



La performance nell'ente Comune: modello concettuale e strumenti operativi

Niccolò Mattia

Formez Roma

nmattia.guest@formez.it



AZIONI DI SISTEMA
PER LE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

Le politiche per la qualità: l'azione del DFP

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, anche in collaborazione con il Formez, ha realizzato sin dal 2000 numerose iniziative volte a diffondere la cultura del miglioramento continuo dei **servizi**, dei **processi** decisionali e gestionali, della **comunicazione** istituzionale sollecitando i confronti di **performance** come preziosi strumenti capaci di accrescere la coesione e la cooperazione tra le amministrazioni attraverso lo scambio di competenze e di esperienze ovvero attraverso azioni di **benchmarking**.

L'azione del DFP in tema di benchmarking delle performance

Azioni spontanee in corso di realizzazione

sotto la supervisione del Dipartimento della Funzione Pubblica:

- Accountability Club (Club A)
- Benchmarking QClub
- Barometro della Qualità

Azioni realizzate dal Formez su mandato del Dipartimento della Funzione Pubblica :

- Benchmarking delle performance amministrative: metodi e analisi (2005-2006)
- Definizione e sperimentazione di sistemi di indicatori e modelli di bmK per gli e.e. locali" (2008-2009)
- PON –Governance Azioni di Sistema 2007-2013

Rafforzamento della capacità amministrativa per un'amministrazione di qualità (2009-2010) :

Obiettivo generale

Rafforzamento della capacità amministrativa nelle regioni
Campania, Calabria, Puglia e Sicilia



Miglioramento delle politiche, della qualità dei servizi, delle performance

Obiettivo Specifico

Sperimentazione e consolidamento del modello di misurazione delle performance delle amministrazioni comunali elaborato al fine di:

- Promuovere la confrontabilità tra prestazioni
- Organizzare confronti pubblici annuali
- Assicurare l'accessibilità dei dati e la trasparenza della valutazioni

Legge 4 marzo 2009 n. 15 (D. Lgs. n. 150/2009)
Piano industriale Ministro della pubblica amministrazione e
innovazione (maggio 2008)

La performance amministrativa: le difficoltà dell'esercizio di valutazione

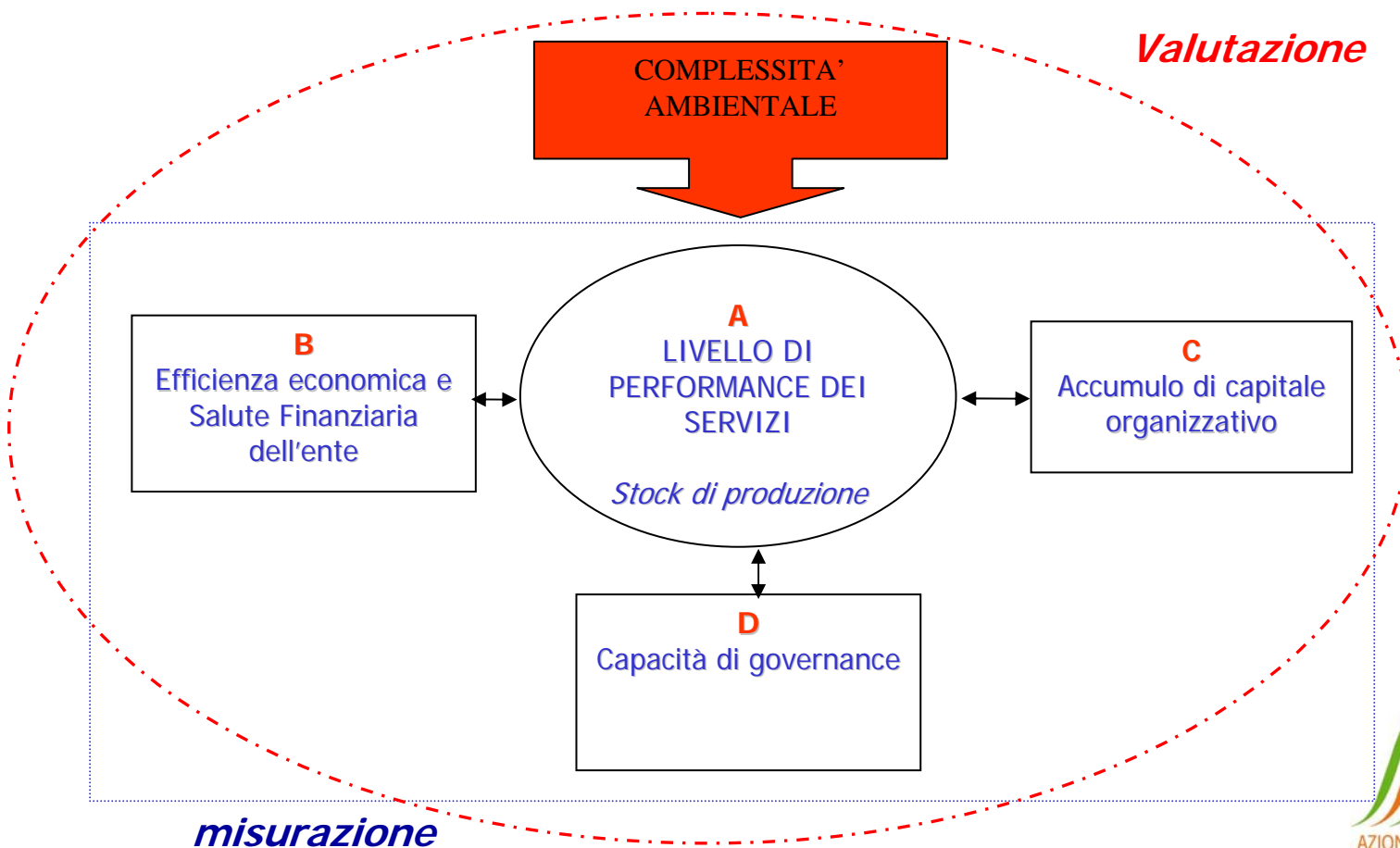
Per valutazione si intende un'attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche con l'intento di migliorarle

