

Introduzione

I sistemi di misurazione, valutazione e comunicazione dei risultati di performance ricoprono un ruolo fondamentale all'interno delle aziende, poiché forniscono una base imprescindibile per il controllo e l'orientamento delle attività aziendali, oltre a rappresentare un fondamentale strumento di comunicazione e informazione nei confronti degli *stakeholders*. La dottrina economico-aziendale individua, infatti, la classe delle operazioni di rilevazione e informazione come una delle tre classi generali di operazioni aziendali, alle quali viene affidato il compito di raccogliere, elaborare i dati e le informazioni per favorire la conoscenza e supportare i processi decisionali. L'obiettivo di queste operazioni è di sostenere le decisioni manageriali e orientare le azioni verso il raggiungimento degli obiettivi strategici e la generazione di valore. Strettamente connessi ai sistemi informativi, da cui traggono gli elementi su cui si basano, assumono particolare rilievo i sistemi di autoregolazione per il governo aziendale, in particolare i sistemi di programmazione e controllo, tramite i quali si assegnano gli obiettivi, le risorse e si valutano i risultati. In questo contesto, emerge con forza l'importanza dei sistemi di controllo manageriale e della gestione del ciclo delle performance, ovvero della misurazione, valutazione e rendicontazione dei risultati e della qualità della gestione.

Anche con riferimento alle aziende pubbliche, nell'ultimo ventennio il controllo di gestione, così come gli strumenti di valutazione e di rendicontazione, sono stati introdotti con interpretazioni e potenzialità diverse, tanto rispetto al contesto privato quanto tra le diverse amministrazioni. Tuttavia, cresce la necessità di riaffermare la centralità dei concetti aziendali per sostenere un miglioramento complessivo nel governo dell'amministrazione pubblica. In questo quadro complesso, è importante riconoscere il ruolo centrale del performance management non solo per ottimizzare l'efficienza gestionale ma anche per favorire i processi di trasparenza, di confronto, di responsabilizzazione e di allineamento strategico con gli obiettivi pubblici, come equità, etica, legalità e la pluralità delle attese sociali.

Per garantire una ricaduta positiva dei sistemi di performance management nel settore pubblico, è necessario che sussistano precondizioni sia di carattere strumentale che operativo relative alle operazioni di rilevazione, nonché di natura culturale e valoriale che ne sostengano l'efficacia e la sostenibilità. Risulta quindi cruciale una

comprensione delle caratteristiche del settore, degli strumenti aziendali a disposizione e dei valori condivisi, per poi affrontare i diversi momenti che caratterizzano il performance management: la misurazione, la valutazione, e la rendicontazione dei risultati di performance.

Obiettivo del presente lavoro è di fornire una trattazione organica sul tema della misurazione e valutazione delle performance aziendali, con particolare attenzione alle realtà delle aziende pubbliche, fornendo metodi e strumenti utili per l'implementazione e l'uso del performance management a livello aziendale. Il contributo esplora le tendenze evolutive, le criticità e le opportunità che caratterizzano il disegno e l'implementazione dei sistemi di performance management a livello organizzativo per le pubbliche amministrazioni, considerate una specifica classe di aziende in cui tali dinamiche assumono rilievo per una serie di motivazioni, in particolare:

- la letteratura sul tema della gestione delle performance, almeno a livello nazionale, risulta meno ampia per quanto riguarda le aziende pubbliche rispetto a quelle private. Si tratta, infatti, di un ambito ancora in fase di evoluzione normativa, oggetto di numerosi interventi a partire dagli anni '90, che hanno interessato aspetti anche molto differenti tra loro, anche come conseguenza della diffusione dei principi di New Public Management. Tra i principali, si possono ricordare: la riforma introdotta con la L. n. 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, che ha sancito la separazione tra responsabilità politica, in capo agli eletti, e responsabilità gestionale, affidata alla dirigenza; l'introduzione di nuove regole sulla trasparenza amministrativa (rafforzata con la L. n. 241/1990), le innovazioni in materia di contabilità pubblica (D.Lgs. n. 77/1995 e ss.mm.ii., e il processo federalista), le evoluzioni nei sistemi dei controlli di gestione (D.Lgs. n. 286/1999 e ss.mm.ii); fino ad arrivare all'introduzione dei piani di performance (D.Lgs. n. 150/2009 e ss.mm.ii, e D.Lgs. n. 80/2021). In questo contesto dinamico, le riforme di ispirazione manageriale hanno frequentemente posto al centro dell'attenzione il tema della misurazione e valutazione delle performance, rendendolo un ambito di crescente interesse anche per le aziende pubbliche, in particolare negli anni più recenti;
- considerando sia le aziende private che quelle pubbliche, si riscontra una certa uniformità per quanto riguarda i temi di gestione, ovvero le modalità di svolgimento della gestione, le combinazioni e le varie operazioni aziendali. Diversamente le due classi di azienda differiscono sul piano del sistema delle decisioni: nelle aziende pubbliche la natura aziendale si combina con la natura istituzionale e politica, determinando una maggiore complessità nel funzionamento dell'amministrazione e nella distribuzione del potere decisionale. In tale contesto, la fase di rilevazione e di produzione dell'informazione, e quindi la misurazione e valutazione della performance, è guidata da criteri multidimensionali, mentre per l'impresa privata spesso sono sufficienti criteri di tipo unidimensionale e omogenei. Nel sistema di regole che guidano le scelte delle amministrazioni pubbliche

