
Programmazione e controllo delle aziende pubbliche.
«Leve di controllo diagnostico»

Indicatori di Performance

Guido Modugno

Università di Trieste

Alcune domande cui dare risposta:

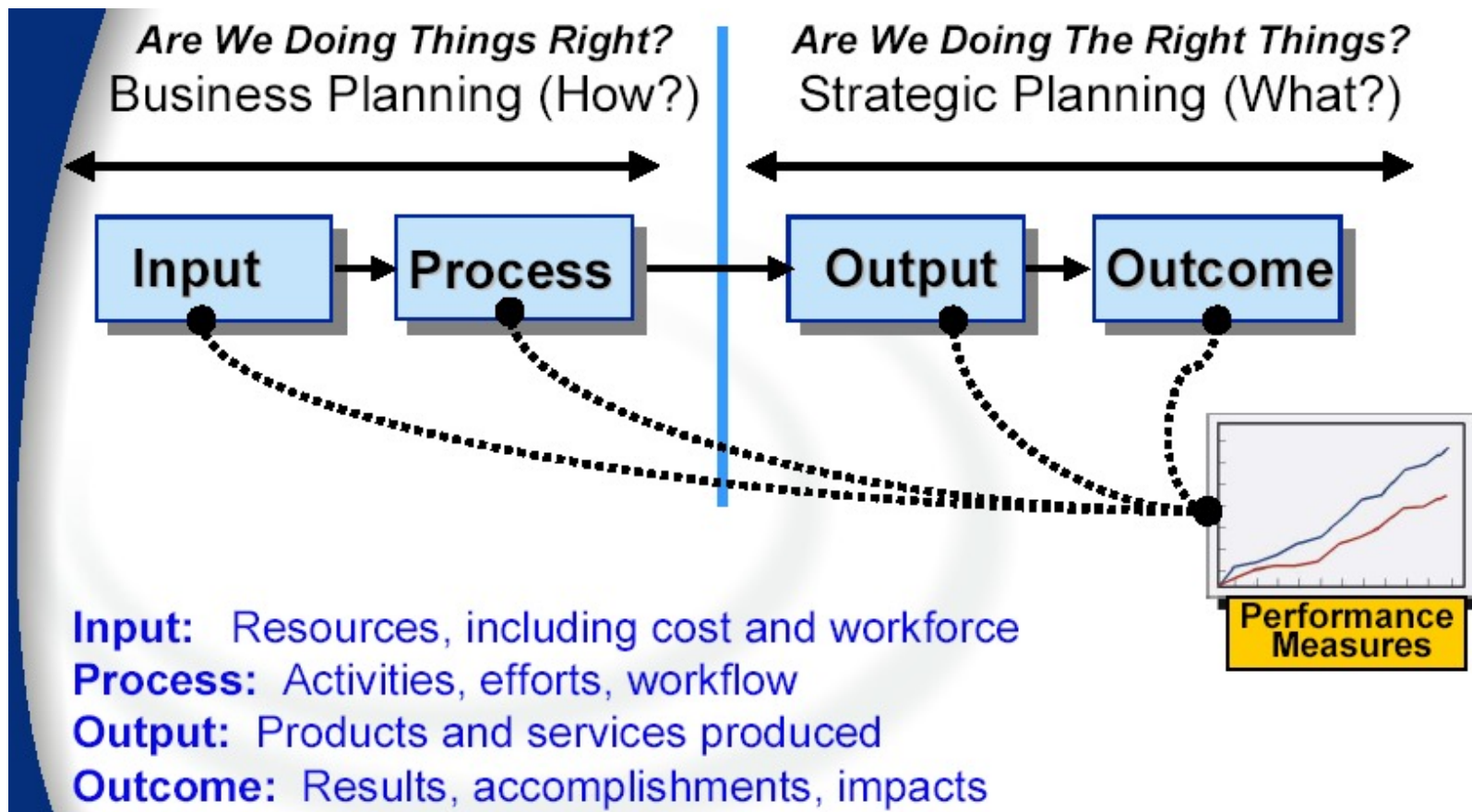
1. Quali sono le funzioni degli indicatori non monetari?
2. Di quali criteri disponiamo per scegliere gli indicatori di performance?
3. Quali sono le tipologie di indicatori più diffuse?

Funzioni degli indicatori non monetari

1. Esprimere quantitativamente obiettivi che non si riferiscono a risultati monetari
2. Comunicare la strategia programmata:
 - Influenzare i comportamenti delle persone
 - Allineare i comportamenti agli obiettivi dell'ente
3. Effettuare diagnosi sullo stato di avvicinamento ai risultati attesi
4. Fornire una base di valutazione per il sistema incentivante