- ❑ eterogeneità e molteplicità dei prodotti/servizi della P.A con conseguente perdita di informazione nell'utilizzo di indicatori sintetici
- ❑ influenza delle variabili ambientali (esogene) sulla performance intermedia e finale rende poco agevole e spesso poco attendibile la comparazione tra i risultati fra amministrazioni che operano in contesti differenti
- ❑ raccolta dei dati originali, autentici, omogenei con **disallineamento cronologico e carenza informativa**
- ❑ dimensioni "moderne" della performance coerenti con il ruolo di **ente pubblico regolatore**
- ❑ drivers di **innovazione e strategie di sviluppo** a livello urbano per la crescita dell'occupazione e la ripresa economica

Letteratura ed esperienze internazionali

- ❑ la **rilevanza per il cittadino** è il criterio più diffuso e robusto per operare una scelta (ove necessaria) dei servizi da monitorare
(Citizen Survey 2008 Westminster – USA; Les priorités de simplification vues par les usagers – DGME - France)
- ❑ i **servizi resi** sono una componente fondamentale della performance
(NQPS Australia – Health Sector)
- ❑ ma lo è anche la **salute finanziaria** *(Ammons 1996; National performance review 1993)*
- ❑ la **capacità di governance ed il coinvolgimento degli stakeholders**
(Agranoffe McGuire 1999; Longo 2005; Bovaird e Loffler 2003)
- ❑ la capacità di **accumulare capitale organizzativo** *(OECD 2005; Valotti 2004)*

Il modello



Il modello

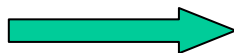
Le dimensioni di analisi:

- 1) **Livello di performance dei servizi** inteso come quantità, gamma e qualità dei servizi in rapporto alla domanda espressa e potenziale. Esso viene misurato declinando per ciascun prodotto/servizio indicatori capaci di intercettare i seguenti attributi: **accessibilità, capillarità, multicanalità, tempestività, qualità (in senso tecnico) e capacità di copertura della domanda;**
- 2) **Economicità della gestione** connessa alla produzione dei servizi e salute finanziaria dell'ente nel suo complesso
- 3) **Capacità di governance interistituzionale e di coinvolgimento degli stakeholder**
- 4) **Capacità manageriale e accumulo di capitale organizzativo**
- 5) **Complessità strutturale, ambientale e congiunturale**

A. Livello di performance dei servizi

Una survey rivolta ad un campione significativo della popolazione servita è lo strumento metodologicamente più solido per identificare le componenti da monitorare.

