



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

6

Quaderno

Le gestioni associate di Associazioni Intercomunali ed Unioni: un'applicazione di analisi di performance

Osservatorio regionale per la finanza locale

Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali
Servizio finanza locale
Udine - Via Sabbadini 31
telefono 0432 555 472
fax 0432 555 578 - 0432 555 143
e-mail finanza.locale@regione.fvg.it



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA



Le gestioni associate di Associazioni Intercomunali ed Unioni: un'applicazione di analisi di performance

Osservatorio regionale per la finanza locale

Clara Busana Banterle

Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche, Università di Trieste

clara.busana@econ.units.it

(con la collaborazione di Eliana Di Lullo)

Sommario

Premessa	p. 3
1. L'evoluzione 2006-2007 di Associazioni Intercomunali ed Unioni e l'introduzione dello schema di analisi	p. 4
1.1 L'evoluzione 2006-2007 di Associazioni Intercomunali ed Unioni per numerosità e per funzioni e subfunzioni attivate	p. 4
1.2 Perché ricorrere alla misurazione di performance	p. 7
2. La griglia di classificazione	p. 10
2.1 La classificazione degli obiettivi	p. 11
2.1.1 <i>La classificazione degli obiettivi organizzativi</i>	p. 12
2.1.2 <i>La classificazione degli obiettivi di qualità delle risorse</i>	p. 14
2.1.3 <i>La classificazione degli obiettivi di produttività</i>	p. 15
2.1.4 <i>La classificazione degli obiettivi di output</i>	p. 16
2.1.5 <i>La classificazione degli obiettivi di outcome</i>	p. 18
3. La classificazione degli indicatori di performance	p. 20
3.1 La classificazione in base alle modalità di quantificazione	p. 21
3.2 La classificazione in base alle caratteristiche	p. 22
4. Il raccordo obiettivi- indicatori di performance	p. 23
4.1 Aspetti organizzativi	p. 25
4.2 Qualità risorse	p. 26
4.3 Incremento di efficienza/ produttività	p. 27
4.4 Output	p. 31
4.5 Outcome	p. 37
Osservazioni conclusive	p. 39
Riferimenti bibliografici	p. 40
Appendice 1	
Allegato 1- Ricognizione forme associative 2006	
Allegato 2- Ricognizione forme associative 2007	
Allegato 3a- Aggregazione obiettivi per funzione ed ente	
Allegato 3b- Aggregazione obiettivi per funzione e classe	
Allegato 4- Classificazione indicatori di performance	
Appendice 2- Schede per forma associativa	

Premessa

L'obiettivo di questo lavoro è quello di esaminare in un 'ottica di analisi di performance le gestioni associate attivate dalle numerose Associazioni Intercomunali ed Unioni nell'ambito delle funzioni per cui è prevista la concessione di incentivazione regionale ai sensi della LR 9 gennaio 2006, n°1.

In altro contesto (Busana Banterle, Zaccarin, 2006) si è evidenziato come le nuove modalità di incentivazione modificassero in modo radicale la logica che presiedeva alla concessione dell'incentivazione dell'associazionismo, introducendo per la prima volta una connessione forte tra incentivo e contenuto dell'attività svolta in associazione.

In un successivo lavoro (Busana Banterle, 2007), partendo dal presupposto che ogni gestione associata fosse un *progetto* volto ad introdurre delle innovazioni nella gestione, si sottolineava l'opportunità che la raccolta delle informazioni fosse strutturata utilizzando le categorie ormai consolidate del *Project Management*, seppure in forma semplificata, suggerendo qualche modifica alla formulazione della documentazione richiesta dalla Regione ai fini dell'attribuzione degli incentivi ordinari, con particolare riferimento ai Modelli B- Scheda illustrativa delle gestioni associate e C- Scheda di verifica. Molti dei suggerimenti sono stati accolti dalla Direzione per le autonomie locali, rendendo in questo modo possibile il nostro lavoro ricognitivo, anche se, come si vedrà, qualche ulteriore passo potrebbe essere necessario.

L'esposizione di questo rapporto sarà quindi articolata in quattro sezioni.

Nella prima descriveremo succintamente l'evoluzione dell'associazionismo nel biennio 2006-2007 ed esporremo in termini generali la logica che presiede l'analisi di performance e lo specifico schema analitico da noi adottato.

Nella seconda sezione spiegheremo come sono state raccolte le informazioni fornite dalla modulistica esaminata (i modelli B per il 2007) e quali problemi sono derivati dalla formulazione stessa della modulistica. Nella stessa sezione mostreremo come, attraverso aggregazioni successive, sia possibile ridurre gli obiettivi segnalati da AI ed Unioni ad un numero trattabile, ma soprattutto come sia possibile classificarli in un ridotto numero di categorie.

Nella terza sezione esporremo la classificazione secondo diverse criteri applicata agli indicatori di performance: per modalità di quantificazione e per natura degli stessi.

Nella quarta sezione, infine, indicheremo una via praticabile per individuare la connessione tra obiettivi ed indicatori associando agli obiettivi dichiarati gli indicatori, anch'essi effettivamente utilizzati, secondo un criterio di coerenza.

Data la grande quantità di informazioni trattate, inseriremo nel testo solo le tabelle relative alle nostre elaborazioni finali, tuttavia informazioni più dettagliate saranno fornite nei singoli allegati contenuti nell'Appendice 1 al lavoro.

Infine, su richiesta delle singole AI ed Unioni, attraverso l'amministrazione regionale, ciascun ente potrà disporre della nostra griglia classificatoria relativa alle funzioni da esso stesso attivate, e complessivamente raccolte nell'Appendice 2.

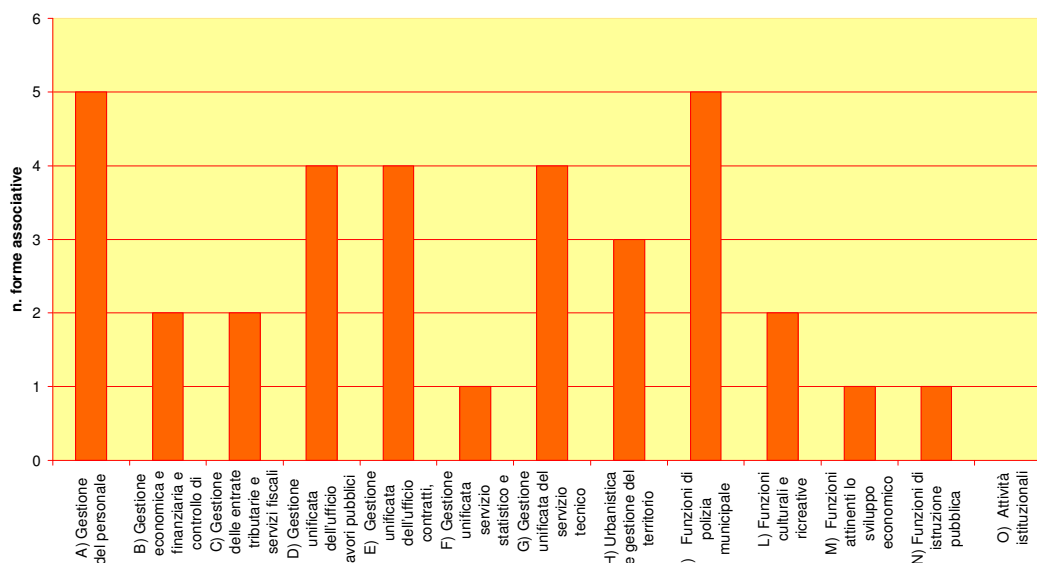
1. L'evoluzione 2006-2007 di Associazioni Intercomunali ed Unioni e l'introduzione dello schema di analisi

1.1 L'evoluzione 2006-2007 di Associazioni Intercomunali ed Unioni per numerosità e per funzioni e subfunzioni attivate

Nel 2006, prendendo come base informativa le domande di incentivo ordinario per lo svolgimento di funzioni e servizi associati previsti dalla LR 9 gennaio 2006, n°1: 11 enti, di cui 4 Unioni e 7 AI, dei 12 costituitisi, fanno richiesta di incentivo. Dal grafico che segue (graf. 1), emerge che le (macro)funzioni attivate con maggiore frequenza riguardano la A-Gestione del personale e la I-Funzioni di polizia municipale (5 enti), seguite dalle D-Gestione unificata dell'ufficio lavori pubblici, E-Gestione unificata dell'ufficio contratti e G-Gestione unificata del servizio tecnico (4 enti), dalla H-Urbanistica e gestione del territorio (3 enti), dalle B-Gestione economica e finanziaria, C-Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali ed L-Funzioni culturali e ricreative (2 enti), dalle F-Gestione unificata servizio statistico, M-Funzioni attinenti lo sviluppo economico ed N-Funzioni di istruzione pubblica (1 ente), mentre nessuno attiva la (macro) funzione O-Attività istituzionali.

Graf.1

Ricognizione 2006 per macrofunzioni



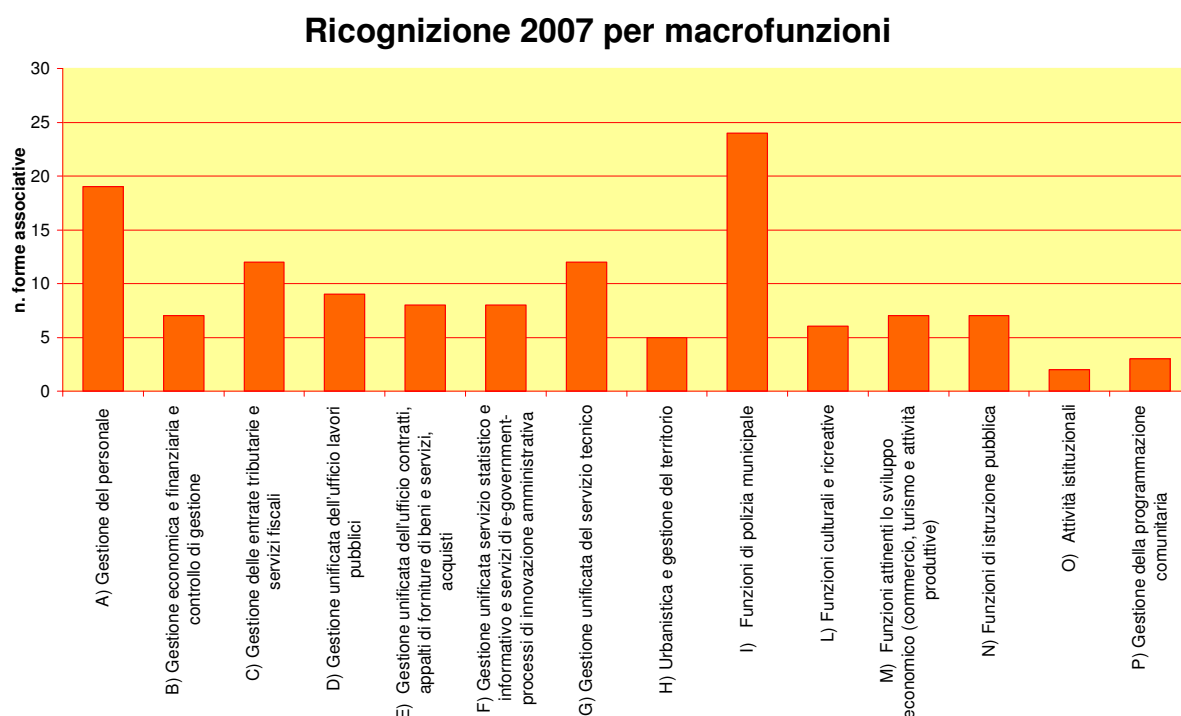
Sempre con riferimento al 2006, abbiamo adottato una classificazione più fine (vedi Appendice 1, Allegato 1), utilizzando in una tabella a doppia entrata: l'entrata verticale per classificare (con un numero identificativo) le AI ed Unioni che hanno attivato (sub)funzioni (appunto 11 nel 2006) e quella orizzontale per elencare le sub funzioni attivabili (69 nel 2006). In questo modo è possibile dalla lettura per righe individuare quanti enti hanno attivato una specifica subfunzione e per colonna individuare quante subfunzioni sono state attivate da ciascun ente.

Adottando quest'ultima chiave di lettura si evince che delle 69 subfunzioni esistenti: un'Unione ne attiva 52, due enti (un'AI ed un'Unione) ne attivano rispettivamente 40 e 41, mentre all'estremo opposto un'AI attiva la sola subfunzione C6 -contenzioso tributario.

Nell'anno successivo, il 2007, le richieste di incentivo ordinario sono presentate da 36 enti, di cui 5 Unioni e 31 AI, sulle 40 esistenti.

Nuovamente, l'esame del grafico 2 evidenzia come l'attivazione sia massima per la (macro) funzione I-Funzioni di polizia municipale (24 enti), seguita dalla A-Gestione del personale (19 enti), dalla C-Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali e dalla G-Gestione unificata del servizio tecnico (12 enti), dalla D-Gestione unificata dell'ufficio lavori pubblici (9 enti), via via fino alla nuova macro funzione P-Gestione della programmazione comunitaria (3 enti) ed O-Attività istituzionali (2).

