

Una misurazione condivisa della performance organizzativa: l'esperienza degli indicatori comuni per le funzioni di supporto

Marco De Giorgi *

Abstract

The identification of specific indicators aimed at objectively measuring administrative actions – which is the targeted mission of any organization - represents a pillar in planning an effective performance management system. In the Italian public administration, the performance cycle was first introduced by Legislative Decree no. 150 dated 27 October 2009, as modified by Legislative Decree no. 74 dated 25 May 2017, following the evidence of its first application. The former Civit Commission has been replaced by the Department for public administration in providing guidelines and coordination on the subject, following the provisions of article 3 of Presidential Decree no. 105 dated 9 May 2016. This Department has identified a number of indicators to measure the supporting administrative functions

* Presidenza del Consiglio dei Ministri.

common to all public organizations – i.e. human resources, procurement, digitalization and transparency - with the final goal of promoting performance measurement and guaranteeing performance benchmarks. After a trial period, Department note no. 2/2019 mandated that the monitoring data of such indicators were to be sent online to the Department yearly starting January 2021. Concentrating on the dimensions of organizational performance, this experimentation proved very effective in promoting the use of these indicators by applying the same formulas. This represents a leap forward to modernize and improve the quality of public services and professional competencies as well as for a better use of public resources.

Keywords: *performance management, indicators, benchmark, measurement*

L'individuazione di specifici indicatori finalizzati alla misurazione oggettiva dell'azione amministrativa - che è la missione perseguita da ogni organizzazione - rappresenta un pilastro nella pianificazione di un efficace sistema di gestione della performance. Nella pubblica amministrazione italiana, il ciclo della performance è stato introdotto per la prima volta dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74, a seguito dell'evidenza della sua prima applicazione. La ex Commissione Civit è stata sostituita dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel fornire indirizzi e coordinamento in materia, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2016, n. 105. Questo Dipartimento ha individuato una serie di indicatori per misurare le funzioni amministrative di supporto comuni a tutte le organizzazioni pubbliche - ovvero risorse umane, approvvigionamento, digitalizzazione e trasparenza - con l'obiettivo finale di promuovere la misurazione della performance e garantire i benchmark delle prestazioni. Dopo un periodo di sperimentazione, la nota del Dipartimento n. 2/2019 ha disposto che, a partire da gennaio 2021, i dati di monitoraggio degli indicatori fossero annualmente inviati online al Dipartimento. Concentrandosi sulle dimensioni della performance organizzativa, questa sperimentazione si è rivelata molto efficace per promuovere l'uso di questi indicatori applicando le stesse formule. Questo modello rappresenta un salto in avanti per modernizzare e migliorare la qualità dei servizi pubblici e le competenze professionali, nonché per un migliore utilizzo delle risorse pubbliche.

Keywords: *valutazione, indicatori, benchmark, misurazione*

1. Le difficoltà delle attività di misurazione nella pubblica amministrazione

Dopo lo scoppio della pandemia Covid-19, si è reso ancora più evidente come le organizzazioni pubbliche si trovano a svolgere la loro funzioni di tutela degli interessi pubblici in ambienti sempre più complessi, incerti e globalizzati, dovendo affrontare su base giornaliera enormi sfide di tipo naturale, economico e tecnologico.

Affrontare queste sfide senza un approccio adeguato per identificare, misurare, comprendere e controllare le prestazioni dell'organizzazione sembra quindi impensabile. Alcuni autori come Thangarajoo e Smith (2015) hanno teorizzato un tipo di approccio

che meglio si adatta a misurare e monitorare la performance organizzativa, si tratta del “lean approach” o approccio snello. Secondo questo approccio, la misurazione delle prestazioni nelle organizzazioni complesse deve prefiggersi principalmente l’obiettivo di supportare il processo decisionale direzionale, informare la comunità dei risultati raggiunti e rispondere ai requisiti di responsabilità esterna.

Utilizzare indicatori sintetici per misurare i processi indagati aiuta a monitorare lo stato di avanzamento delle organizzazioni e delle singole unità organizzative rispetto agli obiettivi strategici, migliorandone l’andamento in caso di malfunzionamenti (Vilazon et al., 2020). Anche Popa (2015) sottolinea che gli indicatori devono fornire informazioni sui risultati dell’attività svolta dall’organizzazione rispetto gli obiettivi strategici che l’amministrazione si è prefissata, consentendo all’amministrazione di conoscere gli andamenti organizzativi sfavorevoli rispetto alla pianificazione strategica e dando indicazioni utili a correggerli.

Nell’ambito delle amministrazioni pubbliche la definizione e l’assegnazione degli obiettivi strategici, il collegamento tra gli obiettivi e le risorse, il monitoraggio costante e l’attivazione di eventuali interventi correttivi, la misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, l’utilizzo dei sistemi premianti costituiscono le varie fasi del ciclo della performance. Nel sistema amministrativo italiano, il ciclo della performance è stato disciplinato per la prima volta, in modo organico, dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, successivamente modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74 che ha introdotto una disciplina più rigorosa dei sistemi di misurazione e di valutazione della performance, facendo tesoro delle lezioni apprese nei primi anni di applicazione. Dopo essere subentrato alla ex Commissione Civit, il Dipartimento della Funzione Pubblica, nello svolgimento della sua funzione di indirizzo e coordinamento del ciclo della performance, secondo quanto previsto dal DPR 9 maggio 2016, n. 105, nelle Linee Guida n. 1 e n. 2 del 2017 ha più volte sottolineato la distinzione fra le attività di misurazione e quelle di valutazione: nelle linee guida citate si specifica che per misurazione della performance si deve intendere l’attività di quantificazione, attraverso il ricorso agli indicatori, del livello di raggiungimento dei risultati e degli impatti da prodotti dall’azione amministrativa su utenti e stakeholder, mentre per valutazione si deve intendere l’attività di analisi e interpretazione dei valori misurati, che tiene conto dei fattori di contesto che possono avere determinato l’allineamento o lo scostamento rispetto ad un valore di riferimento. La costruzione di indici o indicatori sia di natura quantitativa che di natura economica e tecnica, che siano in grado di misurare in modo “oggettivo” un fenomeno amministrativo rappresentativo di un risultato voluto (missione, finalità o obiettivo dell’ente o di una funzione) costituisce pertanto lo strumento più importante nella progettazione di un sistema di misurazione e valutazione della performance all’interno delle amministrazioni.