Survey cittadini 2009



Individuazione delle priorità

Cittadini dei comuni medi (30.000 – 100.000 abitanti)

241 amministrazioni per una popolazione complessiva pari a

11.560.000 italiani

[Fonte Censimento ISTAT 2001]

Il Campione: 1101 casi

stratificato sulla base dei seguenti parametri:

- Macro Area geografica (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud e Isole)
- Ampiezza demografica del comune di residenza
- Titolo di studio
- Condizione professionale
- Genere
- Età

- ✓ Interviste telefoniche effettuate con il sistema CATI
(Computer Assisted Telephone Interviewing)
- ✓ in collaborazione con ISPO nel mese di febbraio 2009
- ✓ buona disponibilità ed adesione all'iniziativa
- ✓ randomizzazione degli item proposti

Risultati della survey

Elenco di 25 servizi ritenuti PRIORITARI dai cittadini
cui sono stati aggiunti ulteriori 8 servizi individuati
come rappresentativi della gamma di servizi alle imprese

1. Servizi per l'infanzia e i minori
2. Acqua potabile
3. Assistenza domiciliare anziani
4. Manutenzione edifici scolastici
5. Asili nido
6. Assistenza ai disabili
7. Scuola materna
8. Insegnanti di sostegno
9. Raccolta e smaltimento rifiuti
10. Vigilanza
11. Pulizia strade
12. Manutenzione strade comunali
13. Contributi economici
14. Manifestazioni culturali
15. Illuminazione strade comunali
16. Edilizia Residenziale Pubblica
17. Teatro comunale
18. Elettricità
19. Sistema fognario
20. Educazione stradale nelle scuole
21. Cartà d'identità
22. Informagiovani
23. Regolazione del traffico
24. Tarsu
25. Biblioteche civiche
26. Sportello Unico Attività Produttive (SUAP)
27. Permesso di costruire
28. DIA edilizia
29. Conformità edilizia e agibilità
30. Controlli ambientali
31. Controlli di sicurezza
32. Attività promozionali
33. Mercati comunali

Es: Indicatori per il servizio ASILI NIDO

Livello di copertura (<i>Population coverage</i>)	Qualita' (<i>Product</i>)	Modalità di erogazione dei servizi (<i>Place</i>)			Tariffazione (<i>Price</i>)	Accessibilità (<i>Promotion</i>)
		<i>Capillarita'</i>	<i>Multicanalita'</i>	<i>Tempestivita'</i>		
(N° domande iscrizione accolte a.s. 20XX) / (N° domande iscrizione per a.s. 20XX)	N° educatori / N° iscritti	N° asili nido / N° residenti in età nido N° asili nido per 100 kmq	N° canali diversi tramite cui fare domanda di iscrizione	Tempo medio di attesa tra domanda ed eventuale inserimento	Retta mensile media	N° settimanale giorni apertura N° settimanale ore apertura N° annuo settimane apertura



B. Salute finanziaria dell'ente ed efficienza economica

Capacità di assicurare una corretta gestione finanziaria dell'ente pubblico attraverso la complessiva "tenuta" dei conti :

si osserva la struttura dei costi, il livello di indebitamento, la gestione di cassa, la rigidità della spesa corrente, lo sforzo di contenimento o riqualificazione della spesa

Capacità dell'ente di minimizzare i costi di produzione per un determinato livello di output

uno dei problemi di misurazione dell'efficienza economica è rappresentato dal diverso livello qualitativo dei servizi che ogni comune ritiene opportuno assicurare ai propri cittadini.

B. Salute finanziaria dell'ente: 10 KPA

		DRIVERS									
		Incidenza delle entrate proprie	Spesa corrente sotto controllo, in linea con le dinamiche d'entrata.	Rigidità della spesa corrente	Gestione di cassa	Indebitamento diretto del comune, e relazione con le entrate correnti comunali	Gestione del debito	Oneri debitori	Aziende partecipate: pressione sulle finanze comunali in relazione alle performance di bilancio	Trasferimenti dal centro	Valorizzazione del patrimonio
INDICATORI	Autonomia finanziaria	Autonomia finanziaria	Incidenza spese correnti	(Spese personale + quote ammortamento mutui) / entrate correnti	Equilibrio economico	Indebitamento diretto	Incidenza anticipazioni di cassa su entrate Titolo V	Oneri debitori	Incidenza degli utili netti da aziende speciali e partecipate su entrate extratributarie	Dipendenza finanziaria	Valore partecipazioni in società
	Autonomia impositiva	Autonomia impositiva	Personale		Velocità di riscossione delle entrate proprie		Incidenza finanziamenti a breve termine su entrate Titolo V			Intervento erariale	Valorizzazione patrimonio
			Prestazioni di servizi		Velocità di gestione delle spese correnti		Incidenza assunzione di mutui e prestiti su entrate Titolo V			Intervento regionale	
			Trasferimenti				Incidenza emissione di prestiti obbligazionari su entrate Titolo V				
			Incidenza entrate correnti								

