazione delle acque, passando dal 57% al 70%	

3.1 Punti di forza e di criticità:

- Si è registrata negli ultimi anni una tendenza crescente all'impiego di indicatori di risultato, che misurano l'effetto del servizio erogato sullo stato di bisogno dei soggetti destinatari della prestazione (cosiddetti obiettivi di outcome o obiettivi finali della politica pubblica). Le diverse esperienze evidenziano, tuttavia, le difficoltà di individuare outcome misurabili e sottolineano la necessità di concentrare la valutazione su un numero ristretto di indicatori e target. Negli Stati Uniti il Community Indicators Consortium, comunità di esperti che sostiene la diffusione di metodi e soluzioni per l'implementazione di sistemi di indicatori a livello locale, come già accennato, bandisce annualmente un premio internazionale finalizzato a selezionare le migliori pratiche, quei sistemi di indicatori, cioè, che hanno dimostrato piena fattibilità e capacità di attivare un processo di cambiamento nell'amministrazione;
- L'erogazione di premi finanziari alle amministrazioni virtuose, oltre a porsi quale possibile soluzione ai problemi di incompletezza dell'informazione tra centro e periferia (asimmetrie informative), rappresenta la leva necessaria ad attivare lo sforzo addizionale richiesto per raggiungere obiettivi di performance dai quali non si può prescindere (ad esempio, standard minimi di servizio fissati nella legislazione nazionale);
- La giusta combinazione di incentivi impliciti (effetti reputazionali) ed espliciti, legati al sistema di indicatori, è un elemento che va adattato ai differenti contesti, fermo restando che l'utilizzo di entrambi i meccanismi crea effetti sinergici;
- La collaborazione tra i livelli di governo nella definizione degli indicatori e dei target è considerato un elemento importante, per il successo e la legittimazione dello strumento. Essa rappresenta, inoltre, un processo utile al fine di superare le difficoltà relative a chi (cioè quale livello di governo) abbia la responsabilità di esprimere un giudizio rispetto alla valutazione del bisogno e alla individuazione delle misure idonee al suo soddisfacimento, in presenza di obiettivi di risultato che implicano questo tipo di giudizio;
- Risulta evidente la necessità di superare la mera logica delle graduatorie, che rivelano un forte limite: aldilà delle questioni metodologiche, il profilo dei soggetti istituzionali in tali misurazioni è soltanto passivo ciò induce a comportamenti lungi dall'essere di stimolo al miglioramento delle performance. Verosimilmente, chi occupa la parte alta della graduatoria non è incentivato a porre in atto piani di miglioramento stante, l'assenza di soggetti best performers con cui confrontarsi; al contrario, chi viene classificato negativamente tenderà a contestare il sistema di valutazione nel suo complesso.

3.2 Proposte di metodologie per la misura dell'efficienza nelle Regioni italiane¹³

In tema di misurazione delle performance amministrative, un interessante contributo è quello realizzato dal Fornez, che ha portato alla costruzione di un indicatore sintetico, per così dire "ideale", in grado di misurare i livelli di efficienza delle amministrazioni pubbliche con competenze territoriali, attraverso l'identificazione e il monitoraggio dei principali ambiti di interazione tra amministrazioni locali e sistema produttivo.

Lo studio ha preso in considerazione, tra le principali istituzioni a carattere territoriale esistenti in Italia, le Regioni, le Province, i Comuni e le Camere di Commercio. Il ruolo di tali Enti nel determinare e dare impulso allo sviluppo dei sistemi locali è venuto rafforzandosi nel periodo più recente.

¹³ P. Schifano (a cura di), *Le misure del cambiamento nella P.A. Indicatori di performance*, Fornez, Collana Strumenti n. 32

La ricerca, attraverso l'identificazione e il monitoraggio dei principali ambiti di interazione tra amministrazioni locali e sistema produttivo, si pone come obiettivo pervenire alla costruzione di un indicatore sintetico "ideale", che sia in grado di misurare i livelli di efficienza delle amministrazioni pubbliche con competenze territoriali. Il modello elaborato misura le performance delle principali amministrazioni locali presenti nel nostro paese, attraverso i dati che le stesse sono in grado di fornire.