Tuttavia la letteratura aziendalistica ha evidenziato che la costruzione e l’utilizzo corretto degli indicatori di performance non è agevole per la varietà e la variabilità dei

processi organizzativi e delle situazioni amministrative oggetto di misurazione. Solo da pochi anni le amministrazioni più innovative hanno cominciato a sviluppare sistemi informativi in grado di elaborare, integrare, analizzare e rappresentare le informazioni disponibili nelle diverse banche dati rilevando, automaticamente e non manualmente, i dati rilevanti sull'andamento dei processi amministrativi (Ruffini, 2008).

Il punto più difficile nell'attuazione della riforma introdotta del d.lgs. n. 150/2009 si è rivelato proprio nella debolezza dei sistemi di misurazione e nei controlli di gestione che alimentano con i loro dati le attività connesse al monitoraggio della performance. Pur costituendo il primo tassello dell'evoluzione dei sistemi di performance management, il performance measurement è ancora poco sviluppato a causa delle note difficoltà connesse all'introduzione del calcolo economico nella PA e alla scarsa funzionalità del sistema dei controlli interni. Pertanto, sia che si tratti dello sviluppo delle capacità istituzionali delle amministrazioni che della loro efficienza o efficacia, uno dei nodi cruciali della riforma della PA resta quello di riuscire a misurare, in termini chiari e sintetici, le prestazioni, gli output e gli impatti dei servizi amministrativi per gli utenti finali.

Nel 2018, al fine di promuovere il progressivo miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche, il Governo ha proposto di implementare un sistema di indicatori utili a misurare importanti dimensioni della performance organizzativa delle amministrazioni centrali per alcuni ambiti di attività comuni relative alle funzioni di supporto svolte in tutti gli enti pubblici. La sperimentazione avviata si è prefissa proprio l'obiettivo di accrescere la cultura della misurazione nelle amministrazioni, incentivarle ad implementare politiche organizzative mirate ad incidere su aspetti determinanti ai fini del buon andamento gestionale, implementare il monitoraggio per creare serie storiche dei valori degli indicatori e, infine, per supportare i processi decisionali dello stesso Dipartimento della funzione pubblica nell'indirizzo delle amministrazioni pubbliche.

In collaborazione con Agid e con diverse amministrazioni centrali, il Dipartimento ha individuato un set di 34 indicatori comuni utili a monitorare l'andamento delle cd. funzioni di supporto, tipicamente presenti in tutte le amministrazioni. Si tratta di indicatori di efficacia, economicità ed efficienza con riguardo alla misurazione di processi comuni quali la gestione delle risorse umane, l'approvvigionamento, la comunicazione, la trasparenza e l'IT; indicatori che è possibile condividere anche in un contesto in cui le amministrazioni sono molto eterogenee fra loro. Tali indicatori sono stati sperimentati con circa 20 amministrazioni ed al termine della fase di sperimentazione sono stati ulteriormente affinati e ridotti a 15. La circolare n.2 del 30 dicembre 2019 ha dato l'avvio alla raccolta dei dati on line per tutte le amministrazioni del perimetro per cui il d.lgs n. 150/2009 trova diretta applicazione. La partenza della prima rilevazione on line degli indicatori, a cui è stato aggiunto anche l'indice di tempestività dei pagamenti, è programmata per il mese di gennaio 2021.

2. Uno sguardo agli indicatori di performance nel contesto internazionale ed europeo

Anche nelle esperienze internazionali ed europee, gli indicatori di performance hanno una finalità principalmente informativa. Rappresentano, infatti, uno dei pochi strumenti di comprensione sintetica della realtà amministrativa per tutti i portatori di interesse, essenzialmente per individuare le priorità e guidare i processi decisionali sulla pianificazione strategica e finanziaria (Pidd, 2012). Vanno però usati con cautela in quanto per la loro stessa natura sono approssimazioni del fenomeno che rappresentano.

Gli indicatori costruiti per i sistemi di *performance measurement* devono presentare tre caratteristiche fondamentali:

- comprensibilità, in quanto devono fornire una chiara e incontestata informazione sugli obiettivi da raggiungere e le opzioni possibili;
- tracciabilità, in quanto devono catturare e rendere visibile la performance amministrativa usando dati numerici;
- confrontabilità, poiché devono costituire un riferimento quantitativo per operare eventuali confronti tra obiettivi e opzioni, tra target realizzati e quelli previsti etc.; inoltre aiutano a realizzare confronti sull'andamento della performance nel tempo.

In ordine all'ultimo punto, alcuni autori, come Noordgraaf e Abma (2003), hanno messo in evidenza come nel settore pubblico esistono obiettivi intrinsecamente vaghi, strumentali all'esercizio di una funzione pubblica, spesso frutto di compromessi di natura politica o di negoziazioni *multistakeholder*, come tali difficili da misurare.

Guardando alle tre caratteristiche appena descritte, quindi, gli indicatori di performance devono essere facili da costruire, affidabili e strettamente collegati alle azioni a cui si riferiscono perché devono monitorare direttamente gli effetti che sono chiamati a rappresentare: gli indicatori di risultato dovrebbero sintetizzare schematicamente l'obiettivo o la priorità specifica a cui si riferiscono; mentre gli indicatori di impatto dovrebbero fotografare il cambiamento di stato del sistema organizzativo o della comunità alla quale si riferiscono, in termini di sviluppo e miglioramento del benessere.

In ambito internazionale gli indicatori di performance relativi all'attività della pubblica amministrazione rientrano tra gli "indicatori di *governance*" (Van Dooren et al., 2012) e sono da tempo oggetto di alcune critiche da parte delle stesse organizzazioni internazionali e degli studiosi proprio per le difficoltà di consentire confronti oggettivi.

