

Vincenzo Tedesco

***Performance, valutazione e procedimenti amministrativi  
nelle Università***

*La performance non è un'illusionistica copia della realtà, né la sua imitazione. Non è una serie di convenzioni accettate come un gioco di ruolo, recitato in una separata realtà teatrale. L'attore non recita, non imita, o pretende. Egli è sé stesso. (Jerzy Grotowski)*

1. LA VALUTAZIONE E IL SISTEMA DELLA PERFORMANCE  
NEL SETTORE PUBBLICO. INQUADRAMENTO GENERALE

L'attività di valutazione si è molto sviluppata negli ultimi decenni, in particolare all'estero e recentemente anche in Italia, ed è divenuta uno strumento irrinunciabile del management dei programmi, delle politiche di intervento in campo economico e sociale e delle attività in genere delle amministrazioni pubbliche, in particolare di quelle che producono servizi di pubblica utilità alla persona.

È interessante chiedersi quale sarebbe stata la posizione di un giurista, cinquanta anni fa, di fronte al problema della valutazione dell'azione amministrativa. Probabilmente, avrebbe sostenuto che la valutazione è svolta, di regola, dal giudice, il quale ha come parametro la legge. La risposta appare oggi diversa perché, nel frattempo, si sono sviluppati servizi la cui erogazione è divenuta compito dei pubblici poteri o che hanno assunto dimensioni diverse dalle funzioni tradizionali. Inoltre, sono mutate le attese degli utenti e, rispetto a questi servizi, non vi sono più quei metri di giudizio sui quali si poteva fiduciosamente contare<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sabino CASSESE, *La valutazione dell'azione amministrativa*, in Federico MATTEUCCI – Anna Rita PECCHI, *L'efficacia dei servizi pubblici*, Franco Angeli, Milano 1990, p. 57.

L’emanazione del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, e delle relative circolari di attuazione, ha proiettato, tra l’altro, questi concetti verso tutte le amministrazioni pubbliche e quindi anche verso le Università.

Nel più generale processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, il D.Lgs. 150/2009 (c.d. Riforma Brunetta) richiede un netto passo in avanti nella capacità di *accountability* del settore pubblico. Non tanto – e non solo – per quanto riguarda la legittimità dell’impiego delle risorse, ma soprattutto in relazione ad un loro utilizzo efficace ed efficiente nel perseguimento del “fine istituzionale” (*mission* specifica dell’ente). Un moderno concetto di *accountability* non può non dar conto alla collettività del corretto utilizzo delle risorse, della produzione di risultati e della coerenza degli stessi con la missione istituzionale. Deve anche dar conto ai vertici gestionali dei risultati raggiunti. Deve dar conto agli altri attori del sistema pubblico del contributo offerto alla produzione dei risultati complessivi.

La stessa può qualificarsi **interna** quando supporta le decisioni di allocazione ed impiego delle risorse con riferimento alle scelte operate dal management nonché quello di individuare e definire spazi di autonomia e di responsabilizzazione sui risultati. Può qualificarsi **esterna** quando ha come scopo quello di supportare il controllo sociale della collettività sulle decisioni di allocazione ed impiego delle risorse, sul livello di raggiungimento dei risultati economici e non ed infine sulla loro coerenza rispetto alla missione istituzionale<sup>2</sup>.

Molto spesso la legislazione dei primi anni novanta ha fallito laddove ha enunciato principi senza poi indicare strumenti efficaci e forme di accompagnamento alla riforma o, laddove, pur indicando strumenti validi, non ha tenuto conto delle necessarie interconnessioni e relazioni tra gli strumenti. In questo senso, non si può introdurre una disciplina sui controlli interni senza tener conto che questi sistemi, per funzionare correttamente, devono essere integrati con i processi e i sistemi di trasparenza e rendicontazione esterna, accompagnarsi a un ripensamento dei sistemi di programmazione e tener anche conto del necessario raccordo con i sistemi di rilevazione, etc.

Sotto questo profilo, all’ottica tipica del giurista si può efficacemente affiancare la prospettiva dell’economista aziendale. Negli studi di economia aziendale, infatti, si parla di “visione sistemica” per indicare la necessità di integrare tutte le operazioni attuate per realizzare gli obiettivi dell’organizzazione o, in altri termini, per

---

2 Michele DA CAPRILE, Simone KOVATZ, Vincenzo TEDESCO, *Venere allo specchio. Valutazione, Accountability e Organizzazione nelle Università*, ETS Libri, pp. 36 e ss.

affermare che l'organizzazione, la gestione, la misurazione e il controllo non devono essere tra loro scollegati, ma strettamente uniti in un rapporto di causa-effetto. In realtà, gli atti normativi intervenuti a riformare la pubblica amministrazione italiana hanno spesso disciplinato singoli aspetti, strumenti e processi (per esempio i controlli, la dirigenza, l'organizzazione, i sistemi contabili etc.) creando un quadro spesso frammentato e, in alcuni casi, contraddittorio.

Le PPAA, e in particolare le Università, sono caratterizzate per loro natura da alcune criticità. I fattori rilevanti possono essere così sintetizzati (Rennie, Di Filippo 2006):

- l'assenza di mercato, che non consente né un confronto con dei concorrenti né la misura di un unico risultato di sintesi (come potrebbe essere il profitto per le imprese private);
- i beni e servizi prodotti sono molto eterogenei tra le diverse PPAA e spesso difficili da quantificare (per esempio: la formulazione delle politiche pubbliche, o l'attuazione degli interventi di regolazione), perciò risulta non facile individuare misure significative di quantità e qualità per le attività amministrative; si pensi per un attimo alla questione del Finanziamento Ordinario negli Atenei;
- agiscono nell'ambito dei problemi collettivi, sui quali incidono anche numerosi altri fattori, e diventa complicato attribuire direttamente all'attività pubblica i cambiamenti economici e sociali avvenuti;
- i risultati dell'attività pubblica richiedono spesso periodi lunghi per verificarsi, ciò complica la misurazione della *performance* in tempi utili per i processi decisionali e gestionali;
- le PPAA hanno rapporti molteplici con la collettività costituita da utenti dei servizi pubblici, contribuenti e cittadini. Di conseguenza ci sono responsabilità ed obiettivi molteplici rispetto ai diversi interessi (es.: tutelare un buon utilizzo delle risorse pubbliche per i contribuenti, assicurare l'erogazione del migliore livello e qualità dei servizi possibile per gli utenti, e garantire la trasparenza e l'*accountability* democratica per i cittadini). Questo implica anche una continua attività di *trade-off* tra le diverse esigenze che complicano la definizione degli elementi qualificanti della *performance* in quanto essi possono variare in base ai valori degli *stakeholder*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Irene PASQUALOTTO Tesi di laurea, Università di Padova, *Il performance management nelle pubbliche amministrazioni*, A.A. 2011/2012, pp. 9 e ss.

La riforma Brunetta si è innestata sulla novella introdotta dalla legge Gelmini, rubricata Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario (G.U. n. 10 del 14.01.2011 Suppl. ord. n. 11, con entrata in vigore il 29.01.2011) e successive modifiche.

L'art. 2 della predetta legge prevede che le Università adeguino i propri statuti in materia di organizzazione e di strutture di governo di ateneo secondo principi di semplificazione, efficienza, efficacia, trasparenza dell'attività amministrativa ed accessibilità delle informazioni. Inoltre l'art. 2, comma 1, lettera r, della legge medesima attribuisce ai Nuclei di Valutazione, in accordo con l'attività dell'ANVUR, le funzioni di cui all'art. 14 del D.Lgs. 150/2009 «relative alle procedure di valutazione delle strutture e del personale, al fine di promuovere nelle Università, in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, il merito ed il miglioramento della *performance* organizzativa e individuale».

Tra i punti di contatto della legge 240/2010 e del D.Lgs. 150/2009 si possono enucleare:

- il ciclo della *performance* che ricalca il meccanismo della programmazione triennale introdotta dalla legge 43/2005 e successive modifiche;
- le disposizioni che regolano composizione e funzioni degli organi di governo si basano sul ciclo della *performance*;
- tra le funzioni del Nucleo di Valutazione (art.2, comma 1 lett. r): «promuovere il merito e il miglioramento della *performance* organizzativa e individuale».