La costruzione dell'indicatore sintetico di efficienza si realizza attraverso la collezione di informazioni interne alle singole Istituzioni, relative a ciascuno degli ambiti in cui esse più direttamente interagiscono con il sistema produttivo circostante.

In particolare, si definiscono indici di:

- efficienza organizzativa o interna, *in quanto connessi alle modalità di organizzazione interna degli uffici e misurata attraverso indicatori che tendono conto della composizione del personale (c.d. staff ratio) e dell'articolazione di ciascuna funzione in uffici e/o aree;*
- efficienza esterna, *ovvero quanto concerne le attività esterne delle amministrazioni ed, in particolare, l'erogazione dei servizi, che forniscono valutazioni relative alla qualità e al grado di efficienza dei ai principali servizi prodotti dalle strutture pubbliche di volta in volta considerate.*

Le tabelle n. 11 "Indicatori di efficienza organizzativa della Regione" e n. 12."Indicatori di efficienza nell'erogazione dei servizi della Regione" mostrano, per le amministrazioni regionali, gli indici elementari, suddivisi secondo degli ambiti di efficienza indicati in precedenza.

Tabella 11 - Indicatori di efficienza organizzativa della Regione

Indicatore	Ipotesi esplicativa
Rapporto tra il numero di dirigenti e quello dei funzionari e degli impiegati (<i>staff ratio</i>).	Questo indicatore permette di pervenire alla stima di un grado di efficienza della organizzazione interna degli uffici e delle capacità/potenzialità di lavoro della struttura in esame.
Rapporto tra il numero di dirigenti e quello dei funzionari e degli impiegati (<i>staff ratio</i>).	Questo indicatore permette di pervenire alla stima di un grado di efficienza della organizzazione interna degli uffici e delle capacità/potenzialità di lavoro della struttura in esame. Per una migliore erogazione dei servizi, che vedono le amministrazioni sempre più in un ruolo di controllo, a causa del progressivo decentramento, vi è la necessità di maggiori risorse manageriali che sappiano fare, coordinare e controllare.
Indicatore di efficienza interna, relativo alla organizzazione di servizi informativi sugli incentivi, che si esplicano attraverso accordi con altre amministrazioni territoriali.	Si considera che l'esistenza di accordi con enti territoriali sia importante per la maggiore diffusione dell'informazione e che sia indice della capacità dell'amministrazione di cooperare per assicurare all'utente finale un servizio di valore superiore
Indicatore relativo alla organizzazione di servizi di internazionalizzazione.	La presenza di desk all'estero rappresenta uno strumento per assistere le imprese in maniera più puntuale e efficace sui mercati esteri e fornire alle stesse una vera e propria base logistica.
Indicatore relativo all'esistenza di una anagrafe delle imprese finanziate dalla Regione	L'ipotesi è che l'esistenza di una anagrafe delle imprese finanziate garantisca un'organizzazione più snella ed efficiente del servizio di erogazione degli incentivi, permettendo a monte, in modo sistematico, i controlli necessari, oltre che un monitoraggio nel tempo dell'attività di erogazione