La Commissione Europea evidenziava già nel 2018 che la realizzazione di confronti internazionali in materia di prestazioni pubbliche è possibile solo se si condividono le policy e l'assetto normativo di fondo per organizzare la *governance* nelle amministrazioni pubbliche (European Commission 2018). Esiste una vasta gamma di modelli concettuali e tecniche di analisi per misurare l'attività svolta dalla pubblica amministrazione ma le basi empiriche di questi impianti teorici rimangono piuttosto vaghe. In primo luogo, perché talvolta mancano i dati dei fenomeni da misurare e, in secondo luogo, perché le unità di misura impiegate non sono le stesse.

Gli indicatori di *governance* della Banca mondiale sono probabilmente gli indicatori più noti e più utilizzati per misurare l'attività della pubblica amministrazione per tutti i paesi a livello mondiale. Anche il *World Economic Forum* e l'istituto *Quality of Government* dell'Università di Göteborg (QoG) raccolgono e classificano molti dati sulla qualità generale del governo, sul sistema politico, sulla qualità della vita e sulla maggior parte dei settori della società, dall'istruzione all'energia, alle infrastrutture, all'ambiente, alla salute e al welfare. Si potrebbe partire dagli standard che si utilizzano per la costruzione di tali indicatori per fornire suggerimenti utili alla costruzione di indicatori adeguati a misurare le attività delle pubbliche amministrazioni.

3. La costruzione di indicatori per misurare le performance organizzativa nella esperienza italiana

Il processo per la costruzione di indicatori chiari, sintetici e affidabili richiede la comprensione del fenomeno oggetto di indagine. Dopo aver delimitato il campo di analisi ad una certa attività o area, il percorso che porta alla costruzione di un indicatore della performance amministrativa deve tener in debito conto gli aspetti ritenuti strategici o maggiormente rilevanti dell'attività amministrativa; tali aspetti possono essere ricondotti tanto allo svolgimento della singola attività quanto al risultato atteso. Una volta che gli aspetti principali hanno avuto adeguata descrizione, l'identificazione dell'indice è spesso consequenziale. Se è condivisibile la circostanza che le caratteristiche dell'oggetto della misurazione sono meglio conosciute dalla linea operativa, i responsabili di tale linea dovrebbero partecipare attivamente al processo di progettazione degli indicatori, per rendere possibile la loro condivisione ed eventualmente procedere alla loro modifica tanto nella fase programmatica che in quella successiva, quando se ne ravvisa la necessità (Del Bene, 2012).

Il processo logico di costruzione di un indicatore porta a una naturale selezione degli aspetti rilevanti da misurare e da tenere sotto controllo e alla conseguente possibilità di utilizzarlo come riferimento per definire programmi e valutazioni strategiche. La scelta delle variabili (o della variabile) che devono essere tenute sotto controllo deriva, infatti, dall'analisi delle caratteristiche delle attività svolte dall'amministrazione e da come que-

ste si possono orientare positivamente verso l'obiettivo strategico che questa si propone. Così, ad esempio, la misurazione dell'efficienza di un ufficio amministrativo assume significato solo se collegata agli obiettivi organizzativi complessivi definiti dall'amministrazione nel Piano della performance.

Come già accennato nel primo paragrafo, le Linee guida n. 2/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica hanno definito in modo chiaro come la misurazione consista nella quantificazione, attraverso il ricorso ad indicatori, del livello di raggiungimento dei risultati programmati nel Piano della performance e degli impatti attesi sugli utenti e sugli stakeholder (vedi Fig. 1).

Fig. 1 Il ciclo della performance nelle amministrazioni centrali dello Stato

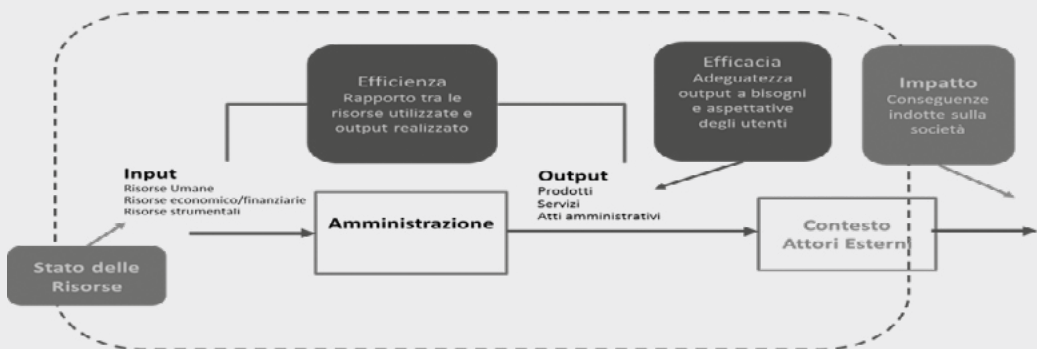


Da tali Linee Guida si evince che gli indicatori rappresentano un elemento cardine del sistema di misurazione. Partendo, infatti, dalle unità di analisi che si decide di misurare, si arriva a decidere quali e quanti indicatori associare a ciascun obiettivo. Nello specifico, già le Linee Guida n. 1/2017 della Funzione Pubblica avevano chiarito che la performance organizzativa attesa (e, a consuntivo, quella realizzata) complessiva può essere misurata e rappresentata tramite quattro tipologie di indicatori: quelli relativi allo stato delle risorse, quelli di efficienza, quelli di efficacia e di impatto (vedi Fig. 2). Gli Indicatori sullo *stato delle risorse* quantificano e qualificano le risorse dell'amministrazione (umane, economico-finanziarie, strumentali, tangibili e intangibili) misurandole sia in termini sia quantitativi (numero risorse umane, numero computer, etc.), che qualitativi (profili delle risorse umane, livello di aggiornamento delle infrastrutture informatiche, etc). Gli indicatori di *efficienza* esprimono la capacità di utilizzare le risorse umane, economico-finanziarie, strumentali (input) in modo sostenibile e tempestivo nella realizzazione delle attività dell'amministrazione, attraverso la ottimizzazione del rapporto input/output. Gli

