

Corso di Public Management and Accounting

Laurea magistrale in Accounting e Libera Professione



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE DELL'ECONOMIA
E DELL'IMPRESA

Le caratteristiche e le specificità dei bisogni e della domanda pubblica

A.A. 2017/2018

Mussari- Cap. 3



Le performance della pubblica amministrazione (1/2)



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE DELL'ECONOMIA
E DELL'IMPRESA

- Nella misurazione della performance della PA abbiamo riscontrato le seguenti criticità:
 - le pa operano spesso in assenza di mercato e così non si ha né una misura dell'efficacia rispetto ad una concorrenza (neanche potenziale) né un unico risultato di sintesi della performance (come una misura di profit per il settore privato)
 - i beni e servizi prodotti dalle pa sono spesso difficili da quantificare (per esempio la formulazione delle politiche pubbliche, o l'attuazione degli interventi di regolazione), perciò può essere difficile individuare misure significative di quantità e qualità per diverse attività amministrative.

Elena Gori

[2]

Le performance della pubblica amministrazione (2/2)

- le pa agiscono nell'ambito dei problemi collettivi, sui quali incidono anche numerosi altri fattori, è molto difficile attribuire direttamente all'attività pubblica i cambiamenti economici e sociali avvenuti. Peraltro, spesso i risultati dell'attività pubblica richiedono tempi lunghi per verificarsi, ciò complica la misurazione della performance in tempi utili per i processi decisionali e gestionali;
- le pa hanno rapporti molteplici e complessi con la collettività costituita da utenti dei servizi pubblici, contribuenti e cittadini. Ne consegue che le amministrazioni hanno responsabilità e obiettivi multipli rispetto a questi interessi: tutelare un buon utilizzo delle risorse pubbliche per i contribuenti, assicurare l'erogazione del migliore livello e qualità dei servizi possibile per gli utenti, e garantire la trasparenza e l'accountability democratica per i cittadini.



Da questa complessità di obiettivi e di responsabilità risulta necessario una definizione multidimensionale della performance nell'ambito pubblico, e un'attività di scelta (o di trade off) continua per equilibrare i diversi.

Facciamo un passo indietro.....

- Abbiamo visto le caratteristiche e le specificità del management pubblico e ci siamo interrogati sulle modalità di misurazione della performance
- Dobbiamo però approfondire le caratteristiche dei bisogni pubblici e la domanda che ne deriva
 - L'esplicitazione dei bisogni non è poi così scontata e non può essere direttamente paragonata a quei bisogni che trovano soddisfazione sul libero mercato

I bisogni pubblici

- I bisogni pubblici sono potenzialmente infiniti → tuttavia, le risorse sono limitate
 - occorre pertanto definire il perimetro dei bisogni prioritari effettuando una selezione
 - l'inserimento di un bisogno all'interno del perimetro significa dare valenza politica, riconoscimento sociale all'intervento pubblico
- La composizione dei bisogni pubblici dipende dall'evoluzione del ruolo dello Stato nell'ambito della vita socioeconomica di un paese, i bisogni pubblici si modificano nel tempo



Elena Gori

[5]

La domanda di servizi pubblici

- Se il bisogno pubblico dipende dal riconoscimento della necessità di soddisfare una certa esigenza, la domanda, in generale, rappresenta una richiesta esplicita rivolta ad un'azienda
- La domanda di servizi pubblici si differenzia notevolmente, non sempre la stessa è esplicita → occorre quindi procedere ad una classificazione della stessa:
 - a) domanda primaria = domanda soddisfatta
 - b) domanda secondaria = domanda non soddisfatta
 - c) domanda negativa = domanda inferiore al bisogno
 - d) domanda inappropriata = domanda non correlata ai bisogni reali
 - e) domanda latente o inespressa = domanda non espressa ma che è comunque necessario soddisfare
- Di fronte ad una domanda inespressa le imprese si possono attivare, maggiore domanda corrisponde infatti a maggiori profitti, ma lo stesso ragionamento non può essere applicato alla domanda di servizi pubblici. In questi casi, un aumento della domanda soddisfatta comporta un peggioramento dell'equilibrio economico