Si ricorda che solo recentemente, con la delibera 20 luglio 2015, n. 103<sup>4</sup>, il Consiglio Direttivo dell'ANVUR ha approvato in via definitiva le Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della *Performance* delle università statali e degli enti pubblici di ricerca italiani. In particolare le nuove Linee Guida:

- nel ribadire il forte ancoraggio tra *performance* e missioni istituzionali, invitano le amministrazioni a mettere in evidenza eventuali sovrapposizioni di diversi documenti strategici e i risvolti negativi che da esse dipendono (paragrafo 4);
- in merito all'armonizzazione con la programmazione economico-finanziaria, fanno esplicito riferimento alla necessità di descrivere nel Piano Integrato effetti e prospettive per il miglioramento dell'efficienza economica (par. 4);
- chiariscono le ragioni per cui è importante non tralasciare il tema della valutazione della *performance* individuale (par. 5.5);

---

4 <http://www.anvur.org/attachments/article/833/Linee%20Guida%20Atenei.pdf>.

- rinforzano l'importanza di esplicitare la sinergia, reale e potenziale, tra la componente accademica e quella amministrativa anche nelle strutture decentrate (par. 6);
- introducono la richiesta della descrizione di un *assessment* iniziale in funzione della pianificazione e della valutazione della gestione della *performance* orientata al miglioramento (*change management* – par. 6.3);
- argomentano in maniera più compiuta la scelta di considerare il 2016 un anno sperimentale per una selezione più accurata di indicatori comuni per il *benchmarking* (par. 7.2);
- introducono un esplicito riferimento all'esigenza di dotarsi di un sistema informativo di supporto al processo di misurazione e valutazione della *performance* (par. 7.2);
- estendono l'integrazione con la normativa su trasparenza e anticorruzione alla Relazione sulla *Performance*, seppur nei limiti dovuti a un disallineamento temporale più accentuato rispetto al Piano Integrato (par. 9);
- completano la descrizione degli attori del sistema di valutazione affiancando il ruolo fondamentale dalle amministrazioni alle funzioni valutative svolte da ANVUR e dai Nuclei-OIV (par. 10);
- aggiungono riferimenti specifici all'attività di valutazione dei Nuclei-OIV (descrizione della struttura tecnica permanente di supporto, proposte di modelli di validazione della Relazione sulla *Performance* – par. 11).

Il concetto di *valore pubblico* ispira l'idea di una *performance* strettamente collegata al «soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi», come esplicitato nell'art 3 del D.Lgs. 150/2009. In questo senso la *performance* non è solo quello che l'organizzazione fa, ma l'utilità di ciò che fa incontrando i bisogni esterni (Mastrogiuseppe, Petrelli 2010).

I tre elementi che compongono il “triangolo strategico” nella creazione di valore pubblico di una amministrazione sono stati individuati dallo studioso Moore (2003, si veda in Rennie, Di Filippo 2006) come:

- la legittimazione e supporto all'azione pubblica, da parte dei clienti/cittadini/utenti e delle diverse tipologie di *stakeholder* interni ed esterni, che mettono a disposizione risorse finanziarie, consenso e sostegno;
- il valore prodotto nei confronti del sistema socioeconomico di riferimento, che si materializza nella produzione di risultati oggettivamente validi per gli *stakeholder*;

- la capacità operativa delle stesse amministrazioni pubbliche, che deriva dalla coerenza tra risorse destinate alle politiche pubbliche e obiettivi istituzionali.

Quest'ottica implica una nuova concezione del ruolo delle amministrazioni pubbliche che consiste nel porre una maggiore attenzione a forme di cooperazione e partenariato anche con soggetti privati. Di conseguenza, la *performance* pubblica riguarda anche lo svolgimento efficace del ruolo di governo e coordinamento di reti complesse di attori che deve essere supportato da nuovi strumenti in grado di favorire maggiori e migliori informazioni all'esterno (Rennie, Di Filippo 2006). Si pensi a questo proposito ai molti corsi di studio attivati in collaborazione con enti pubblici e privati.

A tale scopo, la misurazione della *performance* viene attuata proprio per enfatizzare l'orientamento ai risultati e, in particolare, per porre formale attenzione sulla capacità delle azioni pubbliche di rispondere efficacemente ai problemi dei cittadini<sup>5</sup>.

## 2. PERFORMANCE E PROCESSI

Valutazioni e giudizi con riferimento a persone, istituzioni, processi e risultati costituiscono un'attività che è sempre stata ed è tuttora svolta in qualsiasi società, anche se con modalità informali e, a volte, molto soggettive<sup>6</sup>.

Il meccanismo di valutazione è sviluppato per evidenziare che cosa un soggetto all'interno dell'organizzazione faccia o meglio per capire il suo contributo in termini di qualità della prestazione. Sotto il profilo del linguaggio e dei concetti, il D.Lgs. 150/2009 introduce un termine nuovo per la nostra tradizione giuridica: si tratta della parola "*performance*". L'impiego di tale concetto si spiega per due ragioni: per il suo significato e per la sua utilizzabilità. Ma come si qualifica la *performance*?

La *performance* è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che una entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica) apporta attraverso la propria azione al

---

<sup>5</sup> PASQUALOTTO, *Il performance management*, op. cit.

<sup>6</sup> AA.VV., *Measuring Quality, Outcomes and Cost of Care Using Large Databases*, «Annals of Internal Medicine», vol. 127, 8 (1996).

raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita<sup>7</sup>.

Un'altra possibile definizione è quella di: azioni manifeste e oggettivabili di un soggetto (singolo o équipe) come espressione concreta e misurabile attraverso appositi indicatori delle abilità dello stesso. In ambito organizzativo le *performance* riguardano la risposta a precisi mandati e ad ambiti di lavoro riconosciuti in funzione della realizzazione del servizio/prodotto per soddisfare esigenze e aspettative di cittadini e imprese (innovazione) e allocare le risorse razionalmente (efficacia ed efficienza). Si parla a questo proposito di *performance* dell'organizzazione che si affianca alla *performance* individuale<sup>8</sup>.

La *performance* organizzativa è uno dei due ambiti in cui veniamo valutati, e si compone di due fattori:

- i risultati della struttura in cui lavori (ad esempio: ufficio stipendi e previdenza, ufficio rette scolastiche)
- i risultati della struttura di livello superiore (ad esempio: settore Personale, settore Relazioni esterne, settore Edilizia).

Nel caso di un direttore, invece, la struttura di livello superiore è l'Amministrazione nel suo complesso).

Questa soluzione fa sì che direttori/posizioni equiparate, posizioni organizzative e alte professionalità collaborino senza concentrarsi solo sui propri obiettivi, ma in una logica di miglioramento collettivo. Ad esempio, la posizione organizzativa di un ufficio stipendi e previdenza, infatti, non lavora solo per realizzare gli obiettivi del suo servizio, ma anche per migliorare la qualità e i risultati di tutto il settore Personale.

Per le posizioni organizzative e le alte professionalità, quindi, il peso dei due fattori sulla valutazione è elevato, dato che si tratta di profili che hanno strumenti concreti per migliorare l'efficienza della propria struttura e della struttura di livello superiore. Al contrario, per i collaboratori di categoria B, C e D senza responsabilità di coordinamento, il peso del fattore della struttura in cui svolgono le attività è contenuto, mentre quello della struttura di livello superiore addirittura è ridotto o quasi nullo. In questo ambito ad esempio dovrebbe essere orientato ogni sistema di valutazione di un ente pubblico. Le *performance* sono il campo privilegiato

---

<sup>7</sup> Luciano HINNA, Fabio MONTEDURO, *Impresa e Stato*, p. 41.

<sup>8</sup> Legge 7 agosto 2012, n. 135 (pubblicata sulla GU 14 agosto 2012, n. 189 – Supplemento Ordinario n. 173 di conversione del decreto legge 6 luglio 2012 (c.d. spending review) art. 5, comma 11 e ss.

dell'intervento formativo: il loro miglioramento può riguardare la sostanza oppure le modalità concrete di esecuzione (forma, metodo, relazione, etc.)<sup>9</sup>.

In altre parole, la *performance* può essere definita come qualcosa che un'organizzazione fa (ad esempio i processi) o qualcosa che un'organizzazione realizza (ad esempio l'*outcome*).

