

# RoundTable

## del Performance Management nei Comuni:

### “I sistemi di performance management sono utilizzati per le decisioni?”

1

*Le analisi ed evidenze tratte dalle esperienze internazionali*

**Giovanni Valotti**

*Dean Undergraduate School Università Bocconi*

# Agenda

2

- Matrice interpretativa delle tendenze in atto
- Esperienze significative (per ogni quadrante numerato della matrice)
- Trend emergenti e lessons learned

# I livelli di valutazione della performance organizzativa

3

- Ente nel suo complesso
- Sottosistemi aziendali (singoli processi/unità organizzative)

# Un modello interpretativo delle tendenze in atto

4

## PROSPETTIVA DI MISURAZIONE

INTERNA

ESTERNA

AMMINISTRATORI  
-MANAGEMENT

DESTINATARI

CITTADINI

### 1. Misurazione per la direzione:

- Programmazione & Controllo
- Sistema valutazione prestazioni individuali

### 2. Governance interistituzionale:

- Programmazione & Controllo di “Gruppo Pubblico”:  
- tra livelli di governo  
- sulle aziende partecipate

### 3. Comunicazione esterna:

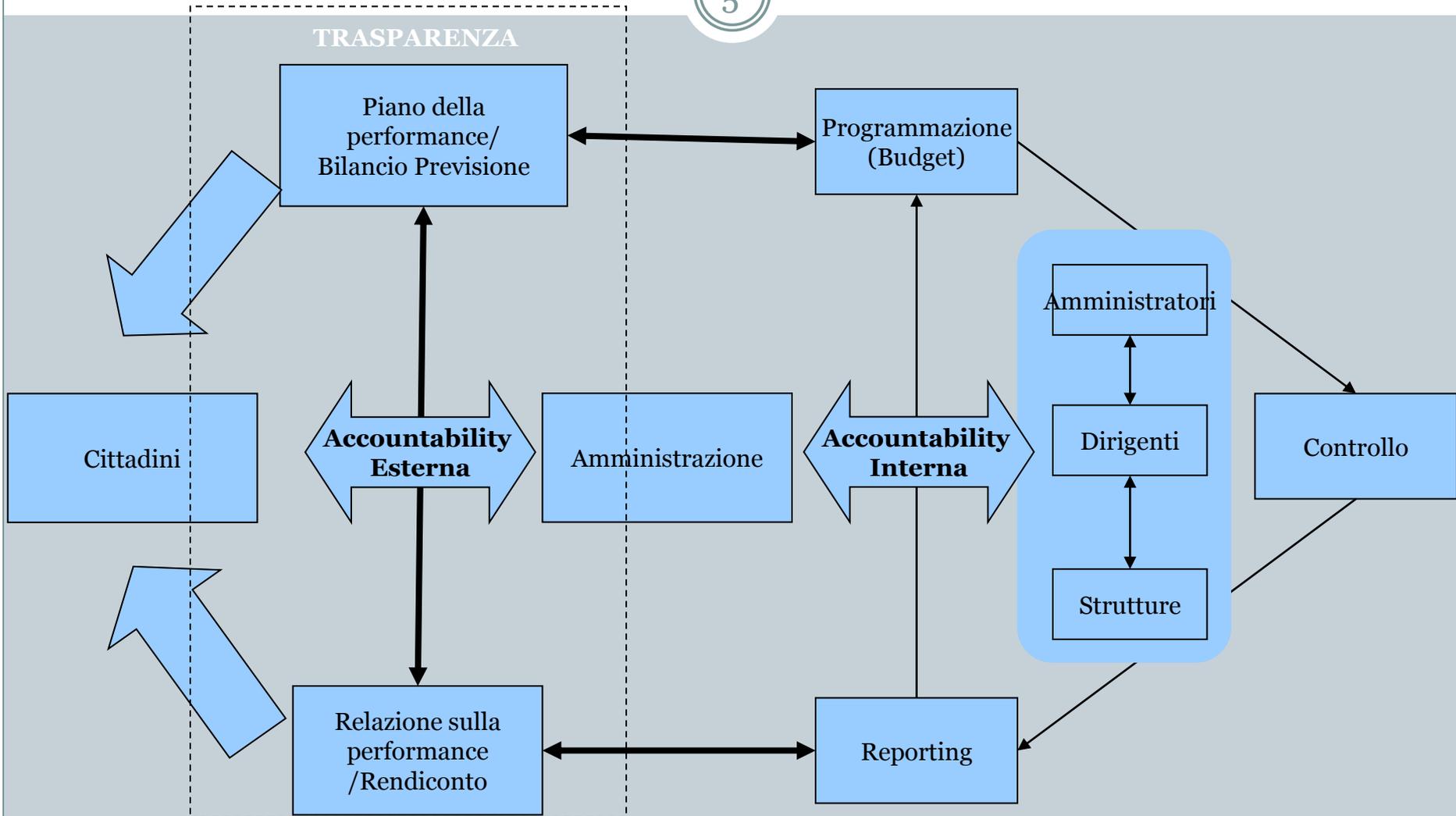
- Rendicontazione della performance su base volontaria (es. Bilanci sociali/mandato)
- Informativa obbligatoria (es. Piano Performance)