C. Accumulo di Capitale Organizzativo

Il **capitale umano** : le competenze, le abilità, le esperienze della forza lavoro; il livello di istruzione dei dipendenti, il loro saper fare, le loro qualificazioni professionali, le competenze: sono tutte grandezze non misurabili con criteri standard, né trattabili in termini monetari. Esse tuttavia influenzano i risultati di un'organizzazione.

Il **capitale organizzativo** comprende processi codificati, sistemi informativi, valori aziendali, filosofia manageriale, cultura aziendale, processi gestionali, policies, modelli organizzativi, sistemi informativi, strategie. Sono tutti attributi che esistono al di là e al di sopra del capitale umano e che distinguono un ente da un altro.

In questa sede, il **capitale umano** e quello **organizzativo** vengono (per comodità) analizzati congiuntamente all'interno della dimensione **accumulo organizzativo**.

C. Accumulo di Capitale Organizzativo: 4 KPA

	DRIVERS			
	Caratteristiche cap. umano	Formazione Continua	Produttività	Premialità
INDICATORI	Età media	% dipendenti laureati	Dotazione informatica	Piano strategico
	Distr.dirig. per genere	% Spese form. su Spese personale	Intranet	Struttura retributiva premiante
	Distribuzione per genere	Investimenti in form.	Valore strumenti informatici	Valut. Dir. (retr.prem.>7%)
	% dirigenti sul totale	Investimenti in fomr.manageriale	eMail certificata	Perc. inter. (conc. + formaz.)
	N.Dipendenti per dirigenti	Propens.innov.organizzativa	Firma digitale	Valut. (dip.con punt.max<15%)
	Turnover in entrata	Presenza ruolo Dir.Gen.	Tasso di assenteismo	Valut. quadri (potenziale)
	Turnover in uscita	Adozione modello competenze	Indice soddisf. dip.	
	Flessibilità organizzazione	Adozione mod. knowledge sharing		
		Revisione profili professionali		
		Coordinamento Direzionale		
	Selezione personale (pres.Dir.)			

D. Governance e coinvolgimento degli Stakeholder

Capacità degli enti di porre in essere strumenti, metodi e competenze per il **miglior governo del network** dei diversi attori, pubblico, non-profit e privati, che concorrono al **soddisfacimento di bisogni di pubblico interesse**

Le amministrazioni pubbliche **moderne** rendono partecipi e rendicontano ad una serie di *stakeholder* in diversi processi gestionali e decisionali, ricorrono più frequentemente a forme di collaborazione fra pubblico e privato, sviluppano capacità di coordinamento e gestione di reti debolmente connesse fra attori.

D. Governance e coinvolgimento degli stakeholder: 3 KPA

	Indicatore	Misura
1	Ampiezza coinvolgimento stakeholders	N. attori coinvolti (su checklist)
2	Intensità coinvolgimento stakeholders	Grado di coinvolgimento (su checklist)
3	Livello di outsourcing	N. servizi in outsourcing (su checklist)
4	Forme di rendicontazione volontaria	N. documenti di rendicontazione volontaria (su checklist)
5	Carta dei servizi	N. servizi con carta dei servizi (su checklist)
6	Customer satisfaction	N. servizi customer satisfaction (su checklist)
7	Esistenza piano strategico	Sì/No
8	Esistenza piani settoriali partecipati	N. di piani di settore
9	Forme di gestione associata	N. servizi in gestione associata (su checklist)
10	Partecipazioni societarie	N. partecipazioni societarie

La complessità ambientale

Habitat della complessità e sue origini

Complessità connessa con offerta servizi pubblici di tipo territoriale-strutturale (Pryor, 1996) ossia in termini di caratteristiche dell' *environment esterno* (2 X Denhardt, 2007):

- Cittadini non clienti (coinvolgimento politico)
- Interesse pubblico vs profitabilità
- Orientamento alla domanda
- Orientamento alle persone piuttosto che alla produttività