Elena Gori

[6]

Le fasi della progettazione del servizio pubblico

- La progettazione di un servizio pubblico può essere suddivisa in due fasi principali:
 1. Posizionamento del servizio → erogazione indifferenziata vs marketing differenziato
 2. Scelta delle leve di service management: decisioni circa gli aspetti fondamentali dell'erogazione dei servizi. Nel dettaglio:
 - a) politica di prodotto/servizio
 - b) personale;
 - c) la comunicazione
 - d) logistica e layout;
 - e) tariffe



Elena Gori

[7]

1. Il posizionamento del servizio

- Le PA possono adottare politiche indifferenziate proponendo un servizio standardizzato su tutto il mercato potenziale, oppure adottare un marketing differenziato
- Per decidere se è opportuno o meno differenziare un servizio occorre valutare la domanda attraverso un processo di segmentazione dei cittadini-utenti. Tali aggregazioni possono valutare aspetti diversi come, ad esempio l'età, il livello di utilizzo dei servizi, il livello reddituale, ecc.



Elena Gori

[8]

2. La scelta delle leve di service management

- a) **Politica di prodotto/servizio:** scelta delle caratteristiche del core service (servizio principale) e dei peripherals (servizi accessori), quest'ultimi, pur non costituendo il fulcro del servizio, stanno assumendo sempre maggiore importanza e sono finalizzati al miglioramento qualitativo e alla differenziazione del servizio.
- b) **Personale:** costituisce un elemento fondamentale del servizio, personifica l'amministrazione pubblica agli occhi dell'utente, svolge una pluralità di funzioni:
 - orienta gli utenti nell'utilizzo dei servizi
 - svolge attività di produzione del servizio;
 - negozia con l'utente le caratteristiche del servizio e il grado di personalizzazione possibile



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE DELL'ECONOMIA
E DELL'IMPRESA

Elena Gori

[9]

2. La scelta delle leve di service management

- c) **La comunicazione:** nel settore pubblico il ruolo della comunicazione è molto più complesso che nel privato
 - scarsa conoscenza dei servizi da parte del cittadino in termini di esistenza, caratteristiche e condizioni di fruizione del servizio
 - necessità da parte della PA di acquisire informazioni per la definizione dei servizi
- d) **Logistica e layout:** finalizzati a definire le scelte di accessibilità, ovvero:
 - dove: influenza in modo significativo il numero degli utenti che potranno beneficiare del servizio
 - quando: gli orari più o meno estesi, aperture differenziate in base ai diversi target di utenti
 - come viene erogato il servizio: presso uno sportello, prenotando on line; eventuali pagamenti mediante contanti, assegni, bancomat o carte elettroniche; erogazione per contatto diretto con il personale, mediante un call center o via web, ecc.



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE DELL'ECONOMIA
E DELL'IMPRESA

Elena Gori

[10]

2. La scelta delle leve di service management

- e) Le tariffe: sono relative a servizi erogati ad un corrispettivo che è inferiore al costo di produzione, essa ha lo scopo di regolare il comportamento del cittadino-utente (es. biglietto autobus). Oltre a contribuire alla copertura del fabbisogno finanziario necessario, la definizione delle tariffe ha valenze più complesse:
- definiscono la quota di copertura del servizio che fa perno sulla fiscalità generale, rispetto al contributo da parte degli utenti
 - orientano la domanda al fine di contenere quella inappropriata
 - segmentano l'utenza in funzione dei differenziali richiesti ai singoli gruppi



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE PER L'ECONOMIA
E L'IMPRESA

Elena Gori

[11]

Dopo aver definito specificità e caratteristiche di management, bisogni e domanda.....