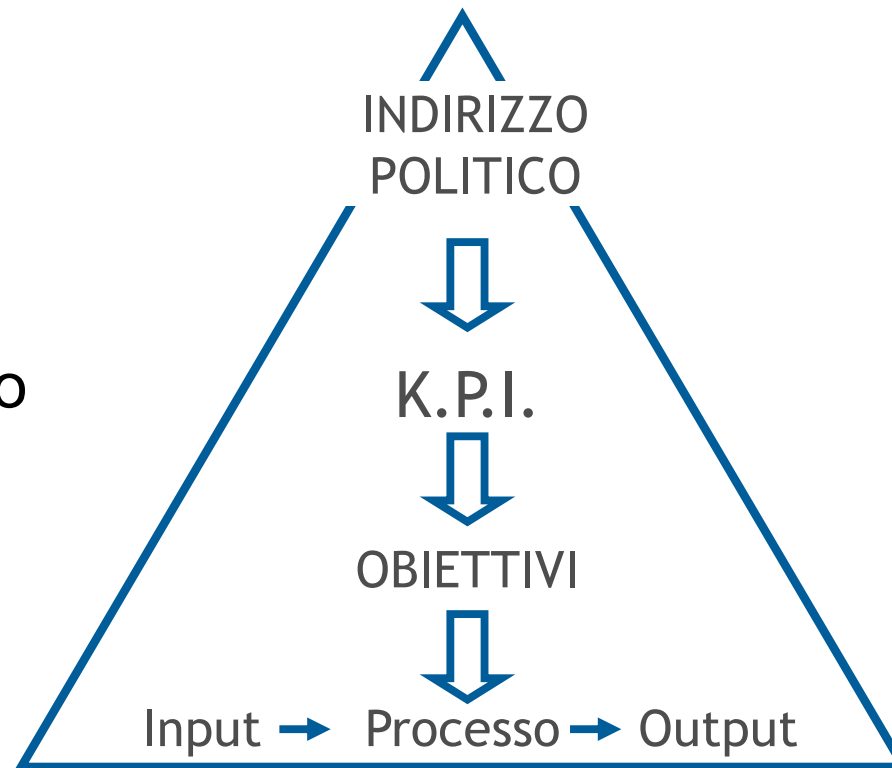
Dalle risorse agli outcome: le misure di performance

Le misure di performance dovrebbero consentirci di valutare se:



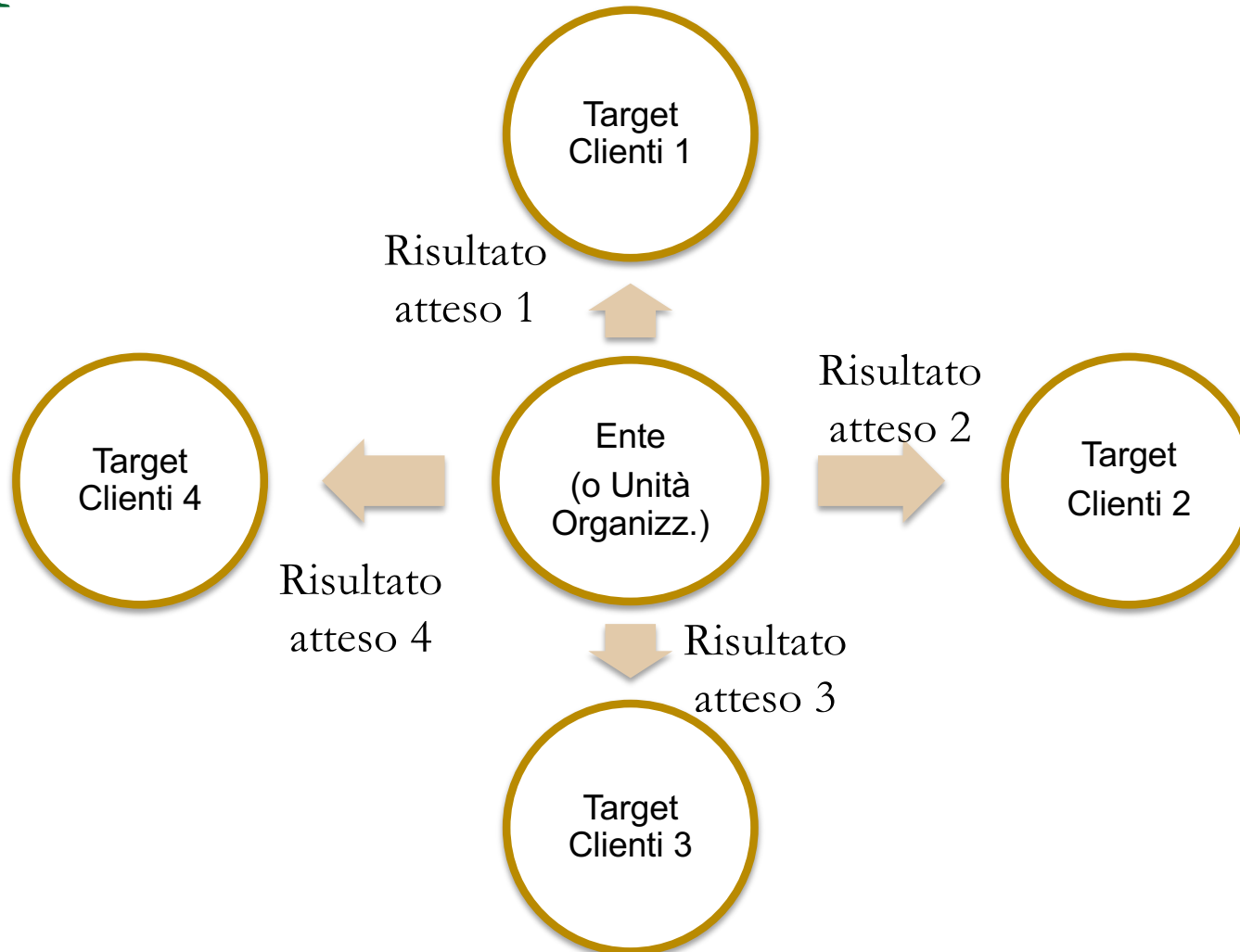
Quali variabili controllare: quelle che comunicano la strategia

- I manager sono interessati anzitutto a monitorare l'andamento delle variabili che rappresentano i punti chiave per l'implementazione della strategia: K.P.I.
- Gli indicatori di performance hanno anzitutto la funzione di comunicare la strategia programmata all'interno dell'organizzazione (logica TOP-DOWN)



Quali variabili controllare?