Non è solamente ciò che un'azienda/ente fa, ma anche il modo in cui è stata compiuta una certa azione, ovvero il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici. Essendo l'azienda/ente un sistema finalizzato, ne consegue l'esigenza di monitorare e valutare la *performance*. Essa è composta da tre anime, interdipendenti fra loro: *organizzazione, processi e personale*. Sono i tre aspetti che devono essere gestiti correttamente per tenere sotto controllo la *performance*, perché nessuna attività può essere svolta correttamente se non si conoscono gli obiettivi dei processi che ne costituiscono la ragione organizzativa ed in quanto il perseguimento degli obiettivi dell'organizzazione avverrà solo se vi saranno adeguati processi e coerenti mansioni lavorative.

Misurare la *performance* significa fissare degli obiettivi (per ciascuna di queste dimensioni), stabilire delle grandezze, cioè degli indicatori che siano specchio fedele degli stessi e rilevare sistematicamente (ad intervalli di tempo definiti) il valore degli indicatori. In pratica stiamo parlando di un metodo di gestione delle risorse umane. Il cuore di tale concetto è costituito dalla concatenazione logica del ciclo bisogni-obiettivi-azioni-risultati-effetti. L'esistenza di questa concatenazione logica è la preconditione per misurare, valutare e comunicare le *performance*. Infatti, se questa catena è "spezzata", il contributo che un individuo (o unità organizzativa, o organizzazione) apporta attraverso la sua azione rimane privo di ogni senso e utilità.

Questa è anche la ragione per la quale assimilare il concetto di *performance* a quello di prestazione, produttività, rendimento o il risultato è limitativo. La *performance individuale* dovrebbe tendere all'equità sociale e alla democrazia intesa come miglioramento del clima interno e a coltivare i talenti: produttività e innovazione.

Il governo dei processi non si impara dai modelli di autovalutazione e valutazione. Non serve ripetere l'autovalutazione se non si studiano e si sperimentano le tematiche e le tecniche organizzative legate al governo dei processi. *Qualità dei processi non vuole solo dire qualità dei prodotti dei processi*. Vuole anche dire riduzione dei costi e dei tempi e flessibilità dell'organizzazione.

Già la direttiva del 19 dicembre 2006 del Dipartimento della Funzione Pubblica intendeva richiamare l'attenzione delle amministrazioni sulla qualità e sul miglioramento continuo. A tal fine indicava, come strumento fondamentale, il ricorso

---

9 DA CAPRILE, KOVATZ, TEDESCO, *Venere allo specchio...*, op., cit.



a sistemi di autovalutazione della prestazione e della qualità organizzativa, quale punto di partenza obbligato dei percorsi di miglioramento continuo. Per compiere l'autovalutazione erano disponibili diversi strumenti ampiamente sperimentati e riconosciuti; tra questi la direttiva individuava ad esempio nel CAF (*Common Assessment Framework*) il più adatto all'introduzione dell'autovalutazione e della cultura della qualità nelle amministrazioni italiane.

L'attività di valutazione formalizzata, basata su approcci più sistematici (Rossi, Freedman e Lipsey, 1999), si è invece sviluppata soltanto negli ultimi decenni e ciò si deve in gran parte, almeno in Italia, alle molte leggi e norme che la impongono, per l'analisi e la verifica dei risultati conseguiti, ma soprattutto per la verifica dei programmi e degli interventi innovativi e delle attività correntemente svolte dalle strutture della pubblica amministrazione e, in particolare, di quelle che producono servizi di pubblica utilità alla persona. Essa è perciò divenuta un'attività strategica, uno strumento irrinunciabile:

- di sostegno, scientifico, dei processi decisionali per compiere le scelte più adeguate e per razionalizzare i programmi e le azioni;
- per la verifica, *ex-ante*, in itinere, conclusiva ed *ex-post*, della effettiva realizzazione degli obiettivi programmati con gli interventi e le attività, in termini di quantità, costi, efficienza, efficacia, qualità dei processi e dei prodotti e di impatto dei programmi attuati per innescare così un loro continuo miglioramento;
- per assicurare, quindi, una funzione di garanzia nei riguardi degli utenti, degli investimenti effettuati e della società nel suo complesso.

Sono molte le definizioni della valutazione attribuite, in relazione ai vari punti di vista e, soprattutto, anche all'oggetto della stessa. Comunque (Bernardi e Tripodi, 1981; Rossi, Freedman e Lipsey, 1999; Martini, 1999; Reborà, 1999), per valutazione si può intendere, in termini generali, «*un'attività di studio e di analisi dei "risultati" potenziali o effettivi di un programma (o progetto), di una politica di intervento o di specifiche attività, che si conclude con un atto o documento, più o meno formale, contenente un giudizio di rispondenza o meno dei risultati rispetto ad obiettivi o standard determinati a priori e l'indicazione degli eventuali cambiamenti nel programma, etc., che si ritengono opportune*».

In base alla definizione proposta, è chiaro che la valutazione:

- è necessariamente collegata alle attività di programmazione e di conoscenza mediante l'utilizzo degli strumenti di programmazione e controllo che ogni ente dovrebbe possedere;

- esplica una funzione di “apprendimento” (anche nei casi in cui viene svolta a fini di controllo), che supera la semplice misurazione o descrizione dei fenomeni per individuare i fattori ed i meccanismi che influenzano i risultati;
- ha, in ogni caso, la caratteristica di una attività di ricerca, in misura maggiore o minore, in relazione ai fini che si pone;
- ha quale obiettivo principale quello di aiutare, “accompagnare”, le decisioni e non soltanto quello di stabilire “sanzioni”, pur comportando un “giudizio”;
- implica l’individuazione ed il suggerimento di eventuali azioni di *feedback* sui processi decisionali per modificare, se necessario, ciò che non risulta valido (gli obiettivi, la pianificazione delle attività, etc.), in modo da generare una capacità di risposta rapida all’evoluzione del contesto e, quindi, di adattamento alle condizioni future<sup>10</sup>.

È evidente che un’attività di valutazione assume connotazioni diversificate dal punto di vista operativo e delle specifiche metodologie da impiegare a seconda della natura (oggetto) e del livello (macro o micro) dei programmi, dei processi decisionali e delle attività cui fa riferimento e, quindi, del grado di maggiore o minore generalità del problema affrontato, della criticità del contenuto decisionale e del livello dei soggetti istituzionali che intervengono nella eventuale catena delle scelte e delle decisioni. Presenta, inoltre, connotazioni diverse con riferimento al momento in cui è svolta: prima di iniziare le attività (*ex-ante*), in corso di realizzazione (*in itinere*), a conclusione dei programmi (conclusiva), quando si vedono i frutti delle attività implementate (*ex-post*).

Tuttavia, si può dire, in generale, che l’iter metodologico di una valutazione sistemica implica, normalmente, esplorare in progressione e con successivi approfondimenti le seguenti aree: la situazione di contesto, le risorse e le caratteristiche di *input*, le caratteristiche di processo le caratteristiche reali di prodotto (*output* o *outcome*). Inoltre, sulla base delle esperienze svolte, si può dire che la valutazione si attua secondo un processo che è sostanzialmente standardizzato, nel senso che prevede più o meno sempre gli stessi tipi di fasi, attività o azioni che comunque occorre svolgere:

- definizione dell’oggetto della valutazione (progetto, programma, intervento, etc.);
- descrizione degli obiettivi della valutazione, stabiliti *ex-ante*;
- definizione dei criteri, dei parametri e degli indicatori per la valutazione;

---

10 DA CAPRILE, KOVATZ, TEDESCO, *Venere allo specchio...*, op. cit.

- definizione delle procedure e metodologie da seguire;
- raccolta dei dati e della documentazione (sistema informativo);
- analisi dei dati, delle informazioni e dei parametri al fine di esprimere i richiesti giudizi (valutazioni);
- predisposizione della valutazione del progetto, attività, etc., con l’indicazione delle eventuali necessarie azioni (retroazioni) a seguito del risultato della valutazione.

Inoltre l’attività di valutazione, per essere efficiente ed efficace, deve avere almeno alcune caratteristiche. *In primis*, al fine di definire in modo operativo le fasi del suo processo, la valutazione deve essere strettamente collegata al processo di programmazione (e di controllo) dell’intervento e /o di svolgimento delle attività, ai diversi livelli nei quali si strutturano i processi decisionali (siano essi relativi a decisioni strategiche e di indirizzo o di intervento, ovvero riguardanti le scelte relative agli aspetti gestionali dell’azione amministrativa necessaria per consentire l’implementazione degli obiettivi assegnati).