Tabella 12 - Indicatori di efficienza nell'erogazione dei servizi della Regione

Indicatore	Ipotesi esplicativa
Rapporto tra il complesso delle risorse impegnate per incentivi regionali e quelle effettivamente programmate.	E' un indicatore di efficienza amministrativa nell'impiego delle risorse programmate, ovvero della corrispondenza tra programmi di impiego delle risorse ed effettivo impegno delle stesse
Rapporto tra il complesso delle risorse impegnate per incentivi regionali e quelle effettivamente erogate.	E' un indicatore di efficienza amministrativa nell'erogazione delle risorse impegnate, ovvero della corrispondenza tra l'avvenuto impiego delle risorse e l'effettiva erogazione per il finanziamento
Rapporto tra il complesso delle risorse erogate per incentivi regionali e quelle effettivamente programmate.	E' un indicatore che segnala il grado di efficienza dell'attività di programmazione degli incentivi regionali. Se l'indice si discosta eccessivamente da 1, si è in presenza di inefficienza dell'attività di programmazione, che non ha tenuto conto delle reali capacità operative dell'ente di riferimento.
Percentuale di imprese che hanno beneficiato di incentivi, rispetto al complesso delle imprese localizzate nella Regione	Più è elevato il numero di imprese finanziate, dato l'ammontare di risorse, più elevato è l'effetto moltiplicativo
Questo indicatore esprime il grado di corrispondenza tra risorse erogate pro-capite e risorse inizialmente programmate pro-capite.	L'efficienza è tanto maggiore quanto più i livelli dei finanziamenti effettivi per impresa si avvicinano a quelli inizialmente programmati L'indice segnala inefficienza se assume valori superiori o inferiori all'unità.
Stima del tempo medio per addetto (funzionari e impiegati), relativo alla durata delle domande di finanziamento presentate.	Minore è il tempo medio di espletamento delle pratiche, maggiore è l'efficienza. L'indicatore tiene conto anche della struttura organizzativa degli uffici
Esistenza di un sistema di incentivi, interni all'ente, per il perseguimento di obiettivi esterni.	L'ipotesi è che la presenza di meccanismi di audit interno, che legano gli obiettivi dei dirigenti e delle relative aree a risultati esterni, sia indice di una maggiore capacità dell'ente di porre in essere strumenti standardizzati e sistematici per la rilevazione dell'efficienza organizzativa interna nell'erogazione dei servizi
Misura l'efficienza nella fornitura di servizi volti a favorire l'internazionalizzazione (indice di concentrazione).	Nell'ambito delle attività di internazionalizzazione, si assume che maggiore è la tipologia di azioni intraprese dall'amministrazione regionale, maggiore è il suo grado di efficienza
Numero di eventi organizzati, rispetto al numero di imprese coinvolte in tali attività (fiere e workshop).	In generale, più è contenuto il livello di questo indice, maggiore è l'efficienza e la capacità dell'amministrazione di dialogare e coinvolgere una molteplicità di soggetti, ottimizzando le azioni e gli sforzi messi in campo
Numero di itinerari e cataloghi realizzati per la promozione del territorio e dei suoi prodotti tipici, rispetto al numero di imprese dell'offerta turistica della regione	In generale, più è contenuto il livello di questo indice, maggiore è l'efficienza e la capacità dell'amministrazione di erogare un servizio promozionale per una molteplicità di soggetti, ottimizzando le azioni e gli sforzi messi in campo.
Livello di efficienza nell'utilizzo delle infrastrutture a sostegno dello sviluppo e del trasferimento tecnologico.	Più è elevato il grado di utilizzo di tali strutture, più intensa la diffusione dell'uso di tecnologie avanzate e l'attività di ricerca e sviluppo
Rapporto tra la spesa per attività R&S (ad esclusione dell'erogazione di incentivi) rispetto alle risorse erogate per il finanziamento di progetti di tipo R&S.	L'ipotesi alla base dell'indice è che il finanziamento di progetti, secondo procedure consolidate, garantisce una più efficiente allocazione delle risorse regionali
Indicatore di impatto delle politiche formative.	Dal lato della domanda di lavoro, si misura il grado di diffusione della formazione interna all'azienda ("formazione continua") rispetto al complesso delle imprese del territorio. Dal lato dell'offerta, si valuta la cosiddetta "occupabilità" dei soggetti formati. Più tali indici sono elevati, maggiore è l'impatto (efficienza/efficacia) delle attività formative.
Esistenza di un sistema informatizzato per l'accoglimento e l'istruttoria delle domande e di erogazione del finanziamento.	Si premia la possibilità di inoltrare on-line domande di finanziamento e di seguirne l'iter. L'utilizzo di sistemi informatici più evoluti fa sì che l'amministrazione sviluppi la cultura ad utilizzare i dati sull'efficienza delle prestazioni abitualmente, quale strumento di riprogrammazione e controllo del processo di produzione dei servizi.