L'approccio "customer oriented"



Principi di fondo

1. CIO' CHE CONTA SONO I RISULTATI (outcome, impact...)
2. DEFINIRE OBIETTIVI SUFFICIENTEMENTE AMBIZIOSI!
3. LE PERSONE VOGLIONO RAGGIUNGERE GLI OBIETTIVI SU CUI SONO INCENTIVATE: NON È DETTO CHE NEL FARE QUESTO REALIZZINO LA STRATEGIA!

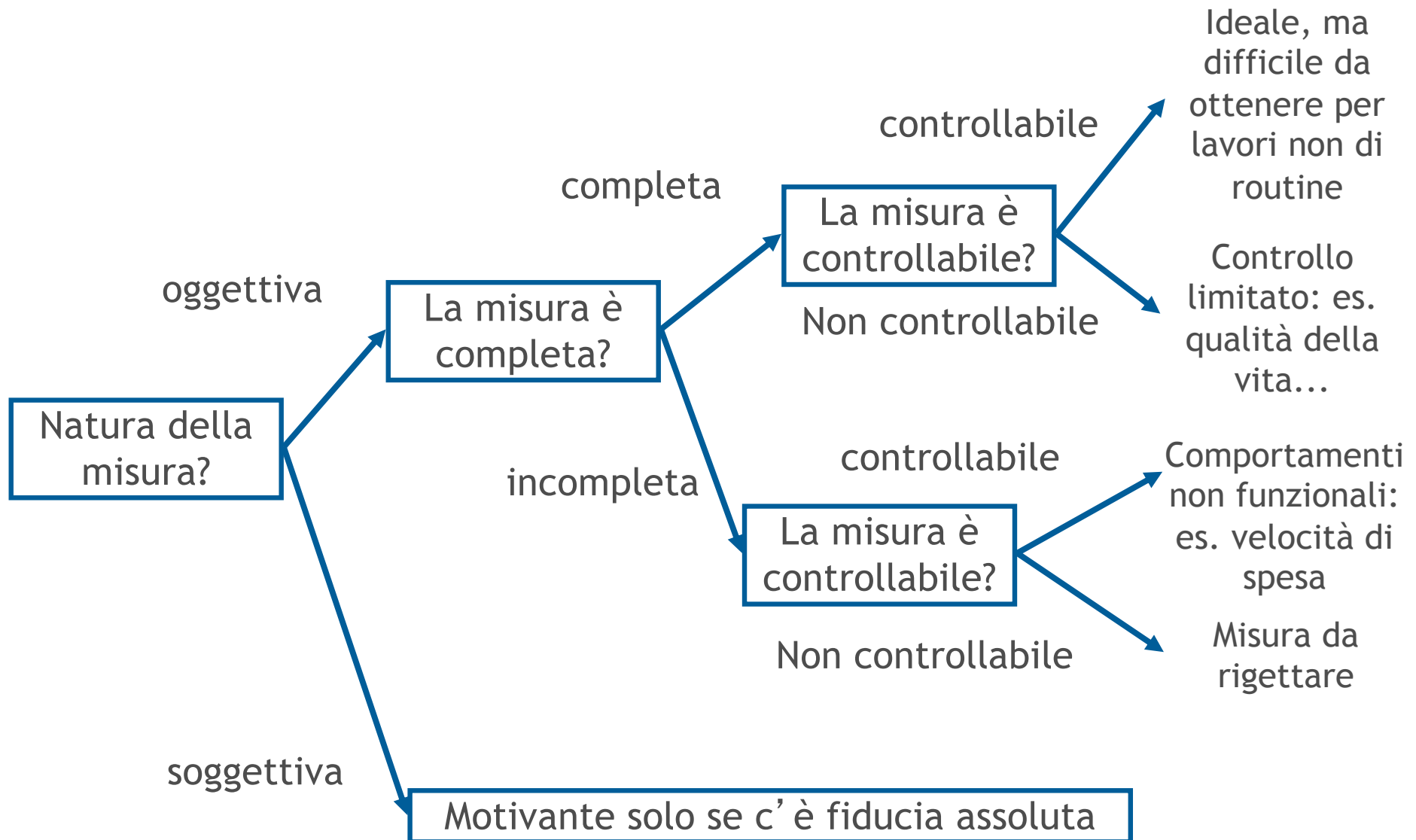
Esempio:

1. La velocità di spesa potrebbe essere utilizzata come misura di performance: ma spendere quanto previsto non significa spendere bene!