### 4. Valutazione esterna e indipendente della performance (performance auditing):

- validazione e “certificazione” dei risultati (es. art. 14, commi 4c e 6 – OIV)
- graduatoria e benchmarking della performance (es. Art. 13, commi 5c, 6h, 6i) - es. CIVIT

# Performance measurement : accountability interna ed esterna

5



# Linee di tendenza ed esperienze significative

6

## PROSPETTIVA DI MISURAZIONE

INTERNA

ESTERNA

AMMINISTRATORI  
-MANAGEMENT

DESTINATARI

CITTADINI

### 1. Misurazione per la direzione:

- Cruscotti strategici/Balanced Scorecard
- Performance Measurement
- Performance Budgeting

### 2. Governance interistituzionale:

- Patto di stabilità (UE e vari Paesi)
- Parametri virtuosità enti locali (Italia: DL 98/2011- art. 20)
- Service level agreement tra Stato e EL (UK ma anche in altri Paesi)

### 3. Comunicazione esterna:

- Performance Reporting
- SEA Reporting (GASB Usa)
- Bilanci sociali/mandato
- Bilancio "partecipato"

### 4. Valutazione esterna e indipendente della performance (performance auditing):

- Best Value – UK
- Performance Assessment (GAO – USA – CIVIT Italia)
- Transparency International

# 1. La Balanced scorecard negli Enti Locali

7

- Negli ultimi anni si sono registrate diverse esperienze, spesso promosse da società di consulenza, sulla scorta del successo dello strumento nelle imprese.
- Difficile trovare esperienze consolidate. Quasi tutti gli enti sperimentatori dello strumento su base volontaria ne hanno abbandonato l'adozione nel giro di 2-3 anni. Molti limiti legati alla difficoltà di adattare alla specifica realtà degli enti locali.

Alcuni esempi:

<http://www.olatheks.org/Finance/Budget/BalancedScorecard>

In Italia: Comune di Mantova

# 1. Il Performance Management Dashboard del TIB

8



<http://www.tib.wa.gov/performance/Performance.cfm>

TIB (Transportation Improvement Board) é un'agenzia statale che gestisce e trasferisce I fondi (200 mln \$) per la manutenzione e costruzione delle strade a 320 comuni e contee dello Stato di Washington.

# 1. Esempio di performance budgeting (Pdo/PEG) per un servizio comunale

9

## ASSISTENZA EDUCATIVA DOMICILIARE

### Performance

Indicatori	2008	2009	Obiettivo 2010	Obiettivo 2011	Obiettivo 2012
n. minori seguiti a domicilio	9	22	25	25	23
n. minori destituzionalizzati n. minori inseriti in struttura	2/12	16	17	17	14
n. ore servizio educativo domiciliare annuo	1057	1150,6	1900	1900	1950
Costo minori inseriti in struttura	109.911,36	188.006,98	200.000,00	200.000,00	190.000,00

### Commento agli indicatori

L'aumento del numero di minori seguiti a domicilio denota una maggior considerazione da parte delle istituzioni per questo tipo di servizio, infatti l'intervento domiciliare è preventivo rispetto ad altre forme d'intervento, come per esempio l'istituzionalizzazione, percorso che una volta attivato è di difficile soluzione, in parte perché le famiglie d'origine non riescono quasi mai a recuperare le mancanze che hanno portato all'allontanamento dei figli ed in parte perché il recupero della famiglia d'origine è effettivamente reso difficoltoso dall'assenza di una rete di servizi adeguata nel territorio.

### Obiettivi 2010-2012

# 1. Esempio di Performance Budgeting delle Agenzie Statali nello Stato dell'Oregon

10

- Ogni agenzia è chiamata a definire KPI nell'ambito del budget presentato allo Stato e rendicontare i risultati
- [http://www.oregon.gov/DAS/BAM/KPM\\_mainpage.shtml](http://www.oregon.gov/DAS/BAM/KPM_mainpage.shtml)