Graf. 2



La rappresentazione più fine, per subfunzioni per il 2007, analoga a quella del 2006 (Appendice 1, Allegato 2), conferma che per 69 subfunzioni (uguali come numero al 2006, ma con una articolazione leggermente diversa) la stessa Unione dell'anno precedente attivi il massimo di subfunzioni (52), seguita con 50 subfunzioni da due nuovi enti (un'AI ed un'Unione), mentre all'estremo opposto un'AI svolge una sola subfunzione in B2- controllo società partecipate.

Dall'emanazione della LR 1, 2006, il fenomeno associativo registra una crescita spettacolare. Come emerge dalla rappresentazione geografica esposta nell'allegato A del Piano di valorizzazione 2007 che di seguito riportiamo (fig. 1), il territorio regionale è quasi integralmente "coperto" da Associazioni Intercomunali (nel seguito AI) e da Unioni, con una grande preponderanza delle prime rispetto alle seconde, nonché con una forte differenziazione interna sia rispetto al numero di Comuni associati che alla dimensione demografica, come emerge dalla tabella riepilogativa delle forme associative esistenti al marzo 2007 contenuta nello stesso allegato A del Piano regionale.

ASSOCIAZIONI INTERCOMUNALI E UNIONI DI COMUNI OGGETTO DI RICOGNIZIONE AL 15 MARZO 2007

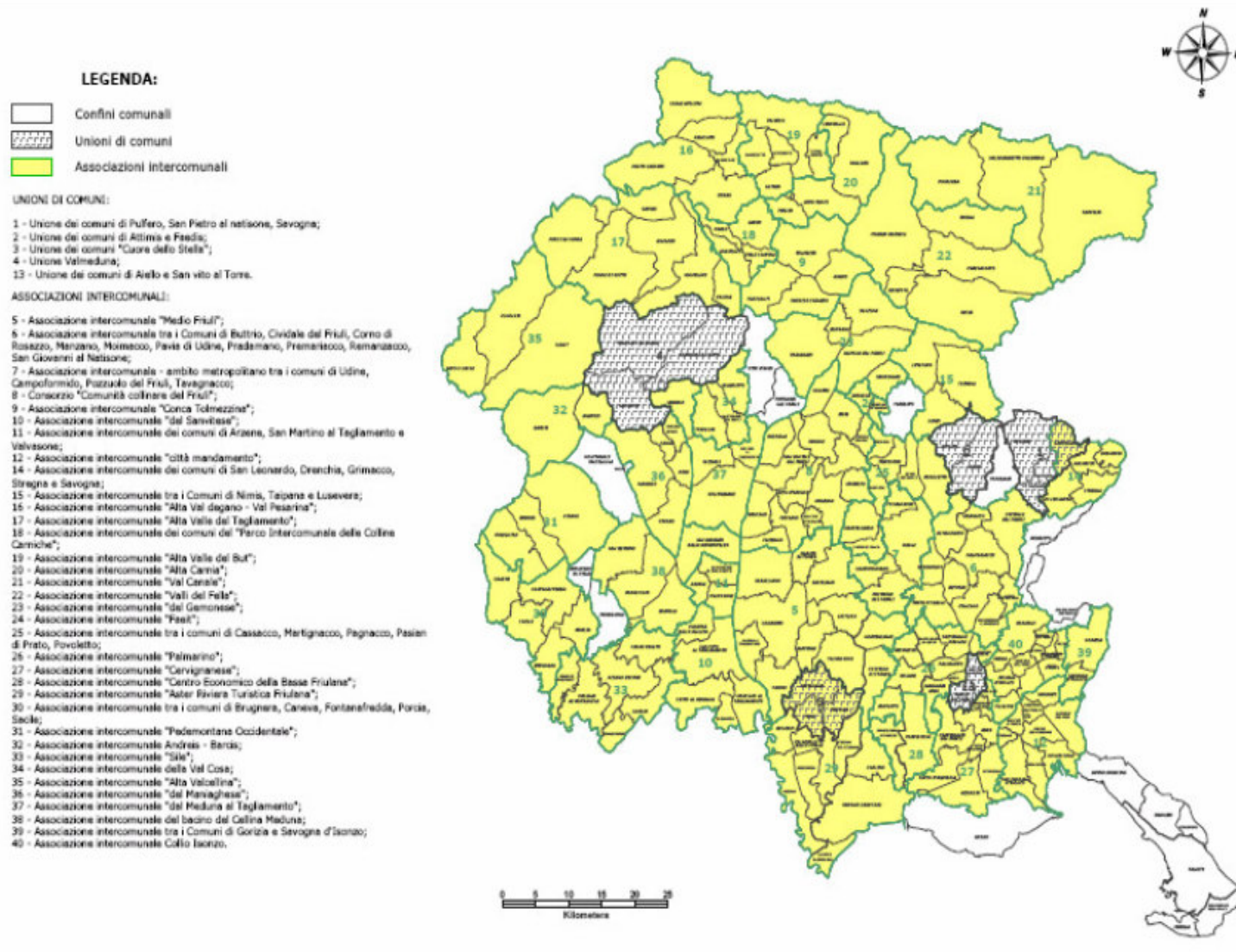


Figura 1

1.2. Perché ricorrere alla misurazione di performance

Applicata ad enti come le AI (ma non le Unioni), per cui non si dispongono delle tradizionali informazioni veicolate dal bilancio, il ricorso alla misurazione di performance (nel seguito mdp) potrebbe apparire come un “sucedaneo”, ma l’interpretazione sarebbe del tutto errata dal momento che la logica e quindi le informazioni sottese dalla mdp hanno natura affatto diversa.

In effetti le misure della performance possono servire a finalità di controllo, di comunicazione e di progettazione del miglioramento organizzativo.

In modo più puntuale, le finalità della misurazione della performance possono essere così individuate:

- sostenere un migliore assolvimento degli obblighi di *external (public) accountability*,
- perfezionare la conoscenza della gestione di servizi ed attività pubbliche ed il loro continuo miglioramento, responsabilizzando la dirigenza sul raggiungimento dei risultati – *internal (management) accountability*,
- rendere la comunicazione interna ed esterna più efficace.

Nel nostro caso, sebbene la rilevazione avvenga contestualmente alla presentazione da parte degli enti dell’erogazione di incentivi ai sensi della LR 1, 2006, la prima finalità, quella di controllo esterno, non sembra affatto quella primariamente perseguita. Da un lato, infatti, la transitorietà degli incentivi non coincide con l’auspicabile maggior durata dell’analisi di performance, dall’altro, non sembra possibile individuare “penalità” a fronte di formulazioni carenti nella definizioni di obiettivi e indicatori di misura, come sarebbe logico attendersi nel caso di controllo esterno. Né d’altra parte la terza finalità- quella comunicativa- appare centrale, dal momento che non sono neppure previsti canali di diffusione delle informazioni che gli enti forniscono alla Regione.

Molto più pregnante appare invece la seconda finalità, quella cioè di indurre gli enti a concentrarsi su quali fossero i propri obiettivi nel momento in cui hanno deliberato di gestire un servizio pubblico in forma associata ed a dotarsi di strumenti che consentano di misurare il raggiungimento degli stessi, appunto gli indicatori di performance.

Implicita in questa prospettiva è che obiettivi e strumenti debbano essere calibrati sulla realtà cui fanno riferimento. Da ciò deriva un’indicazione fondamentale: senza snaturare la logica sottesa all’analisi di performance, la sua applicazione deve essere dimensionata sia alla capacità degli enti di fissare gli obiettivi, a loro volta congrui con il grado di autonomia decisionale ed economica degli enti stessi, sia alla individuazione di indicatori di performance la cui rilevazione sia praticabile senza costi eccessivi.

Misurare la performance – cioè raccogliere informazioni sui vari aspetti o indicatori definiti – non è infatti sufficiente per valutare se il livello registrato rappresenti una performance buona o cattiva/scadente. Per capire la performance bisogna interpretare gli esiti misurati nel contesto in cui lavora l’organizzazione. In altri termini occorre capire proprio quale livello di performance sarebbe realisticamente raggiungibile in un contesto specifico, ed in un preciso intervallo temporale.

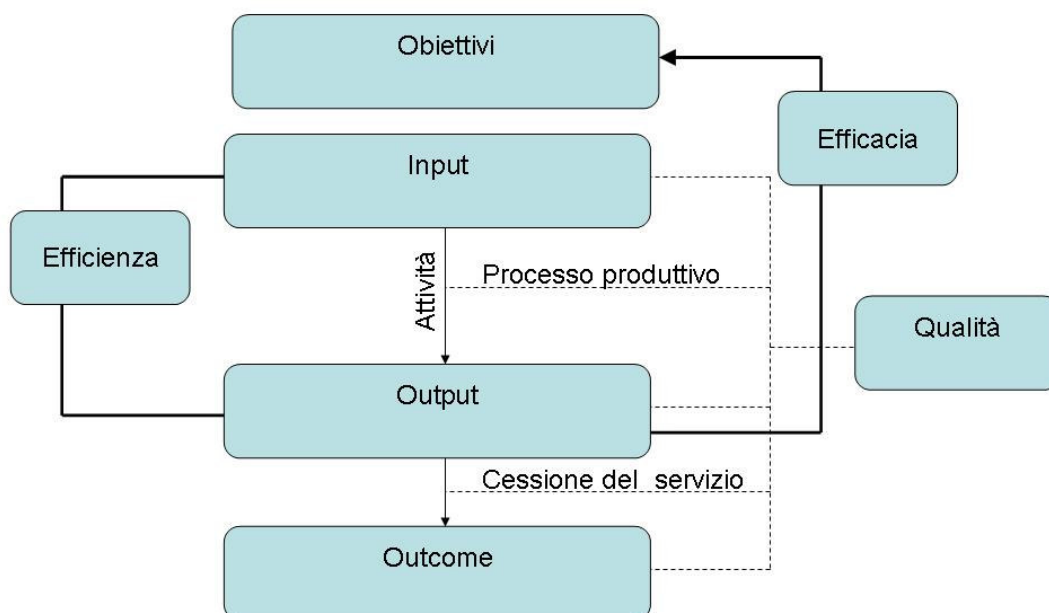
Da questo punto di vista, come meglio preciseremo nel seguito, i soggetti più idonei ad individuare gli indicatori “migliori” sono gli enti medesimi: AI ed Unioni.

Preliminarmente è necessario tuttavia esplicitare lo schema di analisi di performance cui abbiamo fatto riferimento nel processo di classificazione di obiettivi e indicatori cui abbiamo sottoposto tutti i modelli B2 presentati nel 2007 da AI ed Unioni e che costituisce il cuore del nostro lavoro.

La necessità nasce dal fatto che, seppure apparentemente molto simili, gli schemi teorici di mdp non interpretano in modo univoco i medesimi termini oppure enfatizzano alcuni elementi piuttosto che altri.

Lo schema che abbiamo utilizzato è un variante di quello proposto da Mussari (2001, p. 366).

Figura 2: Fasi del processo di produzione



Un aspetto problematico è che, in altre classificazioni che abbiamo preso in considerazione, alcuni dei termini utilizzati presentano lo stesso significato, ma sono diversamente posizionati nel circuito rappresentato, oppure che non tutti gli schemi usano tutti gli elementi qui considerati.

Procedendo con ordine: gli **obiettivi** sono qui intesi come i fini che l'ente si propone di perseguire e rispecchiano i bisogni sociali che l'ente ritiene di dover soddisfare. Ad esempio, se stiamo ragionando all'interno di una funzione di polizia municipale, un obiettivo potrebbe essere quello di ridurre gli incidenti stradali, poniamo del 10%, oppure, all'interno di una funzione di istruzione e formazione professionale un

obiettivo potrebbe essere quello di riqualificare lavoratori di una determinata fascia di età che abbiano perduto la propria occupazione.

Proprio su questo punto ci siamo discostati dallo schema di Mussari che pone l'obiettivo in posizione intermedia tra l'output e l'impatto sociale. Abbiamo per altro adottato una soluzione condivisa (Hatry, 2006; Farneti, Mazzara, Savioli, 1996) che pone gli obiettivi come un *prius* rispetto al processo di produzione e ne enfatizza l'aspetto generale e la relativa stabilità.

Gli **input** sono unanimemente definiti come le risorse, i fattori produttivi, impiegati nel processo di produzione dei beni e servizi. Nel nostro schema abbiamo deliberatamente ommesso il riferimento alla *economicità* degli input, cioè la loro acquisizione ai costi minimi, che non avrebbe poi trovato applicazioni nella successiva analisi.

Il **processo di produzione** è l'insieme di *attività* che trasforma gli input in **output**.