(e che si attua in un sistema di “non mercato”), la performance multidimensionale assume dunque un ruolo centrale, anche per limitare la discrezionalità del soggetto pubblico; diventa quindi fondamentale comprendere le esigenze, i fattori e i modelli che orientano la gestione delle performance nelle amministrazioni pubbliche¹. Infine, un’ulteriore differenza riguarda la diversa attenzione ai temi della trasparenza e dell’accountability che risultano particolarmente centrali per le amministrazioni pubbliche. Questi aspetti sono stati oggetto di crescente interesse, soprattutto con l’obiettivo di ridurre le asimmetrie informative tra decisori pubblici ed elettori, migliorando così la qualità delle decisioni e la fiducia nelle istituzioni.

Nel contributo, in particolare, vengono messe in evidenza alcune dinamiche attuali che stanno caratterizzando lo studio della gestione delle performance nelle aziende pubbliche, sinteticamente di seguito indicate.

- L’evoluzione del concetto di performance pubblica, inteso come concetto complesso che abbraccia la dimensione della creazione/distruzione del valore pubblico. Il contributo offre delle riflessioni circa le implicazioni relative ai momenti della misurazione, dell’attribuzione dei risultati e alla conseguente responsabilizzazione degli attori coinvolti.
- L’attento equilibrio tra gli aspetti razionali degli strumenti di performance e i rischi e i *bias* della misurazione, della valutazione e del *framing* della comunicazione dei risultati di performance aziendali. Il contributo pone in luce le possibili ricadute sui comportamenti organizzativi ed individuali e, ove supportato dalla letteratura, offre indicazioni per mitigare questi rischi.
- L’estensione della logica di performance aziendale alla dimensione interaziendale, con il superamento della logica di prodotto e l’introduzione di approcci di *performance governance*, che prevedono la valorizzazione delle interdipendenze in una visione di performance inter-organizzativa.
- Rinnovate opportunità riguardo le fonti e gli strumenti per la misurazione e analisi delle performance, con un ampliamento delle basi informative a disposizione o potenzialmente utili per aumentare il livello, la qualità, l’ampiezza e tempestività informativa, nonché degli strumenti e approcci analitici a supporto dei processi aziendali e decisionali (ad esempio, *business analytics e business intelligence*).

Questa trattazione intende offrire una visione ampia e critica del tema delle dinamiche in atto nella misurazione, valutazione e comunicazione delle performance, nonché delle prospettive di sviluppo e ricerca future e si avvale di esempi e

¹ Il termine performance è generalmente invariabile, sia usa sia al singolare che al plurale nella stessa forma. Nel presente contributo, si preferisce utilizzare il termine performance al plurale per enfatizzare la multidimensionalità del concetto e la pluralità dei sistemi di performance, rispetto ad un uso declinato al singolare.

applicazioni nel contesto delle aziende pubbliche, in particolare del settore sanitario. Quest'ultimo rappresenta un ambito di analisi particolarmente complesso e rilevante, sia per le implicazioni sui servizi e sulla salute pubblica, sia per le caratteristiche intrinseche legata alla misurazione del valore prodotto, laddove persiste una distanza tra *ouput* (servizi erogati) ed *outcome* (esiti di salute). Inoltre, la complessità è accentuata dalla natura dei processi oggetto di misurazione e valutazione, nonché dalla presenza di un'elevata autonomia professionale che deve essere opportunamente indirizzata per evitare di tradursi in forme di autoreferenzialità. Va ricordato, infine, come l'introduzione di strumenti di performance management rappresenta uno degli aspetti essenziali del processo di "aziendalizzazione" della gestione dei servizi sanitari, avviato nel nostro Paese a partire dagli anni '90 e dunque ben si presta per essere un esempio utile per illustrare alcune casistiche.