# 1/2/3. Esempio di Cruscotto strategico dello Stato dell'Oregon

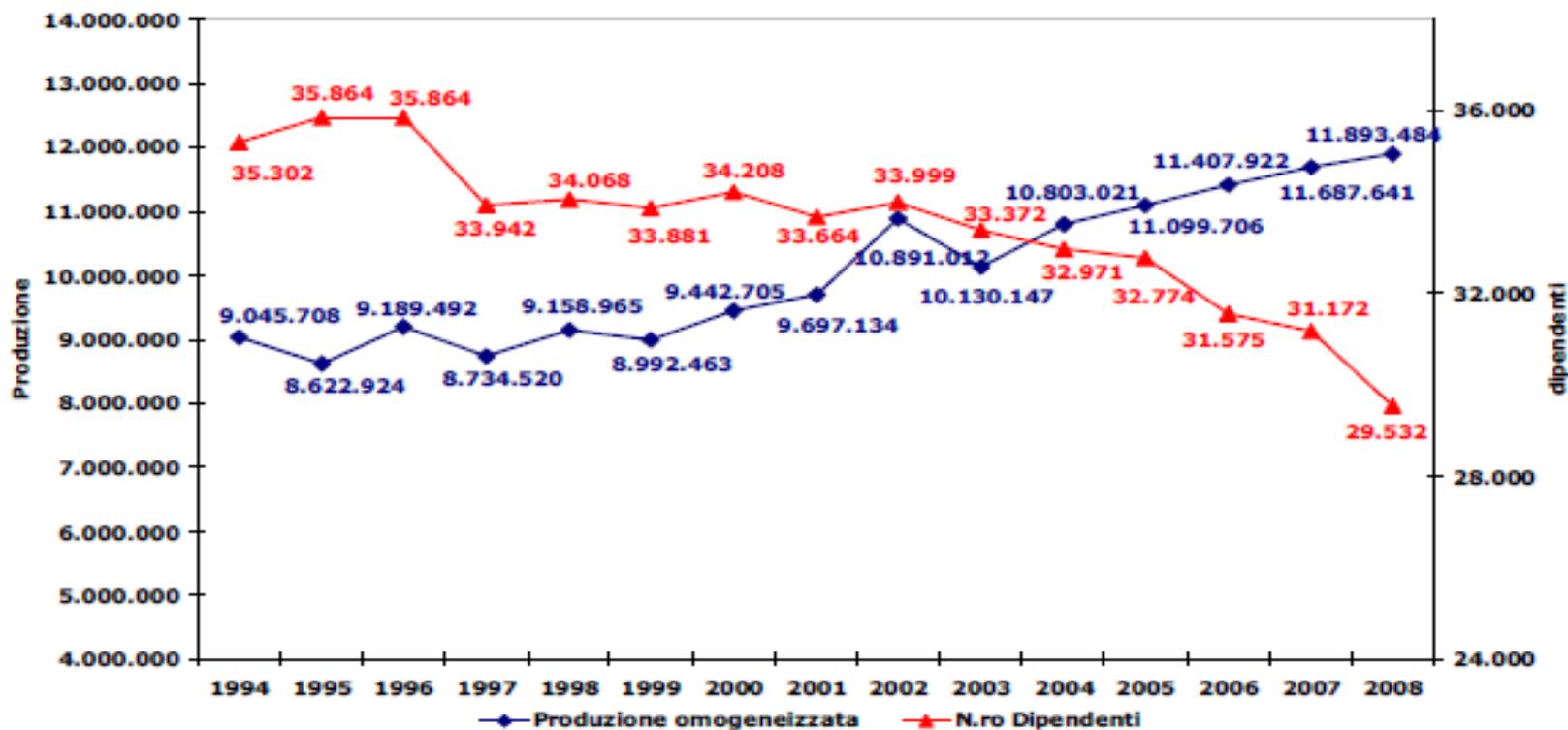
11

- Lo Stato dell'Oregon monitora l'avanzamento degli obiettivi strategici attraverso un cruscotto composto da oltre 200 indicatori di outcome. Il cruscotto ha valenza interna ed esterna e i cittadini possono monitorare il posizionamento del proprio comune rispetto ad altri
- <http://benchmarks.oregon.gov/>
- <http://www.oregon.gov/DAS/OPB/CountyData.shtml>

Oregon's Progress toward the Oregon Shines Goals				
Oregon Shines Goals:	2003 Report	2005 Report	2007 Report	2009 Report
<i>Goal 1: Quality Jobs for All Oregonians</i>				
Economy	Yes, but	Yes, but	Yes, but	No, but
Education	Yes	Yes, but	No, but	No, but
<i>Goal 2: Engaged, Caring and Safe Communities</i>				
Civic Engagement	No, but	No, but	No, but	No, but
Social Support	Yes, but	Yes, but	No, but	No, but
Public Safety	Yes, but	Yes, but	Yes, but	Yes, but
<i>Goal 3: Healthy, Sustainable Surroundings</i>				
Built Environment	No, but	Yes, but	Yes, but	Yes, but
Natural Environment	Yes, but	Yes, but	No, but	No, but