Complessità connessa con offerta servizi pubblici legata a *environment interno* (Pryor, 1996; Haynes, 2003):

- numero e complessità relazioni interne e verso esterno
- ruolo dell'informazione

Legami **complessità, eterogeneità, incertezza** (Day e Klein, 1987 anche in funzione accountability), **dimensione mercato** (Osborne, 02)

Fonti di complessità

Incertezza /Instabilità

(Osborne, 2002):

- Instabilità politica e corruzione.
- Scarsa coesione sociale e criminalità.
- Instabilità finanziaria.
- Instabilità socio-ambientale

Dimensione

del mercato potenziale e dei fenomeni critici (Osborne, 2002):

- Demografici
- Redditali
- Economici
- Geografico-territoriali

Eterogeneità (Pryor, 96):

- Demografica
- Reddittuale
- Economica
- (Coesione) Sociale
- Complessità mercato lavoro (eterogeneità forza lavoro, eterogeneità occupazioni, incidenza disoccupazione di lunga durata, necessità di formazione).

Grado articolazione struttura:

- numero di persone coinvolte
- numero livelli gerarchici
- intensità normativa burocratica
- governabilità dei processi di erogazione

Conseguenze su domanda e offerta servizi

MAGGIORE DIMENSIONE POTENZIALE DELLA DOMANDA (**Copertura**)

+

MAGGIORE INTENSITA' DELLA DOMANDA (**Volume servizi**)

+

MAGGIORE DOMANDA DI VARIETA' (**Numero e diversificazione servizi**) (Pryor, 96)

+

MAGGIORE DOMANDA DI QUALITA' - (**Aspettative**)

→

INEFFICIENZE OFFERTA, RITARDI E VUOTI DI EROGAZIONE

COMPLESSITA'

Complessità

Le fonti di complessità risiedono prevalentemente
nell'environment esterno alla p.a.

Selezionare e collezionare in una **matrice di rilevanza** un insieme di fattori utili alla costruzione **dell'Indicatore composito di complessità**.

Tali fattori devono possedere le seguenti proprietà logiche:

- 1) devono essere inquadrabili in una delle 4 fonti definite dalla teoria
- 2) deve essere individuabile il loro potenziale impatto sulla domanda e/o sull'offerta di servizi
- 3) l'unità logica di riferimento deve essere il territorio
- 4) devono essere misurabili in senso quantitativo
- 5) i dati devono essere disponibili, omogenei e facilmente aggiornabili da tutte le amministrazioni osservate
- 6) devono essere interpretabili

Complessità: 90 indicatori elementari in 4 famiglie

Contesto territoriale

Popolazione

Economia

Network

Es. Pulitura strade

Conformazione del territorio (altimetria e pendenze)

Eventi atmosferici (precipitazioni e temperature)

Intensità di utilizzo della rete stradale (dimensione popolazione, numero autoveicoli circolanti)

Lunghezza rete viaria

Ecc.

