

Misurare per migliorare le performance nella PA italiana

*di Giorgio Giacomelli, Silvia Rota, Giovanni Valotti**



La gestione della crisi indotta dalla pandemia globale ha riportato al centro del dibattito l'importanza del ruolo di una pubblica amministrazione efficiente e reattiva per tutelare i bisogni fondamentali dei cittadini e delle imprese. Per contro, da ormai molti anni il settore pubblico è accusato di una eccessiva focalizzazione sugli atti e le procedure, a discapito del necessario orientamento ai risultati. Tutto questo nonostante le riforme del 2009 del Governo Berlusconi e dell'allora ministro Brunetta, che hanno messo al centro del dibattito il tema della definizione di obiettivi quantificabili, della misurazione dei risultati effettivamente conseguiti e della connessa rendicontazione trasparente, impegnando tutte le amministrazioni nel ridisegno del cosiddetto «ciclo della performance».

Da allora, l'evoluzione normativa accompagna le organizzazioni del settore pubblico del nostro Paese nello sviluppo di pratiche di misurazione e valutazione dei risultati prodotti, con esiti altalenanti. Nei mesi più recenti si è riaperto il dibattito – anche a livello legislativo – sull'opportunità di misurare gli impatti generati sui bisogni dei destinatari dei servizi pubblici, cittadini e imprese *in primis*. A questa rinnovata esigenza di quantificare il valore pubblico, frutto anche della spinta che in questa direzione ha impresso la Commissione Europea nell'ambito del PNRR, dovrà

* **Giorgio Giacomelli** è Lecturer di Public Management presso SDA Bocconi. **Silvia Rota** è Associate Professor of Practice of Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi. **Giovanni Valotti** è Professore Ordinario del Dipartimento di Scienze sociali e politiche presso l'Università Bocconi e Department of Government, Health and Not for Profit Liaison Officer di SDA Bocconi.

rispondere il Piano integrato di attività organizzativa (PIAO), la cui prima adozione da parte delle amministrazioni pubbliche è prevista per l'anno in corso.

Il tema, del resto, occupa da molto tempo il dibattito nazionale e internazionale, evidenziando luci e ombre delle pratiche di gestione basata sui risultati: assicurare il buon andamento dell'amministrazione costituisce una sfida cruciale nell'ordinamento pubblico, sia nel caso in cui l'obiettivo sia la revisione della spesa (nella logica della cosiddetta *spending review*) sia – ed è il caso della gestione dei fondi del PNRR – laddove sia necessario misurare e dimostrare il valore pubblico prodotto a fronte delle nuove e maggiori risorse investite. Negli anni di applicazione del d. lgs. 150/2009 (il primo «decreto Brunetta») e dei successivi interventi normativi sul tema, le modalità con cui le amministrazioni hanno recepito gli intenti del legislatore hanno valorizzato in prevalenza la dimensione della valutazione legata ai risultati individuali e dei collegati premi monetari, sottovalutando l'importanza di un cambio di passo necessario: portare le amministrazioni pubbliche a misurare soprattutto la propria capacità di generare valore per la collettività.

DALLE PERFORMANCE ALLA PRODUZIONE DI VALORE PUBBLICO

Già alla fine degli anni Settanta, nel nostro Paese è emersa con forza la necessità di darsi una misura in grado di rappresentare la capacità delle pubbliche amministrazioni di raggiungere i risultati attesi. Nel «Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato» («rapporto Giannini») si legge che «la varietà di tecniche di misurazione della produttività sinora seguita congiunta a [...] la non sempre chiara separazione tra profili organizzativi e profili informativo-diagnostici, pon[e] l'opportunità di procedere a una ricognizione metodologica che abbia carattere generale»¹.