Il *Piano integrato* previsto dall’ANVUR sembra orientato in questo senso. In secondo luogo, è necessario definire *a priori* e comunicare come si svolge il processo di valutazione, che deve essere trasparente, in modo che tutti i soggetti interessati ne siano a conoscenza e così i vari “attori” si comportino in modo coerente. In terzo luogo, occorre disporre di adeguate informazioni quantitative e qualitative, costituite, quando è il caso, in un apposito e pertinente sistema informativo-statistico per la gestione e per la valutazione; non vi è alcun dubbio infatti che per programmare e valutare obbiettivamente occorre prima “misurare” e quindi avere adeguate misure delle variabili di interesse e poi costruire gli opportuni indicatori quantitativi e qualitativi.

Infine, è fondamentale che siano previsti, definendoli *a priori*, gli “effetti-azioni” continui dei risultati della valutazione. La valutazione non è soltanto misurazione, anche se questo è un passo indispensabile; perciò se si vuole dare credibilità e validità alle valutazioni, è indispensabile che le metodologie impiegate nel processo di valutazione indichino i punti deboli e i punti di forza delle attività svolte ed abbiano (caratteristica tipica del metodo CAF nel valutare la *performance* organizzativa), quando necessario, una sorta di *feed-back loops* sui processi decisionali influenzando le successive decisioni ai diversi livelli di responsabilità.

Ciò significa che, in alcuni casi, i risultati della valutazione dovrebbero incidere, con “effetti-azioni”, sui vari stadi del processo di programmazione richiedendo una revisione delle procedure e delle modalità operative, e/o del budget, e/o delle

iniziative, e/o dei programmi, e/o delle strategie e degli obiettivi e delle norme riguardanti le diverse politiche pubbliche.

Nel campo dei servizi destinati alla persona, la valutazione può e deve riguardare sia progetti e piani di medio-lungo periodo, sia programmi specifici o innovativi, sia attività correnti o di routine e, nel loro ambito, sia processi che risultati e ciò ai vari livelli decisionali. Con riguardo al settore universitario, è facile fare esempi concreti relativi all'attivazione di nuovi corsi di studio o nuove facoltà o nuove sedi universitarie; al controllo della validità dei corsi esistenti; alle necessità di decongestionare i corsi, facoltà e atenei sovraffollati; all'allocazione delle risorse tra università e, al loro interno, tra scuole/dipartimenti, e così via.

Abbiamo invece difficoltà nell'individuare esempi riguardanti la valutazione della macchina organizzativa e degli assetti più utili in un sistema universitario in continuo cambiamento. In ogni caso gli obiettivi generali della valutazione non possono prescindere da un'analisi che si rivolga verso:

- l'adeguatezza delle risorse e delle strutture, la corretta gestione delle risorse (in termini di costi e rendimenti), l'efficienza, l'efficacia e la qualità della attività formativa, della ricerca e la soddisfazione degli utenti di ciascuna unità organizzativa (corsi di studio, facoltà, dipartimenti, amministrazione centrale, etc.);
- le comparazioni tra le diverse unità, sia all'interno di ciascuna università (anche per evitare duplicazioni, dispersioni, migliorare il livello di efficienza) che a livello del sistema universitario, in termini di caratteristiche, *performance* e qualità.

Per quanto riguarda i criteri, gli indicatori, le procedure e le metodologie di valutazione, è evidente che essi dipendono dal caso specifico che viene affrontato e dal settore di attività preso in considerazione. In generale, è opportuno ricordare che spesso, nell'ambito delle attività delle unità organizzative preposte ai servizi alla persona, si ha una molteplicità di *input*, *output* e risultati e anche di possibili indicatori, e che gli approcci metodologici da impiegare sono piuttosto diversificati.

Inoltre, si deve tener presente che:

- frequentemente le varie unità del sistema hanno propri processi decisionali, cioè che vi sono livelli decisionali distinti con differenti responsabilità, e che la valutazione può e deve quindi essere fatta ai vari livelli;
- che, in alcuni casi, le altre strutture sono necessariamente organizzate e/o aggregate in successivi raggruppamenti o livelli gerarchici; dei livelli decisionali e di questa struttura gerarchica occorre tener conto nel disegno della ricerca e nella scelta delle metodologie per compiere la valutazione.

### 3. LA VALUTAZIONE NELLE UNIVERSITÀ. PROCESSI E AMBITI DI AZIONE

L'importanza della misurazione in ambito pubblico, e in particolare nelle università, è anche accresciuta dalla particolare missione istituzionale che caratterizza le realtà appartenenti al settore. La funzione di soddisfacimento di bisogni individuali e collettivi e di promozione del benessere sociale ed economico della comunità servita, la molteplicità di interessi che gravitano intorno alle pubbliche amministrazioni, la cui tutela implica un adeguato livello di conoscenza, rendono la misurazione delle *performance* fattore indispensabile.

Questa esigenza di *accountability* e, per converso, la possibilità di svolgere efficacemente il ruolo di cittadino nell'esercizio dei propri diritti, impongono la progettazione di sistemi di misurazione e valutazione delle *performance* solidi dal punto di vista concettuale, condivisi e chiari nel funzionamento. In pratica, quanto più difficile, controversa e non curata è la misurazione dei risultati, tanto più l'organizzazione acquisisce autonomia e autorevolezza rispetto al suo ambiente di riferimento e quindi ai destinatari della sua azione.

Minori, conseguentemente, saranno le possibilità di controllo da parte della collettività e tanto più alto sarà il rischio che i criteri di scelta, le decisioni, gli orientamenti tengano conto, come la realtà attuale ci dimostra, di particolarismi, o di interessi la cui considerazione esula dal modello istituzionale di riferimento. La misurazione delle *performance* nelle pubbliche amministrazioni è ulteriormente complicata dalle peculiarità istituzionali che caratterizzano il contesto di riferimento.

Se pensiamo alle università diventa rilevante l'eterogeneità dell'attività svolta e delle modalità di esercizio delle prestazioni, che rendono difficile misurare il valore creato attraverso misure di sintesi condivise. A questa difficoltà, si aggiunge quella di individuare in modo stabile le relazioni esistenti tra attività svolta e *outcome* ottenuti, data la molteplicità di variabili incidenti e la confusione esistente nei ruoli.

L'eterogeneità dell'attività svolta implica, ovviamente, diversità nei processi operativi che sovrintendono alla loro realizzazione, nella tipologia e nelle modalità di impiego dei fattori produttivi, nelle implicazioni organizzative e, conseguentemente, nelle modalità di misurazione e valutazione delle *performance*. In particolare, riferendoci a quest'ultimo aspetto, diverse sono le variabili critiche che caratterizzano le attività effettuate e quindi, laddove vi siano situazioni in cui alcune di esse vengano svolte nello stesso contesto, l'approccio non può essere uniforme ed indifferenziato.

Per fare riferimento all'ambito universitario, si potrebbe pensare a come valutare l'organizzazione della parte amministrativa. Da una parte quest'attività è individuata dalle norme, dall'altra segue le esigenze di flessibilità e operatività, imposte anche dalla situazione generale del paese Italia. Occorre definire bene l'ambito di riferimento delle analisi, cioè identificare uno schema che mostri tutti gli attori e i fattori (anche quelli di dispersione e di disturbo) che influenzano il fenomeno e fornire una chiara definizione degli obiettivi rispetto ai quali definire, misurare e verificare i risultati che interessa ottenere.

Per identificare una misura di *output* espressiva ed attendibile si deve pertanto specificare progressivamente l'ambito di osservazione, fino a che le attività svolte non manifestino un livello di omogeneità tale da consentire di rappresentare le prestazioni effettuate con una misura comune.

È possibile cioè verificare, che esistono difficoltà di individuazione e quantificazione dell'*output* anche prendendo in considerazione parti di un'amministrazione universitaria come, ad esempio, il settore affari generali e legali, politiche sociali, o ancora il dipartimento, perché anche a questo livello è piuttosto difficoltoso quantificare validamente, seppur solamente dal punto di vista fisico, l'*output* prodotto, perché molteplici sono le aree di operatività da cui si ottengono risultati differenti come si vedrà più avanti ad esempio nell'analisi dei processi di un laboratorio collocato in più dipartimenti. Conviene forse scendere ulteriormente nel dettaglio, fino a che l'espressione dei risultati dell'attività svolta non assuma connotati sufficientemente rappresentativi.

Alcuni elementi qualificanti la *performance* sono evidenziati nella figura 1.