Il modello: i risultati attesi

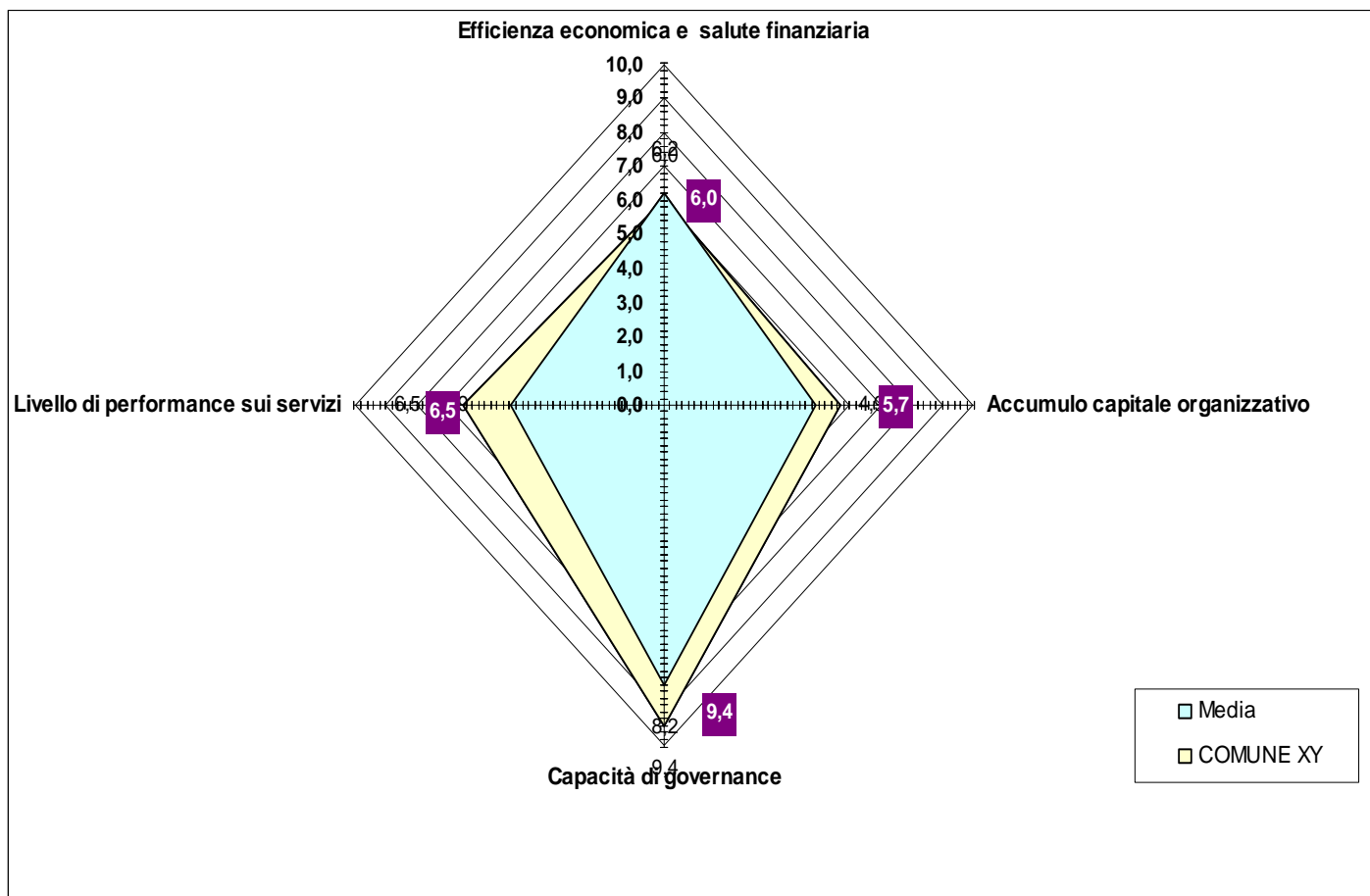
I risultati relativi a ciascun indicatore devono essere trasformati secondo una procedura di **normalizzazione** e di **aggregazione parziale**

Il sistema produrrà, per ciascun comune, un **diamante della performance**.

Tale rappresentazione grafica consentirà una lettura immediata del posizionamento di ciascun ente rispetto al cluster di riferimento per ognuna delle quattro dimensioni del modello.

Per ciascuna amministrazione, il sistema indicherà gli scostamenti dai valori medi di cluster; tali scostamenti saranno definiti aggregando gli indicatori per dimensione e calcolando la differenza tra media di ente e media di cluster.