Il tema dell'evoluzione delle logiche di funzionamento della macchina amministrativa verso modelli più efficienti ed efficaci ha poi trovato risposte normative a partire dai primi anni Novanta, dapprima con la «riforma Cassese» del 1993 e, poi, negli anni 1997-2001 con le «riforme Bassanini». È però nel 2009 che il tema della performance torna al centro della scena. Come visto, il d. lgs. 150/2009 sancisce la necessità di misurare e valutare i risultati dell'azione pubblica, chiarendo i

tratti del concetto di performance e fondando il processo di cambiamento sui pilastri della misurazione, della trasparenza e del merito. Una riforma che ha avuto il merito indiscutibile di ampliare lo sguardo della misurazione, troppo spesso incentrato sulla dimensione degli input, cioè delle risorse finanziarie raccolte e spese, a favore della qualità dei risultati prodotti. È questo un tema che trova risonanza anche nei processi di riforma

dei sistemi contabili condotti nello stesso periodo ai diversi livelli amministrativi: da un ancoraggio tradizionale ai driver legati alla natura della spesa (input), nella seconda metà degli anni Duemila si passa a una riclassificazione anche secondo la destinazione della spesa e quindi in missioni e programmi (output).

I decreti 74 e 75/2017 («riforma Madia») tentano di consolidare il processo di ampliamento dell'orizzonte della performance: a ogni amministrazione, infatti, si chiede di misurare e a valutare la performance con riferimento all'ente nel suo complesso, alle sue unità organizzative o aree di responsabilità, oltre che ai singoli dipendenti

o gruppi di essi, in una visione complessiva dell'agire pubblico. Si sottolinea inoltre – attraverso i cosiddetti «obiettivi generali» – che la singola amministrazione non agisce indipendentemente dalle altre componenti del sistema pubblico e che, quindi, le performance delle singole parti devono convergere nella direzione di una strategia pubblica integrata.

Se all'iniziale focalizzazione sulle componenti della spesa (input) è seguita una fase di decisa attenzione ai risultati prodotti (output) e alla valutazione dell'efficienza interna dei processi di produzione ed erogazione dei servizi, oggi appare urgente costruire strumenti e competenze che consentano alla PA di misurare il valore pubblico generato (outcome) per la collettività. Infatti, sempre più la sfida per le pubbliche amministrazioni sembra interessare il loro ruolo nel funzionamento delle reti di interesse pubblico e la loro capacità di contribuire alla creazione di valore pubblico in una dimensione di governance allargata che tenga conto delle interdipendenze esterne non soltanto con gli altri enti del settore pubblico, ma anche con gli attori del mondo produttivo privato e del terzo settore. Del resto, per dirla con uno slogan, «ce lo chiede l'Europa»: il PNRR, infatti, da un lato introduce meccanismi di assegnazione delle risorse finanziarie legati alla capacità di dimostrare il valore pubblico con esse generato e, dall'altro, individua nelle partnership tra pubblico e



privato uno degli strumenti di moltiplicazione delle risorse investite per generare valore per la collettività. Resta da chiedersi: siamo pronti a questo salto?