indicatori di *efficacia* esprimono l'adeguatezza dell'output erogato rispetto alle aspettative e necessità degli utenti (interni ed esterni) e possono essere misurati sia in termini quantitativi che qualitativi. Tra gli indicatori di efficacia quantitativa rientrano gli indicatori di realizzazione fisica e gli indicatori di risultato (output) di cui al dpcm 18 settembre 2012. Per efficacia quantitativa si intende, infatti, la quantità erogata di output (n. servizi o prodotti) che può essere accresciuta tramite iniziative di incremento dei servizi (ad esempio la disponibilità di certificazioni online), mentre per efficacia qualitativa il rispetto di determinati standard di qualità dei servizi e delle attività.

L'efficacia è fra i parametri più importanti sui quali concentrarsi nei processi di modernizzazione della pubblica amministrazione, se si guarda alla creazione del valore pubblico che rappresenta, come più volte ribadito nelle Linee guida citate, l'orizzonte ultimo dei sistemi di *performance management*. L'efficacia implica una rottura dell'autoreferenzialità che affligge detti sistemi perché si basa su un'analisi delle prestazioni rilevanti per l'utente finale dell'azione amministrativa. Partendo dai bisogni e dalle aspettative dell'utenza, infatti, l'analisi consente di anticipare eventuali problemi legati sia al tipo di prodotto/servizio finale progettato, sia al processo di erogazione (ad esempio il processo/sistema per farne richiesta). Spesso le amministrazioni raggiungono scarsi risultati proprio a causa dell'inadeguatezza dei processi di erogazione, anche a fronte di servizi/prodotti adeguati (Fig. 2).

Fig. 2 Indicatori sullo stato delle risorse, efficienza, efficacia, impatto



Per indicatori di *impatto*, infine, si intendono quelli che rappresentano l'effetto atteso o generato (*outcome*) da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine, sempre nell'ottica della creazione di valore pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere economico-sociale rispetto alle condizioni di partenza della politica o del servizio. Gli indicatori possono riferirsi a diversi ambiti d'impatto degli obiettivi dell'amministrazione e possono essere misurati sia in valori assoluti che in termini di variazione percentuale rispetto al valore di partenza.

L'amministrazione crea quindi valore pubblico quando persegue (e consegue) un miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti delle categorie ambientali, sociali ed economiche considerate. Le amministrazioni pubbliche possono costruire una sintesi esaustiva e completa degli andamenti gestionali e del grado di efficacia e di funzionalità dell'organizzazione (o delle sue ripartizioni) proprio attraverso l'integrazione degli indicatori di carattere fisico-tecnico con quelli economico finanziari e degli altri parametri ritenuti rilevanti. Un parametro che faccia riferimento semplicemente alla spesa (ed avesse come obiettivo la sua riduzione) potrebbe risultare fuorviante se non adeguatamente correlato ad indicatori riguardanti quantità e qualità dell'attività svolta o alle condizioni organizzative di funzionamento. Alla misurazione economico-finanziaria, pur sempre necessaria, specialmente con riferimento all'impiego delle risorse, vanno necessariamente affiancati altri indicatori relativi alle altre variabili strategiche. Conseguentemente, anche l'attività dei singoli responsabili, per essere convenientemente monitorata e messa in relazione agli obiettivi generali, necessita di un'analisi multidimensionale: insieme a parametri economici e/o finanziari devono essere inseriti indicatori fisico-tecnici relativi agli aspetti ritenuti rilevanti per il monitoraggio dell'attività controllata (Del Bene, 2012).

4. Gli indicatori comuni per le funzioni di supporto nelle amministrazioni pubbliche: la sperimentazione

Il tema della costruzione e dell'utilizzo corretto di indicatori di performance nell'organizzazione amministrativa è molto complesso. La complessità deriva sia dalla varietà che dalla variabilità dei processi organizzativi e degli aspetti istituzionali che incidono sulla corretta misurazione dei fenomeni oggetto di osservazione (Ruffini, 2012). In primo luogo, la varietà dei processi organizzativi svolti dalle singole organizzazioni pubbliche, anche operanti all'interno del medesimo comparto, complica la relazione tra processi strategici e quelli operativi, creando talvolta un disallineamento interno all'amministrazione che rende assai difficile effettuare misurazioni con l'utilizzo di indicatori (Ruffini, 2012). In secondo luogo, la variabilità e la numerosità dei processi produttivi rende molto oneroso, in termini di tempo e risorse economiche, lo sviluppo e la gestione di un sistema di indicatori.

Nell'amministrazione pubblica le dimensioni dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità e ancora di più dell'*outcome*/impatto della politica, descritte nel paragrafo precedente, sono per loro natura generalmente indipendenti, anche se possono presentare delle relazioni e questa situazione spinge in modo significativo ad utilizzare giudizi di valore per interpretarne gli andamenti complessivi dell'organizzazione se non sono stati adeguatamente definiti in partenza. Ne consegue che l'utilizzo degli indicatori implica una loro adeguata calibrazione rispetto agli scopi ed alle caratteristiche dei processi analizzati, ma anche la loro rappresentazione strategica complessiva in base ad una logica multidimensionale che consenta una visione unitaria dell'organizzazione amministrativa.