Sotto l'aspetto politico-istituzionale, l'attività svolta si concretizza nella capacità di ottenere il consenso e le attese dei cittadini, traducendole in programmi, successivamente trasposti in azioni ed indirizzi concreti. Quando l'amministrazione recepisce le attese, le aspirazioni, le esigenze della cittadinanza e concretizza i suoi obiettivi, incarna ciò che Reborà definisce «rendimento istituzionale» (figura 2).

In questo quadro pur non escludendo, comunque, l'utilizzo di informazioni di carattere economico-finanziario, il controllo basato sulla misurazione delle *performance* sposta la visuale, dal costo, ai fattori che condizionano il funzionamento del processo. Esso, quindi, “comporta soprattutto una rottura dell'assunto secondo il quale il costo è sempre in grado di misurare correttamente il consumo delle risorse ed è quindi un valido parametro di misurazione dell'attività dei responsabili delle diverse fasi del processo produttivo”<sup>11</sup>. Diventa essenziale individuare quali siano

---

11 Maria BERGAMIN-BARBATO, Paolo COLLINI, *Gli sviluppi negli studi di management accounting*, «Sistema impresa», 8 (1993).



FIGURA 1 – La performance

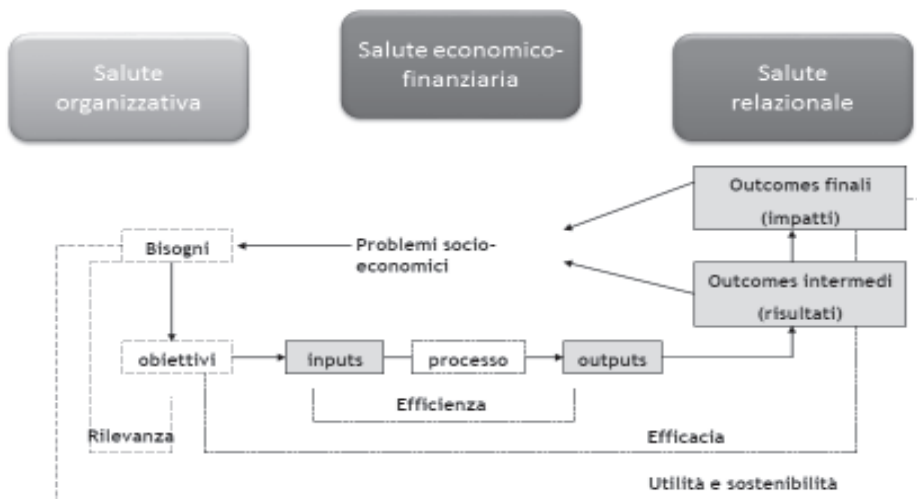


FIGURA 2 – Ampiezza della performance  
(tratto da: Pollitt C., Bouckaert G., *La Riforma del Management Pubblico*)

i fattori critici per la creazione del valore, come qualità, tempi, soddisfazione del cliente, che devono essere coerenti con la strategia, le competenze distintive, le politiche aziendali e la dimensione pubblica. Si impone pertanto l'elaborazione di un sistema di indicatori di *performance* espressi in termini fisico-tecnici in grado di:

- evidenziare le cause e non i sintomi degli andamenti;
- offrire informazioni tempestive e non ritardate degli accadimenti;
- elaborare un quadro della situazione rivolto al futuro anziché al passato (*trend*);
- sviluppare il collegamento tra scelte strategiche ed operative.

L'inserimento di questo strumento nell'ambito della gestione per attività e processi, impone la determinazione prioritaria delle misure e degli obiettivi di *performance* del processo in cui le attività devono essere inserite e poi le *performance* di queste ultime, poiché è il loro coordinamento che assume carattere prioritario, che potrebbero portare a non ottimizzare il processo. Un sistema di misurazione delle *performance* aziendali<sup>12</sup> nei suoi vari approcci si propone come integrazione delle tecniche di calcolo dei costi e di gestione delle attività al fine di:

- avvicinare la strategia alle azioni da compiere nel breve termine;
- fornire supporti utili per la gestione ai vari livelli dell'organizzazione;
- offrire agli operatori un quadro sintetico, esaustivo ed altamente comunicativo dell'orientamento da seguire (figura 3);
- la *performance* quindi ha natura multidisciplinare attiene all'analisi degli input, dell'attività, dei comportamenti, delle conoscenze e delle competenze, della quantità e della qualità degli output e degli impatti (outcomes) [ampiezza della *performance*];
- è riferibile all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità (*performance* organizzativa) e ai singoli dipendenti (*performance* individuale) [profondità della *performance*];
- riguarda più ambiti in relazione alla *performance* organizzativa (l'attuazione dei piani e dei programmi, la soddisfazione dei bisogni della collettività, la soddisfazione dei cittadini/clienti, la modernizzazione e il miglioramento dell'organizzazione e delle competenze professionali, il miglioramento delle relazioni con gli *stakeholder*, l'efficienza, l'efficacia e le pari opportunità) e individuale (raggiungimento degli obiettivi individuali e collettivi, contributi offerti, competenze, comportamenti).

---

<sup>12</sup> Elio BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Milano, Egea, 2005.



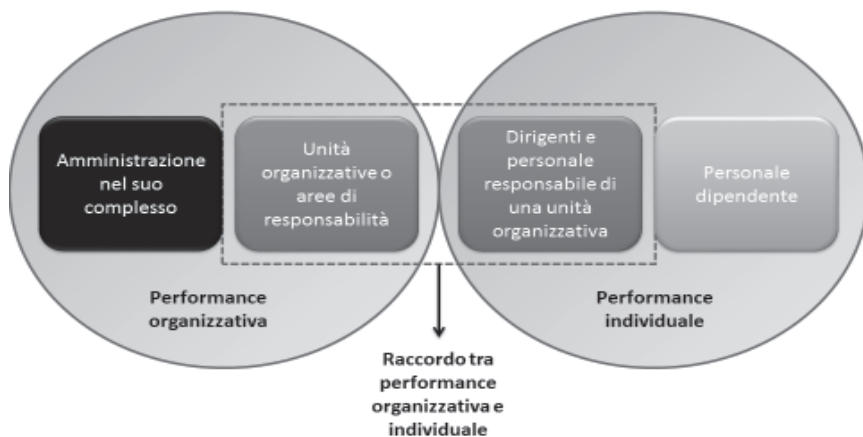


FIGURA 3 – Profondità della *performance*

Se dovessimo soffermarci sugli ambiti della *performance organizzativa* ci troveremo di fronte a:

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

Se si guarda un metodo di misurazione della *performance* organizzativa la c.d. *Balanced scorecard* - BSC è possibile ad esempio attivare quattro nuovi processi aziendali: il primo si riferisce alla traduzione della *vision* aziendale in termini operativi, per supportare chi deve intraprendere le azioni a livello operativo (si pensi ai nuovi adempimenti che sono posti a carico delle Università); il secondo processo è la comunicazione della strategia a tutta l'organizzazione, evidenziando i legami tra questa e gli obiettivi individuali; il terzo processo è quello concernente la pianificazione aziendale che, con l'utilizzo della *Balanced scorecard*, può essere meglio coordinata ed allineata con gli obiettivi strategici; l'ultimo processo è volto ad incrementare la capacità di apprendimento strategico e cioè la possibilità di modificare le strategie sulla base dei risultati ottenuti.

Questa impostazione, attenta ai *processi interni*, svolge, anche per le amministrazioni pubbliche, la stessa funzione di quella originale, permettendo anzi, di porre l'attenzione ad un aspetto, l'*ottica trasversale della gestione*, che assume per il settore pubblico un'importanza particolare a causa della naturale presenza di processi interni, conosciuta dal punto di vista operativo, ma sulla quale è stata rivolta scarsa attenzione ai fini di un suo miglioramento dal punto di vista gestionale ed organizzativo.

Si può dire che la scarsa attenzione ai processi interni e quindi all'analisi dei procedimenti amministrativi è uno degli indici di poca efficienza delle pubbliche amministrazioni e delle università<sup>13</sup> (figura 4).

La delibera 89/2010 della CIVIT<sup>14</sup> (Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche) indica tra i modelli per la definizione del sistema di valutazione negli enti pubblici sia il CAF che il BSC evidenziando nel contempo le differenze<sup>15</sup>.

---

13 DA CAPRILE, KOVATZ, TEDESCO, *Venere allo specchio...*, op. cit.

14 [http://www.civit.it/?page\\_id=2](http://www.civit.it/?page_id=2).