L'**output**, anch'esso di significato univoco, è dato appunto dai beni prodotti e dai servizi erogati; su questo punto la vera difficoltà consiste nel distinguere gli output dagli indicatori di attività, dove tali indicatori riflettono che cosa le unità stanno effettivamente facendo con i loro input. Come vedremo si tratta di dati frequentemente disponibili, tuttavia il loro utilizzo spesso non conduce a misurazioni ragionevoli di produttività (così come la definiremo immediatamente).

Consideriamo ad esempio il numero di pattuglie di polizia o le loro uscite annue, se ad un certo momento il monitoraggio elettronico si diffonde, l'output "uscite di pattuglia" si ridurrà, registrando una riduzione di produttività degli agenti, che per altro non si è verificata. Tuttavia, per molti servizi collettivi, gli indicatori di attività sono gli unici indicatori di output disponibili.

Per **outcome** o **impatto sociale** qui si intende l'effetto prodotto dal programma pubblico attuato o dall'utilizzo dei beni e servizi offerti sulla/alla collettività amministrata (rappresentata da utenti e non utenti). Va osservato che l'outcome non dipende esclusivamente dall'offerta dell'ente, ma dall'interazione con la domanda e più in generale con l'ambiente circostante

Inoltre, l'outcome del programma pubblico potrebbe non coincidere con l'impatto percepito dai suoi destinatari, i cittadini, che valutano i servizi erogati dalla pubblica amministrazione con riferimento alla capacità di soddisfare i propri valori e necessità (Schedler, 2002).

L'**efficienza** è definita come il rapporto tra input ed output, mentre il reciproco dello stesso rapporto, cioè l'output sull'input, è spesso chiamato **produttività**. Naturalmente gli indicatori vanno letti simmetricamente: nel primo caso l'obiettivo sarà la minimizzazione delle risorse utilizzate per raggiungere un determinato risultato; l'efficienza diminuisce al crescere dell'indicatore; nel secondo l'obiettivo sarà la massimizzazione del risultato, dato un certo ammontare di risorse disponibili e l'efficienza cresce al crescere del rapporto.

Nello schema, l'efficienza /produttività si inserisce unanimemente nel processo di produzione e nel nostro lavoro useremo preferibilmente il termine produttività.

L'**efficacia** invece è di definizione assai più controversa, in linea di massima dovrebbe misurare la distanza, il divario, tra l'output e gli obiettivi (rappresentativi, come si diceva, dei bisogni che l'ente si

propone di soddisfare), tuttavia in taluni casi viene misurata come la distanza tra output ed outcome (Borgonovi, 2005) o più raramente (Schedler, 2002), l'efficacia volta per volta connette quattro diversi stadi della programmazione elaborata sul versante politico con corrispondenti stadi di quello amministrativo. In tale contesto, l'efficacia, intesa come rapporto tra quanto programmato e quanto realizzato, è una dimensione che si deve valutare considerando la congruenza tra fasi di pianificazione e risultati operativi in corrispondenza dei quattro livelli di performance individuati.

Nel nostro schema inseriremo la misurazione dell'efficacia distinguendo tre dimensioni: il tempo -di risposta, puntualità-; lo spazio -l'estensione a nuovi utenti, nuove aree geografiche- e l'efficacia manageriale -il livello di espletamento della missione o del servizio o dell'obiettivo programmato-.

Infine la **qualità**: sebbene in molti casi la qualità venga inserita tra l'output e l'outcome, condividiamo invece l'impostazione di Mussari che la qualità tocchi tutte le fasi del processo: gli input, il processo di trasformazione, l'output e l'outcome.

Non tenteremo neppure una definizione di qualità: un noto scrittore e filosofo statunitense, Robert Pirsig, sostiene nel suo libro "Lila", che non ce ne sia bisogno perché ciascuno di noi è in grado di distinguere questa dimensione. Tuttavia cercheremo indicatori di qualità sia a livello di risorse impiegate, sia nella soddisfazione degli utenti.

2. La griglia di classificazione

Il punto di partenza, ampiamente condiviso in letteratura, è stata la convinzione che l'analisi di performance sia un utile strumento di valutazione/misurazione del proprio operato solo a condizione che la sua programmazione non sia impostata dall'alto, ma, al contrario, obiettivi e misure di raggiungimento degli stessi nascano all'interno degli enti e si affinino mediante il confronto orizzontale -con altri enti che affrontino gli stessi problemi- e mediante quello verticale- con un ente di livello più elevato che possa "vedere" tutte le scelte operate dagli tutti gli enti di livello più basso e suggerire le modifiche che ritiene opportune-.

Per questa ragione abbiamo registrato **tutti gli obiettivi e tutti gli indicatori** dichiarati da AI ed Unioni nella compilazione del modello B. Nel far ciò abbiamo incontrato una difficoltà immediata derivante dalla formulazione stessa del modello.

Poiché nella scheda di rilevazione l'esplicitazione degli obiettivi e quella degli indicatori di performance viene richiesta sequenzialmente, non è possibile stabilire una relazione biunivoca tra gli obiettivi dichiarati e gli indicatori proposti da ciascun ente. Tale mancanza di corrispondenza genera l'impossibilità di verificare che a ciascun obiettivo corrisponda almeno un indicatore, prima ancora che se ne possa valutare la coerenza.

E' nostra opinione che, così come AI ed Unioni possono apprendere dall'esperienza, anche la Regione possa fare altrettanto, adottando un formato di rilevazione che renda esplicita la relazione obiettivi-strumenti.

2.1 La classificazione degli obiettivi

Preso atto del deficit informativo originato dal formato della scheda di rilevazione, abbiamo deciso di lavorare in modo separato su obiettivi e indicatori, individuando solo a posteriori una connessione “logica” coerente.

Il primo passo è stato di accorpamento dei numerosi obiettivi dichiarati da ciascun ente per ciascuna funzione secondo un criterio di somiglianza, quando non di identità, nella formulazione adottata (appendice 1, Allegato 3a). Va detto che in alcuni rari casi abbiamo “forzato” l’introduzione di un obiettivo non dichiarato esplicitamente, ma evincibile senza dubbi dalla formulazione del modello B.

In un secondo round del processo abbiamo aggregato tutti gli obiettivi identici o molto simili che venivano reiterati nelle singole funzioni. Infine, tutti gli obiettivi, così ridotti, sono stati classificati in tre categorie- una quarta categoria è stata riservata agli obiettivi per diverse ragioni non classificabili (nc)- (Appendice 1, Allegato 3b).

A sua volta la prima categoria è stata tripartita in modo più fine, generando lo schema di seguito indicato (tab. 1).

Tab. 1

<i>La classificazione degli obiettivi</i>	
Miglioramento processo	- aspetti organizzativi - qualità risorse - produttività
Output : quantità, efficacia, innovazione	
Outcome - impatto sociale	
nc (non classificabile)	

Il (doppio) accorpamento degli obiettivi e la loro classificazione nelle categorie ora indicate ha consentito una formulazione relativamente maneggevole riportata nell’ Appendice 1, Allegato 3.

Di tale formulazione forniamo un esempio per ciascuna delle categorie di classificazione, operando una selezione, appunto puramente esemplificativa e non priva di arbitrarietà. Il criterio di selezione generale che abbiamo adottato è stato quello di scegliere per ciascuna categoria, gli obiettivi più frequentemente dichiarati trasversalmente tra le diverse funzioni ed utilizzati da più di un ente (anche se questa seconda dimensione è evidenziata solo nell’ Allegato 3a dell’ Appendice 1).

Da quest'ultimo punto di vista, l'utilizzo di formulazioni spesso identiche da parte di enti diversi evidenzia come, attraverso canali informali, AI ed Unioni si siano già confrontate tra di loro.

Un'ultima considerazione riguarda gli obiettivi inseriti nella categoria nc (non classificabili). Tra questi ci sembra opportuno segnalare l'obiettivo dichiarato da un'AI, di massimizzare gli incentivi regionali.

Se in altri contesti la capacità di attrarre risorse, anche da enti di livello superiore, può costituire un obiettivo del tutto legittimo, non sembra essere questo il caso.

La ragione della non classificabilità non attiene alla considerazione che ciò certamente non corrisponde alle intenzioni del legislatore regionale, quanto al fatto che finalizzare la gestione associata all'erogazione di incentivi temporanei è in evidente contrasto con le finalità di più largo respiro e più lunga durata indicate nelle convenzioni costitutive delle AI e potrebbe generare risultati indesiderabili.

2.1.1 La classificazione degli obiettivi organizzativi

Nel primo elenco (tab. 2) abbiamo ricompreso gli obiettivi classificati come "Miglioramento processo: aspetti organizzativi". La caratteristica più saliente della classificazione è la grande ricorrenza di obiettivi di razionalizzazione/omogeneizzazione procedurale. Se da un lato è ovvio che l'aggregazione di Comuni diversi in AI comporti la necessità di adottare regole omogenee, dall'altro non riusciamo a fugare l'impressione che la ricorrenza dell'obiettivo di omogeneizzazione procedurale sia in parte riconducibile alla modulazione degli incentivi adottata dalla Regione.

Testualmente "L'intervenuta armonizzazione delle disposizioni normative dei singoli Comuni, realizzata mediante apposita revisione di regolamenti o atti amministrativi generali preesistenti o emanazione di nuovi regolamenti o atti amministrativi generali conformi, aventi ad oggetto lo svolgimento di funzioni e servizi previsti nella tabella C comporta l'attribuzione di una valorizzazione corrispondente alla maggiorazione del 5% del valore della macrofunzione relativa. La valorizzazione di questa attività è possibile una sola volta e si riferisce ad atti definitivamente approvati da tutti i Comuni interessati e, qualora siano adottati più distinti regolamenti attinenti alla medesima materia, viene comunque calcolata solo una maggiorazione sulla macrofunzione." (Allegato A del Piano di valorizzazione 2007).

Non c'è ovviamente nulla di inopportuno nel fatto che un obiettivo esplicitamente incentivato sia molto ricorrente, semmai quel che diventa cruciale sarà la scelta di indicatori che consentano la misura della disomogeneità e del suo superamento. Rimane poi da chiarire se, a fronte di un obiettivo così ricorrente, possa essere individuata, attraverso il confronto orizzontale, per ciascuna funzione una modalità di razionalizzazione delle procedure che risponda non solo ad un'esigenza di uniformità all'interno dell'ente, ma in qualche modo costituisca "la via migliore" per procedere all'unificazione.

Tab. 2

Funzioni	Obiettivo- miglioramento processo (aspetti organizzativi)
A, B, C, D, E, F, G, H, I, L, M, N, O	razionalizzazione e omogeneizzazione delle procedure
B, C, D, E, F, G, H, I, L, M, N, O	favorire l'attivazione di strumenti evoluti a supporto della gestione associata e della fruibilità degli utenti
D, G, H, I, L, M, N, O	creazione di un ufficio unico
H, P	creazione di una nuova struttura prima carente nei due Comuni unificati
A, B, C, E, I	creazione di una struttura più attrezzata
A, B, C, D, G, H, I, M, N	struttura del servizio flessibile
B, D, E, G, H, N	creazione di una struttura più attrezzata e flessibile
E, I	creazione di una struttura più attrezzata e/o più flessibile e istituzione di servizi innovativi e miglioramento qualità prestazioni
A, B, C, I, M, N, O	mantenimento e consolidamento del livello di gestione raggiunto
G, H, I, N, O	gestione integrata del personale
M, O	gestione unificata dell'istruttoria e redazione di tutti gli atti
O	migliorare comunicazione esterna

Un altro obiettivo organizzativo, frequente nelle Unioni, è quello di “mantenimento del livello gestionale raggiunto”, il che lascia presumere che non ci sia spazio per ulteriori miglioramenti organizzativi, posizione legittima, su cui ci permettiamo di nutrire qualche dubbio.

Un ultimo obiettivo ricorrente e assai significativo concerne la realizzazione di una struttura più adeguata e flessibile rispetto a quella (quelle) esistente (esistenti) prima della gestione associata, obiettivo

certamente riconducibile alla sussistenza di un organico più ampio e variegato rispetto alle singole gestioni separate.

2.1.2 *La classificazione degli obiettivi di qualità delle risorse*

Nel secondo elenco (tab. 3) abbiamo ricompreso tutti gli obiettivi inerenti la qualità delle risorse quale fonte di miglioramento organizzativo. In buona sostanza si tratta della specializzazione delle risorse attraverso un'adeguata formazione e continuità nell'aggiornamento. In effetti, altre formulazioni degli obiettivi richiamano la specializzazione delle risorse, tuttavia ciò avviene indicando nella specializzazione lo strumento attraverso cui migliorare la qualità del servizio e pertanto tali formulazioni sono state diversamente classificate come obiettivi di outcome.