4. Possibili applicazioni al caso italiano

Il decreto legislativo “Brunetta”, la legge delega “Calderoli” ed il disegno di legge sulla riforma della contabilità e bilancio, Atto del Senato 1397, rispondono a logiche complementari, ma le soluzioni, che in essi sono individuate, segnalano differenti finalità e procedure per conseguirli. Potrà essere utile, a tal fine, un maggior raccordo funzionale e coerenti finalizzazioni. Il modello “Calderoli” è rivolto a determinare e a premiare la competitività economico/finanziaria delle amministrazioni, lasciando al decreto legislativo Brunetta il compito di individuare la valutazione delle strutture e del personale attraverso criteri e principi fondati sulla responsabilità e sulla reputabilità. Il modello reputazionale si basa sull’attenzione al raccordo con la domanda attraverso, le misure della customer satisfaction. Il disegno di legge sulla riforma e della contabilità è rivolto a conseguire un’efficacia delle performance ed una più alta qualità della spesa.

Qui di seguito sono sintetizzate le finalità ed i criteri guida che delineano i principi ispiratori a cui fanno riferimento le tre disposizioni normative. I tre modelli ivi delineati dovrebbero essere l’uno complementare dell’altro attraverso la valutazione delle tre componenti, la produzione, le risorse umane e la domanda.

Il modello Brunetta relativo alle strutture e al personale, approvato dal Consiglio dei Ministri l’8 maggio 2009, tradotto nella bozza di decreto legislativo sull’ottimizzazione del lavoro pubblico e sull’efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni è fondato sui criteri e principi della responsabilità e della reputabilità essendo rivolto:

- a pubblicizzare la connessione tra individuo e struttura;
- al confronto pubblico sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento;
- a confrontarsi tra prestazioni omogenee per attività e per andamenti gestionali
- alla totale accessibilità degli indicatori e delle valutazioni effettuate da ciascuna amministrazione attraverso:
 - la messa a disposizione dei dati sulla valutazione;
 - il confronto tra valutazione interna ed esterna;
 - il confronto programmatico triennale;
 - l’ampliamento dei poteri ispettivi
 - la possibilità di agire in giudizio per la violazione degli standard;
 - la trasparenza su ogni aspetto dell’organizzazione e della valutazione.

Correlata a questi principi di responsabilità e reputabilità, è prevista l’attivazione di progetti di innovazione e di sperimentazione finalizzati a:

- diffondere e uniformare la metodologia di valutazione;
- sviluppare metodologie di controllo sulla soddisfazione dei cittadini;
- sviluppare processi di formazione migliorando la trasparenza della valutazione;

Elementi complementari di novità sono contenuti nella legge delega sul Federalismo Fiscale.

In essa sono sanciti alcuni principi e criteri direttivi cui i decreti legislativi dovranno informarsi:

Passaggio da spesa storica al costo standard. È la chiave di volta dell’intera riforma. Per ogni servizio erogato dagli enti territoriali, si individuerà un costo standard, cui tutti dovranno uniformarsi durante un periodo transitorio di cinque anni. Si eliminerà così il meccanismo perverso che finora, facendo riferimento alla spesa storica, premiava con maggiori risorse gli enti che spendevano di più indipendentemente dalla produttività degli stessi.

E' attribuita alla legge statale la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni, cui le amministrazioni regionali e locali devono tendere.

Si prevedono la premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti e i meccanismi sanzionatori per le amministrazioni non virtuose.

Il tema dei premi e delle sanzioni viene richiamato in più punti del decreto legge:

Sono previsti premi, anche sotto forma di quote ulteriori di tributi erariali, per le amministrazioni virtuose e sanzioni per quelle meno virtuose, fino ad arrivare all'ineleggibilità per quegli amministratori degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario (art. 17 lett. e).