# 1. La misurazione dell'efficienza: il caso Inps

12



# 1. La misurazione della produttività in Agenzia

## Entrate

13

Regione	Produttività
Bolzano	20,39%
Abruzzo	17,22%
Molise	11,35%
Sicilia	7,84%
Puglia	5,28%
Marche	2,41%
Calabria	1,03%
Trento	-1,82%
Basilicata	-1,91%
<b>Totale Agenzia</b>	<b>-3,03%</b>
Friuli-Venezia Giulia	-3,31%
Veneto	-4,57%
Campania	-6,16%
Lazio	-6,30%
Toscana	-6,32%
Sardegna	-6,53%
Umbria	-7,02%
Lombardia	-7,48%
Emilia-Romagna	-7,53%
Valle d'Aosta	-8,24%
Piemonte	-8,55%
Liguria	-9,17%

## 2. Esempio Regione Toscana: modello regionale di controllo sulle Aziende

14



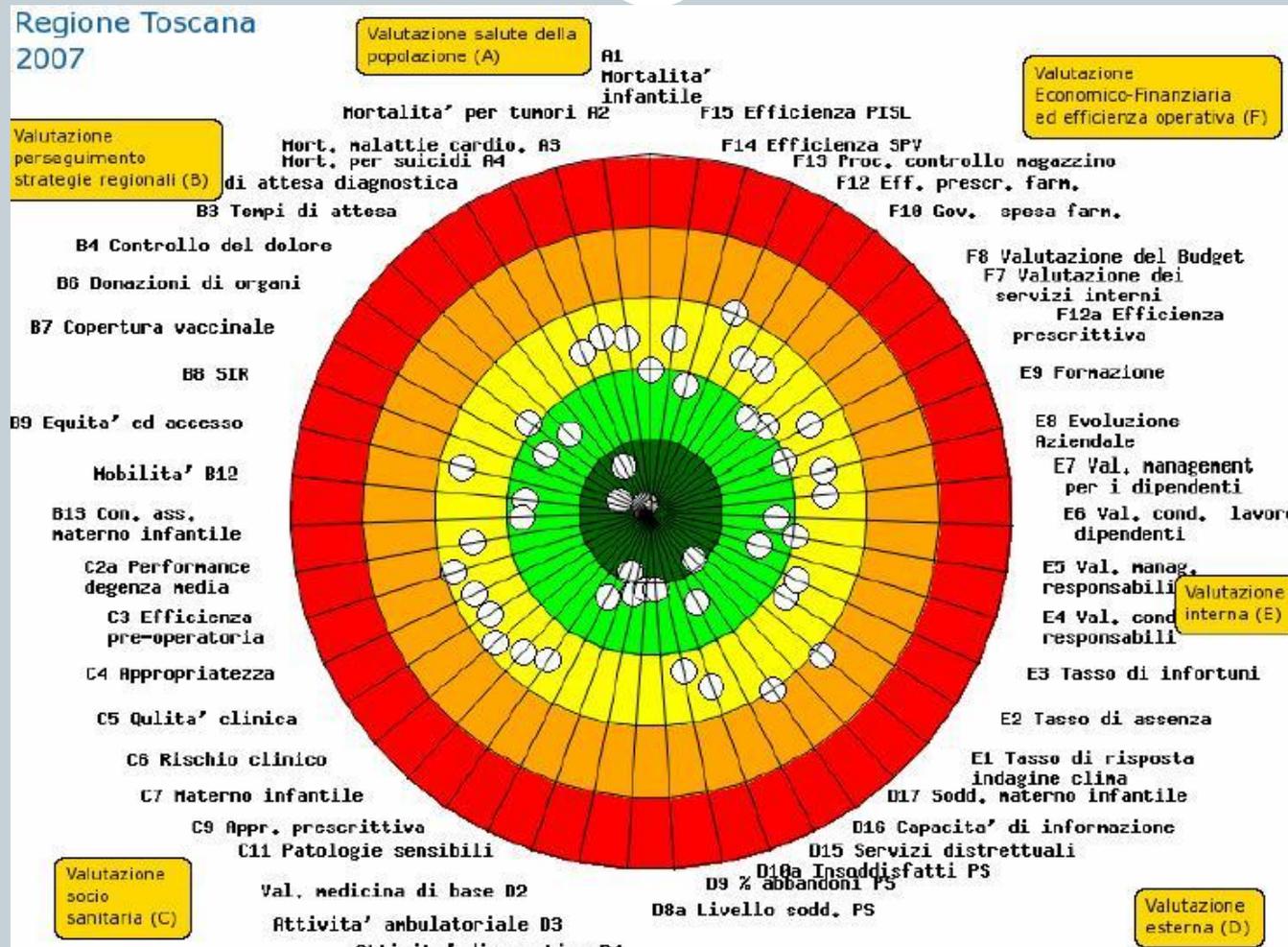
## 2. Esempio Regione Toscana: fonti

15

DIMENSIONI	FONTI 
INDICATORI DI SALUTE DELLA POPOLAZIONE ( A )	ARS Toscana
CAPACITA' PERSEGUIMENTO STRATEGIE REGIONALI ( B )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flussi ministeriali e regionali</li> <li>- Enti, Organizzazioni sanitarie</li> <li>- Indagini MeS sugli utenti (CATI)</li> </ul>
VALUTAZIONE SOCIO-SANITARIA ( C )	Flussi ministeriali e regionali
VALUTAZIONE ESTERNA ( D )	Indagini telefoniche svolte dal MeS (CATI): <ul style="list-style-type: none"> <li>- sulla popolazione</li> <li>- sugli utenti ricoverati</li> <li>- sulle partorienti</li> <li>- sugli utenti del PS</li> <li>- sugli utenti in ADI</li> </ul> <div style="text-align: right; margin-top: 10px;">Campione da 300 a 600 utenti per azienda</div>
VALUTAZIONE INTERNA ( E )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indagine MeS di clima organizzativo (CAWI)</li> <li>- Flussi aziendali</li> </ul> <div style="text-align: right; margin-top: 10px;">N.b. nel 2009: 22.000 risposte su 48.000 dipendenti</div>
VALUTAZIONE EFFICIENZA OPERATIVA E DINAMICA ECONOMICO-FINANZIARIA ( F )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flussi ministeriali e regionali</li> <li>- Bilanci aziendali</li> </ul>