15 Tra i sistemi di valutazione la delibera si occupa anche del *performance prism* che parte dal presupposto che è necessaria una diversa valutazione delle *performance* a seconda del livello gerarchico. Si individuano, così, quattro livelli organizzativi caratterizzati da elementi da valutare tra loro distinti: il livello dei processi all'interno delle funzioni, il livello dei processi inter-funzionali, il livello delle aree d'affari ed il livello *corporate*. Lo strumento individua due filoni comunicazionali: uno consistente nella comunicazione degli obiettivi che parte dal vertice e si diffonde verso i livelli più bassi dell'organizzazione e l'altro, che si muove in senso contrario. Nell'utilizzo dei vari indicatori si parte da informazioni molto dettagliate e specifiche ai livelli più bassi della gerarchia, per arrivare ai livelli più alti attraverso un processo di sintesi e di ricomposizione dei vari indicatori. In tale modello le informazioni hanno una diversa frequenza di rilevazione e diffusione; nel caso, infatti, del livello delle attività operative queste saranno molto frequenti, relative ad aspetti operativi ed esclusivamente di natura quantitativa. Con il procedere verso l'alto di questa struttura, le informazioni diventano più articolate, più complesse ma, al tempo stesso, più sintetiche; non si tratterà più, solamente, di

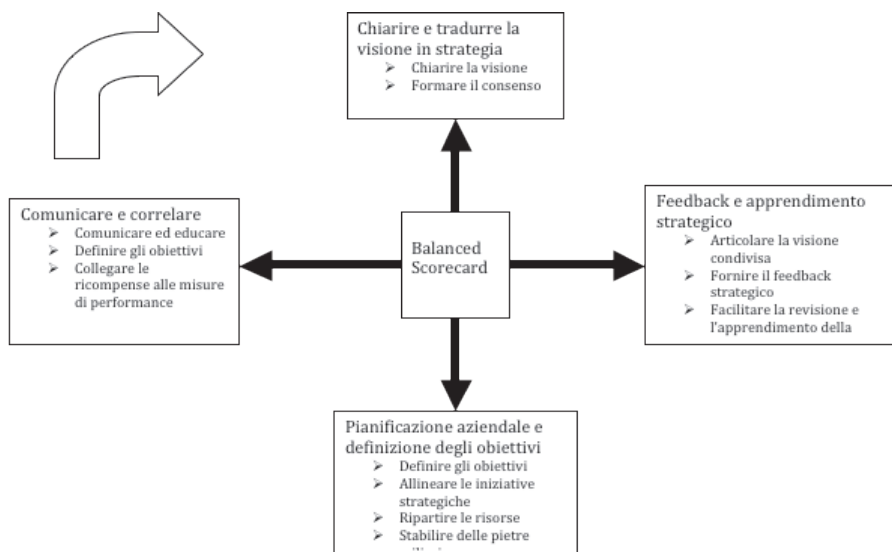


FIGURA 4 – *Balanced Scorecard*  
(da Kaplan, Norton, *Balanced Scorecard*, ISEDI)

Nella stessa delibera si evidenzia come la caratteristica principale del BSC risiede nello sviluppo della strategia, che precede l'identificazione degli indicatori: la BSC si fonda su un paradigma basato sulle risorse. A differenza del BSC, che come si è visto è un sistema di misurazione strategico, il CAF è uno strumento di gestione della qualità e si fonda sul principio che risultati eccellenti per i diversi *stakeholder* si ottengono attraverso una *leadership* che guidi politiche e strategie, nonché attraverso un'efficace gestione di personale, *partnership*, risorse e processi<sup>16</sup>.

un insieme di dati, bensì di informazioni articolate e ragionate, anche non necessariamente quantitative. Si pensi, ad esempio, all'aspetto della soddisfazione della clientela/utenza: l'analisi di questo aspetto fondamentale della *performance* di un'organizzazione parte dalla considerazione di elementi quantitativi; ciò si traduce poi in un indicatore più sintetico di soddisfazione della clientela/utenza. È un esempio tipico di come i tanti indicatori rappresentativi del concetto di qualità si vengano poi a tradurre e ad aggregare in un semplice numero, una percentuale: la quota di mercato dell'impresa. Il modello del *performance pyramid* individua due grandi filoni di analisi; quello dei processi interni aziendali, che può essere rappresentato dal lato destro della piramide delle *performance*, e quello dei processi esterni, rappresentato invece dalla sezione sinistra della piramide. Nel primo ambito si prendono in considerazione prevalentemente gli aspetti relativi all'attività interna dell'impresa e, in qualche misura, alle attività più facilmente gestibili e controllabili da parte dell'azienda; la seconda sezione si riferisce, piuttosto, all'interrelazione tra l'azienda e l'ambiente esterno.

<sup>16</sup> <http://www.civit.it/wp-content/uploads/Delibera-n.89.20101.pdf>



FIGURE 5, 6 – Il problema della valutazione delle *performance*

In ogni caso in genere alcuni fattori produttivi, in particolare i primi, sono *controllabili* altri invece sono non controllabili. Per ciascun fattore controllabile il “produttore” potrebbe, in teoria, decidere il livello e la combinazione dei livelli dei differenti fattori, ed è evidente che differenti decisioni possono condurre a differenti risultati. Ad esempio ci sono fattori come gli interventi normativi non preventivabili (si pensi ai limiti delle assunzioni degli ultimi provvedimenti governativi) che intervengono sui fattori c.d. produttivi per accelerare o ritardare alcune decisioni.

Le figure 5 e 6 riportano il rapporto tra obiettivi, risorse e risultati che rappresenta il vero problema per un’adeguata valutazione della *performance*.

#### 4. PROCESSI, VALUTAZIONE E INDICATORI

Se si pensa ad esempio al processo di reclutamento del personale, l’*output* finale è costituito dai soggetti reclutati (personale tecnico-amministrativo o docente-ricercatore) che hanno specifiche caratteristiche qualitative (sesso, profilo professionale, ruolo, procedure diverse, etc.) e hanno riflessi sul mondo esterno. Infine, il modello, focalizza l’attenzione sul cliente e quindi il “disegno” del processo che abbiamo preso in esame cioè quello del reclutamento deve, come in tutti casi, tener conto delle esigenze del mercato e delle aspettative degli *stakeholder*.

È comunque importante ricordare che l’enfasi deve essere posta non soltanto sugli utenti finali e sulla rilevanza del “prodotto” per la loro soddisfazione, ma anche sulla rilevanza del servizio offerto per gli utenti, diciamo “intermedi”, cioè della collettività nel suo complesso. Le operazioni di validazione e valutazione consentiranno di analizzare le *performance* del processo e, con il *feedback* che proviene dagli utenti (anche attraverso la misura della loro soddisfazione), forniranno l’*input* e la spinta per una continua revisione e miglioramento del processo di reclutamento (ad esempio, implementando o modificando le attività di pubblicazione dei bandi, modificando gli orari di ricevimento dell’unità organizzativa, rivedendo il contenuto di alcuni bandi, o, addirittura, valutando l’opportunità di modificare il processo, etc.).

Con riferimento a questa semplice descrizione del processo generico di reclutamento, l’attività di valutazione, sia interna sia esterna secondo i casi, può riguardare vari aspetti e “giudizi” che possono così essere sintetizzati (senza voler essere esaustivi):

- l’accreditamento delle strutture dell’unità che organizza il processo di reclutamento (in termini di disponibilità di risorse, organizzazione, etc.);
- la qualità del processo di reclutamento effettivamente attivato;
- il controllo *in itinere* della qualità del processo;
- la qualità dell’insegnamento impartito nei singoli corsi di insegnamento (nel caso di reclutamento di personale docente e ricercatore);
- l’efficienza, anno per anno e finale, del processo;
- l’efficacia, in termini di soddisfazione degli utenti, sia interni che esterni, in particolare nei riguardi del mercato del lavoro.