Con riferimento al contrasto dell'evasione fiscale, i decreti attuativi dovranno prevedere adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi, in termini di maggior gettito derivante dalle azioni di contrasto.

Misure sanzionatorie sono esplicitamente richiamate nei casi in cui l'amministrazione non rispetti gli equilibri economico finanziari, non assicuri livelli essenziali delle prestazioni, nel caso in cui si rilevino scostamenti permanenti e sistematici del patto di convergenza e nel caso di mancato rispetto dei criteri di redazione dei bilanci.

Dalle disposizioni della legge di delega Calderoli in materia di federalismo fiscale, si evince che il modello di regolazione, definito per promuovere una più alta responsabilità economica/finanziaria, è fondato su criteri e principi comparativi/premiali e dinamici rivolti:

a determinare un costo e il fabbisogno standard correlato al numero dei dipendenti e al numero di residenti. Questo elemento costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica, secondo l'art. 2 lettera f.

ad un superamento graduale del criterio della spesa storica, a favore del fabbisogno standard per il funzionamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117, lettera m e p della Costituzione, sulla base di quanto previsto all'art. 2 lettera l, numero 1;

alla perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni, secondo l'art. 2 lettera l., numero 2;

alla premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti sull'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e nei meccanismi sanzionatori per chi non rispetta equilibri economico-finanziari o non assicura livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117 della Costituzione (art. 2 lettera u).

Il Governo assicura la fissazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, (art. 2 comma b). La Conferenza permanente per il Coordinamento della Finanza Pubblica verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard e promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo, art. 5 lettera g.

Il rispetto del livello essenziale delle prestazioni avviene in modo da garantirne il funzionamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato da: tributi propri, compartecipazione al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce e del grado perequativo determinato per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate, (art. 11, comma 1, lettera b).

Nelle norme transitorie è sancito un processo di convergenza della spesa storica al fabbisogno standard in un periodo di 5 anni, (art. 19, comma 1, lettera b).

Il disegno di legge (Atto del Senato n. 1397) in materia di contabilità e finanza pubblica, individua, in primis, i principi di coordinamento tra i vari livelli di governo che sono deputati ad assicurare il perseguimento dell'armonizzazione dei sistemi contabili, nonché la revisione del ciclo e degli strumenti di programmazione in relazione all'obiettivo di efficacia della spesa pubblica.

Il rafforzamento dell'autonomia di entrata e di spesa degli enti decentrati, prospettato dal DdL sul federalismo fiscale, incide infatti sui diversi aspetti che caratterizzano la gestione della finanza pubblica. E' quindi necessario un coordinamento tra i diversi livelli di governo, sia nell'ordinaria gestione del bilancio, che nella definizione degli eventuali interventi fiscali, volti al conseguimento degli obiettivi delle politiche economiche e di bilancio.

Il Disegno di legge in oggetto prevede un rafforzamento delle attività di monitoraggio sugli equilibri della finanza decentrata e una maggiore partecipazione delle amministrazioni territoriali alla definizione del quadro di finanza pubblica.

I dati relativi ai conti pubblici delle differenti Amministrazioni devono essere rilevati e rappresentati con le stesse metodologie e criteri contabili, per cui tutti i soggetti, che fanno parte dell'aggregato Pubblica Amministrazione, devono condividere un programma di armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e di bilancio e della relativa tempistica di presentazione e approvazione.

Tale obiettivo è oggetto di delega al Governo.

Nel disegno di legge si fa riferimento al Dipartimento Ragioneria generale dello Stato quale unità deputata al monitoraggio dei conti pubblici, principalmente attraverso l'istituzione di una banca dati unitaria in cui inserire le informazioni concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi e quelli relativi alle operazioni gestionali, valorizzando il sistema SIOPE della Banca d'Italia, Servizi Rapporti con il Tesoro.