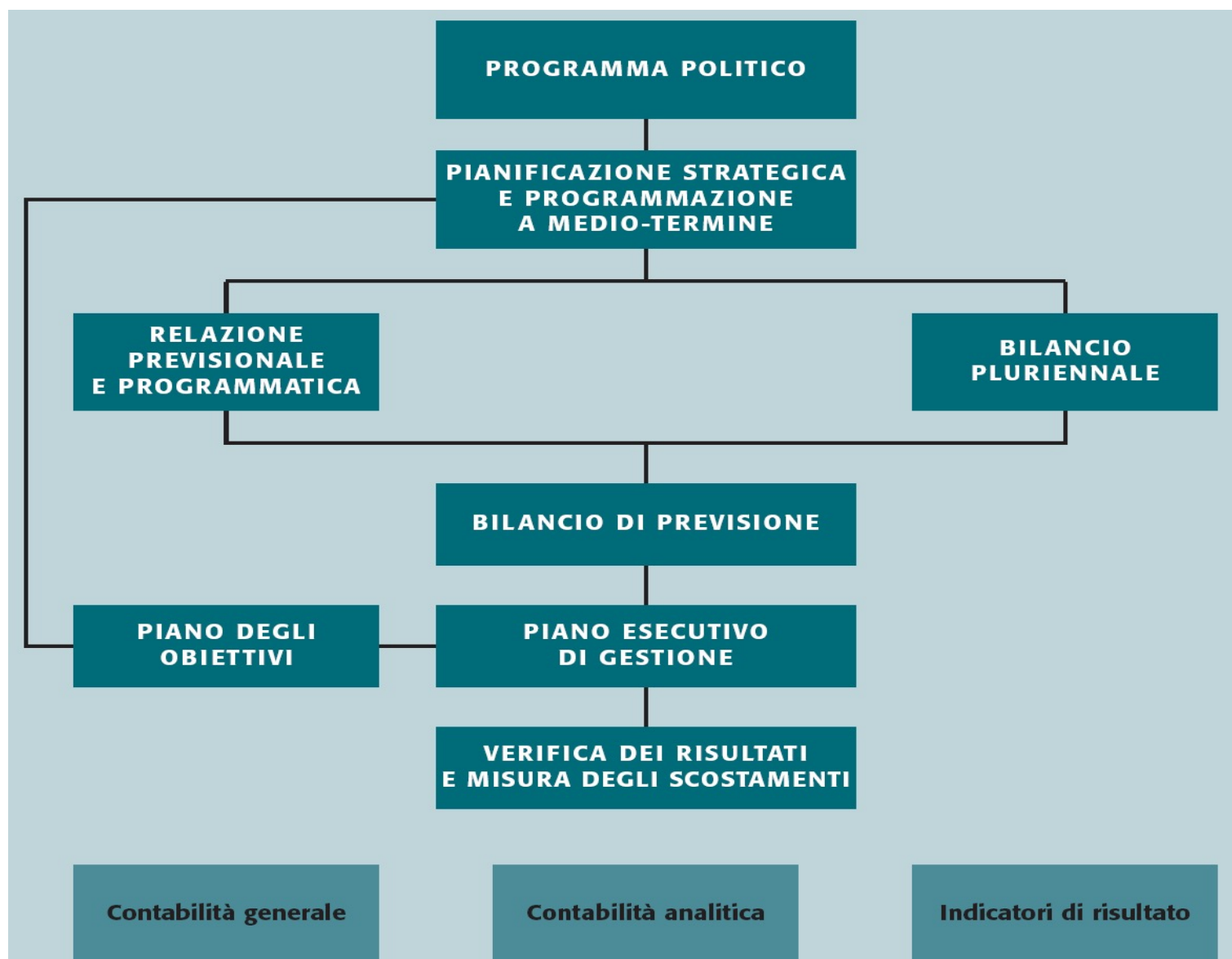
Quali variabili misurare

1. Collegate agli obiettivi strategici
2. La migliore variabile è quella:
 - ❑ Misurabile, quindi verificabile in modo oggettivo
 - ❑ Completa: deve essere in grado di tener conto di ogni aspetto rilevante dell'obiettivo da raggiungere
 - ❑ Controllabile: chi gestisce quella variabile deve essere in grado di controllarla.