Per valutare, tuttavia, diventa indispensabile agire sull’individuazione di indicatori di riferimento. Ad esempio, non vi è dubbio che per misurare l’efficienza di un ateneo si possano utilizzare indicatori che fanno riferimento all’*output* (numero di pratiche) e all’*input* (numero di domande in una particolare procedura), ma anche a ciò che avviene all’interno del processo produttivo, dove come *output* intermedi si possono considerare le relazioni tra le varie unità organizzative e così via. Così per quanto riguarda la c.d. “efficacia”, se si fa riferimento all’efficacia “interna”, essa si può considerare sia dal punto di vista dei colleghi, misurando il grado di soddisfazione, l’entusiasmo rispetto a determinati risultati conseguiti grazie ai servizi offerti e agli obiettivi assegnati, sia secondo il punto di vista dell’unità di produzione, misurando il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati in termini di numero e di caratteristiche qualitative.

Se invece si fa riferimento all’efficacia “esterna” del reclutamento, questa va misurata rispetto al mercato del lavoro, alle politiche generali relative alla programmazione del personale, alla corretta definizione dei fabbisogni evidenziati in relazione ad un’analisi delle posizioni scoperte nei vari settori della ricerca, della didattica e dell’organizzazione. Gli indicatori diretti o indiretti del successo (o se si vuole dell’*outcome*) possono riguardare il fatto di rispettare o meno la tempistica di una procedura di selezione, il tempo di ingresso nel mercato del lavoro, cioè l’arco temporale tra il momento del conseguimento del titolo di studio e il momento dell’occupazione (primo lavoro) e la possibilità per l’individuo di essere collocato all’interno dell’organizzazione in una posizione confacente alla professionalità ma, *in primis*, alla potenzialità del soggetto<sup>17</sup>.

Tutti questi indicatori, e altri che si possono costruire, sono certamente molto utili per le valutazioni, ma si deve tener presente che se si usano per fare analisi

---

17 DA CAPRILE, KOVATZ, TEDESCO, *Venere allo specchio...*, op. cit.

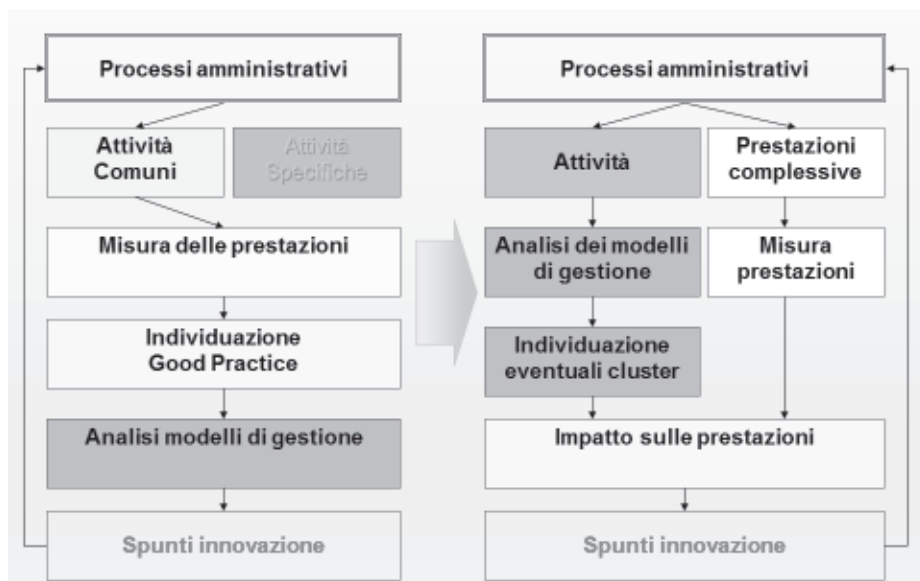


FIGURA 7 – Il nuovo modello di riferimento

interpretative dei comportamenti e/o dei risultati occorre aver ben chiari i legami che le variabili (e gli indicatori) hanno con gli altri fenomeni, predisponendo anche in questo caso uno specifico schema delle relazioni, ad esempio con altri processi che possono influenzare quello principale.

Si arriva quindi ad avere un nuovo modello di riferimento, rappresentato in figura 7.

In una logica di organizzazione si tratta di verificare se nelle amministrazioni pubbliche gli indicatori tipici della misurazione del valore economico siano sufficienti a configurare sinteticamente gli andamenti, valutandone poi il peso relativo mediante l'analisi degli indicatori economici, finanziari, competitivi, tecnici, sociali che si ritengono rappresentativi degli aspetti sostanziali della gestione. In questo senso, si può essere d'accordo con alcuni studiosi, quando sostengono che le grandezze economico-finanziarie di misura delle *performance*, anche quando siano formulate in modo da tenere almeno indirettamente conto dell'interesse delle varie categorie di *stakeholder*, escludono inevitabilmente talune parti dell'interesse generale.

Sarebbe vana pretesa ricercare misure di *performance* idonee ad esprimere adeguatamente in sé stesse tutti gli aspetti sociali, gli aspetti etici, etc., che pure sono

momenti rilevanti della vita delle organizzazioni, e talvolta costituiscono condizioni e limiti essenziali. Le iniziative strategiche sono costituite dai progetti e dalle azioni che dovranno concretamente essere resi operativi per realizzare quanto previsto nelle aree di *performance* ritenute fondamentali e sono tra loro collegate mediante una *strategy map*. La definizione dei rapporti di causa-effetto che legano le diverse azioni costituisce una fase cruciale nella progettazione della *balanced scorecard* perché identifica e chiarifica il percorso da seguire, tra le molteplici variabili, e perseguire il piano ipotizzato.

Pertanto è utilizzabile anche nelle amministrazioni pubbliche il concetto secondo cui la base di riferimento per l'elaborazione delle misure di *performance* è costituita dall'orientamento strategico seguito e, conseguentemente, dall'individuazione dai fattori critici di successo e quindi dalla (o dalle), variabili-chiave che ne rappresentano l'andamento. Viene progressivamente in luce la necessità di bilanciare l'efficacia e l'efficienza nelle due prospettive temporali di breve e di lungo periodo.

Nella realtà anche le università si devono dotare di piani strategici che già contengano tutti gli elementi e in particolare gli obiettivi da raggiungere in vista poi della successiva maturazione<sup>18</sup>.

Le misure di *performance* svolgono una funzione strumentale dal punto di vista informativo e di responsabilizzazione del personale dell'ente pubblico. L'individuazione e la misurazione delle *performance* non possono essere considerate uno scopo in sé, ma devono essere inserite nel più vasto e complesso processo manageriale di programmazione e controllo altrimenti, in assenza di altre considerazioni, la misurazione finisce per provocare solo un costo e rimane un mero esercizio di stile.

Determinare la *performance* nelle amministrazioni pubbliche è utile se permette di assumere decisioni responsabili, cioè se stimola e favorisce il "governo economico e responsabile", anche se ciò non garantisce sul come le decisioni verranno assunte. Le misure di *performance* costituiscono quindi *output* del processo di pianificazione e programmazione, perché identificano e qualificano gli obiettivi, così da poterne valutare il raggiungimento. Diventano poi, oggetto di studio in fase di *reporting*, essendo gli elementi sui quali si incentra l'analisi per indirizzare le azioni di miglioramento, rappresentando fattori di raccordo tra l'aspetto statico e dinamico del sistema di controllo in un'ottica di gestione delle attività per processi.

Gli aspetti da considerare nel reporting secondo Monteduro<sup>19</sup> sono evidenziati in figura 8.

18 DA CAPRILE, KOVATZ, TEDESCO, *Venere allo specchio...*, op. cit.

19 Fabio MONTEDURO, *Misurare per decidere*, Rubettino, 2006, p. 59.



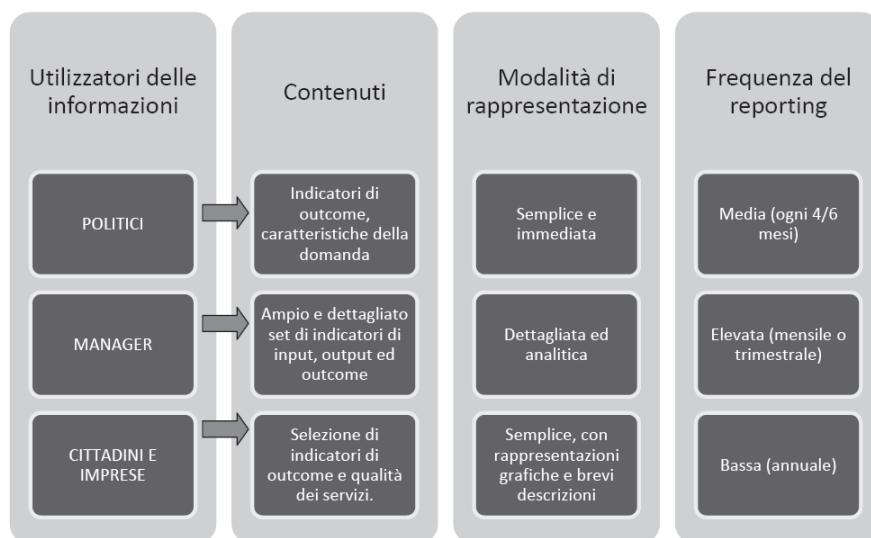


FIGURA 7 – Gli aspetti da considerare nel reporting secondo Monteduro

La misurazione della *performance* deve essere progettata e realizzata in funzione del suo utilizzo, poiché accadono situazioni in cui è spesso determinata dalla disponibilità dei dati, che non in funzione degli obiettivi da conseguire e rispetto ai quali il management va responsabilizzato. In questo modo si corre il rischio di astrarre artificialmente la determinazione della *performance* dal processo manageriale.