# 2. Esempio Regione Toscana: report

16



## 2. Esempio Regione Toscana: monitoraggio

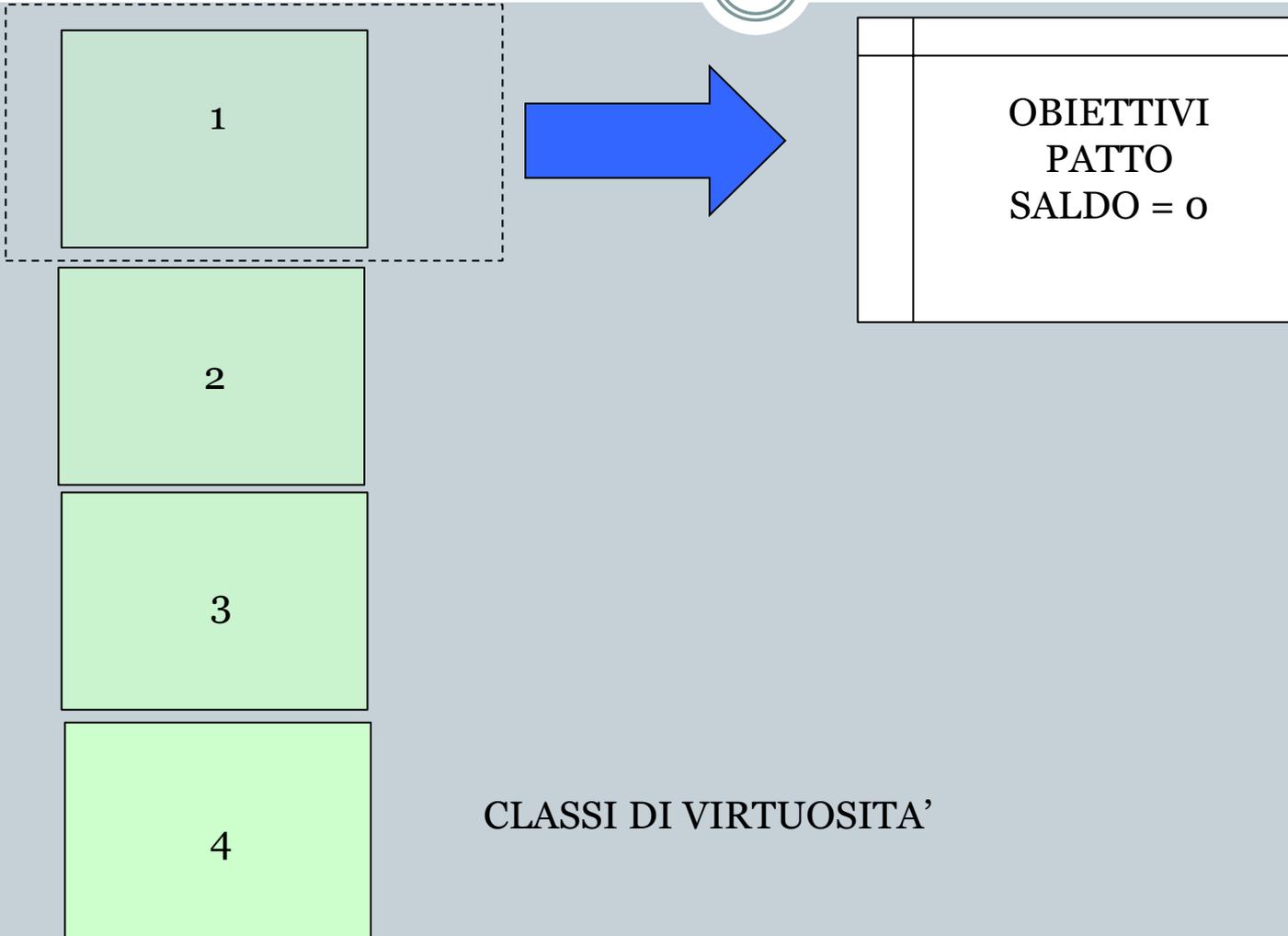
17

### Azienda USL X

	RISULTATI 2006	RISULTATI 2007	1 SEMESTRE 2008		OBIETTIVI 2008	Andamento 2008 rispetto al 2007 e vs ob. 2008
<b>Valutazione sanitaria</b>						
Tasso di ricovero per polmonite ≥ 60 anni	494	412	414	*	424	✓✓
Tasso di ricovero per BPCO ≥ 65 anni	305	239	241	*	251	✓✓
Tasso di ricovero per scompenso cardiaco ≥ 65 anni	1537	1441	1519	*	1437	↓
Tasso di ricovero per diabete con cc a lungo periodo > 17 anni	21,62	26,16	32	*	23,67	↓
Degenza media pre-operatoria (grezza)	1,25	1,19	1,19		1,13	=
Percentuale drg medici dimessi da reparti chirurgici	21,63%	19,89%	18,86%		18,13%	✓
Percentuale colecistectomie laparoscopiche in Day-Surgery e RO 0-1 gg	39,38%	59,03%	70,10%		65,00%	✓✓
Percentuale fratture dell'anca operate entro 2 giorni dall'ammissione	27,59%	42,86%	48,89%		52,10%	✓
Percentuale parti cesarei depurati	14,70%	19,17%	13,11%		17,21%	✓✓
Percentuale di ricoveri degenza >30gg per popolazione residente	1,13%	0,97%	1,05%		0,90%	↓
Indice di performance degenza media	-0,70	-1,02	-0,96		-1,02	↓
<b>Conseguimento strategie regionali</b>						
Tempi di attesa prestazioni di diagnostica (% visite entro 30gg)		96%	83,75%		>90%	↓
Completezza schede SDO: livello di scolarizzazione			72,69%		50% I sem. 80% II sem	✓✓