Tab. 3

Funzioni	Obiettivo- miglioramento processo (qualità risorse)
A	migliorare l'efficienza e la precisione (della formazione del personale)
B	miglioramento professionalità personale addetto in virtù maggiore specializzazione
C	miglioramento e specializzazione del personale addetto
D	qualità: ricerca ed individuazioni professionisti esterni tramite selezione secondo esperienza specifica, tipologia intervento proposta, prezzo offerto e compagine staff; programmazioni approfondite piani annuali OOPP; validazione progetti da parte di una commissione tecnica consultiva o società terze specializzate
F	promuovere la specializzazione e la professionalità degli operatori; qualificare e ammodernare le capacità professionali, attraverso innovative ed adeguate politiche di formazione informatiche, aggiornamento continuo e responsabilizzazione del personale nell'utilizzo dei sistemi informatici
F	garantire un servizio di consulenza qualificata in materia informatica
F	fornire il supporto necessario all'uso dei sistemi informatici provvedendo anche alla loro gestione e manutenzione
I	specializzazione del personale

2.1.3 La classificazione degli obiettivi di produttività

Il terzo elenco (tab. 4) sintetizza, invece, un'assai più ampia individuazione di miglioramenti di processo attraverso incrementi di efficienza/produttività (Appendice 1, Allegato 3).

Di nuovo, il criterio di selezione adottato per la costruzione della tabella è sostanzialmente quello di trasversalità dell'obiettivo rispetto alle funzioni, pur tuttavia abbiamo mantenuto nell'elenco anche obiettivi indicati in poche, o anche una sola, funzione con riferimento alla loro formulazione generale e potenzialmente estendibile ad altre funzioni.

Tab. 4

Funzioni	Obiettivo- miglioramento processo (aumento produttività)
A, B, D, E, F, G, H, I, L, M, N, O	assicurare l'economicità dei servizi associati attraverso una gestione integrata efficace ed efficiente degli stessi
A, C, D, E, F, G, H, I, L, M, N	maggior efficienza dell'offerta del servizio rispetto alla modalità di gestione in forma non associata
B	maggior efficienza nella gestione delle risorse e delle spese
I, M	maggior efficienza con l'omogeneizzazione e l'unificazione dei provvedimenti e con la gestione unitaria delle entrate e delle spese e semplificazione nella contabilità del servizio
I	incremento dell'efficienza e risparmio di risorse tramite una programmazione integrata delle attività
C	economicità, efficienza e rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa, secondo i principi di professionalità e responsabilità
B	garantire continuità servizio indipendentemente dalle assenze del personale
O	garanzia di continuità del servizio
A, C, D, E, F, G, H, L, N	razionalizzazione dei servizi e dei rispettivi costi
A	ridurre i costi, con le economie di scala derivanti dall'accorpamento e dalla specializzazione di alcune professionalità
A, C, D, E, F, G, H, I, L, M, N, O, P	mantenimento del livello acquisito dei servizi

Come si evince dall'elencazione, la declinazione degli obiettivi non è del tutto soddisfacente.

E' vero che ci si attende una definizione di obiettivi sufficientemente generali e relativamente stabili nel tempo e che ciò in generale avviene richiamando l'attivazione di economie di scala (in base a cui l'incremento degli input, attraverso l'accorpamento, determina un incremento dell'output più che

proporzionale). E' altrettanto chiaro che i termini economicità ed efficienza sono utilizzati in modo intercambiabile o rafforzativo (giustificando la nostra scelta di espungere dal nostro diagramma di riferimento (figura 2) la categoria economicità nel senso proprio di acquisizione degli input alle migliori condizioni).

Quel che tuttavia appare pleonastico, se non fuorviante, è l'inserimento nell'obiettivo dello strumento mediante cui è perseguito. Ad esempio: "...attraverso una gestione integrata efficace ed efficiente; Secondo i principi di professionalità e responsabilità,....con l'omogeneizzazione e l'unificazione dei procedimenti..".

Tali formulazioni da un lato appunto "mescolano" obiettivi e strumenti, dall'altro rendono più confuso l'obiettivo quando richiamano strumenti ad esso non pertinenti, come l'efficacia della gestione, che più che uno strumento appare un diverso obiettivo.

Un obiettivo che abbiamo inserito nella categoria produttività con una certa riluttanza riguarda la continuità del servizio. Per certi versi lo si sarebbe potuto inserire nella categoria successiva (output), tuttavia, anche alla luce della formulazioni di alcuni indicatori- come vedremo- abbiamo interpretato l'obiettivo continuità nel senso di garantire un medesimo output a fronte di una riduzione di input (prevalentemente lavoratori temporanei). Obiettivo cui il nuovo ente riesce a far fronte grazie all'accorpamento di risorse umane prima disperse.

2.1.4 La classificazione degli obiettivi di output

Il quarto elenco (Appendice 1, Allegato 3) registra tutti gli obiettivi di output, cioè di risultato del processo produttivo.

La selezione presentata nella tabella (tab. 5), oltre al criterio di ricorrenza ha utilizzato anche quello della rappresentatività delle specificazioni dell'output: di quantità, di efficacia e di innovazione. Ove, come vedremo meglio più avanti, abbiamo ricondotto l'efficacia a tre diverse modalità: maggior celerità /puntualità nella fornitura del servizio, una sua estensione a nuovi utenti e nuove aree geografiche, e una maggior capacità di rispettare un livello di prestazione o un obiettivo già programmato (efficacia manageriale).

Come emerge dal nostro elenco (ma anche da quello completo), gli enti stessi assai raramente indicano obiettivi quantitativi e, quando lo fanno, l'obiettivo è molto connesso con la funzione considerata, come in "maggiore offerta di attività (culturali)".

Nella maggioranza dei casi gli obiettivi sono di efficacia, nelle dimensioni del tempo e dell'estensione.

Nei casi rimanenti si tratta di obiettivi di realizzazione di "prodotti nuovi", talvolta genericamente indicati come "servizi innovativi", tal'altra molto più mirati, come "l'istituzione di un nuovo unico catalogo

informatico” o di “una nuova piattaforma gestionale, regolamentare, informatica procedurale e di standard di qualità omogenea sul territorio mandamentale relativamente al servizio tributi”.

Tab. 5

Funzioni	Obiettivo- output
A, B, C, D, E, F, G, H, I, L, M, N	maggior efficacia con estensione dell'offerta a comuni prima carenti
B, C, L	maggior efficacia dell'offerta del servizio rispetto alla modalità di gestione in forma non associata
B, C, D, E, F, G, H, M, N, O	portare a sistema l'insieme delle risorse economiche, sociali, ambientali e culturali presenti nei Comuni costituenti l'Associazione, al fine della loro piena valorizzazione
A, B, C, F, G, H, L, M, O	istituzione di servizi innovativi
C	realizzare una piattaforma gestionale, regolamentare, informatica procedurale e di standard di qualità omogenea sul territorio mandamentale relativamente al servizio tributi
D	riduzione tempi di realizzazione opere pubbliche
D	garantire una gestione celere delle pratiche relative alle O.P. dei Comuni
F	progettare e realizzare infrastrutture tecnologiche complesse orientate all'integrazione ed alla razionalizzazione dei servizi tra i Comuni dell'AI
F	realizzare e gestire la rete informatica comunale
F	agevolare diffusione documentazione e informazione tra enti riducendo i tempi per la trasmissione degli stessi
G	incremento efficacia interventi manutentivi
H	concessioni edilizie e autorizzazioni rilasciate entro 75 gg. dalla presentazione della domanda
I	ampliamento copertura oraria quotidiana del servizio
L	maggior offerta di attività (culturali)
L	ottimizzazione calendario attività (culturali)
L	attivazione di unico catalogo informatico
O	potenziamento sito web per i comuni dell'AI

2.1.5 La classificazione degli obiettivi di outcome

Infine nell'ultimo elenco (Appendice 1, Allegato 3) abbiamo accorpato gli obiettivi di outcome, di impatto complessivo. Nuovamente, nella selezione presentata nella tabella (tab. 6), come nel caso precedente abbiamo utilizzato congiuntamente il criterio della ricorsività e quello della rappresentatività.

Nella sostanza, abbiamo considerato sia quelle dichiarazioni di obiettivi che per la loro generalità (ma saremmo tentati di dire genericità) non possono essere misurati che nel loro complesso in termini di soddisfazione degli utenti, sia quelle dichiarazioni che esplicitamente fanno riferimento alla soddisfazione attraverso l'innalzamento della qualità del prodotto/servizio offerto.

Va detto che se dal punto di vista classificatorio gli obiettivi generici, del tipo “garantire economicità, efficacia, efficienza, semplificazione e rispondenza al pubblico interesse”, non presentano particolari problemi, potrebbero emergere criticità da un punto di vista più sostanziale. Sembra ad esempio difficile (ma ovviamente non impossibile) immaginare che ciascun ente si doti di strumenti di rilevazione della soddisfazione dell'utente in ognuna delle funzioni in cui l'obiettivo generico è stato enunciato. Forse, alla luce dell'esperienza, una più matura riflessione potrebbe invece per il futuro indurre gli enti ad una maggior specificazione degli obiettivi stessi.

Tab. 6

Funzioni	Obiettivo- outcome
A, B, C, D, E, F, G, H, I, L, M, N, O, P	promuovere, attraverso programmazione con livelli istituzionali sovracomunali e concertazione tra le parti sociali, sviluppo economico equilibrato e sostenibile dal punto di vista ambientale dell'area dell'AI
A, B, C, D, E, F, G, H, I, L, M, N, O	valorizzare il senso di appartenenza delle municipalità, anche in relazione alla funzione di presidio del territorio
A, B, C, D, E, F, G, H, I, L, M, N, O	armonizzare ed integrare l'esercizio delle funzione e dei servizi associati garantendo parità di accesso a tutti i residenti nei comuni dell'AI
A, B, C, D, F, G, H, L, M, N	miglioramento della qualità della prestazione
E, I	miglioramento della qualità delle prestazioni in virtù della maggiore specializzazione del personale assegnato alla macrofunzione
A, D, F, G, H, I, L, M, N, O	garantire il miglioramento della qualità dei servizi erogati e l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse economico-finanziarie, umane e strumentali
A	garantire <i>economicità, efficienza, efficacia e rispondenza al pubblico interesse</i> dell'azione amm.tiva
B, E, F, I, M, N	garantire <i>economicità, efficienza, efficacia e rispondenza al pubblico interesse</i> dell'azione amm.tiva, secondo principi di professionalità e responsabilità
C	garantire <i>economicità, semplificazione, efficienza, efficacia, e rispondenza al pubblico interesse</i> dell'azione amm.tiva, secondo i principi di professionalità e responsabilità
A	garantire <i>l' economicità, semplificazione, efficienza, efficacia, e rispondenza al pubblico interesse</i> dell'azione amm.tiva e gestionale, secondo i principi di professionalità e <i>responsabilità puntando sull'innovazione dei processi lavorativi e degli strumenti utilizzati</i>
D	migliorare qualitativamente le opere pubbliche con valutazioni condivise per gli interventi sovracomunali e con la ricerca di soluzioni, modalità costruttive ed architettoniche comuni, coerenti con il contesto territoriale e socio economico
I	realizzazione delle politiche comuni per la promozione di un sistema integrato di sicurezza e di rassicurazione civica, attraverso azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nel territorio di riferimento, anche per riduzione fenomeni illegalità e inciviltà del territorio
L	qualificare le iniziative e incrementare il numero di fruitori delle iniziative programmate
L	innalzare gli standard di qualità, intensità e fruibilità del servizio
L	rilevazione gradimento del servizio da parte degli utenti
L	incremento degli scambi e delle relazioni fra gli abitanti dei comuni
M	migliorare la qualità dell'ospitalità del territorio

3. La classificazione degli indicatori di performance

Abbiamo già osservato come un problema analitico di non poco conto sia stato sollevato dalla formulazione degli indicatori di performance senza un'esplicita connessione con gli obiettivi dichiarati. Comunque ne abbiamo preso atto ed abbiamo proceduto a classificare gli indicatori in modo autonomo, utilizzando diverse modalità attinenti sia il criterio utilizzato per la quantificazione, sia la natura stessa degli indicatori, come evidenziato nell'Allegato 4 dell'Appendice 1. A supporto del commento che viene effettuato nei paragrafi 3,1 e 3,2, in merito al significato delle colonne che sono state introdotte per la tabulazione degli indicatori, si riporta nella figura 3 uno stralcio dell'Allegato 4.