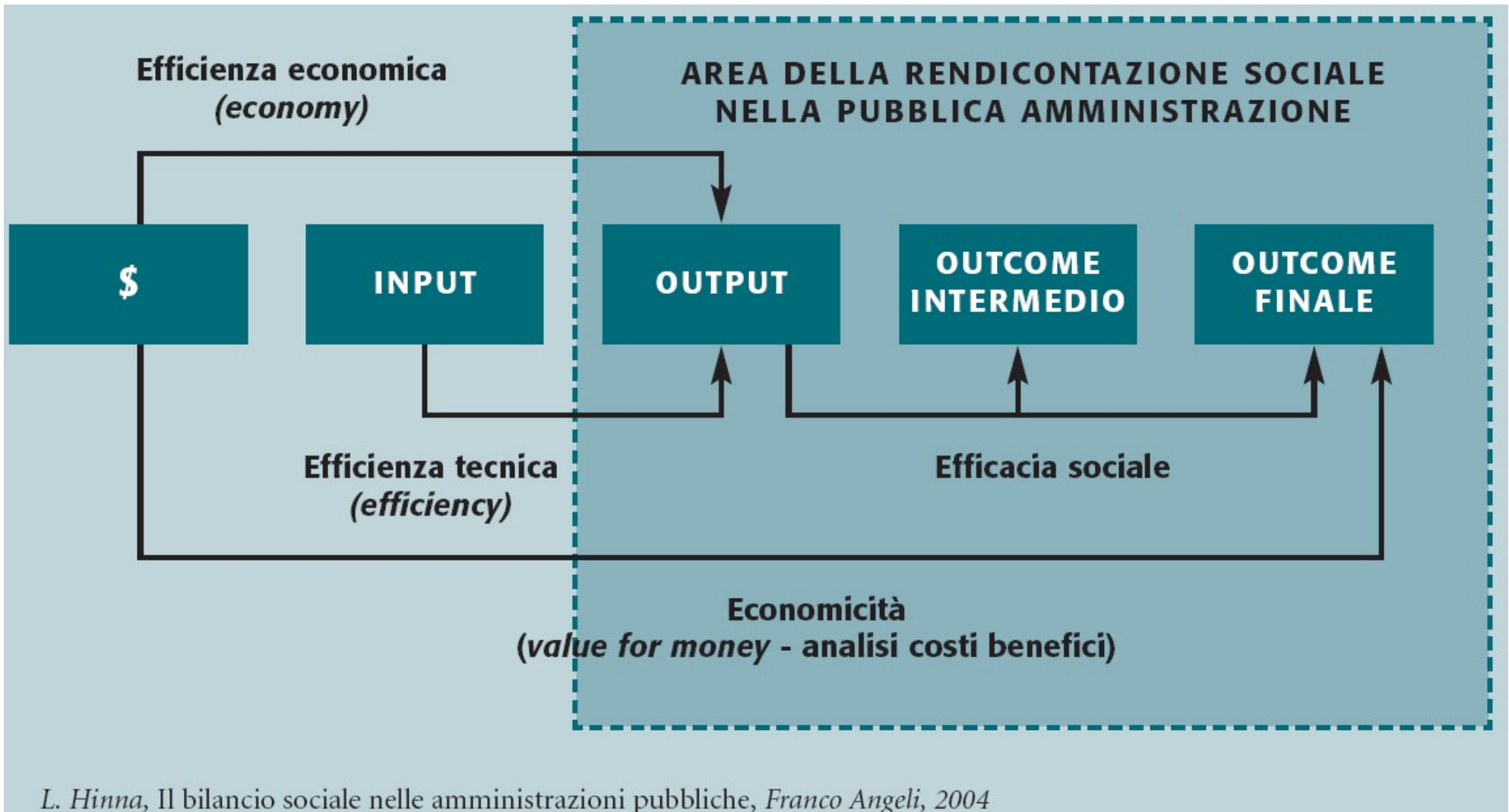
Quali variabili controllare



Dalla pianificazione strategica agli indicatori di risultato



L'area della rendicontazione sociale



Il bilancio sociale del Comune di Venezia: la ristorazione scolastica. Fornisce indicazioni di performance rilevanti?

7.888 sono i pasti distribuiti giornalmente nel 2002 presso tutte le scuole del territorio comunale che svolgono attività didattica pomeridiana, per un totale complessivo annuo di 1.419.911, con un incremento di 17.580 pasti rispetto all'anno precedente; l'incremento della ristorazione presso le scuole è dovuto all'attivazione, nel corso dell'anno, di nuove classi a tempo pieno o potenziato nelle diverse realtà scolastiche.

Nel 2002, inoltre, ci si siamo impegnati a garantire l'impiego di alimenti di qualità con l'introduzione dei menù biologici in tutte le scuole, compresi gli asili nido, e l'attivazione della carta dei servizi per la ristorazione scolastica. Abbiamo curato anche l'aggiornamento del personale preposto alla preparazione dei pasti, in modo da acquisire sempre maggior professionalità nell'erogazione del servizio. Massima è stata l'attenzione rivolta alla diffusione delle informazioni (Tel. 041.274.9505) presso le

famiglie, affinché l'utenza potesse conoscere e apprezzare l'introduzione dei prodotti di provenienza biologica. Nello stesso tempo, abbiamo fatto in modo che la preparazione dei menù e tutto l'apparato dei centri di cottura fosse perfettamente funzionante per poter garantire tale innovazione alimentare.

Quali performance misurare?

CIÒ CHE STAI MISURANDO È CIÒ CHE RITIENI IMPORTANTE

Le misure devono estendersi a tutte le diverse prospettive in cui la strategia è declinata.

Il modello della Balanced Scorecard propone ad esempio 4 prospettive:

1. I cittadini: quali indicatori esprimono gli obiettivi che vogliamo raggiungere per consolidare il senso di fiducia del cittadino e degli altri interlocutori nei confronti dell'Ente? (PROSPETTIVA: ESTERNA, DI LUNGO TERMINE)
2. Gli utenti: quali indicatori esprimono gli obiettivi che l'ente si è dato rispetto agli utenti dei servizi che eroga? (PROSPETTIVA: ESTERNA, DI BREVE TERMINE)
3. I processi interni: quali sono i processi in cui è necessario eccellere per soddisfare gli utenti? Quali misure consentono di stimare gli obiettivi che l'ente si pone rispetto al miglioramento dei processi interni? (PROSPETTIVA: INTERNA, DI BREVE TERMINE)
4. Lo sviluppo delle risorse interne: quali sono le risorse che oggi è necessario sviluppare per garantire la capacità dell'ente di creare valore nel lungo periodo? (PROSPETTIVA: INTERNA, DI LUNGO TERMINE)

Misure e drivers di performance

Le misure strategiche possono essere:

- **Misure di performance** (es: valore aggiunto prodotto dalle aziende sul territorio)
- **Driver di performance** (es: dimensione media delle aziende presenti sul territorio)

Collegare le misure alla strategia

- È importante individuare e diffondere all' interno dell' organizzazione le **relazioni di causa-effetto** tra le azioni e gli obiettivi da misurare.
- Individuare i driver delle performance (**indicatori di tendenza**) e gli indicatori di risultato.
- Le **azioni** previste nelle diverse prospettive devono risultare **collegate ai risultati attesi nella prospettiva «performance di governo»**.

Tutto questo è connesso al processo di pianificazione

Performance planning

1. Individuare le «funzioni critiche»
2. Definire le performance attese per ciascuna funzione
3. Identificare le attività chiave
4. Sviluppare misure di performance per le attività chiave
5. Stabilire il target per ciascuna misura di performance
6. Definire le azioni necessarie per raggiungere gli obiettivi
7. Valutare le risorse necessarie per svolgere le attività

Dalla Mission agli Indicatori di Performance

- Il numero degli obiettivi strategici è necessariamente ristretto; conseguentemente, anche i *final outcome* da misurare non potranno essere numerosi.
- Essi tendono quindi ad essere descritti attraverso concetti piuttosto generici (ad es.: il benessere) o, per meglio dire, complessi.
- L'attività di programmazione e controllo direzionale deve ridurre tale complessità, per evitare il rischio che obiettivi complessi non vengano ben specificati,
- il che comporterebbe l'impossibilità di orientare i comportamenti verso di essi.

Outcome, misure, obiettivi

Generalmente gli outcome delle funzioni critiche sono generici:

- «Migliorare la salute dei cittadini...»
- «Promozione della famiglia...»
- «Promuovere la ricerca....»