- Si tratta di elementi fondamentali per la definizione delle strategie e delle conseguenti decisioni operative, possiamo quindi individuare diversi livelli decisionali:
 - Strategico
 - Operativo
 - Organizzativo
- Per ogni livello possiamo individuare gli ambiti rilevanti ai fini della valutazione della performance

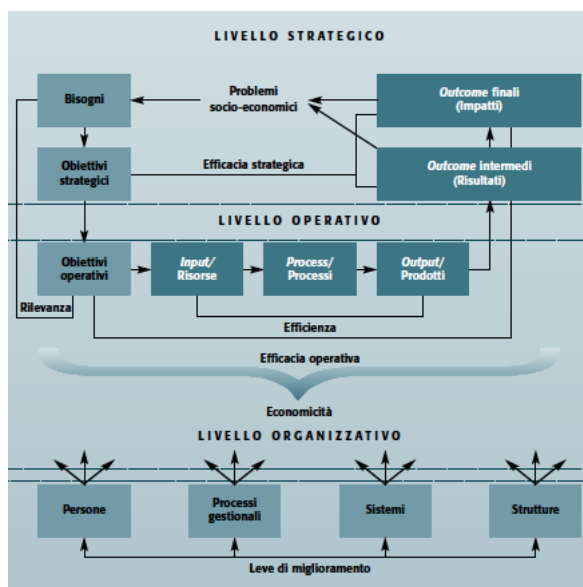


UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE PER L'ECONOMIA
E L'IMPRESA

Elena Gori

[12]

I livelli decisionali e gli ambiti rilevanti della performance



Elena Gori

[13]

Vediamo il dettaglio: il livello strategico

- Rappresenta le decisioni riguardanti le politiche pubbliche, le strategie settoriali e trasversali e i piani di azione nei quali sono individuati gli obiettivi e le priorità che inquadrano le attività definite dalle decisioni operative;
- A questo livello la misurazione della performance riguarda gli outcome (risultati e impatti) al fine di valutare l'utilità ovvero il valore di quanto creato dalla realizzazione di politiche, strategie, piani e programmi;
- I processi decisionali si caratterizzano per un elevato livello di complessità dovuto alla natura multidimensionale dei problemi che mirano a fronteggiare e alla diversità di attori coinvolti nella definizione e nell'attuazione di strategie e azioni

Elena Gori

[14]

Il livello operativo

- Riguarda la traduzione degli indirizzi strategici a livello operativo
- Le decisioni operative sono finalizzate a scegliere la soluzione migliore per massimizzare il conseguimento dei risultati attesi, si cerca quindi di massimizzare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse.
- Le misure di performance a livello operativo riguardano l'utilizzo delle risorse
- I processi decisionali si svolgono generalmente all'interno dell'amministrazione servendosi delle informazioni provenienti dal sistema di programmazione e controllo che vengono utilizzate soprattutto dai decisori tecnici, ovvero dai dirigenti pubblici

Elena Gori

[15]

Il livello organizzativo

- Per assicurare il raggiungimento degli obiettivi strategici ed operativi occorre un'organizzazione adeguata
- E' quindi importante studiare la struttura organizzativa
- Sono fondamentali la qualità delle risorse umane, l'assetto organizzativo, i processi ed i sistemi gestionali interni che costituiscono gli elementi di base della produzione dei servizi e del conseguimento dei risultati

Elena Gori

[16]

Ricapitolando: per un valido sistema di misurazione della performance occorre definire:

- **Input:** ovvero l'ammontare delle risorse impiegate tipicamente espresse in termini finanziari (spese) ed economici (costi) oppure in termini fisici riferendosi alla risorsa più rilevante (ad esempio, personale impiegato, quantità di fattore produttivo, ecc.)
- **Processi:** molto importante individuare i processi produttivi determinando i tempi e le attività interne svolte per il raggiungimento dell'output finale destinato all'utente
- **Output:** finalizzati a misurare la quantità e la qualità dei beni e servizi prodotti in un determinato arco temporale
- **Outcome:** finalizzati a misurare il livello di raggiungimento della missione e degli obiettivi strategici di una organizzazione (una politica o un programma)



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE DELL'ECONOMIA
E DELL'IMPRESA

Elena Gori

[17]