I SISTEMI DI PERFORMANCE MANAGEMENT

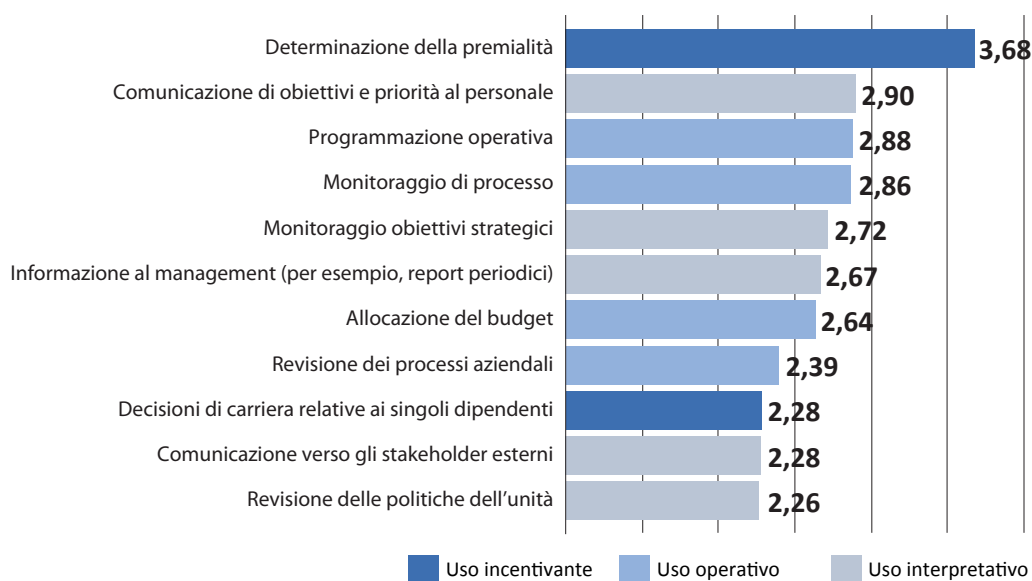
Qual è, oggi, l'orientamento prevalente dei sistemi di performance management delle amministrazioni pubbliche nel nostro Paese? Dai risultati preliminari di una ricerca attualmente in corso in SDA Bocconi, si osserva che – secondo le percezioni di un campione di circa 200 dipendenti di enti e aziende pubbliche di ogni ordine e grado – la distribuzione dei premi individuali ai dipendenti risulta in assoluto la finalità predominante (Figura 1). Sempre nell'ambito degli usi cosiddetti «incentivanti» dei sistemi di performance, ma con una rilevanza molto più contenuta, emerge l'obiettivo del supporto alle decisioni di carriera relative ai singoli dipendenti. Tale evidenza sembra suggerire un maggiore impiego dei sistemi di misurazione per le decisioni di breve termine rispetto a quelle di più lungo respiro (come per esempio lo sviluppo professionale). Tutte le altre dimensioni, di natura sia operativa sia interpretativa (cioè più propriamente manageriale), si collocano al di sotto del valore soglia intermedio di 3 (su una scala da 1 a 5), con livelli che appaiono particolarmente bassi in merito all'esercizio dell'accountability esterna (2,28) e ai processi di revisione strategica delle politiche (2,26).

Una seconda domanda da porsi è: che cosa misurano i sistemi di performance nella PA? Con riferimento

agli oggetti della misurazione, i sistemi si focalizzano prevalentemente sul funzionamento interno dell'ente: quantità e qualità dei servizi, situazione economico-finanziaria, attuazione della strategia. Risulta invece meno consolidato il presidio delle relazioni con l'ambiente di riferimento, come ad esempio gli impatti generati sull'utenza, le relazioni con gli stakeholder esterni e il *benchmarking* (Figura 2). Questa divergenza viene confermata anche guardando alle percezioni dei dipendenti in merito alla chiarezza della mission e del modo in cui questa si declina nella programmazione operativa, a confronto con la capacità delle proprie organizzazioni di ascoltare utenti e stakeholder: a fronte di una diffusa consapevolezza dei legami tra gli obiettivi istituzionali dell'organizzazione e la declinazioni degli stessi lungo i processi operativi necessari a erogare i servizi pubblici, così come del ruolo centrale che gli utenti svolgono nel determinare il valore finale dei servizi stessi², il grado di coinvolgimento dei destinatari dell'azione pubblica nei processi decisionali dell'organizzazione risulta tuttora molto limitato.

In sintesi, se i sistemi di misurazione e valutazione delle performance nel contesto pubblico italiano appaiono molto orientati al riconoscimento del contributo individuale e alla determinazione della parte variabile della retribuzione a questo associata, gli stessi sembrano meno capaci di guidare le scelte strategiche del management e, ancor meno, di spingere le amministrazioni a dialogare in maniera efficace con l'ambiente esterno (utenti, stakeholder, altre PA).

FIGURA 1 | LE FINALITÀ DEI SISTEMI DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE NELLE PA ITALIANE



Dati: Valori medi delle preferenze espresse dagli intervistati su una scala da 1 a 5, dove 1 è bassa incidenza e 5 è alta.
Fonte: Ricerca SDA Bocconi in corso.