Le misure sono indicatori scelti per la stima dell' outcome:

- «speranza di vita»
- «tasso di natalità»
- «numero di brevetti prodotti nel territorio»

Gli obiettivi (o target) sono invece un' indicazione esplicita dei risultati attesi:

- «aumentare la speranza di vita di 1 anno entro 15 anni...»
- «aumentare la percentuale di famiglie con più di due figli dal 30 al 40% nel prossimo triennio...»
- «incrementare del 20% il numero di brevetti prodotti dagli enti di ricerca presenti sul territorio...»

Dalla Mission agli Indicatori di Performance: un esempio nell'ambito dei servizi sociali

- *Enunciazione di un possibile OBIETTIVO STRATEGICO:*
«offrire un servizio che consenta all'utente di vivere nelle migliori condizioni possibili, compatibilmente con le proprie condizioni di salute complessiva».
- L'obiettivo è eccessivamente generico per poter rappresentare una leva di controllo efficace.
- Esso necessita pertanto di essere dettagliato in alcune dimensioni ritenute rilevanti, tra cui ad esempio: *«ottenere un miglioramento dell'indice di qualità della vita per i nuovi assistiti, a 1 mese dall'inizio dell'erogazione del servizio, nel 100% dei casi»*

Dalla Mission agli Indicatori di Performance: un esempio nell' ambito dei servizi sociali

- La costruzione dell' *indice* di qualità della vita, basato su osservazioni dirette da parte degli operatori (o, eventualmente, su interviste agli assistiti), richiede competenze molto diverse da quelle del controller.
- Tuttavia, esso rappresenta un metodo di valutazione sulla cui base ricavare informazioni utili per il controllo direzionale.
- Il ruolo dei professionisti del welfare è perciò fondamentale anche ai fini del controllo direzionale; nè potrebbe essere altrimenti, considerato che molti aspetti della performance possono essere giudicati solo utilizzando le loro competenze.

Dalla Mission agli Indicatori di Performance: un esempio nell'ambito dei servizi sociali

- L'indice utilizzato per valutare la “qualità della vita” deve poter cogliere molteplici aspetti dell'outcome desiderato, poichè la «qualità della vita» dipende da molte «dimensioni»:
 - «il rapporto con gli altri»
 - «lo stato di salute fisica»
 - «l'umore»
 - «l'igiene»
- Ciascuna delle variabili scelte per costruire l'indice deve essere:
 - suscettibile di misurazione
 - coerente con l'obiettivo (*initial outcome*) scelto.
- Spesso le variabili utilizzate per ottenere gli indicatori vengono misurate attraverso scale ordinali, che indicano una relazione del tipo “minore”, “uguale” o “maggiore” tra stati diversi della variabile osservata: l'intervallo esistente tra i diversi stati non è, però, misurabile.

Dalla Mission agli Indicatori di Performance

- Così come il monitoraggio di fenomeni complessi necessita la loro articolazione in diverse dimensioni e variabili, allo stesso modo gli obiettivi strategici (che hanno carattere più generale) vanno scomposti in obiettivi intermedi più circoscritti.
- Di qui la necessità di legare l' outcome finale a più outcome intermedi e iniziali, che rappresentino altrettanti obiettivi operativi, focalizzati su aspetti particolari.
- Specularmente, gli obiettivi operativi (espressi in termini di *intermediate* e *initial outcome*) vengono definiti in funzione del raggiungimento degli obiettivi strategici (*end outcome*), ai quali sono legati in una relazione di causa-effetto.
- Ogni initial e intermediate outcome deve dunque esprimere uno specifico obiettivo di breve termine, il cui conseguimento dipende a sua volta dallo svolgimento di attività programmate: viene dunque a crearsi un nesso tra outcome programmati, attività, risorse da impiegare (e, in definitiva, «costi»).

Misure di input: DH UK (Looked After Children)

MISURE DI INPUT	Costo medio per settimana per bambino assistito in affidamento o in strutture residenziali (incluse le pause e gli affidi brevi, i collegi e le adozioni)
	Costo medio per settimana per bambino assistito in affidamento o in strutture residenziali (incluse le pause e gli affidi brevi, i collegi e le adozioni)
	Costo medio per settimana per bambino assistito in strutture residenziali (incluse le pause e i collegi)
	Costo medio settimanale per bambino assistito in affidamento (inclusi i periodi di pausa, gli affidi brevi e le adozioni)
	Costo medio settimanale per bambino assistito in affidamento (esclusi i periodi di pausa, gli affidi brevi e le adozioni)
	% di spesa lorda per bambini bisognosi ma non assistiti sul totale della spesa complessiva a favore dei bambini
	Rapporto tra la % di spesa di assistenza a bambini appartenenti a minoranze etniche, e la % di bambini della comunità locale che appartengono a minoranze etniche

Misure di Processo e di Output: DH UK

MISURE DI PROCESSO	<i>% di bambini assistiti al 31 marzo con 3 o più sistemazioni negli ultimi 12 mesi</i>
	<i>% di casi di assistenza del bambino che avrebbero dovuto essere riesaminati durante l'anno, per i quali il riesame è avvenuto</i>
MISURE DI OUTPUT	<i>Media delle % di bambini assistiti continuativamente per almeno 12 mesi e ancora assistiti al 30 settembre, sottoposti ad almeno un check up generale dello stato di salute o a una visita odontoiatrica</i>
	<i>% di bambini assistiti continuativamente da almeno 12 mesi e ancora assistiti al 30 settembre, il cui programma di vaccinazioni aveva rispettato i tempi previsti al 30 settembre</i>
	<i>% di bambini assistiti al 31/3 inseriti in programmi di affidamento temporaneo o di adozione</i>
	<i>% di bambini assistiti al 31 marzo sotto i 10 anni di età che risultavano in affidamento o in fase di adozione</i>