Fig. 3

F Indicatore	G Valore atteso	H Valore effettivo	I Tipologia	J Classificazione	K Carenze informative	L Commento
n. assunti/n.concorsi effettuati	100%		TR o VR anno precedente	nc		indicatore errato
n. reclami	4		TA o VA anno precedente	customer satisfaction	se TA manca VA anno precedente	
n. corsi attivati	1		TA o VA anno precedente	output	se TA manca VA anno precedente	
n. dipendenti ufficio comune/n. complessivo dipendenti (e altre forme assimilate) comuni associati	2,5/215 = 0,012		TR o VR anno precedente	innovazione organizzativa	se TR manca VR anno precedente	
costo complessivo servizio ufficio comune/n. dipendenti forma associativa	€ 99052,53 = €/dip 460,71		TR o VR anno precedente	produttività	se TR manca VR anno precedente	dipende dal mix categoriale
n. procedimenti concorsuali attivati/conclusi	3		TA o VA anno precedente	output	se TA manca VA anno precedente	
atti interruttivi o modificativi del rapporto di lavoro (cessazioni, part-time, mansioni superiori, aspettative, maternità, congedi...)	10		TA o VA anno precedente	output	se TA manca VA anno precedente	
revisione e omogeneizzazione modulistica	almeno 10 moduli nuovi		Target assoluto	innovazione organizzativa	manca VA anno precedente	manca numero moduli innovabili
registrazione ferie permessi, banca ore	almeno 200		Target assoluto	output	manca VA anno precedente	

3.1 La classificazione in base alle modalità di quantificazione

Per i criteri di quantificazione, indicati come “tipologia” nella colonna (I), abbiamo, in prima istanza, considerato se l’indicatore fosse espresso in termini assoluti o relativi, ove naturalmente i termini assoluti comprendevano valori assoluti annui- di produzione, di costo o altro-; mentre quelli relativi comprendevano tutti i valori espressi come rapporti o percentuali.

Come si evince dall’esame dell’Appendice 1, allegato 4, una volta proceduto in questa direzione, rimane spesso incerto se i valori indicati fossero dei target o si riferissero a valori dell’anno precedente. Anche in questo frangente, l’ambiguità della formulazione è imputabile ad una non chiarissima formulazione del Modello di rilevazione B. Nel modello erano infatti previste due colonne, una per il target ed una denominata valore effettivo. Nella prima colonna si specificava che era ammissibile sia l’indicazione del target che del valore pre- gestione, mentre in nota si chiariva che nella colonna valore effettivo andava registrato il valore che l’indicatore aveva assunto nel precedente anno di gestione associata.

Quindi se ne deriva che nella colonna (G) l’opzione tra target e valore pre- gestione fosse riservato alle gestioni associate attivate da AI ed Unioni per la prima volta. La *ratio* di lasciare aperta l’opzione derivava dalla consapevolezza che la ricostruzione del valore pre- gestione potesse, in taluni casi, risultare alquanto complessa. Ci si attendeva che gli enti specificassero la propria scelta; ciò è avvenuto in molti ma non in tutti i casi. Perciò, nei casi di assenza di specificazione abbiamo, nella colonna (I) indicato la doppia opzione: Valore Assoluto (VA) – naturalmente pre- gestione– o Target Assoluto (TA), oppure Valore Relativo (VR) o Target Relativo (TR); *pro futuro* sarebbe opportuno richiedere l’indicazione esplicita della variabile prescelta, o – in alternativa- scomporre in due la colonna.

Non va infatti trascurato che il problema di identificazione continuerà altrimenti a riproporsi ogni volta che AI ed Unioni esistenti attiveranno una nuova gestione associata.

Per quanto riguarda la colonna Valore effettivo (H), forse la chiarezza richiederebbe di classificarlo come Valore consuntivo, tuttavia che il significato sia stato compreso a pieno si evince dal fatto che, come doveva essere, nessuna delle *nuove* gestioni ha compilato la colonna.

In un’apposita colonna (K), etichettata come “carenze informative”, abbiamo evidenziato come *dal nostro punto di vista*, l’indicazione Target Assoluto o Relativo fosse insufficiente. Abbiamo, in altri termini, sottolineato come il valore pre- gestione dovesse essere *sempre* indicato. In assenza di tale riferimento non esiste infatti nessun criterio per valutare l’adeguatezza del target rispetto alle potenzialità della gestione, né in termini di sovrastima, né in quelli, eventualmente opportunistici, di sottostima.

Abbiamo ritenuto in un recente passato (Busana Banterle, 2007), prima delle rilevazioni, che il problema dell’adeguatezza del segnalazione dei soli target fosse superabile mediante confronti orizzontali, ma ci sbagliavamo. La grande eterogeneità dimensionale di AI ed Unioni e lo sventagliamento degli

indicatori utilizzati, spesso specifici per funzioni, rende un confronto assai complesso anche per un ente sovraordinato, ma soprattutto inattuabile in orizzontale tra enti dello stesso livello.

Nella consapevolezza che i valori pre- gestione possono essere di difficile computo, la segnalazione della carenza informativa vale come invito a ricostruire, anche in ritardo, tale informazione rispetto alle funzioni già attivate ed ad indicarlo nel caso di nuove attivazioni.

Nella medesima colonna (K) si segnalano le carenze informative in senso stretto: la mancanza della quantificazione nella colonna (G) del valore atteso per le gestioni di nuova attivazione e l'assenza di quantificazione nelle colonne G (valore atteso) ed H (valore effettivo) per le AI ed Unioni già operanti nelle singole funzioni nel 2006.

Ulteriori osservazioni attinenti alla classificazione per tipologia di quantificazione compaiono, assieme ad altre considerazioni, nella colonna (L), etichettata come "commento".

In tale colonna abbiamo inserito osservazioni inerenti una riformulazione della quantificazione ritenuta molto opportuna. Pur ammettendo la formulazione fornita, si suggerisce, infatti, come la sua riformulazione consenta di ampliare il set di informazioni disponibili. In generale tali osservazioni attengono in primo luogo all'opportunità di indicare tutti gli indicatori relativi esplicitando i valori al numeratore ed al denominatore. L'esplicitazione consente, infatti, l'anno successivo, di capire se il rapporto è mutato in conseguenza di variazioni del numeratore, del denominatore o di entrambi. Il secondo suggerimento ricorrente concerne l'opportunità (diremmo quasi la necessità) di indicare un termine di confronto per le procedure razionalizzate o omogeneizzate o standardizzate o ottimizzate, la cui indicazione in termini assoluti ha scarso contenuto informativo se non viene rapportata al numero di procedure razionalizzabili, omogeneizzabili, standardizzabili o ottimizzabili.

3.2 La classificazione in base alle caratteristiche

In prima istanza, deliberatamente ignorando gli obiettivi dichiarati per le singole gestioni associate, abbiamo classificato tutti gli indicatori (colonna J) in sei classi, oltre ad una settima classe nc (non classificabile). Le prime tre classi sono costituite da: **innovazione organizzativa**, **qualità risorse e produttività**; un'originaria classe denominata "flessibilità" è stata fatta confluire in quella dell'innovazione organizzativa. L'utilizzo del termine produttività al posto di efficienza è stato prescelto nella convinzione, poi dimostratasi infondata, che la misura dell'efficienza più "naturale" fosse quella di output/input, mediante cui i miglioramenti sono più evidenti essendo associati ad un indicatore crescente. Per questi indicatori, come in generale per tutti quelli relativi, vale l'osservazione che sarebbe preferibile esprimerli come rapporti tra valori assoluti.

Le altre tre classi includono: l'**output**, l'**efficacia** e la **customer satisfaction**, evidenziando come la grande ricorrenza di indicatori di efficacia ci aveva indotto a priori a considerarla una classe a se stante. Viceversa, una originaria classificazione separata per gli indicatori di continuità di servizio era motivata da un dubbio sostanziale se farla affluire nella classe efficacia o produttività. Come abbiamo già anticipato nella

classificazione degli obiettivi (2.1.3), la quantificazione degli indicatori ci ha indotto a ritenere che nell'intenzione degli enti si trattasse di un indicatore di produttività.

Nella classe residuale, nc, sono stati registrati gli indicatori, per diverse ragioni, non classificabili. Le ragioni sono indicate nella colonna L (osservazioni), in cui, rammentiamo, sono inserite osservazioni intorno a possibili migliori quantificazioni degli indicatori.

Le ragioni più ricorrenti che impediscono la classificazione sono: la mancanza stessa della esplicitazione dell'indicatore o la mancanza della sua quantificazione; altre attengono la sua irrilevanza come, ad esempio "numero delle riunioni del comitato tecnico" o "numero delle statistiche effettuate" o ancora "numero di depliant distribuiti". Altre ancora ineriscono la formulazione "incomprensibile" (almeno a noi) dell'indicatore come "percentuale di adempimenti contabili e finanziari espletati nelle scadenze di legge" – che ci sembra appunto un obbligo più che un indicatore- o "numero di ore lavorate" – troppo generico per avere contenuto informativo-, o la cattiva formulazione (mal formulato) come una "percentuale del 100% di assenze dal servizio rapportate all'apertura al pubblico" oppure come "numero di assunti/numero concorsi effettuati", che ci fornisce informazioni solo sul numero medio di assunti, a prescindere dalla dimensione dei partecipanti ai concorsi e dei numero dei posti a concorso.

Un'ulteriore ragione ha precluso la classificazione, il fatto che l'indicatore proposto fosse invece un'attività o un obiettivo, spesso di ambito ristretto, ad esempio "svolgimento corso patentino", senza alcun indicatore sulle modalità dello stesso, oppure "realizzazione di una cartina turistica" o tutti gli indicatori inerenti la "realizzazione di un inventario".

Un'ultima osservazione, trasversale rispetto alle diverse classi di indicatori, fa riferimento all'influenza che può essere esercitata sul valore dell'indicatore da una variabile al di fuori del controllo dell'amministrazione della gestione associata, è stata denominata "variabile esogena", sempre nella colonna (L). Si tratta di eventi che possono dipendere dal comportamento di soggetti esterni come ad esempio decisioni politiche di indizione di elezioni, o di variazioni di bilancio, così come decisioni degli utenti di aprire un contenzioso, di partecipare ad una gara o ad una manifestazione. La presenza di variabili esogene non costituisce di per sé una ragione di invalidazione dell'indicatore – anzi negli indicatori di outcome ne costituisce il presupposto- ma va certamente presa in considerazione nel valutare la performance.

4 Il raccordo obiettivi- indicatori di performance

Come primo passo lungo il percorso di abbinamento tra obiettivi ed indicatori abbiamo individuato quali indicatori fossero coerenti con gli obiettivi espressi dalle AI ed Unioni, raccolti e classificati nel par. 2, lo schema che ne è emerso è esposto di seguito (tabella 7).

Tab. 7

OBIETTIVI	INDICATORI COERENTI	note
Miglioramento processo (aspetti organizzativi)	Rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali per: i) nuovo assetto organizzativo ii) innovazione sistemi informativi iii) ottimizzazione procedure iiii) flessibilità	L'obiettivo implica l'esistenza di un progetto che specifichi: fasi, attività, milestone Nell'analisi si è considerato progettuale l'innovazione procedurale, con l'avvertenza che si dovrebbe sempre indicare il numero complessivo delle procedure innovabili.
Miglioramento processo, (qualità risorse)	i) ore di formazione per persona all'anno ii) ammontare destinato a formazione specifica	
Miglioramento processo (aumento produttività)	i) output/input ii) input/output	L'output è individuato sia in modo esplicito sia con riferimento a proxy.
Output (obiettivi di qualità, quantità, efficacia e innovazione)	a) Quantità: valori assoluti b) Efficacia- i) tempo (di risposta, puntualità) ii) estensione (a nuovi utenti, nuove aree) iii) efficacia manageriale (livello di espletamento missione o servizio o obiettivo programmato) c) Innovazione: rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali	Rispetto alle quantità, la difficoltà consiste tra output ed indicatori di attività, più precisamente nel distinguere tra produzioni "intermedie" del processo produttivo, la cui registrazione non risulta utile, e quelle finali offerte all'utente esterno o interno. Rispetto alla produzione di servizi innovativi, l'obiettivo implica l'esistenza di un progetto che specifichi: fasi, attività, milestone.
Outcome -impatto sociale	Customer satisfaction- i) livello soddisfazione ii) livello insoddisfazione iii) qualità: estetica, fruibilità, rispondenza bisogni	

Come si vede, la prima colonna riprende la classificazione degli obiettivi adottata nella tabella 1, la seconda indica gli indicatori di performance a nostro giudizio associabili in modo coerente con gli obiettivi, mentre nella terza abbiamo espresso delle osservazioni problematiche di tipo generale intorno agli indicatori.

Su questo punto, l'osservazione che ci sembra richiedere qualche approfondimento è quella inerente gli indicatori di produttività. Ai due indicatori (simmetrici) qui segnalati sono riconducibili anche formulazioni in cui l'output anziché essere indicato esplicitamente lo è per il tramite di un'altra variabile ad esso connessa (una *proxy*). Ad esempio il numero di abitanti o di utenti o i chilometri quadri sono tutte *proxy* dell'output, cui sono positivamente correlate.

Lo schema così elaborato è stato compilato inserendovi gli indicatori *effettivamente* utilizzati da AI ed Unioni. Il nostro punto è che in linea di principio gli indicatori debbono essere proposti dal basso (*bottom up*), poiché nessuno meglio degli enti interessati conosce quel che fa ed è in grado di suggerire quali indicatori possono essere forniti ed elaborati a costi non proibitivi.

Ed infatti gli indicatori sono stati proposti dagli enti per quasi tutti gli obiettivi, fatta eccezione per modesti casi in cui la scarsità di indicatori è palese.

Così come per gli obiettivi, anche per gli indicatori talvolta (cioè per produttività ed output) è necessario procedere ad una disamina per funzioni, mentre negli altri casi l'elencazione è trasversale.