I risultati attesi



Il sistema SIPAL

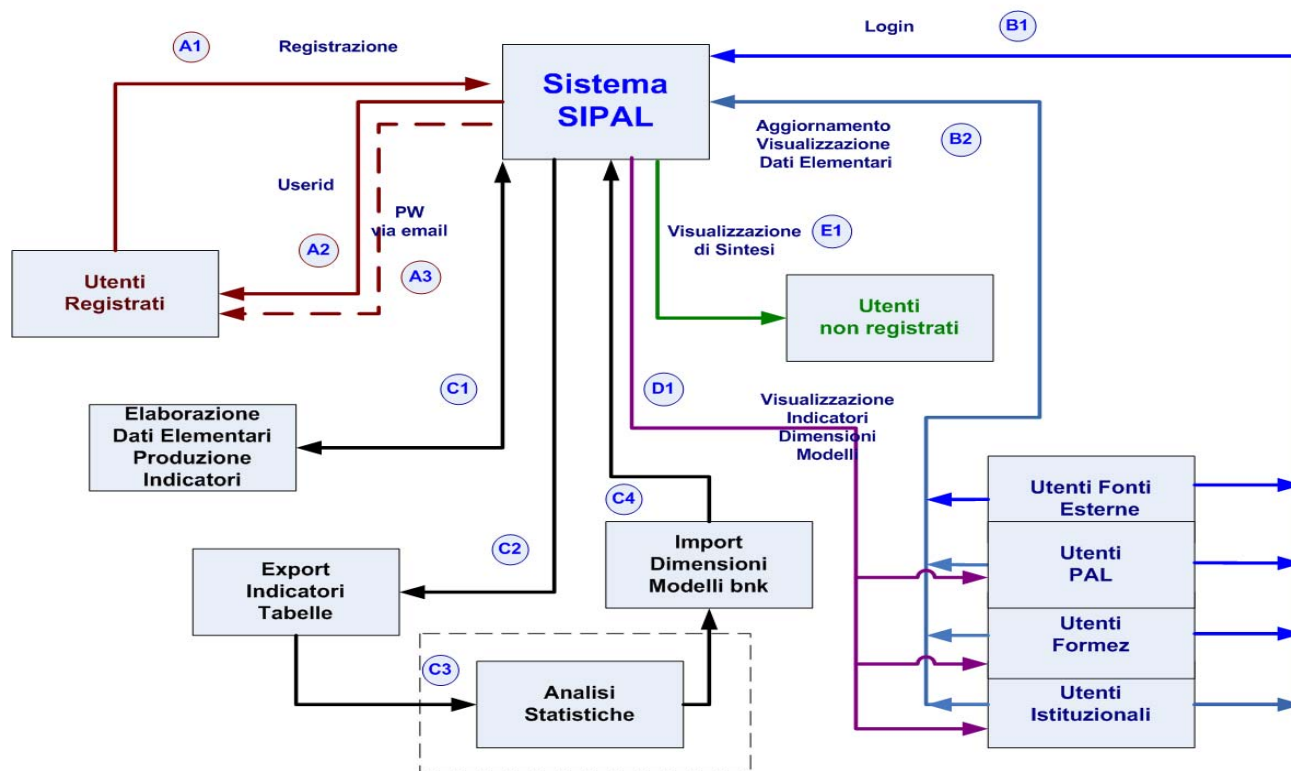
<http://win.aegov.com/sipal/home.asp>



The screenshot shows the SIPAL web application interface. At the top left is the Formez logo and the text "Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, Dipartimento della Funzione Pubblica". To the right is the large "SIPAL" title. Below the title are four buttons: "Home", "Guida", "Cambio Password", and "Uscita". On the left side, there is a "Menù" section with a list of items: "CRUSCOTTO" (with sub-items "Confronti" and "Posizionamento PAL"), "REGISTRAZIONE" (with sub-items "Utente PAL", "Utente Fonti Esterne", "Utente Istituzionale", and "Utente Formez"), "LOGIN", and "GUIDA". At the bottom left, the text "Completato" is visible. At the bottom right, there is a logo for "AZIONI DI SISTEMA PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI" consisting of four curved lines in green, yellow, and blue, and an orange circle.

Il sistema SIPAL

<http://win.aegov.com/sipal/home.asp>



Il sistema SIPAL

<http://win.aegov.com/sipal/home.asp>





Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione
Dipartimento della Funzione Pubblica

SIPAL

Home
Guida
Cambio Password
Uscita

Registrazione Utente	
Categoria Utente	Utente PAL
Codice Ente di Appartenenza *	Selezionare un valore. ▾
Denominazione	<input style="width: 95%;" type="text"/>
Nominativo *	<input style="width: 95%;" type="text"/>
Uffici di Appartenenza *	<input style="width: 95%;" type="text"/>
Macroaree di interesse *	Selezionare un valore. ▾
Operazioni da effettuare *	Selezionare un valore. ▾
Telefono*	<input style="width: 95%;" type="text"/>
FAX	<input style="width: 95%;" type="text"/>
Email *	<input style="width: 95%;" type="text"/>
<input style="background-color: #4F81BD; color: white; padding: 5px 15px;" type="button" value="Verifica"/>	

Completato



Il sistema SIPAL

<http://win.aegov.com/sipal/home.asp>

Menù

- ISTITUZIONALI
 - Anagrafe
 - Carte di identità
 - Autorizzazione e concessioni
 - Informazioni al cittadino
 - Tasse e tributi
 - PERSONA
 - TERRITORIO
 - IMPRESE
 - NETWORK TCN. E SOCIALI
 -
 - NUOVO ANNO/COMUNE