Misure di Outcome: DH UK

MISURE DI OUTCOME	% di assistiti che hanno cessato il periodo di assistenza a 16 o + anni, con almeno un diploma di scuola superiore o diploma equivalente
	% di casi di ri-registrazione nell' anno al programma di difesa per i bambini ¹
	% di giovani assistiti al loro 17° anno di vita (16 anni compiuti) che risultano inseriti a scuola, in programmi di formazione o in ambienti di lavoro all' età di 19 anni
	% di bambini assistiti continuativamente per almeno 12 mesi che hanno superato i 10 anni, cui è stato dato un avviso, una diffida o una condanna.
	% di bambini non più inseriti nel Registro per la Difesa del Bambino che erano rimasti iscritti nel registro continuativamente per 2 anni o più
	% di bambini che non sono più assistiti in quanto adottati nell' anno, rispetto ai bambini assistiti al 31 marzo che hanno ricevuto assistenza per 6 mesi o periodi più lunghi ²
	% di bambini in età scolare, assistiti per almeno 12 mesi, che hanno perso almeno 25 giorni di scuola per qualsiasi ragione ³
	% di minori che erano stati assistiti per un periodo di almeno 4 anni, i quali si trovano in affidamento da almeno 2 anni presso la stessa famiglia ⁴

Administration for Children and Family (U.S.A.): misure del programma Head Start

- Spesso la performance viene espressa, anzichè in termini assoluti (% di domanda soddisfatta), in termini di variazione rispetto ad un valore di riferimento. Ad esempio, l' *Administration for Children and Family* ha individuato, per il programma Head Start diversi obiettivi.
- L' obiettivo n.° 6 viene enunciato in termini di mero output e le misure di performance scelte esprimono i progressi da compiere nella capacità di rispondere ai bisogni (vengono qui di seguito riportati solo gli obiettivi per il 2003).
- Si tratta di misure di *efficacia rispetto all' output*, espresse sulla base di un trend

Administration for Children and Family (U.S.A.): misure del programma Head Start

<i>OBIETTIVI</i>	<i>MISURE DI PERFORMANCE Anno 2003</i>
6. I bambini destinatari ricevono servizi di cure mediche, odontoiatriche e di salute mentale	6.1. Dei bambini che sono destinatari del programma e che sono stati riconosciuti bisognosi di cure mediche, aumentare la % di coloro che ricevono tali cure, dall' 88% (anno 1998) al 97%.
	6.2. Dei bambini che sono destinatari del programma e che sono stati riconosciuti bisognosi di cure odontoiatriche, aumentare la % di coloro che ricevono tali cure, dal 90% (anno 2002) al 95%.
	6.3. Dei bambini che sono destinatari del programma e che presentano problemi psicologici o comportamentali, aumentare dal 75% (anno 1998) al 90% la percentuale di coloro che, riconosciuti bisognosi di assistenza, ricevono un' assistenza.

- Questo modo di interpretare la performance riflette l' idea di stimare la capacità di creare valore sulla base di un trend, piuttosto che sulla base di valori statici.

Indicatori di efficacia rispetto all'outcome

L'efficacia rispetto all'outcome può essere stimata usando come parametro di confronto:

- un «valore obiettivo»;
- il «valore presumibilmente ottenibile con azioni alternative»;
- l'«outcome ottenuto da diverse aziende che erogano il medesimo servizio».

Il valore obiettivo deve essere fissato tenendo conto dei valori rilevati in passato (in un'ottica di miglioramento continuo) o presso altri enti (si ritorna così al caso sub c, definita «efficacia relativa»).

Elementi che influenzano l'efficacia

L'efficacia può dipendere da molteplici fattori, tra cui ad esempio:

- ❑ le condizioni iniziali della popolazione *destinataria del servizio*;
- ❑ le capacità professionali e le caratteristiche di coloro che erogano materialmente i servizi (qualità delle *risorse*, «input»);
- ❑ le modalità di allestimento del servizio (il «*processo*»)
- ❑ le *caratteristiche generali dell'azienda* che eroga il servizio: organizzazione, procedure utilizzate, risorse disponibili...(qualità dei processi manageriali di gestione)

Un sistema di controllo che intenda supportare il processo di creazione di valore per i destinatari dei servizi, dovrebbe essere in grado di:

- monitorare le performance rispetto all'outcome;
- fornire informazioni sui punti di debolezza del sistema, sui quali si rende necessario intervenire con azioni correttive. Occorre disporre di informazioni sulle “cause degli scostamenti”.

Alla luce di quanto detto sopra, risulta intuitivo utilizzare gli indicatori di input, processo e output a tale scopo.

Indicatori “Actual vs. Actual”

		Actual			
		Costs	Inputs	Outputs	Outcomes
Actual	Costs		1	2	4
	Inputs			3	5
	Outputs				6
	Outcomes				

1. Costs/Inputs: economy (economicità nei processi di acquisizione delle risorse)
2. Costs/Outputs: costo medio dei servizi erogati
3. Inputs/Outputs: efficienza tecnica
4. Costs/Outcomes: Value for Money
5. Inputs/Outcomes: indicatore utile per valutare la riallocazione delle risorse
6. Outputs/Outcomes: efficiency (efficacia esterna)

Indicatori “Actual vs. Intended”

		Intended			
		Costs	Inputs	Outputs	Outcomes
Actual	Costs	7			
	Inputs		8		
	Outputs			9	
	Outcomes				10

Ratios che esprimono il grado di raggiungimento degli obiettivi a diversi livelli (accountability). Rappresentano la base di partenza per l'analisi degli scostamenti e la valutazione delle performance delle persone:

- Actual costs/Intended costs
- Actual inputs/Intended inputs
- Actual outputs/Intended outputs
- Actual outcomes/Intended outcomes

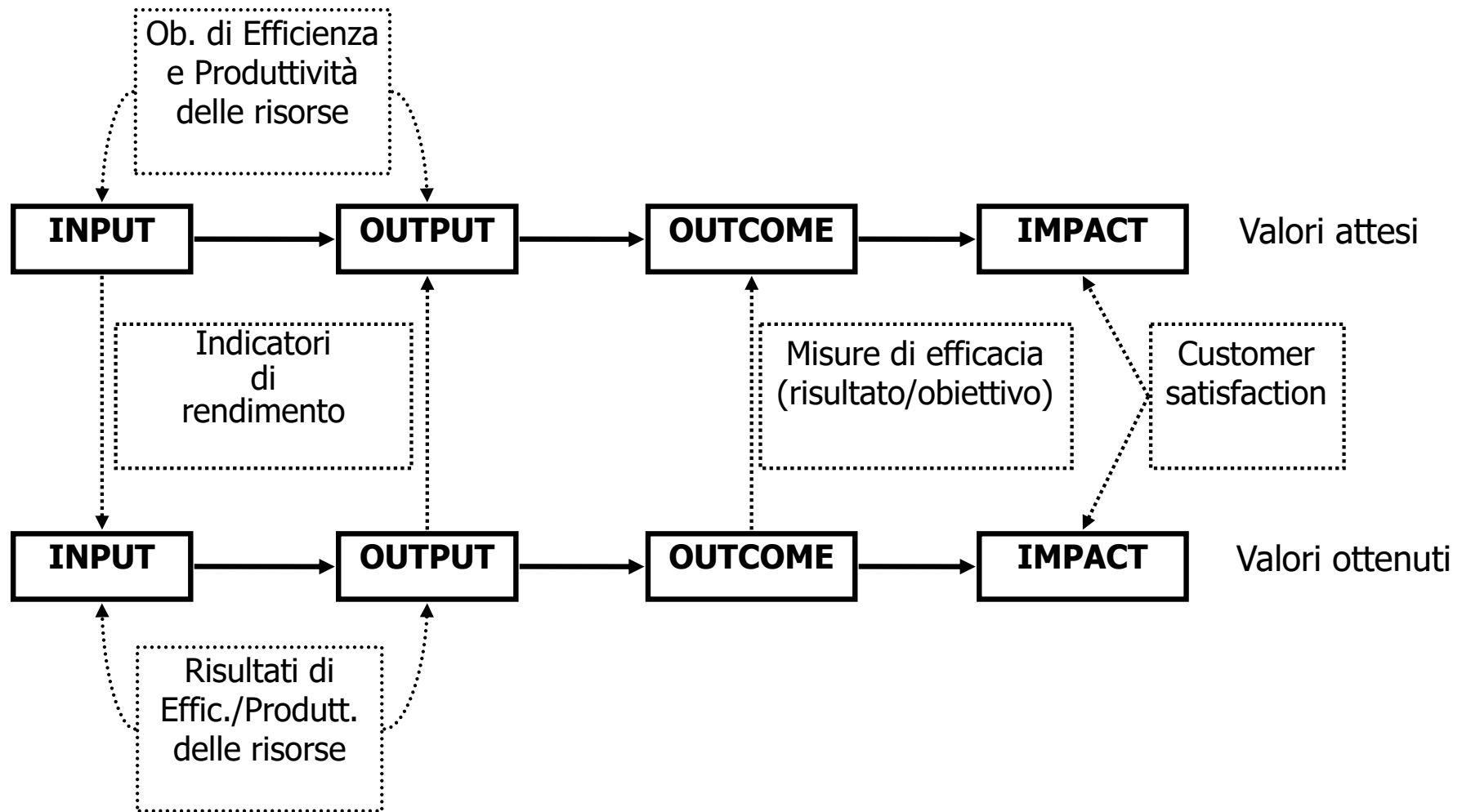
Indicatori “Intended vs. Intended”

		Intended			
		Costs	Inputs	Outputs	Outcomes
Intended	Costs		11	12	14
	Inputs			13	15
	Outputs				16
	Outcomes				

Indicatori utilizzati nella fase di programmazione: analisi delle politiche e delle azioni da avviare.

11. Costs/Inputs: costo delle risorse previsto (std)
12. Costs/Outputs: costo previsto dei servizi da erogare
13. Inputs/Outputs: programmazione delle risorse necessarie per allestire ed erogare i servizi
14. Costs/Outcome: costo previsto per ciascun risultato atteso dalle politiche
15. Inputs/Outcomes: programmazione delle risorse necessarie per ottenere un determinato effetto sulla collettività
16. Outputs/Outcomes: efficacia esterna prevista per le azioni intraprese

Quadro di sintesi



Alcune indicazioni conclusive sulla scelta degli indicatori

1. Cosa stiamo misurando? Input, output, outcome (iniziali, intermedi, finali...), impact...
 2. Gli indicatori forniscono misure di obiettivi collegati (allineati) tra loro e in grado di comunicare la strategia dell'ente?
 3. Le misure di performance adottate sono oggettive o soggettive? Complete o incomplete? Controllabili o non controllabili?
 4. Se un obiettivo è troppo ampio per poter essere espresso con un unico indicatore, è necessario “spezzarlo” in più sub-obiettivi
 5. Gli indicatori possono esprimere uno “stato” (es. % di laureati che trova lavoro entro un anno dalla laurea) o un trend (es.: incremento del 3% del numero di matricole): i secondi riflettono meglio l'idea della stima del valore creato in termini di “miglioramento continuo”
-