Solo di recente le amministrazioni più innovative hanno cominciato a sviluppare sistemi informativi in grado di integrare ed elaborare le informazioni disponibili nelle diverse banche dati, nonché di rilevarle in modo automatico e non manuale. Tuttavia, ancora oggi, la maggioranza non dispone di sistemi informativi adeguati alla gestione tempestiva e non onerosa di un sistema di performance. Infine, dal punto di vista metodologico, gli scopi hanno un'influenza sul tipo di misura da utilizzare diventando un ulteriore elemento di complessità tecnica per la loro costruzione (Ruffini, 2012)

Il Legislatore italiano è intervenuto in varie occasioni per sottolineare l'importanza degli indicatori nella misurazione della performance delle amministrazioni pubbliche: il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 settembre 2012 ha definito le linee guida generali per l'individuazione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio, secondo quanto previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91; mentre il decreto del Presidente della Repubblica n. 105 del 2016 ha stabilito, come nuova base del sistema di valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche, importanti criteri tra i quali l'uso di indicatori ed un più efficace sistema di misurazione e valutazione della performance, la riduzione degli oneri informativi a carico delle amministrazioni pubbliche, lo scambio di buone pratiche tra amministrazioni e la confrontabilità dei risultati raggiunti.

Per promuovere l'uso di indicatori nei processi di misurazione e valutazione della performance organizzativa e garantire la comparabilità dei sistemi di misurazione in alcuni ambiti importanti quali la modernizzazione ed il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali, nonché l'efficiente impiego delle risorse (art 8 d.lgs 150/2009), il Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con Agid e con diverse amministrazioni centrali, ha individuato un primo insieme di 34 indicatori comuni¹, utili a monitorare l'andamento delle cd. funzioni di supporto, tipicamente presenti in tutte le amministrazioni.

Gli indicatori scelti sono indicatori di efficacia, economicità ed efficienza con riguardo appunto a processi comuni quali la gestione delle risorse umane, l'approvvigionamento,

1. La prima batteria di indicatori è stata il frutto delle esperienze maturate nel corso del Co-working Lab sulla performance, gestito dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel 2018, mentre altri indicatori sono stati mutuati da fonti normative già esistenti proprio fine di rendere meno oneroso possibile il processo di rilevazione dei dati. Si è tenuto conto, inoltre, degli orientamenti espressi dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che ha individuato alcuni indicatori (riportati nella nota tecnica n. 2 allegata alla circolare RGS n. 17/2018 e già prima nella nota metodologica 2015) per misurare le performance delle attività ricondotte al programma 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" in maniera tale da consentire alle amministrazioni di utilizzare gli stessi dati per entrambe le finalità informative (ciclo della performance e ciclo del bilancio).

la comunicazione, la trasparenza, l'IT e la comunicazione. Si tratta di quegli indicatori che è possibile condividere in un contesto in cui le amministrazioni sono molto eterogenee fra loro.

Questo primo set di indicatori sperimentali è stato proposto ad un campione di circa 20 amministrazioni nel 2018, 2019 e 2020 per testarne la funzionalità e l'utilità.

Sulla base delle analisi qualitative e quantitative delle risultanze della sperimentazione, è stato individuato un elenco di 15 indicatori che meglio si prestano, alle condizioni attuali, ad essere utilizzati dalle amministrazioni per monitorare l'andamento della performance organizzativa. A questi indicatori è stato poi aggiunto l'indice di tempestività dei pagamenti già oggetto di sperimentazione ed illustrato nel documento della Ragioneria Generale dello Stato *“Proposte di indicatori per i programmi di spesa 32.2 «Indirizzo politico» e 32.3 «Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza» e nota metodologica”* del gennaio 2015 (vedi Tav. 1).

Gli “indicatori comuni” proposti alle amministrazioni rappresentano, quindi, un insieme di misure comuni e sperimentalmente condivise per rilevare l'andamento delle funzioni di supporto dell'amministrazione pubblica. L'individuazione dei 16 indicatori oggetto della rilevazione (vedi Tav. 1) è avvenuto seguendo un criterio selettivo di misurabilità e di rilevanza rispetto all'esistenza di un benchmark normativo o amministrativo che ne ha determinato la priorità, ad esito della sperimentazione condotta dal Dipartimento della Funzione Pubblica (nota metodologica Dipartimento della Funzione Pubblica 2019).

In occasione dell'avvio del ciclo della performance 2020/2022, la circolare n. 2 del 30 dicembre 2019 ha prescritto la raccolta dei dati su questi indicatori, on line per tutte le amministrazioni del perimetro per cui il d.lgs n. 150/2009 trova diretta applicazione, al 31 gennaio di ogni anno con riferimento all'annualità precedente.

Tav. 1 I sedici indicatori comuni alle funzioni di supporto

| Area | Numero Indicatore | Nome indicatore |
|------------------------------|-------------------|--|
| Gestione delle risorse umane | 1.1 | Costo unitario della funzione di gestione delle risorse umane |
| | 1.2 | Grado di attuazione di forme di organizzazione del lavoro in telelavoro o lavoro agile |
| | 1.3 | Grado di copertura delle attività formative dedicate al personale |
| | 1.4 | Grado di copertura delle procedure di valutazione del personale |
| | 1.5 | Tasso di mobilità interna del personale non dirigenziale |

| Area | Numero Indicatore | Nome indicatore |
|--|-------------------|--|
| Gestione degli approvvigionamenti e degli immobili | 2.1 | Incidenza del ricorso a convenzioni CONSIP e al mercato elettronico degli acquisti |
| | 2.2 | Indicatore della tempestività dei pagamenti |
| | 2.3 | Spesa per energia elettrica al metro quadro |
| Gestione delle risorse informatiche e digitalizzazione | 3.1 | Grado di utilizzo di SPID nei servizi digitali |
| | 3.2 | Percentuale di servizi full digital |
| | 3.3 | Percentuale di servizi a pagamento tramite PagoPa |
| | 3.4 | Percentuale di comunicazioni tramite domicilia digitali |
| | 3.5 | Percentuale di banche dati pubbliche disponibili in formato aperto |
| | 3.6 | Dematerializzazione procedure |
| Gestione della comunicazione e della trasparenza | 4.1 | Consultazione del portale istituzionale |
| | 4.2 | Grado di trasparenza dell'amministrazione |

Dopo un'applicazione sperimentale, la rilevazione on line sugli indicatori rappresentati sarà avviata nel gennaio 2021, attraverso l'applicativo messo a disposizione sul Portale della performance².