L'impostazione del sistema di misurazione delle *performance* dovrebbe tener conto della situazione descritta, sia a proposito del tipo di indicatori che è opportuno individuare, sia a livello delle prestazioni generali che ci si attende dai vari soggetti. La definizione degli indicatori da tenere sotto controllo dovrà considerare le variabili strategiche (puntualità, correttezza, completezza, efficienza, rapidità, etc.) per la creazione di valore nell'ottenimento di un particolare servizio, sulla base dell'individuazione dei fattori critici di successo. Pur potendo, per ogni servizio, monitorare tutte le variabili possibili, reputiamo debba essere data priorità a quelle che sono ritenute decisive ai fini dei processi di programmazione, realizzazione e di controllo.

Circa le prestazioni attese, si dovrà innanzitutto progettare il livello delle *performance* che l'ente intende ottenere nella produzione del servizio complessivo. È sulla base di questa determinazione che verranno impostate coerentemente le *performance* delle attività intermedie coinvolte. Il loro standard trova, infatti, ri-

ferimento in quello del servizio complessivo, essendo da quest'ultimo che prende avvio la definizione del contributo atteso dalle attività intermedie, osservabili quindi in un'ottica funzionale.

## 5. CONCLUSIONI. UNO SGUARDO AL PROCESSO

La maggior parte delle organizzazioni che si concentrano sull'analisi di processo, non compiono prima di tutto una analisi sistemica, completa, finalizzata a considerare i processi all'interno di un contesto più ampio. I collegamenti che fanno, nella maggior parte dei casi, sono alquanto limitati e non permettono di avere una realistica visione complessiva, mega o macro, orientata dai risultati complessivi che l'organizzazione desidera perseguire. L'analisi a livello di processo, per essere efficace e supportare veramente le opportunità identificate di miglioramento della *performance* dell'organizzazione, deve essere preceduta da una analisi preliminare dell'organizzazione a livello mega o macro.

Una *mega* o *macro* analisi dell'organizzazione può essere effettuata e condita efficacemente all'interno dell'organizzazione, quando il risultato può essere rappresentato in forma grafica o attraverso quella che chiamiamo Mappa delle Relazioni. La Mappa delle Relazioni mostra un'organizzazione nel contesto dei suoi clienti, dei fornitori, degli eventuali regolatori e, spesso, dei suoi "concorrenti", così come dei clienti dei propri clienti. Ciascuna entità esterna è "agganciata" all'organizzazione usando frecce etichettate con i prodotti e/o i servizi che ricevono da o forniscono alle altre entità rappresentate, come mostrato dall'esempio in figura. Per quanto riguarda l'organizzazione al suo interno, le funzioni sono rappresentate dai rettangoli collegati da frecce che connettono le funzioni tra loro e con le entità esterne.

Bisogna stabilire una comune ed obiettiva rappresentazione di come funziona l'organizzazione nel suo complesso nel servire e supportare con successo i propri clienti "esterni". Questa vista dell'organizzazione, fornisce un quadro ideale per stabilire, confermare e mantenere aggiornati obiettivi e misure a livello di funzione che siano realmente allineati con i risultati complessivi che l'organizzazione desidera conseguire. Senza questa vista, obiettivi importanti a livello di funzione o dipartimento, possono rimanere focalizzati su ciò che si è sempre misurato, ciò che è facile da misurare e/o su ciò che è più facilmente raggiungibile dalla funzione o dal dipartimento.

Si tratterebbe di una grande occasione persa per un miglioramento reale, prima ancora che continuo. Poiché tale rappresentazione mostra come funziona realmente l'organizzazione (comprese le interdipendenze essenziali), la visione delle relazioni permette all'analista di identificare le opportunità in modo oggettivo e completo, cosa che non è possibile a livello di processo e permette all'organizzazione di visualizzare continuamente tutte le funzioni interne ed i processi in relazione a clienti e fornitori, nel contesto di un mercato sempre più dinamico.

Se si inizia un'analisi dell'organizzazione a livello di processo, anche nel caso di un processo cross-funzionale, vi è il rischio che azioni e/o miglioramenti attivati in una parte dell'organizzazione (all'interno di un processo), possano in realtà inconsapevolmente mettere a rischio o ridurre le prestazioni altrove, e di conseguenza, avere un impatto potenzialmente negativo per l'organizzazione nel suo complesso.

Una barriera davvero significativa al miglioramento continuo ha a che fare con il modo in cui vengono sviluppati la maggior parte dei flussi o delle mappe di processo. Cioè, la maggior parte di essi descrive una sequenza di azioni o attività: cosa fanno gli addetti coinvolti nel processo. In questo modo, anche la più brillante, efficace ed aggiornata descrizione del processo, praticamente consoliderà il modo corrente di operare e potrà scoraggiare un cambiamento o un miglioramento continuo. Inoltre, se qualcosa cambia, ad esempio con l'introduzione un nuovo strumento, il processo dovrà essere riscritto. Pertanto, flussi di processo basati sulle attività non sono aperti al miglioramento continuo e certamente non lo incoraggiano né tantomeno lo supportano. Se, d'altro canto, si sviluppano flussi di processo come sequenze di realizzazioni, di risultati o di ciò che le persone portano a compimento, si avrà uno strumento che:

- supporta facilmente la misurazione e la gestione,
- rimane utile ed attuale per un tempo molto lungo, (perché anche quando le attività, gli strumenti e / o tecniche cambiano, le realizzazioni che supportano rimarranno le stesse), e
- rimane realmente aperto e facilita il miglioramento continuo.

Nonostante ciò esistono alcune problematiche che rallentano il meccanismo di valutazione:

- basso *commitment* politico e amministrativo;
- scarse competenze e conoscenze basso *commitment* politico e amministrativo;
- scarse competenze e conoscenze sul *performance management*;
- mancanza di sistemi informativi per le decisioni;

- esigenza di maggiore efficacia degli strumenti impostati (piani) e minore carico adempimentali;
- autoreferenzialità;
- sovraccarico di scadenze;
- scarsa utilità di una *performance* organizzativa riferita alla sola componente tecnico-amministrativa, al netto cioè delle missioni istituzionali di università ed enti e necessità di guardare anche alla componente docente;
- debole o inesistente legame tra *performance* organizzativa e individuale;
- necessità di recuperare una logica di programmazione complessiva;
- difficoltà di applicazione delle procedure ANAC alla realtà specifica di università ed enti di ricerca;
- differenze rilevanti nella capacità di recepire gli obblighi di legge tra realtà di dimensioni diverse;
- potenziamento del Piano Integrato previsto dall'ANVUR.

Ha ragione quindi Victor Turner quando ricorda come «Il termine *performance* deriva dall'antico francese *parfournir* che significa letteralmente *fornire completamente o esaurientemente*. *To perform* significa quindi produrre qualcosa, portare a compimento qualcosa, o *eseguire* un dramma, un ordine o un progetto. Ma secondo me nel corso della 'esecuzione' si può generare qualcosa di nuovo. La *performance* trasforma sé stessa. [...] Le regole possono 'incorniciarla', ma il 'flusso' dell'azione e dell'interazione entro questa cornice può portare ad intuizioni senza precedenti e anche generare simboli e significati nuovi, incorporabili in *performance* successive. È possibile che le cornici tradizionali vadano sostituite: nuove bottiglie per il vino nuovo»<sup>20</sup>.

Ecco forse quello a cui bisogna tendere.

---

20 <http://www.strano.net/bazzichelli/turner.htm>.