4.1 Aspetti organizzativi

Dell'elenco indicato in tabella (tab. 8), per alcuni indicatori è forse opportuno un approfondimento.

Nel primo riquadro sono registrati gli indicatori che segnalano l'entità dello spostamento di risorse dall'esterno (i Comuni prima dell'associazione, ma anche scelte di *insourcing* rispetto attività precedentemente appaltate) all'interno delle gestioni associate.

Il quarto riquadro a nostro parere costituisce una sorta di qualificazione del primo: con la nascita della gestione associata fin dall'inizio si persegue un utilizzo flessibile delle risorse, prevedendo l'interscambiabilità- misurabile- del personale associato.

Nel secondo riquadro, per misurare l'innovazione dei sistemi organizzativi, si è considerato un suo aspetto cruciale: l'innovazione dei sistemi informativi ed i suoi correlati indicatori. Alcuni di questi come "l'importo di hardware/software necessario al raggiungimento degli obiettivi" ci sembrano degli indicatori ineccepibili rispetto ad obiettivi intermedi di progetti pluriennali. Altri, come "l'implementazione del software di gestione" o il "numero di kit di firma (digitale) attivati", richiederebbero una formulazione che indichi nel primo caso una scadenza temporale e nel secondo il numero di kit potenzialmente attivabili.

Analogamente, nel terzo riquadro, che sintetizza un grande numero di indicatori inerenti la razionalizzazione, omogeneizzazione, standardizzazione, ottimizzazione delle procedure si sottolinea che sarebbe sempre necessario un raffronto con il numero potenziale di procedure che potrebbero essere razionalizzate, omogeneizzate e così via.

Tab. 8

Miglioramento processo (aspetti organizzativi) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U (tutte le funzioni)
i) nuovo assetto organizzativo	n. dipendenti del servizio/ n. dipendenti dei comuni associati n. dipendenti assegnati/ uffici singoli comuni n. dipendenti (forma associata) n. dipendenti prima e post convenzione n. dipendenti comuni associati per dipendente del servizio progettazione interna/ tot progetti approvati direzione lavori interna/ direzioni lavori totali disponibilità attrezzature dei singoli comuni/ disponibilità attrezzature dell'Unione n. posizioni organizzative
ii) innovazione sistemi informativi	n. enti con software per gestione (inventario beni, contabilità IVA etc.) implementazione del SW di gestione n. archivi contabili in rete n. kit di firma attivati n. richieste programmate e soddisfatte di introduzione firma digitale importo acquisto hardware necessario per raggiungere obiettivi importo acquisto software necessario per raggiungere obiettivi n. procedimenti informatizzati/ n. procedimenti previsti
iii) ottimizzazione procedure	Revisione modulistica (n. nuovi moduli) n. procedure/procedimenti ottimizzate n. procedure/procedimenti standardizzate
iiii) flessibilità	adempimenti gestionali/ interscambiabilità personale assegnato n. sportelli anagrafici/ interscambiabilità personale assegnato % del proprio orario di lavoro svolto da ciascun operaio nel territorio del comune dal quale non dipende n. sportelli ed. privata/ interscambiabilità personale assegnato n. interventi manutentivi/ interscambiabilità personale assegnato

4.2 Qualità risorse

Gli indicatori, trasversali per funzioni, sono di numerosità molto contenuta (tab. 9) e forse suscettibili di qualche miglioramento. Ad esempio il “numero dei partecipanti ai corsi” non ci dice nulla sulla durata dei corsi e neppure la frequenza rispetto alla disponibilità; da questo punto di vista, l’utilizzo di “numero di ore di formazione per addetto” risulta senz’altro preferibile.

D'altro canto, anche l'indicatore "specializzazione del personale assegnato" incontra non poche difficoltà di quantificazione dal momento che la specializzazione potrebbe derivare sia da corsi di aggiornamento specialistico, sia da rimodulazione dei ruoli (mobilità interna), sia da passaggi di categoria.

Non c'è ragione di ritenere che la prima modalità sia superiore alle altre, tuttavia (almeno) una delle misure dovrebbe essere indicata.

Tab. 9

Miglioramento processo (qualità risorse) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U (tutte le funzioni)
i Ore di formazione per persona all'anno	n. partecipanti ai corsi di formazione/n. dipendenti totali
ii Ammontare destinato a formazione specifica	specializzazione personale assegnato n. ore formazione 2006/ n. ore formazione 2007 importo per formazione prevista dagli obiettivi

4.3 Incremento di efficienza/produttività

Per questo indicatore è necessaria un'elencazione distinta per funzioni (tab. 10), anche se alcuni rilievi valgono in modo trasversale.

Osserviamo in generale: che, contrariamente alle nostre aspettative, gli indicatori input/output sono sempre più frequenti di quelli output/input; che spesso l'output è espresso attraverso *proxy* -utenti, abitanti-; oppure che, nei casi in cui si indicano riduzioni di costi, l'assunzione implicita è che ciò avvenga a parità di output.

Un primo problema nell'elaborazione di indicatori di produttività nasce dalla definizione e misurazione dell'output. Negli indicatori utilizzati l'output è spesso misurato come numero di interventi rivolti all'utenza: "numero di interventi manutentivi/utenza" (funzione G-Gestione unificata del servizio tecnico), "numero di ore di pattugliamento strade/dipendente del servizio associato (funzione I-Funzioni di polizia municipale), "numero di prestiti (di libri)/personale impiegato" (funzione L-Funzioni culturali e ricreative).

La determinazione del valore dell'output è cioè, ingegnosamente, aggirata considerando il numero degli interventi anziché il valore degli stessi. Tuttavia, ad esempio nel caso degli interventi manutentivi, il valore appare più significativo del numero.

Il problema di misurazione dei costi, per altro, ci sembra sottovalutato per due ragioni: da un lato il riferimento avviene solo ai costi diretti, mentre altre esperienze di analisi di performance, ad esempio delle Università (Catalano, 2002), ci indicano che non pochi problemi nascono nell'attribuzione dei costi indiretti (di struttura). Dall'altro, anche i costi diretti, nel caso frequente in cui ciascun dipendente produca una molteplicità di output, sono di non ovvia imputazione.

Sempre con riferimento alla misurazione dell'output, specie quando si riferisca all'esito di attività amministrative intermedie, i problemi non sono solo di attribuzione di valore ma anche di significatività delle quantità. Ma su ciò torneremo immediatamente nell'esame della successiva classe di indicatori (output).

Tab. 10

Miglioramento processo (aumento produttività) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U A- gestione del personale
i) output/input	cedolini/ n. dipendenti ufficio unico n. buste paga annue per numero dipendenti del servizio n. procedure selettive/ tempo e relativi costi
ii) input/output	costo annuo del servizio per dipendente costo servizio/ n. dipendenti costo servizio/n. dipendenti totali costo annuo personale del servizio per abitante percentuale di riduzione dei costi del personale e degli incarichi relativi rispetto 2006 costi ufficio unico/% di impiego dipendenti addetti ufficio unico costo complessivo servizio ufficio comune/n. dipendenti forma associativa n. assunzioni a tempo determinato su assenze

Miglioramento processo (aumento produttività) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U B-Gestione economica e finanziaria
i) output/input	
ii) input/output	n. sostituzioni di personale, mediante assunzioni a tempo determinato, rispetto alle assenze prolungate del personale in servizio n. personale addetto gestione pratiche relative ai servizi alla persona n. personale addetto gestione contabilità Iva

Miglioramento processo (aumento produttività) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U C- gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali
i) output/input	n. sportelli tributi/ numero operatori n. ore sportello/ ore servizio
ii) input/output	costo servizio/n. contribuenti costo personale/ n. abitanti n. assunzioni a tempo determinato su assenze

Miglioramento processo (aumento produttività) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U D Gestione unificata ufficio lavori pubblici
i) output/input	
ii) input/output	n. sostituzioni di personale, mediante assunzioni a tempo determinato, rispetto alle assenze prolungate del personale in servizio n. assunzioni a tempo determinato su assenze costo servizio/n. contribuenti costo personale/ n. abitanti costi sostenuti/ tariffe professionali

Miglioramento processo (aumento produttività) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U E Gestione unificata ufficio contratti e appalti
i) output/input	
ii) input/output	n. assunzioni a tempo determinato su assenze

Tab. 10 (cont.)

Miglioramento processo (aumento produttività) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U F Gestione unificata servizio statistico e inform.
i) output/input	percentuale utilizzo effettivo sistema/ totale attività informat. n. interventi assistenza (telefonica, via mail, o intervento diretto) rispetto allo stesso periodo di osservazione dell'anno precedente n. elementi (edifici, lotti, ecc) in relazione al totale
ii) input/output	costo servizio/ n. dipendenti totali n. assunzioni a tempo determinato su assenze

Miglioramento processo (aumento produttività) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U G Gestione unificata servizio tecnico
i) output/input	interventi manutentivi/ utenza interventi manutentivi/ utenza raccolta smaltimento rifiuti/ tot abitanti spazzamento Km/ora % utilizzo automezzi in gestione associata
ii) input/output	costo servizio/ Mq verde in manutenzione costo/ sepoltura costo servizi viabilità/ km strade comunali costo servizio/ punto luce illuminazione pubblica costo servizio/ mq verde "manutenzionato" costo strade/ Km costo del servizio/ ora n. sostituzioni di personale, mediante assunzioni a tempo determinato, rispetto alle assenze prolungate del personale in servizio n. assunzioni a tempo determinato su assenze

Miglioramento processo (aumento produttività) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U H Urbanistica e gestione del territorio
i) output/input	pratiche/ incarichi esterni
ii) input/output	costo/ cane costo per certificato rilasciato costi sostenuti/ tariffe professionali costo SUAP/ pratica n. sostituzioni di personale, mediante assunzioni a tempo determinato, rispetto alle assenze prolungate del personale in servizio n. assunzioni a tempo determinato su assenze

Miglioramento processo (aumento produttività) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U I Polizia municipale
i) output/input	n. ore annue di pattugliamento strade per dipendenti del servizio associato n. attività commerciali verificate uomo /anno n. accertamenti edilizi per uomo/anno n. verbali elevati per violazioni del codice stradale da pattuglie di 2 agenti/n. verbale elevati per violazione codice stradale
ii) input/output	costo del personale dei comuni associati per KM strade pattugliate costo del personale dei comuni associati per n. verbali elevati costo servizio/ kmq territorio n. ore impiego personale in singoli uffici verbali n. sostituzioni di personale, mediante assunzioni a tempo determinato, rispetto alle assenze prolungate del personale in servizio n. assunzioni a tempo determinato su assenze

Tab. 10 (cont.)

Miglioramento processo (aumento produttività) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U L Funzioni culturali e ricreative
i) output/input	iniziative rivolte all'utenza/ personale impiegato prestiti/ personale impiegato n. manifestazioni annue/ Comuni consorziati
ii) input/output	costo/ ore apertura costo/ n. mostre costo/ n. concerti costo/ n. spettacoli costo/ ore apertura biblioteca costo/ n. prestiticosto/ n. impianti sportivi n. dipendenti del servizio associato rispetto al n. complessivo dei dipendenti dei comuni associati costo gestione/abitante (anno 2006 n. 5.241) n. sostituzioni di personale, mediante assunzioni a tempo determinato, rispetto alle assenze prolungate del personale in servizio n. assunzioni a tempo determinato su assenze riduzione costi di gestione programma "bibliowin"

Miglioramento processo (aumento produttività) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U M Funzioni attinenti allo sviluppo economico
i) output/input	
ii) input/output	costo/ manifestazione organizzata costo medio per pratica costo complessivo servizio ufficio comune/n. dipendenti forma associativa n. sostituzioni di personale, mediante assunzioni a tempo determinato, rispetto alle assenze prolungate del personale in servizio n. assunzioni a tempo determinato su assenze

Miglioramento processo (aumento produttività) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U N Funzioni di istruzione pubblica
i) output/input	
ii) input/output	costo gestione mensa/ n. pasti erogati il rapporto tra costo complessivo del servizio e numero dei pasti erogati non deve eccedere il tasso d'inflazione programmata riduzione consumo energetico del complesso scolastico costo servizio trasporto/ n. utenti costo centri vacanza/ n. utenti costo gestione asilo nido/ n. bambini contenimento dei costi annuali del servizio entro una % prefissata n. personale assegnato/ popolazione n. sostituzioni di personale, mediante assunzioni a tempo determinato, rispetto alle assenze prolungate del personale in servizio n. assunzioni a tempo determinato su assenze

Miglioramento processo (aumento produttività) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U O Attività istituzionali
i) output/input	iniziative rivolte all'utenza/ personale impiegato
ii) input/output	n. sostituzioni di personale, mediante assunzioni a tempo determinato, rispetto alle assenze prolungate del personale in servizio n. assunzioni a tempo determinato su assenze

4.4 Output

La classe di indicatori di output è sicuramente la più complessa: non solo richiede una disamina per funzioni, ma confluiscono in essa tre diverse sottoclassi di indicatori -di quantità, di efficacia e di innovazione- come indicato nella tabella (tab. 11).