Gli indicatori rilevati sono quindi cinque per l'area organizzativa '*gestione delle risorse umane*', tre per l'area '*gestione degli acquisti*', sei per quella relativa alla '*gestione della digitalizzazione*' e due per la sezione '*gestione della comunicazione e trasparenza*' (vedi Tav. 1).

Poiché tutti gli indicatori oggetto della rilevazione rappresentati nella tabella 1 (tranne il n.3.6 "Dematerializzazione procedure") sono rappresentati da un quoziente, le amministrazioni devono inserire nell'applicativo informatico i dati relativi al numeratore ed al denominatore dell'indicatore. Attraverso una procedura *full-digital*, il sistema calcola poi il risultato della formula.

Come si deduce dalla tavola 1, l'area relativa alla *gestione delle risorse umane* è misurata dai seguenti indicatori: il "costo medio unitario della gestione delle risorse umane", il "grado di attuazione di forme di organizzazione del lavoro in telelavoro o lavoro agile", il "grado di copertura delle attività formative dedicate al personale", il "grado di copertura delle

2. L'applicativo è disponibile per le amministrazioni, tramite registrazione al Portale della performance, al link <https://performance.gov.it/indicatori-comuni>, con una procedura di rilevazione *full-digital*.

procedure di valutazione del personale” ed infine il “tasso di mobilità interna del personale non dirigenziale”. Quindi la maschera di acquisizione dei dati relativi all’indicatore sul costo medio unitario della gestione delle risorse umane raccoglie al numeratore i dati relativi al costo del personale addetto alla funzione di gestione delle risorse umane e al denominatore il dato sulla totalità del personale in servizio, fornendo informazioni utili a misurare la capacità dell’amministrazione ad ottimizzare l’organizzazione delle risorse umane e la gestione del personale; l’indicatore relativo al grado di attuazione delle forme di organizzazione del lavoro in telelavoro o lavoro agile misura la capacità dell’amministrazione di ottimizzare l’organizzazione del lavoro attraverso l’utilizzo di forme che consentono la flessibilità di tempi, luoghi e processi di lavoro grazie alle potenzialità offerte dall’Ict, in ottemperanza a quanto previsto dalle recenti Linee guida n. 6/2020 sul Pola (Piano organizzativo del lavoro agile). La maschera di acquisizione dei dati per questo indicatore prevede al numeratore l’inserimento dei dati relativi al numero dei dipendenti che abbiano lavorato in telelavoro o lavoro agile, per almeno una parte del proprio orario di lavoro nell’anno di riferimento, mentre al denominatore va inserito il numero medio dei dipendenti presenti nel corso dell’anno. Altro aspetto relativo alla gestione delle risorse umane viene colto dall’indicatore relativo al grado di copertura delle attività formative dedicate al personale, riportato anche nella nota tecnica n. 2 allegata alla circolare Ragioneria Generale dello Stato n. 17/2018 e nella nota metodologica 2015 sulle proposte di indicatori per i programmi di spesa 32.2 “Indirizzo politico” e 32.3 “Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza”. Tale indicatore misura, infatti, la capacità dell’amministrazione di far fruire al personale dipendente le attività formative. Per costruire l’indicatore bisogna quindi fornire i dati del numero dei dipendenti che abbiano iniziato un’attività formativa nel periodo di riferimento, ed i dati relativi al numero medio dei dipendenti presenti nel corso dell’anno. Terminano la rappresentazione della funzione ‘gestione del personale’, l’indicatore “grado di copertura delle procedure di valutazione del personale” e quello relativo al “tasso di mobilità interna del personale non dirigenziale”. Il primo è l’indicatore che misura la capacità dell’amministrazione di realizzare un confronto sistematico tra valutato e valutatore. Nelle Linee Guida n. 2/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica si è già sottolineato come i momenti di confronto fra valutato e valutatore siano indispensabili; nelle Linee Guida n. 5/2019 si evidenzia come nella fase di valutazione il colloquio costituisca un momento di chiarificazione sulla prestazione del valutato, ma anche un’occasione di dialogo in cui valutatore e valutato individuano le modalità e le azioni di sviluppo organizzativo e professionale che consentano il futuro miglioramento della prestazione stessa. Al numeratore va inserito il numero dei dipendenti che siano stati coinvolti in almeno un colloquio di valutazione della performance nel periodo di riferimento mentre al denominatore l’indicatore prevede il numero medio dei dipendenti presenti nel corso dell’anno. Il tasso di mobilità interna del personale non dirigenziale invece è l’indicatore che misura la capacità dell’amministrazione di organizzare il personale nella maniera ottimale in coerenza con il quadro delle competenze, in modo da contemperare le esigenze organizzative e le attitudini del personale, prevedendo anche azioni di riallocazione che possano

favorire l'acquisizione di professionalità multidisciplinari e la realizzazione di percorsi di crescita organizzativa. Al numeratore vanno inseriti i dati relativi al numero di dipendenti inquadrati in profili non dirigenziali che hanno cambiato unità organizzativa nel periodo di riferimento; al denominatore l'indicatore prevede il numero medio dei dipendenti, non dirigenti, presenti nel corso dell'anno.

Tre sono gli indicatori scelti dal Dipartimento per coprire l'area organizzativa relativa alla *gestione degli approvvigionamenti e degli immobili*: l'incidenza del ricorso a convenzioni Consip e al mercato elettronico degli acquisti, l'Indicatore della tempestività dei pagamenti, la spesa per energia elettrica al metro quadro. L'indicatore relativo all'incidenza del ricorso a convenzioni Consip e al mercato elettronico degli acquisti viene riportato anche nella nota tecnica n. 2 allegata alla circolare RGS n. 17/2018 e nella nota metodologica 2015 sulle proposte di indicatori per i programmi di spesa 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza". Ha lo scopo di rilevare quanta parte dell'approvvigionamento di risorse è effettivamente canalizzata in maniera centralizzata. La normativa, tuttavia, impone obblighi solo per alcune categorie merceologiche. I dati relativi all'indicatore sulla tempestività dei pagamenti consentono di definire il ritardo medio ponderato del pagamento delle fatture commerciali. Tale indicatore richiede al numeratore la somma dell'importo delle fatture pagate, moltiplicato per i giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura e la data di pagamento ai fornitori, mentre al denominatore deve essere indicata la somma degli importi pagati nell'anno solare per le transazioni commerciali. Si tratta anche in questo caso di un indicatore previsto nella nota tecnica n. 2 allegata alla circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 17 del 2018 e nella nota metodologica della stessa Istituzione sulle proposte di indicatori per i programmi di spesa 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" del 2015. L'indicatore relativo alla spesa per energia elettrica al metro quadro è lo stesso indicatore che viene riportato sulla base di quanto stabilito nella circolare dell'Agenzia del Demanio n. 20494 del 2012. Il numeratore di tale indicatore riporta la spesa per energia elettrica, mentre al denominatore devono essere indicati i metri quadri disponibili.