E' segnalata la necessità del potenziamento del monitoraggio, che passa anche attraverso il rafforzamento dell'attività di revisori e sindaci.

Il tema dei controlli, affrontato nel Titolo VII del DdL, è oggetto di delega al Governo che dovrà approvare entro un anno dall'entrata in vigore della Legge, decreti legislativi finalizzati al potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa e alla riforma del controllo di regolarità amministrativa.

I principi enunciati dal DdL fanno riferimento:

- al coordinamento, anche per via telematica, fra le banche dati delle strutture coinvolte, MEF, RGS, SECIN e Uffici di Statistica dei Ministeri;
- al riordino del sistema dei controlli preventivi e successivi;
- a sanzioni pecuniarie per i dirigenti in caso di mancata comunicazione di dati.

Esplicitamente prevista "al fine di assicurare un adeguato grado di responsabilizzazione delle risorse" la corrispondenza tra programma e centro di responsabilità (art. 34 comma 2 lett.v)

Alla responsabilità è associata la flessibilità della gestione, attraverso la individuazione del programma quale unità di voto e la possibilità di rimodulazioni compensative delle risorse assegnate all'interno dei singoli programmi (art.16, comma 11).

Prerequisito della responsabilità, nonché contrappeso della autonomia gestionale, è la valutazione delle performance che dovrà realizzarsi attraverso due step:

la predisposizione, d'intesa con la Conferenza unificata, di un sistema di indicatori di risultato, semplici e misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, basati su principi e metodologie comuni a tutte le amministrazioni (art.34, comma 2, lett.a)

un programma di analisi e valutazione della spesa, finalizzato alla valutazione dell'efficienza delle spesa e dell'organizzazione delle attività dello Stato per la produzione di beni e servizi(art.34, comma 2, lett.d-e)

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio dei conti pubblici, è previsto che province, comuni, comunità montane, università statali e aziende sanitarie ed ospedaliere, siano tenute ad inviare i prospetti trimestrali dei flussi di cassa alle Ragionerie territoriali dello Stato. Nei confronti dei tesoriери inadempienti, si potrà procedere con la risoluzione del contratto (art. 9, comma 6).

Le amministrazioni inadempienti non possono effettuare prelevamenti dai conti aperti presso la tesoreria dello Stato e ricevere versamenti, a carico del bilancio dello Stato, per la durata dell'inadempimento (art.9, comma 9).

In sintesi, il modello previsto dal DdL in materia di contabilità, ipotizza un ruolo centrale della Ragioneria Generale dello Stato, in particolare per quanto attiene il monitoraggio dei conti pubblici.

In relazione alla valutazione delle performance, il ruolo della Ragioneria, i cui esperti dovrebbero far parte di un team insieme ai referenti dei Ministeri competenti, è uno dei punti richiamati fra i nodi da sciogliere nel corso della discussione del DdL.

Il Decreto Legislativo Brunetta accoglie in pieno le istanze legate agli standard qualitativi di servizi e prodotti resi dalla pubblica amministrazione, stabilendo che questi dovranno risultare corrispondenti a livelli di analoghe prestazioni in ambito internazionale. La qualità dei servizi e delle prestazioni dovrà essere rilevata attraverso sistemi di valutazione che prevedano, tra l'altro, il coinvolgimento dell'utenza interessata.

I due principi della qualità dei servizi e dell'ascolto dell'utenza, secondo un approccio non più esclusivamente autoreferenziale, vengono quindi incardinati in un sistema che lega l'efficienza del servizio all'efficienza interna dell'amministrazione in un circolo virtuoso che lega gli obiettivi connessi alla produttività agli standard qualitativi prefissati dei servizi e dei prodotti.