Carta di identità

Numero carte di identità in formato elettronico	<input type="text"/>
Numero carte di identità in corso di validità	<input type="text"/>
Numero punti di erogazione (sedi comunali diverse che rilasciano carte d'identità)	<input type="text"/>
Numero residenti con carta di identità in corso di validità	<input type="text"/>
Numero canali attraverso cui è possibile richiedere la carta di identità	<input type="text"/>
Numero giorni apertura settimanale servizio carte di identità	<input type="text"/>
Numero ore apertura settimanale servizio carte di identità	<input type="text"/>
Numero sportelli carte di identità	<input type="text"/>
Punteggio medio annuo customer satisfaction (in centesimi)	<input type="text"/>
Tempi medi (in minuti) per ottenere la carta di identità (compresa la coda)	<input type="text"/>

[Registra](#)



AZIONI DI SISTEMA
PER LE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

Il sistema SIPAL

<http://win.aegov.com/sipal/home.asp>

Utente: locche Funzione: Aggiorna Dati Codice ente: M082 Ente: Comune di VITERBO Anno: 2007

[Home](#) [Guida](#) [Cambio Password](#) [Uscita](#)

Menù

- CONTESTO TERRITORIALE E AMBIENTALE
- POPOLAZIONE
- ECONOMIA
-
- NUOVO ANNO/COMUNE

Contesto territoriale e ambientale


Superficie Superficie del comune (Kmq)	406
Altimetria Altezza sul livello del mare del Comune calcolata in corrispondenza del municipio (metri)	50
Pendenza Valore minimo e valore massimo oppure valore medio (gradi)	12
Territorio agricolo distribuzione territorio per tipologia di utilizzo (Kmq)	350
Territorio urbanizzato distribuzione territorio per tipologia di utilizzo (Kmq)	25
Territorio aree verdi/parchi/riserve distribuzione territorio per tipologia di utilizzo (Kmq)	3
Precipitazioni pioggia (Varianza) Varianza calcolata rispetto ad una serie temporale di rilevazioni mensili (6-12 mesi) per ciascun comune	400
Precipitazione neve Varianza calcolata rispetto ad una serie temporale di rilevazioni mensili (6-12 mesi) per ciascun comune	12
Temperature media (6-12 mesi oppure stagionale)	15
Inquinamento Emissioni di CO2 (Microgrammi/metricubi)	12
Servizio idrico Consumo annuo procapite (Mc)	40



AZIONI DI SISTEMA
PER LE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

Il sistema SIPAL

<http://win.aegov.com/sipal/home.asp>



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione
Dipartimento della Funzione Pubblica

SIPAL

Utente: locche Funzione: Visualizza Dati Codice ente: M082

PDF Home Guida Cambio Password

Modelli di benchmarking

Funzioni:

- Cruscotto:
- Confronto di una PAL
- Dimensioni
- Due anni di una PAL
- Stesso anno due PAL
- Posizionamento di una PAL
- Dimensioni
- nell'ambito del campione
- nell'ambito di un'area geografica
- Modelli di Benchmarking
- Registrazione Utenti
- Login
- Guida all'utilizzo

Anni di Riferimento	2008	Ente	Comune di Viterbo	Funzione Richiesta	Ambito del Campione
Dimensioni					
Città	performance dei servizi	salute finanziaria - efficienza servizi	accumulo capitale organizzativo	governance	
MASSA	11	10	19	18	
AOSTA	12	11	21	19	
AREZZO	18	22	18	24	
VITERBO	19	23	20	25	
ASCOLIPICENO	31	24	37	28	
CAMPOBASSO	32	25	38	30	
ALESSANDRIA	25	14	30	32	
ASTI	26	15	31	33	
BELLUNO	27	16	32	34	
BIELLA	28	17	33	35	
BRINDISI	84	68	74	71	
BENEVENTO	88	73	79	76	
AGRIGENTO	90	75	80	77	
CALTANISSETTA	91	76	81	78	

Grafico Avanti

Link d'interesse:

www.poap.pt

www.governmentskills.gov.uk

www.ci.westminster.co.us/files/citizen_survey.pdf

www.modernisation.gouv.fr

www.hm-treasury.gov.uk/sr_csr07_index.htm

www.durhamnc.gov/departments/bms/08-09budget/106-NCBP.pdf