Passando alla terza area organizzativa degli indicatori comuni, il grado di utilizzo di Spid nei servizi digitali, le percentuali dei servizi *full digital*, dei servizi a pagamento tramite PagoPa, delle comunicazioni tramite domicilia digitali, delle banche dati pubbliche disponibili in formato aperto e, infine, la dematerializzazione delle procedure rappresentano gli indicatori che vengono rilevati nell'indagine per quanto riguarda la *gestione delle risorse informatiche e digitalizzazione*.

L'indicatore sul grado di utilizzo di Spid nei servizi digitali misura il grado di utilizzo del sistema unico di accesso con identità digitale (Spid) ai servizi online della pubblica amministrazione italiana e dei privati aderenti, da parte degli utenti di un'amministrazione per i quali è consentito l'accesso anche tramite altri sistemi di autenticazione: al numeratore,

la formula di costruzione dell'indicatore richiede il numero di accessi unici ai servizi digitali tramite Spid, mentre al denominatore il numero di accessi totali ai servizi *online* (Spid ed altri sistemi di autenticazione consentiti). L'indicatore percentuale dei servizi *full digital* misura, invece, la percentuale dei servizi digitali offerti dalle pubbliche amministrazioni rispetto ai servizi totali, in linea con quanto stabilito dall'articolo 64 del Codice dell'amministrazione Digitale e con quanto riportato nell'allegato 2 del piano Triennale 2019-2021 per l'informatica nella PA. L'indicatore è costruito in base al rapporto tra il numero dei servizi forniti dall'amministrazione in modalità *full digital* ed il numero del complesso dei servizi erogati dall'amministrazione. Sul versante dei pagamenti della PA, l'indicatore percentuale dei servizi a pagamento tramite PagoPa, indica il grado di utilizzo di PagoPA tra i servizi a pagamento somministrati dall'amministrazione. Lo strumento PagoPA, previsto in attuazione dell'articolo 5 del Codice dell'Amministrazione Digitale e dal decreto Legge n. 179/2012, è adottato obbligatoriamente da tutte le pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti tenuti per legge. Per quanto riguarda l'indicatore percentuale di comunicazioni tramite domicilia digitali, questo indicatore misura il grado di utilizzo della posta elettronica certificata nelle comunicazioni dell'amministrazione. Ai sensi dell'articolo 1 del Codice dell'amministrazione digitale per domicilio digitale si intende un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata (Pec) o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato (Sercq), come definito dal regolamento (Ue) 23 luglio 2014 n. 910 del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno (c.d. "Regolamento eIDAS"), valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale. Al numeratore vanno indicate le comunicazioni fatte per tramite di posta elettronica certificata, mentre al denominatore sono indicate le comunicazioni totali fatte ad imprese ed a amministrazioni pubbliche. Infine riguardo agli ultimi due indicatori, l'indicatore percentuale di banche dati pubbliche disponibili in formato aperto esprime il grado di condivisione dei dati in formato aperto da parte delle amministrazioni (inquadabile normativamente nell'articolo 52 del Codice dell'amministrazione digitale e previsto nel documento "La strategia per la crescita digitale 2014-2020" della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2015) e prevede al numeratore il numero di *dataset* pubblicati in formato aperto e al denominatore il numero di *dataset* previsto per tipologia di amministrazione, nel c.d. "paniere dinamico", così come aggiornato annualmente dall'Agid; l'indicatore dematerializzazione delle procedure ha lo scopo di accertare che le procedure di gestione delle presenze-assenze, ferie-permessi, missioni ed il protocollo, nell'ambito dell'amministrazione considerata, siano realizzate integralmente ed esclusivamente in forma dematerializzata (*full digital*) secondo quanto previsto dagli articoli 17 e 40 del Cad, coerentemente con il documento "La strategia per la crescita digitale 2014-2020" del 3 marzo 2015 della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'indicatore assume valore "SI" se almeno tre processi, sui quattro indicati, sono svolti in modalità interamente digitale, altrimenti assume valore "no".

Gli ultimi due indicatori rilevati si riferiscono all'area *gestione della comunicazione e della trasparenza* e concernono la consultazione del portale istituzionale e il grado di trasparen-

za dell'amministrazione. L'indicatore relativo alla consultazione del portale istituzionale evidenzia la media giornaliera di accessi unici al portale istituzionale dell'amministrazione: richiede l'indicazione al numeratore del numero di accessi unici al portale istituzionale registrati nel corso dell'annualità oggetto di rilevazione, mentre al denominatore vanno riportati i giorni dell'anno solare che l'applicativo fissa automaticamente a 365. L'indicatore relativo al grado di trasparenza dell'amministrazione è costruito in base alle attestazioni rilasciate dagli Organismi Indipendenti di Valutazione (Oiv) sull'effettività degli adempimenti in materia di trasparenza. Il calcolo si riferisce alla griglia di rilevazione degli obblighi di pubblicazione, di cui al d. lgs. n. 33/2013, modificato dal d. lgs. n. 97/2016, come esplicitato dalla delibera Anac n. 213/2020 in materia di "Attestazioni Oiv, o strutture con funzioni analoghe, nell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione". Per il calcolo dell'indicatore, al numeratore va indicata la somma dei punteggi assegnati all'amministrazione considerata nella griglia di rilevazione dall'Oiv, mentre al denominatore deve essere riportata la somma dei punteggi massimi conseguibili.