Per sostenere il ruolo del cittadino e dare concretezza alla capacità di ascolto dei suoi bisogni da parte della PA, da sempre invocata, il decreto legislativo offre ai cittadini lo strumento della class action (azione collettiva) nel caso in cui le pubbliche amministrazioni e i concessionari di servizi pubblici, si discostino dagli standard qualitativi ed economici fissati o violino le norme che orientano al loro operato. L'azione potrà essere proposta da singoli cittadini, associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, a condizione, però, che il ricorso sia preceduto da una diffida volta a responsabilizzare il dirigente o la struttura a porre in essere le misure correttive idonee a porre rimedio a violazioni, omissioni o mancati adempimenti. Se ciò non verrà fatto, si potrà andare in giudizio (davanti al giudice amministrativo) per ottenere il ripristino del servizio e degli standard a disposizione degli utenti. Non si potrà, però, ottenere il risarcimento dei danni, per i quali resta ferma la disciplina vigente (che prevede la giurisdizione del giudice ordinario)¹⁴. Va sottolineato poi che, per i servizi pubblici locali, i procedimenti davanti alle Autorità di settore avranno la priorità sulla class action. La class action, cioè, non potrà proseguire se un'Authority indipendente ha già avviato un procedimento sanzionatorio.

Le indicazioni per il nostro lavoro futuro

Le diverse esperienze evidenziano una tendenza crescente all'impiego di indicatori di risultato, sottolineando al tempo stesso la necessità di concentrare la valutazione su un numero ristretto di indicatori e di target.

¹⁴ Le azioni risarcitorie saranno invece possibili con la class action per il settore privato, oggetto di un ulteriore provvedimento all'esame del Parlamento, il ddl sullo Sviluppo

L'erogazione di premi finanziari alle amministrazioni virtuose rappresenta la leva necessaria per attivare lo sforzo addizionale richiesto per raggiungere gli obiettivi di performance, dai quali non si può prescindere.

La giusta combinazione di incentivi impliciti (effetti reputazionali) ed espliciti, legati al sistema di indicatori, è un elemento che va adattato ai differenti contesti, fermo restando che l'utilizzo di entrambi i meccanismi può creare effetti sinergici.