Uno schema sulle possibili misure di output

Tipologia indicatore di output	Pregi	Difetti
1. Misure quantitative (es. tonnellate di rifiuti smaltiti)	E' la misura effettiva dell'output. Sono dati indipendenti e dimostrabili. Possono essere sintetizzate e confrontate nel tempo e nello spazio.	Valutano una dimensione per volta. Alcuni output (es. servizi sociali) danno luogo a valutazioni difficilmente sintetizzabili tramite dati quantitativi.
2. Misure non quantitative (es. percezioni delle persone)	Utilizzate quando le misure quantitative non consentono di valutare l'output adeguatamente (es. servizi sociali).	Dipendono anche da pregiudizi, atteggiamenti e stato psicologico al momento del giudizio. Sono difficilmente comparabili fra loro.
3. Misure sostitutive (es. numero di reclami)	E' utile qualora non sia possibile o economicamente conveniente misurare l'output effettivo.	E' comunque una misura sostitutiva da considerare con le opportune cautele.



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE DELL'ECONOMIA
E DELL'IMPRESA

Elena Gori

[18]

Attenzione alla distinzione tra output e outcome!

- Es. servizio di assistenza domiciliare
 - output: numero di soggetti non autosufficienti con età superiore a 65 anni assistiti in rapporto al numero di soggetti non autosufficienti in strutture;
 - outcome: età media di ingresso in strutture protette di soggetti non autosufficienti con età superiore a 65 anni: più aumenta e più è rilevante il servizio di assistenza domiciliare in quanto ritarda l'istituzionalizzazione del portatore del bisogno
- Es. politica di sostegno alle esportazioni per le imprese
 - output: numero di imprese coinvolte nel progetto di sostegno
 - outcome: percentuale di aumento del fatturato derivante da esportazioni rispetto ad anni precedenti



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE DELL'ECONOMIA
E DELL'IMPRESA

Elena Gori

[19]

Con riferimento agli outcome ricorda:

- Non è semplice stabilire un rapporto di causalità diretta tra gli interventi pubblici e i cambiamenti al livello del benessere collettivo che subisce influenze di molti altri fattori
- Alcuni outcome collegati ad esempio ad aspetti relativi alla salute, alla sicurezza, all'occupazione, all'incremento della conoscenza, ecc. richiedono lunghi tempi per realizzarsi e, conseguentemente, per essere correttamente misurati. Pertanto un'alternativa potrebbe essere quella di concentrarsi su outcome di tipo intermedio (si pensi, ad esempio, alle attività didattiche di un'università che possono condurre, in prima istanza, al miglioramento della preparazione dello studente)



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE DELL'ECONOMIA
E DELL'IMPRESA

Elena Gori

[20]

L'analisi e l'interpretazione dei dati

- Dopo aver definito gli indicatori e raccolto le informazioni necessarie sulla performance, occorre procedere ad una loro analisi ed interpretazione allo scopo di identificare le azioni di miglioramento che è necessario intraprendere
- Le misure evidenziano se una performance è positiva o negativa ma non offrono una spiegazione compiuta sulle motivazioni di tale dinamica. Occorre quindi:
 - identificare le cause che hanno determinato una performance superiore o inferiore rispetto alle attese;
 - individuare gli aspetti chiave su cui basare le azioni di miglioramento;
 - formulare ipotesi e possibili soluzioni;
 - aiutare a valutare l'efficacia delle soluzioni proposte e scegliere conseguentemente le azioni da intraprendere



Elena Gori

[21]

Il sistema di reporting

- Per valutare i risultati e intraprendere le azioni correttive si utilizza il sistema di reporting che deve necessariamente considerare i seguenti aspetti:
 - i diversi destinatari
 - i contenuti e le modalità di rappresentazione delle informazioni
 - la tempistica con cui è necessario produrre i report
- I report assumono configurazione e contenuto diverso a seconda delle esigenze dei destinatari. Occorre selezionare le informazioni più significative, ed evitare di eccedere nella mole di dati presentati. Questo infatti potrebbe far perdere di vista le informazioni più importanti e disincentivare i destinatari nella lettura e nell'analisi dei report
- Utile coinvolgere i destinatari dei report nella fase di progettazione, in modo da definire il contenuto che meglio risponde alle loro esigenze informative



Elena Gori

[22]