Riflessioni conclusive

Come sottolineato all'inizio di questo scritto, la misurazione delle prestazioni nelle organizzazioni pubbliche ha come principali obiettivi quelli di supportare il processo decisionale dei vertici organizzativi, stimolare il miglioramento continuo e soddisfare i requisiti di responsabilità esterna. L'utilizzo degli indicatori implica però una loro adeguata calibrazione rispetto agli scopi ed alle caratteristiche dei processi analizzati, così come la loro rappresentazione in base ad una logica multidimensionale che consenta una visione unitaria dell'organizzazione amministrativa.

La costruzione di indici o indicatori che siano in grado di misurare in modo "oggettivo" un fenomeno amministrativo, rappresentativo di un risultato voluto, costituisce il momento più importante nella progettazione di un adeguato sistema di misurazione e valutazione della performance all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Si è detto che solo recentemente le amministrazioni più innovative hanno cominciato a sviluppare sistemi informativi in grado di integrare ed elaborare le informazioni disponibili nelle diverse banche dati, acquisendole in modo automatico e non manuale. Pertanto, per supportare l'uso di indicatori nei processi di misurazione e valutazione della performance organizzativa e garantire la comparabilità dei sistemi di misurazione, il Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con Agid e con diverse amministrazioni centrali, ha individuato un insieme di indicatori comuni, utili a monitorare l'andamento delle cd. funzioni di supporto, tipicamente presenti in tutte le amministrazioni (es. gestione del personale, approvvigionamenti, digitalizzazione ecc.). Ad esito della prima sperimentazione, la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2/2019 ha stabilito l'obbligatorietà del monitoraggio attraverso una rilevazione online

degli indicatori individuati, a partire da gennaio 2021, per tutte le amministrazioni per le quali si applica il d. lgs. n.150/2009 e che, in futuro, potrà essere estesa anche alle regioni e agli enti locali, previa stipula di quell'accordo in sede di Conferenza Unificata, previsto dall'articolo 16 del citato d. lgs. n. 150 del 2009, per il quale non è stata finora trovata l'intesa politica fra Stato, regioni ed enti locali. Questa iniziativa, se adeguatamente supportata, potrà promuovere l'uso diffuso di indicatori comuni nei processi di misurazione e valutazione della performance organizzativa, utilizzando le medesime unità di misura, al fine di promuovere la modernizzazione ed il miglioramento qualitativo dell'organizzazione assieme ad un uso più efficiente delle risorse pubbliche.

Riferimenti Bibliografici

- Arcari, A.M. (1988). *Il controllo dei costi di politica e di struttura*. Milano: Giuffrè.
- Agid (2019). Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019 – 2021. Consultabile in https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/Piano-Triennale-ICT-2019-2021.pdf
- Brusa, L. & Zamprogna, L. (Ed.) (1991). *Pianificazione e controllo di gestione*. Milano: Etas.
- Del Bene, L. (2008). *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni nell'ottica del federalismo* in *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*. ricerca coordinata prof. Anselmi pubblicazione SSPA.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2017). Linee guida n.1 e n. 2. Consultabili online in <https://performance.gov.it/riferimenti-normativi-delibere>
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2018). Nota metodologica indicatori comuni. Consultabile on line in: https://www.performance.gov.it/system/files/incontro_plenario_11122018/Nota-indicatori-comuni.pdf
- European Commission (2018). Measuring Public Administration: A Feasibility study for better comparative indicators in the EU. Consultabile in: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f65382ed-9abb-11e8-a408-01aa75ed71a1/language-en>
- Iuga, M.V., Kifor, C.V. & Rosca, L.I. (2015). *Lean information management: Criteria for selecting key performance indicators at shop floor*. ACTA Univ. Cibiniensis Vol. 66, 67–72.
- Noordegraaf, M. & Abma, T. (2003). *Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity*. Public Administration, Vol. 81, n. 4, 853–73.
- Ragioneria Generale Dello Stato (2015). Nota metodologica 2015 su “Proposte di indicatori per il programma di spesa 32.3 “Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza”. Consultabile in: https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi_e_valutazione_della_Spesa/Indicatori_dei_programmi/Nota_metodologica_indicatori_per_programma_32_2_e_32_3.pdf
- Ragioneria Generale Dello Stato (2018). Nota tecnica n. 2 allegata alla circolare RGS n. 17/2018. Consultabile in: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/in_vetrina/dettaglio.html?resourceType=/VERSIONE-I/_documenti/in_vetrina/elem_0047.html
- Pidd, M. (2012). *Measuring the Performance of Public Services: Principles and Practice*. Cambridge University Press
- Popa, B.M. (2015). *Challenges when developing performance indicators*. J. Def. Res. Manag., Vol. 6, 111–114.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2015). La strategia per la crescita digitale 2014 - 2020. Consultabile in: http://www.governo.it/sites/governo.it/files/strategia_crescita_digitale.pdf
- Ruffini, R. (2008). *Principi organizzativi per lo sviluppo di sistemi di rilevazione di indicatori di performance a livello nazionale e aziendale* in *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*. Ricerca coordinata prof. Anselmi pubblicazione SSPA.
- Thangarajoo, Y. & Smith, A. (2015). *Lean thinking: An overview*. Ind. Eng. Manag. 2015, 4, 1000159.
- Van Doren, W., Caluwé, C. & Lonti, Z. (2012). *How to Measure Public Administration Performance?*, Public Performance & Management Review, 489-508 (35).

- Villazón, C.C., Sastoque Pinilla, L., Otegi Olaso, J.R., Toledo Gandarias, N., López De Lacall, N. (2020). *Identification of Key Performance Indicators in Project-Based Organisations through the Lean Approach Sustainability*. 12, 5977. <https://doi.org/10.3390/su12155977>