Nuovamente, alcune osservazioni generali emergono con grande evidenza.

Rispetto agli indicatori di quantità, come già ci attendevamo a priori, (par. 1.2), la loro frequenza è elevata, ma il loro contenuto informativo modesto. Lo è sia nel caso, frequente, che si tratti di servizi destinati all'utente finale, che, a maggior ragione, nel caso di risultati di attività amministrative più o meno interne.

Nel primo caso la povertà informativa deriva dalla formulazione in termini di numeri cardinali: "n. interventi di manutenzione ordinaria/straordinaria" oppure tutti gli indicatori di quantità adottati nella funzione F-polizia municipale, senza che si possa imputare un valore ai servizi resi, come avverrebbe se l'indicatore fosse espresso in termini di risorse complessive a tali servizi destinate.

Nel secondo caso: "n. mandati, n. determine, n. riversali, n. atti protocollati, n. impegni, n. solleciti di pagamento, n. pagamenti" ed altri analoghi, non solo non è possibile attribuire un valore alle quantità, ma attività e conseguenti risultati possono essere ampliati o ristretti. Ciò, sia come risultato di modifiche formali nello svolgimento delle attività, nel peggiore dei casi indotte dal desiderio stesso di soddisfare l'indicatore, sia come modifiche effettive indotte dall'avanzare del progresso informatico.

Riteniamo quindi che gli indicatori quantitativi assoluti non siano dei buoni misuratori di performance, tuttavia il loro utilizzo può avere finalità di monitoraggio. La loro crescita o riduzione segnala cioè un fenomeno che dovrebbe allertare AI ed Unioni ed indurre gli enti ad indagare sulle cause per cui ciò avviene. Un'indagine di questo tipo è stata effettuata, ad esempio, dalla Regione Emilia-Romagna per analizzare gli effetti del passaggio alla gestione associata del servizio Personale e della funzione di Polizia Municipale, considerando l'intervallo 2001-2004 (Servizio Segreteria della Conferenza Regione-Autonomie Locali).

Rispetto agli indicatori di efficacia: i più ricorrenti riguardano il tempo, come riduzione della durata delle fasi del processo produttivo -specifiche per funzione- e l'efficacia manageriale, che per certi versi riguarda anch'essa il rispetto dei tempi (ma anche altre dimensioni), ma fa riferimento ad obiettivi già predeterminati dalla normativa o, implicitamente, dal normale svolgimento della funzione.

Naturalmente la differenza è molto sottile e perciò l'inserimento nell'una o nell'altra categoria può risultare opinabile, ma ciò non dovrebbe generare alcun equivoco interpretativo dal momento che rimaniamo sempre all'interno di indicatori di efficacia.

Tra questi, meno diffusi sono gli indicatori che attengono all'estensione del servizio a nuovi utenti od ad aree geografiche che ne erano prive. Più puntualmente: gli indicatori di questo tipo sono concentrati nelle funzioni comprese tra la C-Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali e la I-Funzioni di polizia municipale ed ancora nella funzione M-Funzioni attinenti lo sviluppo economico, con un numero di indicatori piuttosto contenuto, che pensiamo potrebbe essere ampliato abbastanza agevolmente.

Per quanto riguarda infine l'innovazione dell'output, poiché l'indicatore ha significato solo nel caso in cui all'interno della gestione sia stato elaborato uno specifico progetto o la gestione stessa sia stata formulata come un progetto, lo ritroviamo solo nelle funzioni F-Funzioni attinenti lo sviluppo economico ed H-Urbanistica e gestione del territorio. Segnaliamo in particolare come in F, un'AI abbia proceduto, in un modo a nostro giudizio ineccepibile, seguendo la seconda modalità, cioè la formulazione della gestione associata come un progetto.

Tab. 11

Output (obiettivi di qualità, quantità, efficacia e innovazione) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U A- gestione del personale
Quantità: valori assoluti- variazioni annue	n. corsi attivati; n. medio di giorni di formazione n. accertamenti n. anagrafiche dipendenti inseriti in un'unica banca dati/tot dipendenti comuni associati n. atti protocollati n. determine n. impegni n. mandati n. reversali n. variazioni di bilancio registrazione ferie permessi, banca ore atti interruttivi o modificativi del rapporto di lavoro (cessazioni, part-time, mansioni superiori, aspettative, maternità, congedi...) liquidazione rimborsi spese e indennità per missioni, lavoro straordinario
Efficacia- i) tempo (di risposta, puntualità)	tempo medio evasione pratiche giorni medi tra domanda e invio pratica all'INDAP n. medio di giorni tra pubblicazione bando e determina di assunzione % di rispetto dell'invio entro i primi dieci giorni del mese successivo procedure amministrative/ tempo (durata media procedimenti)
ii) estensione (a nuovi utenti, nuove aree)	
iii) efficacia manageriale (livello di espletamento missione o servizio o obiettivo programmato)	n. procedimenti concorsuali attivati/conclusi pratiche pensioni/ pensionamenti effettivi
Innovazione: Rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali	

Output (obiettivi di qualità, quantità, efficacia e innovazione) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U B Gestione economica e finanziaria
Quantità: valori assoluti- variazioni annue	n. mandati di pagamento n. impegni di spesa n. accertamenti entrate n. solleciti pagamento n. reversali n. variazioni di bilancio n. determine n. atti protocollati
Efficacia- i) tempo (di risposta, puntualità)	
ii) estensione (a nuovi utenti, nuove aree)	
iii) efficacia manageriale (livello di espletamento missione o servizio o obiettivo programmato)	predisposizione PRO entro 31/12 anno precedente smaltimento residui attivi e passivi n. annullamenti-revoche rapporto tra accertamenti/impegni e le previsioni iniziali per ogni titolo di entrate e di spesa rapporto tra riscossioni/pagamenti e gli accertamenti/impegni per ogni titolo di entrata e di spesa
Innovazione: Rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali	

Tab. 11(cont.)

Output (obiettivi di qualità, quantità, efficacia e innovazione) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U C Gestione delle entrate tributarie
Quantità: valori assoluti- variazioni annue	n. ruoli emessi n. carte esattoriali n. accertamenti n. variazioni
Efficacia- i) tempo (di risposta, puntualità)	emissione bollettini 2007 entro l'anno
ii) estensione (a nuovi utenti, nuove aree)	n. ore sportello/ ore servizio
iii) efficacia manageriale (livello di espletamento missione o servizio o obiettivo programmato)	n. gestione contenziosi n. ricorsi presentati/ n. ricorsi vinti importo recuperato/importo accertato n. avvisi di accertamento (ICI fino a 2003) ricorsi dei contribuenti con esito negativo per gli enti valore recuperato rispetto al valore accertato per l'ICI importo annuo tasse recuperate/ entrate tributi
Innovazione: Rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali	

Output (obiettivi di qualità, quantità, efficacia e innovazione) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U D Gestione unificata dell'ufficio dei lavori pubblici
Quantità: valori assoluti- variazioni annue	n. decreti di esproprio n. contratti n. contratti accordi bonari n. gare d'appalto n. progettazioni n. gare espletate n. rendiconti n. domande finanziamento ammontare annuo opere
Efficacia- i) tempo (di risposta, puntualità)	n. opere pubbliche/ tempistica
ii) estensione (a nuovi utenti, nuove aree)	
iii) efficacia manageriale (livello di espletamento missione o servizio o obiettivo programmato)	n. lavori chiusi 2006/n. pratiche aperte al 31/12/2006 n. opere rendicontate/n. lavori chiusi % opere pubbliche assegnate n. opere appaltate/n. opere programmate n. progetti esecutivi approvati/n. opere programmate gare aggiudicate/ gare svolte capacità contrattuale con fornitori/ acquisti
Innovazione: Rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali	

Output (obiettivi di qualità, quantità, efficacia e innovazione) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U E Gestione unificata dell'ufficio contratti e appalti
Quantità: valori assoluti- variazioni annue	n. gare di forniture beni e servizi n. stipula contratti n. fornitori inseriti nell'albo-elenchi
Efficacia- i) tempo (di risposta, puntualità)	tempo medio indizione gara/ stipula contratto
ii) estensione (a nuovi utenti, nuove aree)	
iii) efficacia manageriale (livello di espletamento missione o servizio o obiettivo programmato)	n. procedimenti di gara con rilevanza europea indetti/definiti n. procedimenti minori di gara indetti/definiti n. affidamenti/ gare espletate n. revoche-annullamenti gare prezzo vendita dei beni alienati/valore della stima capacità contrattuale con fornitori/ acquisti
Innovazione: Rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali	

Tab. 11(cont.)

Output (obiettivi di qualità, quantità, efficacia e innovazione) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U F Gestione unificata servizio statistico e informativo
Quantità: valori assoluti- variazioni annue	n. software utilizzati n. gare HW n. gare SW n. modelli in rete n. servizi mantenuti n. personal computer
Efficacia- i) tempo (di risposta, puntualità)	tempo medio protocollazione atti
ii) estensione (a nuovi utenti, nuove aree)	% di territorio coperto sulla totale superficie dei comuni interessati ore di apertura al pubblico/ orario di servizio
iii) efficacia manageriale (livello di espletamento missione o servizio o obiettivo programmato)	tempo uptime servizi (controllo mediante sistema di gestione remota, calcolato in percentuale sul tempo totale) n. programmi di sviluppo realizzati o aggiornati rispetto al n. programmi di sviluppo richiesti (conteggio delle applicazioni utente realizzate o aggiornate rispetto a quelle richieste) n. aggiornamenti catastali effettuati/ n. domande n. varianti al P.R.G.C. introdotti / approvati
Innovazione: Rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali	tempo realizzazione progetto iniziale tempo di completamento

Output (obiettivi di qualità, quantità, efficacia e innovazione) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U G Gestione unificata del servizio tecnico
Quantità: valori assoluti- variazioni annue	n. impegni n. affidamenti in cottimo n. interventi nel territorio per ciascun tipo di servizio n. interventi di manutenzione e gestione Mq aree verdi "manutenzionate" n. interventi manutenzione ordinaria n. interventi manutenzione straordinaria
Efficacia- i) tempo (di risposta, puntualità)	tempistica in stato di emergenza/ numero personale assegnato tempi di risposta tra domanda di prestazione ed intervento-urgente tempi di risposta tra domanda di prestazione ed intervento-ordinario
ii) estensione (a nuovi utenti, nuove aree)	media interventi a comune n. cassonetti-contenitori posizionati sul territorio/ tot abitanti Km/ anno percorsi in ciascun comune
iii) efficacia manageriale (livello di espletamento missione o servizio o obiettivo programmato)	% lavori manutentivi effettuati n. segnali installati/ n. ordinanze emesse capacità contrattuale con fornitori/ acquisti rifiuti differenziati/ tot rifiuti raccolti
Innovazione: Rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali	

Output (obiettivi di qualità, quantità, efficacia e innovazione) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U H Urbanistica e gestione del territorio
Quantità: valori assoluti- variazioni annue	n. concessioni rilasciate n. autorizzazioni n. approvazione varianti n. pratiche edilizie trattate
Efficacia- i) tempo (di risposta, puntualità)	% rilascio atti nei termini stabiliti % approvazione degli strumenti urbanistici nei tempi stabiliti procedure urbanistiche/ tempo tempo medio conclusione procedimento
ii) estensione (a nuovi utenti, nuove aree)	ore di apertura al pubblico/ orario di servizio
iii) efficacia manageriale (livello di espletamento missione o servizio o obiettivo programmato)	n. segnalazioni di attività edilizia abusiva n. revoche- annullamenti n. piani redatti ufficio/ n. piani adottati concessioni rilasciate/ concessioni richieste % concessioni ed autorizzazioni edilizie assegnate n. posti occupati/ n. posti disponibili
Innovazione: Rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali	% espletamento certificazione EMAS e avanzamento per fasi nei processi di Agenda 21

Tab. 11(cont.)