Sembra quindi attuale, oggi più che mai, il dibattito sull'ampliamento dell'orizzonte della misurazione oltre i confini delle singole amministrazioni: la PA è chiamata sempre più ad abbracciare logiche di misurazione e determinazione del valore effettivamente messo a terra per la collettività, integrando (ma non trascurando) la dimensione del buon funzionamento interno legata alle ben note efficienza ed efficacia. Le due componenti, nel medio-lungo termine, non possono infatti che dialogare: se consideriamo il PNRR, per esempio, l'efficace impiego delle risorse che la Commissione Europea metterà a disposizione del settore pubblico non dipenderà soltanto dal buon utilizzo della nuova liquidità nella realizzazione di progetti e politiche per il rilancio del Paese, ma anche dal miglioramento congiunto dei modelli di funzionamento delle organizzazioni. È tuttavia evidente che il primo requisito per determinare cambiamenti duraturi nel miglioramento dell'amministrazione è comprendere in che modo le risorse che la PA impiega nei processi di produzione ed erogazione dei servizi pubblici siano in grado di generare valore (economico, sociale, ambientale) per i cittadini e le imprese.

UN MODELLO DI MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE VALUE-BASED

Quali sono i passi ancora da compiere per raggiungere quest'obiettivo? Alle amministrazioni del nostro Paese, contrariamente a quanto potrebbe sembrare, non è richiesto un salto quantico: il cambio

di passo necessario è, al contrario, alla portata delle amministrazioni e lo conferma la grande variabilità di esperienze e prassi gestionali che abitano il frastagliato arcipelago di quello che – con un'espressione erroneamente unitaria – si definisce comunemente «settore pubblico».

Configurare in maniera efficace i sistemi di misurazione e valutazione della performance non significa soltanto disegnarne le caratteristiche e i meccanismi di funzionamento operativo, ma anche e soprattutto allinearli alla dinamica dei bisogni di riferimento e alla correlata strategia di medio termine dell'amministrazione. Adottare una prospettiva orientata al valore richiede quindi un focus costante, ai diversi livelli della progettazione del sistema, sugli utilizzatori diretti delle misure e sui beneficiari dell'attività dell'ente: in altre parole, affinché un sistema di performance management sia in grado di guidare l'azione dell'amministrazione verso i risultati attesi, è importante assicurare un equilibrio dinamico tra le condizioni interne del sistema (strumenti di misurazione, incentivi, meccanismi di incorporazione nel processo di programmazione, modalità di utilizzo delle informazioni) e l'impatto sui soggetti esterni e interni coinvolti (meccanismi di accountability, dinamiche di apprendimento organizzativo).

Un modello di performance management *value-based* può aiutare, in concreto, i manager pubblici e gli stakeholder dell'amministrazione a mettere a fuoco il significato dell'azione dell'ente e supportare la creazione

FIGURA 2 | GLI OGGETTI DI MISURAZIONE PREVALENTI NELLA PA ITALIANA



Dati: Valori medi delle preferenze espresse dagli intervistati su una scala da 1 a 5, dove 1 è bassa incidenza e 5 è alta.
Fonte: Ricerca SDA Bocconi in corso.

ne di valore pubblico nelle sue diverse dimensioni. Un modello così concepito dovrebbe tenere conto, almeno, di quattro componenti (Tabella 1):