Nel dettaglio, il primo capitolo richiama le branche di studi che compongono l'economia aziendale: gestione, organizzazione e rilevazione, ponendo enfasi sulle caratteristiche dell'azienda come sistema di operazioni da considerare in maniera coordinata, secondo un assodato approccio dinamico. Il capitolo si sofferma sulle operazioni di rilevazione come classe di operazioni che, in maniera circolare, informano le operazioni di gestione e organizzazione, consentendo alle aziende di prendere decisioni e supportare i processi di pianificazione, programmazione e controllo, di fatto per ricordare come le operazioni di rilevazione sono alla base degli elementi distintivi dei sistemi informativi aziendali quali strumenti di conoscenza per il management e, quindi, con particolare attenzione alla contabilità direzionale. Strettamente collegati ai sistemi informativi, dai quali traggono gli elementi su cui si basano, vengono presentati i tratti distintivi dei sistemi di autoregolazione aziendale, tramite i quali si assegnano gli obiettivi, le risorse e si valutano i risultati. Il capitolo si conclude con brevi riflessioni sull'evoluzione del significato e degli approcci nella misurazione dei risultati aziendali, passando da una visione statica del patrimonio a una dinamica che considera la qualità della gestione e le performance in ottica multidimensionale, integrando indicatori non monetari e collegando l'ambiente esterno con l'operatività interna.

Il secondo capitolo analizza le caratteristiche delle aziende pubbliche in una descrizione a confronto con le aziende di produzione, concentrandosi sull'evoluzione dei sistemi di rilevazione, con l'introduzione della contabilità analitica e la redazione di documenti strategico-gestionali, come il piano della performance. Si discute di come, nell'evoluzione dei sistemi di pianificazione e controllo, la performance venga vista sempre più come un insieme di stime sul valore generato per la comunità, piuttosto che come semplici misure di efficienza, efficacia ed economicità. In questo quadro dinamico, la definizione della performance dell'azienda pubblica solleva questioni rilevanti anche di natura tecnica, tra cui la complessità nella definizione univoca di performance, la soggettività dei processi di misurazione, l'ambiguità delle aspettative, le relazioni incerte causa-effetto, le interdipendenze e la misurabilità. Nonostante queste difficoltà, la letteratura supporta il passaggio dal controllo burocratico al controllo manageriale basato su obiettivi, e quindi un utilizzo strategico-

gestionale dei sistemi di rilevazione, sebbene con criticità legate all'integrazione dei sistemi di controllo a cui le pubbliche amministrazioni sono soggette. Il capitolo si conclude con spunti dalla letteratura di *public management* su possibili usi e modalità di attivazione dei sistemi di performance nei processi manageriali che caratterizzano le aziende pubbliche.

Il terzo capitolo esplora il processo di misurazione delle performance, proponendo una disamina delle fasi che lo compongono: prioritizzazione, scomposizione, operazionalizzazione e costruzione degli indici. Vengono presentati i criteri prevalenti utilizzati nella selezione degli indicatori di performance per le amministrazioni pubbliche, accompagnati da una riflessione sulle criticità legate alla scelta delle misure, con suggerimenti pratici per limitare i rischi distorsivi legati alla misurazione. Il capitolo illustra le tipologie di indicatori, gli strumenti e i metodi di misurazione, offrendo anche un approfondimento sulle opportunità della tecnologia dell'informazione nei processi di misurazione e analisi dei dati; viene discusso un caso di ricerca nell'ambito del management sanitario, in cui si delineano i possibili usi del *process mining* applicato ai *big data* per valutazioni di efficienza dei processi delle aziende sanitarie.

Il quarto capitolo affronta il tema della valutazione della performance, evidenziando il ruolo centrale della definizione degli obiettivi, quale complesso processo che governa l'attivazione, la direzione, l'intensità e la persistenza della motivazione. Sono analizzate le condizioni necessarie per l'attivazione del *management-by-objective*, dedicando particolare attenzione alla pianificazione e formulazione degli obiettivi, al processo di valutazione e alle strategie di incentivazione. Il capitolo descrive le principali strategie di valutazione presenti nelle pubbliche amministrazioni: standard e target, valutazioni comparative (*benchmarking*) e si sofferma sui potenziali *bias* cognitivi associati alla valutazione che possono influire negativamente sui comportamenti organizzativi ed individuali, ostacolando l'efficacia dei sistemi di gestione per obiettivi. La valutazione nelle aziende pubbliche è oltremodo resa più complessa dalla presenza di obiettivi multipli, talvolta ambigui, dalla presenza di elevate interdipendenze che introducono problemi di attribuibilità dell'azione, e da valutazioni per output che non consentono di valorizzare pienamente il valore prodotto e il valore riconosciuto. A titolo esemplificativo, viene presentata un'esperienza significativa nell'ambito della valutazione della qualità dei servizi sanitari, volta a ridurre la visione per *silos* e a supportare una valutazione inter-organizzativa dell'erogazione dell'assistenza.