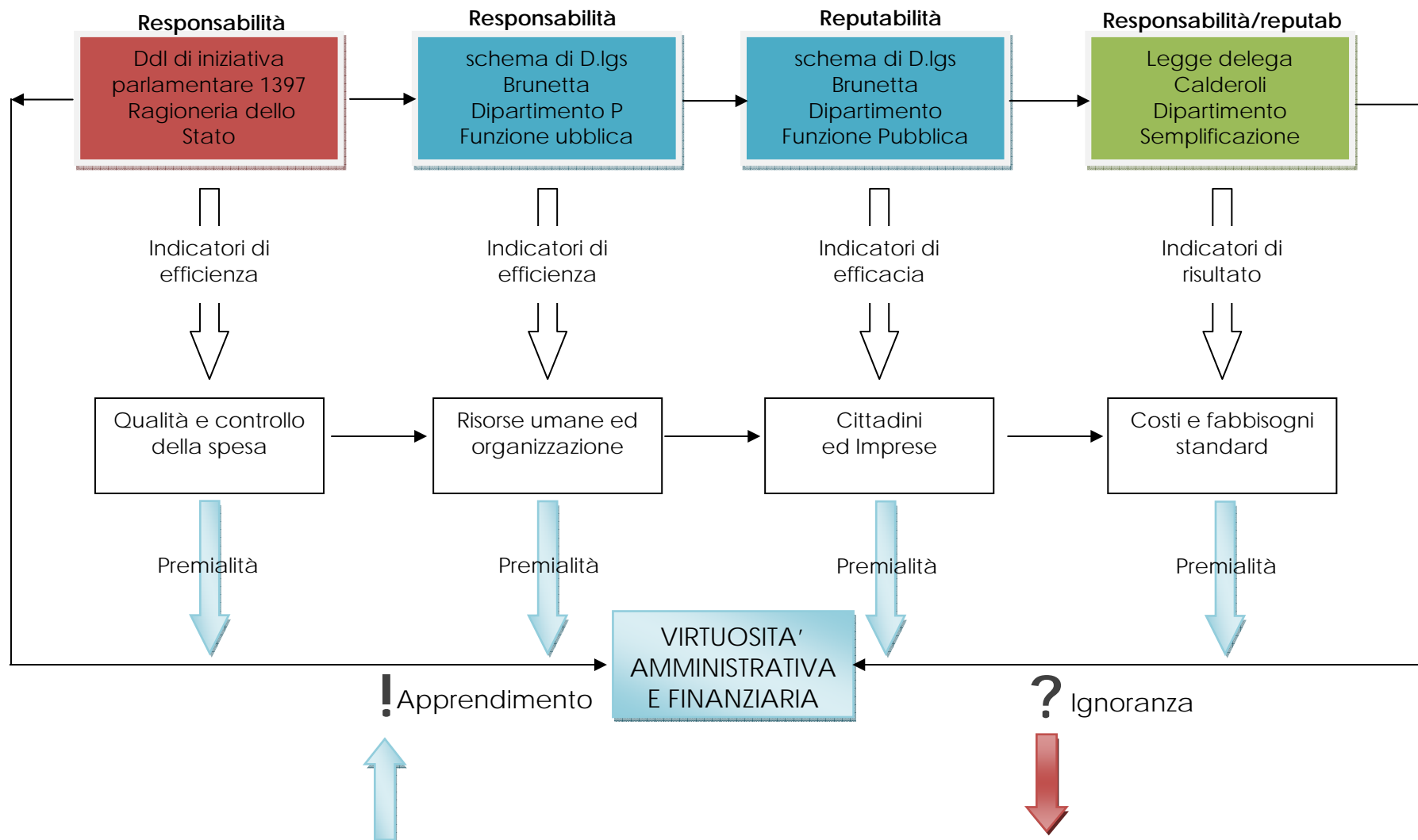
La collaborazione tra i livelli di governo nella definizione degli indicatori e dei target è considerato un elemento importante per il successo e la legittimazione degli strumenti adottati.

Bisogna superare la mera logica delle graduatorie che rivelano un forte limite: al di là delle questioni metodologiche il profilo dei soggetti istituzionali in tali misurazioni è soltanto passivo. Bisognerà promuovere e sostenere comportamenti che siano di stimolo al miglioramento delle performance amministrative.

Qui di seguito si presenta un modello integrato e dinamico di valutazione delle performance amministrative che risponda congiuntamente ai due principi fondativi la responsabilità e la reputabilità. La premialità è lo strumento utilizzato per pervenire ad un sistema amministrativo fondato su comportamenti amministrativi virtuosi. La virtuosità è un fenomeno amministrativo, sostenuto da una processualità che contestualmente investe bilancio, finanza, organizzazione e cittadini. Per diventare efficaci, le azioni di premialità devono raccordarsi le une con le altre e non essere contraddittorie tra di loro. Per non apparire un modello effimero, le attività devono essere sostenute da una dimensione finanziaria consistente.

Si avverte, in conclusione, l'attivazione di una Cabina di regia, composta da tre dirigenti indicati dal Dipartimento della Funzione Pubblica, dal Dipartimento per la semplificazione normativa e dal Dipartimento II della Ragioneria Generale dello Stato, sostenuta da una solida base informativa, cui è stato attribuito il compito di formulare una metodologia coerente che si proponga il raccordo, l'indirizzo ed il monitoraggio del processo di misurazione delle performance, attraverso la metodologia della premialità. Questo raccordo appare, allo stato dei fatti, una necessità ed un'opportunità.

Valutazione integrata delle performance per una virtuosità amministrativa: un modello dinamico



Fuori dallo schema di cui sopra si è di fronte ad amministrazioni opulente, non efficienti, non efficaci, che operano senza indicatori di risultato.

Se lo schema funziona, le amministrazioni che apprendono possono passare nell'area della virtuosità. Le amministrazioni ignoranti non salgono e sono bocciate