- adottare una prospettiva di pianificazione strategica *outside-in*. Adottare un'ottica di valore, in fase di definizione della strategia, significa focalizzarsi su ciò che accade all'esterno dei confini organizzativi per interpretare il contesto di riferimento, così da identificare al meglio il posizionamento dell'amministrazione e configurare di conseguenza l'assetto più adatto a offrire risposte coerenti ai bisogni a cui ci si sta rivolgendo;
- focalizzare la comunicazione interna sul valore pubblico atteso. Una volta identificata la meta e definita una rotta, è necessario che tutto l'equipaggio remi nella stessa direzione. Per farlo è indispensabile definire e comunicare una chiara missione per l'organizzazione, fissare obiettivi e compiti individuali coerenti con questa missione e mostrare ai singoli dipendenti in che modo i loro obiettivi e compiti aiutino a raggiungere la missione. In concreto, questo significa – una volta definite le priorità strategiche in termini di performance da conseguire – ribaltare la logica di *cascading* degli obiettivi finora adottata dagli enti e provare a declinarli dalla base fino al vertice, riconducendo l'azione dei singoli verso la visione d'insieme e quindi evitando il più possibile il rischio di parcellizzazione progressiva dei compiti;
- mantenere semplici sia la misurazione sia la rappresentazione dei risultati. Se è vero che per prendere decisioni è necessario disporre di dati, una grande

quantità di questi non sempre corrisponde a un'altra quantità di informazioni. Per questo motivo, i sistemi di misurazione e rappresentazione dei risultati dovrebbero, sul piano interno, favorire la selezione delle informazioni rilevanti rispetto alle decisioni da prendere e, sul piano esterno, consentire ai portatori di interesse di valutare la bontà dell'azione dell'amministrazione rispetto ai bisogni di riferimento;

- utilizzare le informazioni sulla performance a supporto dell'apprendimento organizzativo. Dotarsi di strumenti di interpretazione e utilizzo dell'esperienza (propria o di altre organizzazioni) consente di reagire alla dinamica dell'ambiente e, in una certa misura, ad anticiparla, mantenendo il posizionamento dell'amministrazione allineato con i bisogni esterni. In mancanza dei meccanismi competitivi del mercato, che aiutano le imprese a mantenere una costante tensione tra domanda e offerta, le esperienze internazionali evidenziano il contributo che i processi di confronto sistematico tra le performance proprie e quelle di altre amministrazioni (cosiddetto *benchmarking*) possono apportare al miglioramento continuo della capacità degli enti pubblici di offrire risposte soddisfacenti alle istanze dei portatori di interesse. Le organizzazioni in grado di sviluppare e accumulare nel tempo maggiori capacità di risposta saranno più attrezzate a metterle a frutto nel medio-lungo periodo, così come in risposta a situazioni di shock di breve termine e, quindi, a configurare strategie di adattamento più rapide ed efficaci.

TABELLA 1 | CARATTERISTICHE DEI MODELLI DI PERFORMANCE MANAGEMENT TRADIZIONALE E VALUE-BASED

	Modello tradizionale di performance management	Modello di performance management value-based
Orientamento del processo di pianificazione strategica	Definizione della strategia a partire dallo stato delle risorse a disposizione dell'amministrazione.	Definizione della strategia a partire dal valore che l'amministrazione intende produrre per i portatori di interesse.
Comunicazione interna di obiettivi e indicatori	Declinazione degli obiettivi generali dell'ente in obiettivi individuali.	Diffusione di una visione condivisa fondata sul valore prodotto e riconduzione degli obiettivi individuali agli obiettivi generali dell'ente.
Caratteristiche degli strumenti di misurazione	Capillarità di obiettivi e indicatori, logica di mappatura dell'andamento dell'amministrazione.	Selettività di obiettivi e indicatori, logica di guida dell'andamento dell'amministrazione.
Utilizzo delle informazioni sulla performance	Monitoraggio, controllo e rendicontazione dei risultati prodotti.	Apprendimento, revisione e miglioramento delle prassi organizzative.

A oggi, gran parte dello sforzo di misurazione ha visto le realtà pubbliche italiane dedicare grande attenzione ai contributi individuali dei dipendenti pubblici, con l'obiettivo ultimo di determinare quantitativamente la retribuzione di risultato, peraltro in assenza di chiare evidenze che dimostrino una correlazione tra sistema incentivante e produttività individuale; minore attenzione è invece dedicata all'impiego delle informazioni sulla performance per indirizzare i comportamenti dei collaboratori, per orientare i processi decisionali e per rendere conto dell'operato dell'amministrazione. Tuttavia, è proprio su questi ultimi piani che i sistemi di misurazione e valutazione possono dare un contributo decisivo alla capacità delle amministrazioni di leggere le dinamiche di trasformazione dei bisogni, delineare strategie efficaci di medio termine, essere pronte a fronteggiare tempestivamente eventi imprevisti e imprevedibili, guidare concretamente le organizzazioni nei processi di implementazione delle decisioni, misurarsi sugli effetti prodotti dalle politiche e dagli interventi attivati.