Il quinto capitolo tratta il tema della rendicontazione e dell'uso dei risultati di performance nelle amministrazioni pubbliche, considerando che la trasparenza, l'accessibilità dei dati e la tempestività di ritorno informativo sono caratteristiche essenziali dei sistemi di rendicontazione. Il capitolo si concentra sull'*accountability*, con un focus sull'importanza degli strumenti di rendicontazione integrata considerando le necessità crescenti di comunicare e informare sui risultati complessivi dell'azione pubblica, integrando la dimensione economica e quella sociale e, nel lungo periodo, la dimensione della sostenibilità. Per quanto riguarda

L'*accountability* esterna, si approfondisce il tema legato alla crescita nelle interazioni tra utenti/cittadini e pubblica amministrazione anche con riferimento alle opportunità digitali. L'*accountability*, quindi, non rimane solo una questione di trasparenza e rendicontazione, ma diventa un processo interattivo che favorisce la partecipazione attiva dei cittadini nel co-design dei servizi pubblici, promuovendo una relazione di fiducia e responsabilità reciproca tra amministrazione e comunità. Nella trattazione è sottolineata come la capacità informativa e l'efficacia della rappresentazione dei dati possano essere limitate da un pregiudizio nell'impostazione della comunicazione dei risultati, con effetti indesiderati sui comportamenti organizzativi e individuali, con ricadute sulla capacità d'utilizzo delle informazioni stesse. Il capitolo conclude con considerazioni sui meccanismi di diffusione interna dei risultati, e introduce la logica della devianza positiva che contrasta la tendenza a concentrarsi sui fallimenti, promuovendo invece l'apprendimento dai successi nella costruzione di percorsi di miglioramento. A titolo esemplificativo, viene riportata la letteratura più recente sull'applicazione dell'approccio del *Learning from Excellence* – basato su *learning forums* e *devianza positiva* – per la valutazione delle performance in sanità.

Questo volume è il risultato di un'attività di ricerca pluriennale condotta dall'autrice all'interno del Laboratorio Management e Sanità (MeS) dell'Istituto di Management della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, e che sta continuando presso il Dipartimento di Scienze Biomediche per la Salute dell'Università Statale di Milano.

Desidero ringraziare la prof.ssa Sabina Nuti per avermi introdotta allo studio del performance management nell'ambito della sanità e per il supporto e l'incoraggiamento ricevuti nel corso dell'intero periodo di ricerca presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Un sentito grazie anche alla prof.ssa Milena Vainieri per le numerose opportunità di crescita e arricchimento professionale. Sono grata al prof. Federico Lega per avermi permesso di dedicarmi a questo lavoro, offrendomi indicazioni e stimoli che hanno contribuito ad ampliare la trattazione. Doverosi i ringraziamenti al prof. Elio Borgonovi, per i preziosi consigli e le occasioni di riflessione offerte, che hanno stimolato e orientato lo sviluppo di questo lavoro.

Un ringraziamento sentito va a tutti i colleghi e le colleghe per i continui confronti e gli spunti ricevuti, che hanno un ruolo essenziale nell'affinamento delle mie conoscenze. Un particolare grazie va anche ai professionisti delle aziende sanitarie (dirigenti, amministratori e funzionari) che ho avuto la fortuna di incontrare trattandosi di esperti impegnati nell'interpretazione, adattamento e applicazione dei sistemi di rilevazione e controllo aziendali che hanno contribuito in modo significativo a dare maggiore concretezza e fondamento ad alcune delle intuizioni sviluppate in questo contributo.

Tali ringraziamenti non comportano, ovviamente, alcuna corresponsabilità per quanto esposto in questo lavoro.

Un grazie di cuore, infine, a Luca, Gio e Pitti che con tenacia mi hanno spinto a portare a termine questo lavoro, e a tutto il mio *entourage*, che mi ha sostenuta e sopportata durante questa avventura di scrittura.

FRANCESCA FERRÈ

Milano, marzo 2025