<b>Obiettivi di Area Vasta</b>						
Percentuale fughe extra Area Vasta	5,39%	5,40%	5,20%		5,00%	✓
*proiezione su base annuale						
Stima completezza invio dati SDO (Schede di Dimissione Ospedaliera):	97,77%			✓✓	obiettivo raggiunto	
Stima completezza invio dati CAP (Certificato di Assistenza al Parto):	92,29%			✓	trend in miglioramento	
				=	stabilità	
				↓	trend in peggioramento	

## 2. Governance interistituzionale: parametri di virtuosità Regioni ed Enti Locali (DL 98/2011)

18



CLASSI DI VIRTUOSITA'

# 3. Performance measurement nella comunicazione esterna (1)

19

- Negli USA a livello di EL un grosso impulso alla misurazione della performance è stata data alla fine degli anni '90 dal GASB (Government Accounting Standard Board) che ha previsto linee guida per il performance reporting (SEA – Service Efforts and Accomplishments Reporting).

- Il progetto è tuttora in corso ed è sempre stato osteggiato dall'Associazione dei CFO degli EL con la motivazione che il GASB – in quanto organo deputato alla statuizione dei principi contabili - non dovesse prescrivere specifici indicatori sui servizi

Varie esperienze si trovano sul sito dedicato al SEA Reporting Project del GASB (un caso di successo è il SEA Reporting di Portland):

[http://www.seagov.org/sea\\_gasb\\_project/local\\_studies.shtml](http://www.seagov.org/sea_gasb_project/local_studies.shtml)