Il lavoro al riguardo fatto negli ultimi vent'anni rappresenta un'importante e preziosa base di partenza, ma di certo non il punto di arrivo.

Se da un lato possiamo dire acquisita una certa cultura della misurazione anche nel settore pubblico, dall'altro è difficile affermare che questa si sia effettivamente tradotta in un orientamento al valore generato paragonabile a quello naturalmente determinato, per le imprese che operano in condizioni di concorrenza, dal mercato.

I sistemi attualmente in uso sono quindi chiamati a una prova di efficacia almeno sotto tre diverse prospettive, declinabili in tre interrogativi: le modalità di misurazione della performance sono in grado di fornire un supporto adeguato alla programmazione di medio termine e ad assicurare una capacità di rapido adattamento della stessa al mutare degli scenari di riferimento? Sono in grado di assicurare il necessario supporto alla gestione operativa degli enti, garantendo al tempo stesso la capacità di reagire tempestivamente ad emergenze ed eventi imprevisti, oltre che determinando l'efficace attuazione degli obiettivi programmati? Producono un effettivo orientamento al risultato, assicurando a livello organizzativo il superamento di una prevalente focalizzazione su atti e procedure, nonché a livello individuale l'abbandono di atteggiamenti difensivi e la condivisione sostanziale degli obiettivi da raggiungere?

La positiva risposta a questi interrogativi impone la transizione dei sistemi di performance management degli enti da un modello tradizionale, che ha ormai esaurito il suo ciclo e corre rischi di burocratizzazione, a un modello value-based.

Questo impone di rovesciare la logica di impostazione dei sistemi di misurazione, abbandonando l'eccessiva attenzione sui sistemi di valutazione individuale: il punto di partenza e l'aspetto più rilevante, infatti, non può che essere la misurazione del valore pubblico generato, ovvero la capacità delle amministrazioni di incidere, attraverso la propria azione, sui bisogni di cittadini e imprese.

¹ «Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato», trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica il 16 novembre 1979, par. 2.6 («L'unificazione delle metodologie di misurazione»).

² Tale tema viene sottolineato anche dalle «Linee guida sulla valutazione partecipativa» (linee guida n. 4/2019) del Dipartimento della Funzione Pubblica.

IN SINTESI

- Da anni le pubbliche amministrazioni si confrontano con il tema della produttività dell'azione pubblica. In aggiunta alla valutazione individuale, alla quale nell'ultimo decennio è stata dedicata grande attenzione, è ora necessario riorientare i sistemi di misurazione della performance sull'andamento delle amministrazioni nel loro complesso, al fine di valorizzarne il ruolo a supporto della definizione della strategia nel medio periodo e la loro capacità di guidare le decisioni organizzative nel breve termine.
- Guardare al valore pubblico significa ampliare l'orizzonte della misurazione oltre i confini organizzativi, per tenere conto della dinamica dei bisogni esterni e delle esperienze di successo sviluppate in altre amministrazioni, coinvolgendo il personale attraverso la chiara ed efficace comunicazione del significato del lavoro dei singoli per il raggiungimento degli obiettivi generali dell'amministrazione.
- Una efficace e fruibile rendicontazione dei risultati prodotti rappresenta una condizione fondamentale per rendere le amministrazioni più accountable, inducendo da un lato una spinta al miglioramento assimilabile a quella naturalmente prodotta dalla concorrenza nel settore privato e contribuendo dall'altro a migliorare la relazione di fiducia tra le amministrazioni, i cittadini e le imprese.