Output (obiettivi di qualità, quantità, efficacia e innovazione) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U I Funzione di polizia municipale
Quantità: valori assoluti- variazioni annue	n. uscite servizio vigilanza notturna n. violazioni codice della strada 2006 n. accertamenti anagrafici 2006 n. assistenza funerali, processioni e manifestazioni 2006 vigilanza festiva attività esterna n. ore dedicate al pattugliamento n. infrazioni contestate n. manifestazioni supportate n. interventi sul territorio n. veicoli controllati n. infrazioni accertate n. Km percorsi per controllo territorio n. pattuglie effettuate n. presenze/ anno n. sopralluoghi/ anno n. uscite con autovelox in gg. festivi n. interventi per funzioni di polizia amm.tiva nel territorio dei 3 comuni ore/uomo di vigilanza sul territorio
Efficacia- i) tempo (di risposta, puntualità)	tempo medio per evasione pratiche n. pratiche/ tempi gestione pratiche
ii) estensione (a nuovi utenti, nuove aree)	n. interventi sul territorio di cui nel singoli comuni n. ore settimanali di apertura al pubblico dell'ufficio unificato gg. di presenza degli agenti negli enti privi di tale figura professionale gg. di presenza di controllo e vigilanza in bosco negli enti privi di tale figura professionale ore di pattuglia esterna/ ore servizio totale ore servizio festivo/ore servizio totale n. centrali operative
iii) efficacia manageriale (livello di espletamento missione o servizio o obiettivo programmato)	n. accertamenti abusi edilizi 2006 n. interventi repressivi di abusi edilizi n. interventi repressivi di abusi in materia di commercio n. violazioni accertate/ n. controlli effettuati sanzioni annullate rispetto a quelle elevate
Innovazione: Rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali	

Output (obiettivi di qualità, quantità, efficacia e innovazione) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U L funzioni culturali e ricreative
Quantità: valori assoluti- variazioni annue	consistenza volumi disponibili n. volumi prestati n. volumi acquistati n. prestiti interbibliotecari n. eventi organizzati n. attività culturali nel territorio del Comune n. attività o manifestazioni culturali n. iniziative gestite n. manutenzioni (impianti sportivi)
Efficacia- i) tempo (di risposta, puntualità)	
ii) estensione (a nuovi utenti, nuove aree)	n. ore apertura sportello in comuni X-Y gg. apertura biblioteca ore annue apertura biblioteca ore di apertura al pubblico/ orario di servizio n. ore/settimana apertura sportello gg. iniziative sovrapposte
3 efficacia manageriale (livello di espletamento missione o servizio o obiettivo programmato)	n. volumi acquisiti schedati capacità contrattuale con fornitori/ acquisti % manifestazioni-eventi realizzati/ manifestazioni-eventi programmati
Innovazione: Rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali	

Tab. 11(cont.)

Output (obiettivi di qualità, quantità, efficacia e innovazione) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U M Funzioni attinenti lo sviluppo economico
Quantità: valori assoluti- variazioni annue	n. assegnazione posti in fiere/mercati n. eventi n. eventi turistici organizzati e/o patrocinati n. procedure/anno gestite su denuncia o domanda n. utenti/anno ai quali sono state fornite info. tel. o pers. in materia di commercio n. pratiche trattamenti accessori n. pratiche n. verifiche n. pratiche commerciali gestite
Efficacia- i) tempo (di risposta, puntualità)	riduzione tempi massimi di adozione provvedimenti tempo medio di evasione tra pratiche per cui sono previsti 30.60.90 gg. di istruttoria e richieste di consulenza tempo medio rilascio provvedimento autorizzatorio tempi di gestione amm.tiva servizio in convenzione/ tempi di gestione amm.tiva servizi in unione n. pratiche/ tempi gestione pratiche tempi di evasione pratica (rispetto tempi previsti nel protocollo Impresafuturo)
ii) estensione (a nuovi utenti, nuove aree)	n. ore settimanali di apertura al pubblico dell'ufficio unificato n. ore sportello/ totale ore servizio
iii) efficacia manageriale (livello di espletamento missione o servizio o obiettivo programmato)	n. procedimenti attivati in associazione e n. procedimenti conclusi in associazione % licenze adottate n. richieste/ n. autorizzazioni rilasciate pratiche evase/ pratiche assegnate n. pratiche-decreti/ n. pratiche richieste n. richieste evase/ pervenute n. annullamenti-revoche (rapporto fra autorizzazioni rilasciate rispetto a quelle richieste)
Innovazione: Rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali	

Output (obiettivi di qualità, quantità, efficacia e innovazione) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U N funzioni di istruzione pubblica
Quantità: valori assoluti- variazioni annue	n. pratiche n. manutenzioni n. interventi manutenzione ordinaria n. interventi manutenzione straordinaria n. gite e corsi scolastici
Efficacia- i) tempo (di risposta, puntualità)	
ii) estensione (a nuovi utenti, nuove aree)	gg. copertura periodo estivo con centri vacanza n. utenti nido n. utenti (trasporto scolastico) n. Km percorsi (trasporto scolastico) % aumento dei partecipanti rispetto 2006 (centri estivi) n. settimane/anno servizio offerto n. ore lavorative per giornate di attivazione
iii) efficacia manageriale (livello di espletamento missione o servizio o obiettivo programmato)	n. domande accolte/ n. domande presentate (trasporto scolastico) capacità contrattuale con fornitori/ acquisti
Innovazione: Rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali	

Tab. 11(cont.)

Output (obiettivi di qualità, quantità, efficacia e innovazione) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U O Attività istituzionali
Quantità: valori assoluti- variazioni annue	
Efficacia- i) tempo (di risposta, puntualità)	
ii) estensione (a nuovi utenti, nuove aree)	gg. di presenza del mediatore civico nei comuni privi di tale servizio presenza addetti in ogni municipio/ gg. apertura uffici demografici: presenze addetti in ogni sede/ giorni apertura
iii) efficacia manageriale (livello di espletamento missione o servizio o obiettivo programmato)	rispetto della programmazione dell'aggiornamento dei Siti Informatici
Innovazione: Rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali	

Output (obiettivi di qualità, quantità, efficacia e innovazione) Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U P Gestione della programmazione comunitaria
Quantità: valori assoluti- variazioni annue	n. progetti comunitari gestiti
Efficacia- i) tempo (di risposta, puntualità)	
ii) estensione (a nuovi utenti, nuove aree)	
iii) efficacia manageriale (livello di espletamento missione o servizio o obiettivo programmato)	% raggiungimento risultati prefissi da Agenda 21
Innovazione: Rispetto tempo raggiungimento obiettivi intermedi o finali	

4.5 Outcome

Gli indicatori di outcome- impatto sociale, com'è evidenziato nella tabella (tab.12), presentano un sostanziale equilibrio tra gli indicatori di customer satisfaction che esprimono la soddisfazione dell'utenza (sostanzialmente indicatori di partecipazione alle diverse iniziative proposte nell'ambito delle diverse funzioni) e quelli che esprimono l'insoddisfazione (sostanzialmente reclami, denunce, ricorsi).

Viceversa l'apprezzamento della qualità risulta scarsamente rilevato in modo consapevole nel contesto delle singole gestioni associate.

Presumiamo che ciò avvenga per il timore che predisposizioni ed implementazioni di rilevazioni *ad hoc* siano insieme complesse e costose.

Tuttavia, la qualità del servizio, il tempo di risposta, il rispetto dei programmi, sono caratteristiche cruciali per i cittadini e, come diremo immediatamente, forse oggi, più che per il passato, la soddisfazione dell'utente è più agevolmente rilevabile.

Tab. 12

Outcome- impatto sociale Tipologia Indicatori	Indicatori utilizzati dalle AI/U (tutte le funzioni)
i) livello soddisfazione	n. valutazioni positive/ tot valutazioni (Rispetto dei tempi di esecuzione concordato con il responsabile del servizio nelle riunioni di valutazione/programmazione periodiche) n. spettatori mostre n. spettatori teatro e cinema n. spettatori concerti n. totale presenze n. utenti iscritti n. utenti partecipazione media persone per iniziativa aumento partecipazione dovuto a comunicazione mirata associazioni utilizzatrici degli impianti n. medio utenti/ giorno di apertura n. contatti con sportello informagiovani n. partecipanti/ n. attività organizzate n. enti-associazioni coinvolti stabilmente n. utenti centro estivo
ii) livello insoddisfazione	n. denunce e/o reclami in materia contrattuale n. reclami n. reclami pervenuti in associazione/ n. reclami pervenuti ante associazione % ricorsi/ n. contribuenti per i vari tributi n. ricorsi presentati dai contribuenti presso la Commissione Tributaria Provinciale n. costituzioni in giudizio presentate dagli enti presso la Commissione Tributaria Provinciale n. appelli presentati dai contribuenti presso la Commissione Tributaria Provinciale n. riserve accolte rispetto a quelle presentate dagli appaltatori delle opere pubbliche in essere n. infortuni n. udienze presso il giudice di pace per ricorsi amm.tivi n. ricorsi presentati per n. ricorsi respinti
iii) qualità: estetica, fruibilità, rispondenza ai bisogni	% di soddisfacimento del servizio rilevata con appositi questionari n. accessi ai Siti Informatici dei comuni % giudizi positivi su tot rilevazione n. accessi al sito web

Osservazioni conclusive

Quanto esposto fin qui suggerisce due riflessioni intorno ai possibili sviluppi dell'analisi ed al ruolo di coordinamento da parte della Regione.

La prima riflessione si collega a quanto, con il supporto di autorevoli voci nell'ambito dell'analisi di performance, abbiamo reiteratamente sostenuto nel corso del nostro lavoro: obiettivi ed indicatori debbono essere costruiti secondo un percorso *bottom up*. Gli enti che operano nei processi, conoscendone vincoli e gradi di libertà, debbono essere responsabilizzati nella definizione degli obiettivi operativi e nel modo di misurarne il raggiungimento.

La Regione può esercitare un ruolo non invasivo di coordinamento che lo sviluppo delle nuove tecnologie informatiche rendono possibile. Attraverso una piattaforma *open source* (che utilizza cioè applicazioni informatiche non proprietarie), aperta alle sole AI ed Unioni è infatti possibile promuovere l'apprendimento tra pari, aprendo canali di comunicazione e promuovendo la formazione spontanea delle comunità di pratica, dei luoghi di conversazione e di confronto, delle *chat* tematiche, dei forum.

Apprendimento che, per altro, abbiamo già avuto modo di constatare si è verificato spontaneamente per superare le prime incertezze sorte in occasione della definizione degli obiettivi.

La Regione potrebbe entrare nella piattaforma evidenziando opportunità di cooperazione orizzontale -il caso delle procedure che in tanti affrontano senza comunicare- e proponendo "buone pratiche".

L'obiettivo potrebbe essere quello di creare un "wiki": un sito web che permetta agli enti utilizzatori di aggiungere contenuti o di introdurre modifiche come risultato di una discussione tra chi è coinvolto nel miglioramento della performance delle gestioni associate.

La seconda riflessione riguarda il problema della customer satisfaction: come rilevarla e come misurarla.

I più volenterosi preparano questionari, li distribuiscono per la compilazione o li compilano attraverso interviste. A fronte di punteggi raccolti su specifici aspetti dei servizi offerti, si aggregano poi i dati per ricavarne medie e dispersioni.

Anche in questo caso dall'evoluzione della rete da Internet 1 ad Internet 2 è emerso quello che viene definito web 2.0 (le definizioni delle fasi di internet e di web 2.0 si debbono all'editore di libri elettronici T. O'Reilly). Senza soluzione di continuità la rete è andata evolvendosi sollecitando la partecipazione attiva ed interattiva degli utenti ed il web diventa "luogo di conversazione (di scambio fra opinioni diverse) e quindi – di conseguenza- anche un luogo di apprendimento" (Mometto, 2007, p. 39).

Attraverso un portale, la Regione potrebbe fornire agli utenti gli strumenti di dialogo che consentano comunicazioni in verticale ed in orizzontale, innescando un colloquio continuo che, meglio di qualunque questionario, consentirebbe di cogliere gli umori e di focalizzare i problemi che debbono ancora essere affrontati.

Riferimenti bibliografici

- Borgonovi E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, EGEA.
- Busana Banterle C., Zaccarin S. (2006), *La gestione associata degli Enti Locali in FVG: forme, caratteristiche e contributi incentivanti*. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, gennaio.
- Busana Banterle C. (2007), *La rilevazione delle gestioni associate di Unioni ed Associazioni intercomunali*, in Busana Banterle C., Trevisani M. e Bartolich M. (2007), *La finanza degli Enti Locali nella Regione FVG 2002-2004*. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.
- Catalano G. (2002), *La valutazione delle attività amministrative delle università: il Progetto Good Practices*. Il Mulino, Bologna.
- Farneti G. , Mazzara L., Savioli G. (1996), *Il sistema degli indicatori negli enti locali*. Giappichelli.
- Garlatti A., Pezzani F. (2000), *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*. ETAS, Milano.
- Hatry H.P. (2006), *Performance measurement*. The Urban Institute Press.
- Mometto P. (2007), 'La società dell'apprendimento', in *nòva24 review*, febbraio.
- Mussari R. (2001), *Manuale operativo per il controllo di gestione*. Rubbettino.
- Piano di valorizzazione territoriale 2007. Allegato A. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.
- Schedler K. (2002), *L'elaborazione di indicatori di performance e di sistemi di misurazione nelle istituzioni pubbliche*, in: *Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali. Esperienze italiane e internazionali a confronto*. Rubbettino.
- Servizio Segreteria della Conferenza Regione-Autonomie Locali - Verifica e monitoraggio delle attività degli Enti Locali (a cura di), *Indagine sugli effetti indotti dal passaggio alla gestione associata per il servizio Personale e per la funzione di Polizia Municipale (anni 2001 - 2004)*, Regione Emilia- Romagna.