### 3. Performance measurement nella comunicazione esterna (2)

20

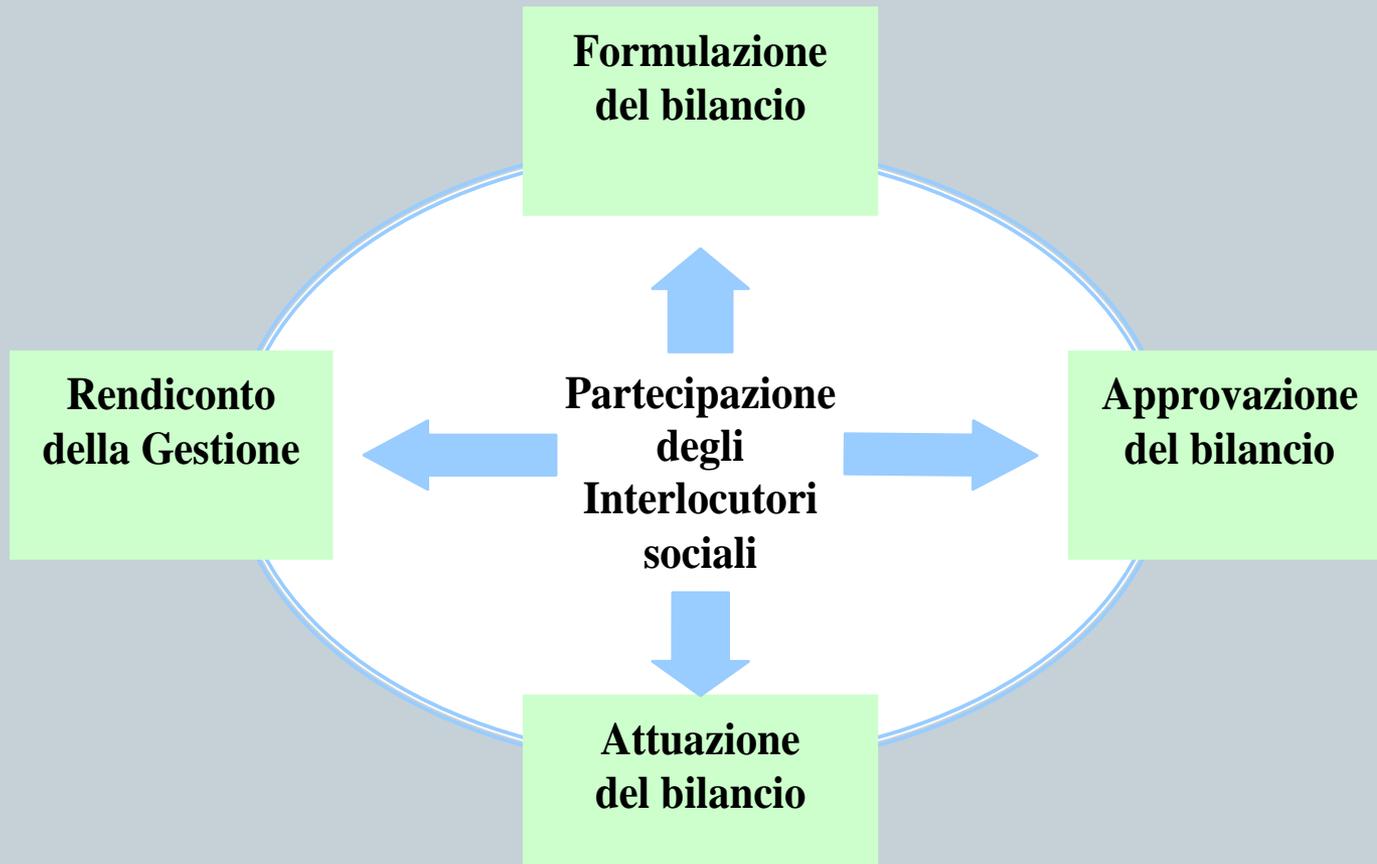
- Le esperienze più avanzate sono in Nuova Zelanda, Australia, Canada
- Una peculiarità è l'integrazione del Performance Plan e del Performance Report rispettivamente nel bilancio di previsione (Annual Plan) e nel rendiconto della gestione (Annual Report)

<http://www.wellington.govt.nz/plans/annualreport/0910/pdfs/2009-2010annualreport.pdf>

<http://www.finance.alberta.ca/publications/measuring/measuring-up-2011.pdf>

# 3. Performance e partecipazione: la prospettiva del bilancio “partecipato” (1)

21



# 3. Performance e partecipazione: la prospettiva del bilancio “partecipato” (2)

22

## Esperienze Italia:

- Un'esperienza interessante è il Comune di Vignola (MO)

[http://www.lapei.it/public/books/Percorsi/CD/20\\_vignola.html](http://www.lapei.it/public/books/Percorsi/CD/20_vignola.html)

## Esperienze internazionali:

- Wellington City Council

<http://www.wellington.govt.nz/haveyoursay/publicinput/index.html>

- City of Charlotte (Usa) – Budget su UTube

<http://charmeck.org/mecklenburg/county/CountyManagersOffice/OMB/Budget/Pages/default.aspx>

## 4. La valutazione nella prospettiva del ranking/benchmarking

23

- Obiettivi: confronto e miglioramento continuo
- Esplicitare gli obiettivi di responsabilizzazione delle amministrazioni
- Condividere la metodologia di misurazione
- Prevedere il collegamento con il Piano della Performance dell'ente (target di miglioramento)