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DISI
 DIPARTIMENTO DI
SCIENZE PER L'ECONOMIA
E L'IMPRESA

Gli aspetti da considerare nel report delle performance

Utilizzatori delle informazioni di performance	Contenuti e tipologia di indicatori	Modalità di rappresentazione	Frequenza del reporting
POLITICI	Selezione degli indicatori con particolare riferimento a quelli di outcome e di efficacia esterna e alle informazioni sulle caratteristiche dei bisogni e della domanda	Rappresentazione semplice e immediata con chiare spiegazioni testuali per le performance superiori/inferiori alle attese	Media: ogni quattro o sei mesi e comunque in tempo utile per prendere le decisioni strategiche. Da adattare rispetto alla tipologia di bisogno monitorato
MANAGER	Ampio set di indicatori di input, output, di efficienza e informazioni sugli aspetti qualitativi. Integrare con selezione indicatori di outcome	Rappresentazione dettagliata e analitica delle performance	Elevata: mensile o trimestrale e, comunque in tempo utile per prendere le decisioni operative
CITTADINI E IMPRESE	Selezione di indicatori con particolare riferimento a quelli di outcome e alle informazioni sulla qualità	Rappresentazione immediata e semplice, con grafici e brevi descrizioni narrative	Bassa: annuale o pluriennale e comunque in tempo utile per supportare i processi di creazione del consenso

Elena Gori

23


 UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISI
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE PER L'ECONOMIA
E L'IMPRESA

Gli errori da evitare (1/2)

1. **La trappola del linguaggio:** I termini utilizzati possono assumere significati diversi a seconda dei soggetti o delle situazioni. Occorre perciò esplicitare sempre il glossario e impiegare definizioni semplici e chiare. Per esempio, il termine controllo può essere associato in determinati contesti a una interpretazione di verifica del comportamento non conforme per applicare una sanzione; in altri può essere interpretato come guida o governo della gestione.
2. **L'effetto mensola:** Troppo spesso accade che si producano una moltitudine di indicatori di performance ma che poi queste importanti e costose informazioni vengano archiviate e mai utilizzate. Ciò è dovuto al fatto che troppo spesso si ignorano le reali esigenze informative dei diversi decisori, e quasi mai si ripulisce il sistema di misurazione dalle informazioni che non è più necessario rilevare.
3. **La trappola del riconoscimento:** Un naturale e spesso inconsapevole atteggiamento delle persone è quello di dimostrare quanto impegnativo sia il proprio lavoro, affinché si possa apprezzare l'impegno profuso. Questa naturale propensione degli individui può diventare una trappola quando diviene dominante rispetto ad altre esigenze. Infatti può portare a inflazionare il sistema di misurazione con dati che non sono necessari, portando alla realizzazione di rapporti enormi ma anche inutili e che vengono riposti spesso senza essere stati mai neppure letti. La trappola del riconoscimento è quindi alla base dell'effetto mensola.

Elena Gori

24

Gli errori da evitare (2/2)

4. **L'ansia da performance:** La misurazione è un fatto culturale prima che tecnico. In un contesto in cui prevale la cultura della misurazione per la sanzione si genereranno inevitabilmente resistenze. È facile ottenere un consenso sulla misurazione delle performance nelle amministrazioni eccellenti, molto più complesso è far accettare un sistema di misurazione in amministrazioni inefficienti. Occorre cioè vincere i comprensibili timori e generare fiducia su un utilizzo della misurazione in un logica di auto-miglioramento e non di sanzione.
5. **Sedersi sugli allori:** Spesso si commette l'errore di dedicare grande attenzione alla fase di introduzione del nuovo sistema di misurazione, sottovalutando invece le successive fasi di affinamento e sviluppo del sistema. In particolare, quando la misurazione evidenzia delle performance adeguate alle aspettative iniziali, può accadere che un'amministrazione non ponga più la stessa attenzione alla misurazione. Invece la misurazione delle performance dovrebbe evolversi in funzione del livello di performance registrato e dei mutamenti delle aspettative e del contesto. Perciò gli obiettivi, le misure e la scelta degli indicatori dovrebbero essere periodicamente rivisti per assicurare che il sistema di misurazione fornisca un quadro chiaro della situazione attuale e permetta all'amministrazione di fissare nuovi obiettivi di miglioramento.