# 4. La valutazione indipendente della performance

24

<http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/index.html>



**ExpectMore.gov**  
EXPECT FEDERAL PROGRAMS TO PERFORM WELL, AND BETTER EVERY YEAR.

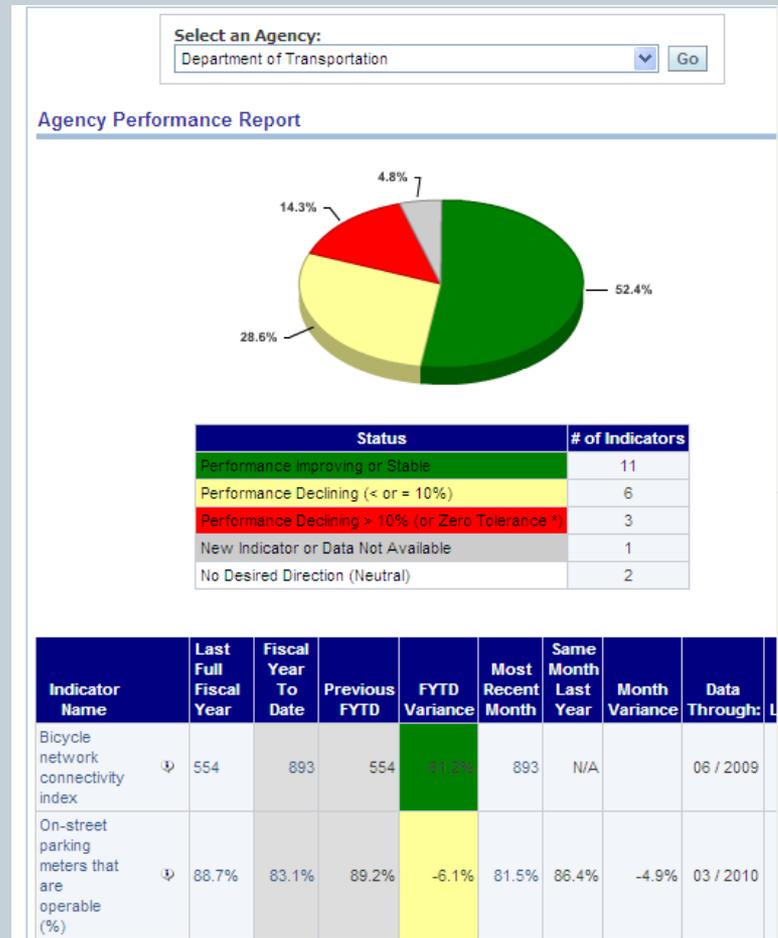
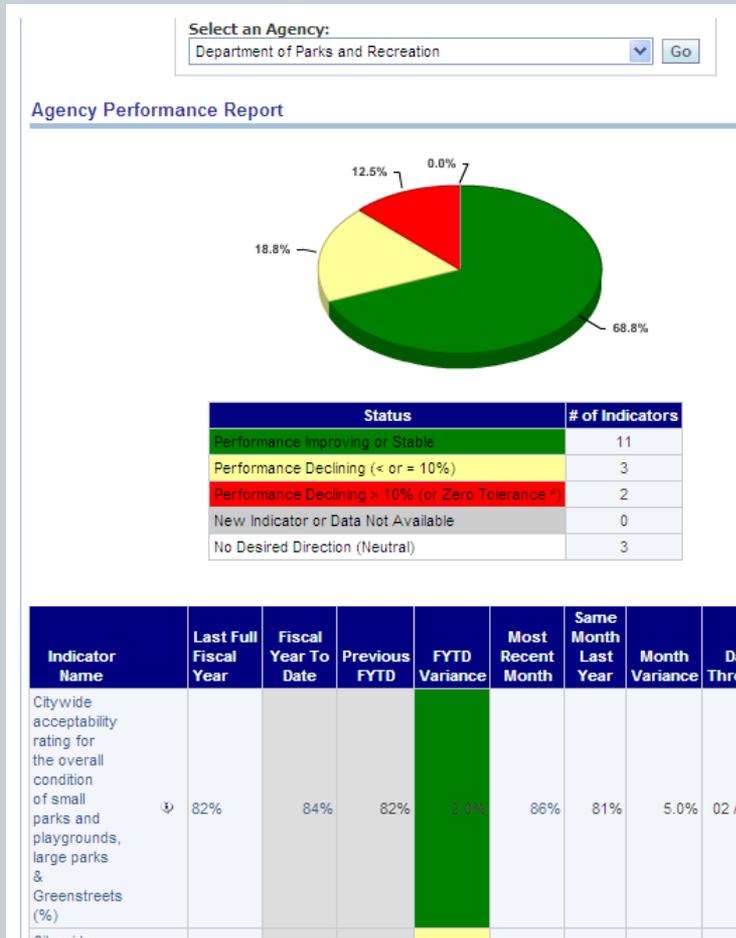
The Federal Government is working to ensure its **programs perform well**. Here we provide you information about where we're **successful** and where we **fall short**, and in both situations, what we're doing to **improve our performance** next year.

[Learn More](#) ▶

- ▶ Show me the programs that are **PERFORMING** **GO**
- ▶ Show me the programs that are **NOT PERFORMING** **GO**
- ▶ Show me the programs by **TOPIC** or **TYPE**  
Select a Topic or Type  **GO**

# 4. La valutazione indipendente della performance: rendere conto, in modo onesto e credibile (New York)

25



## 4. Valutazione indipendente della performance

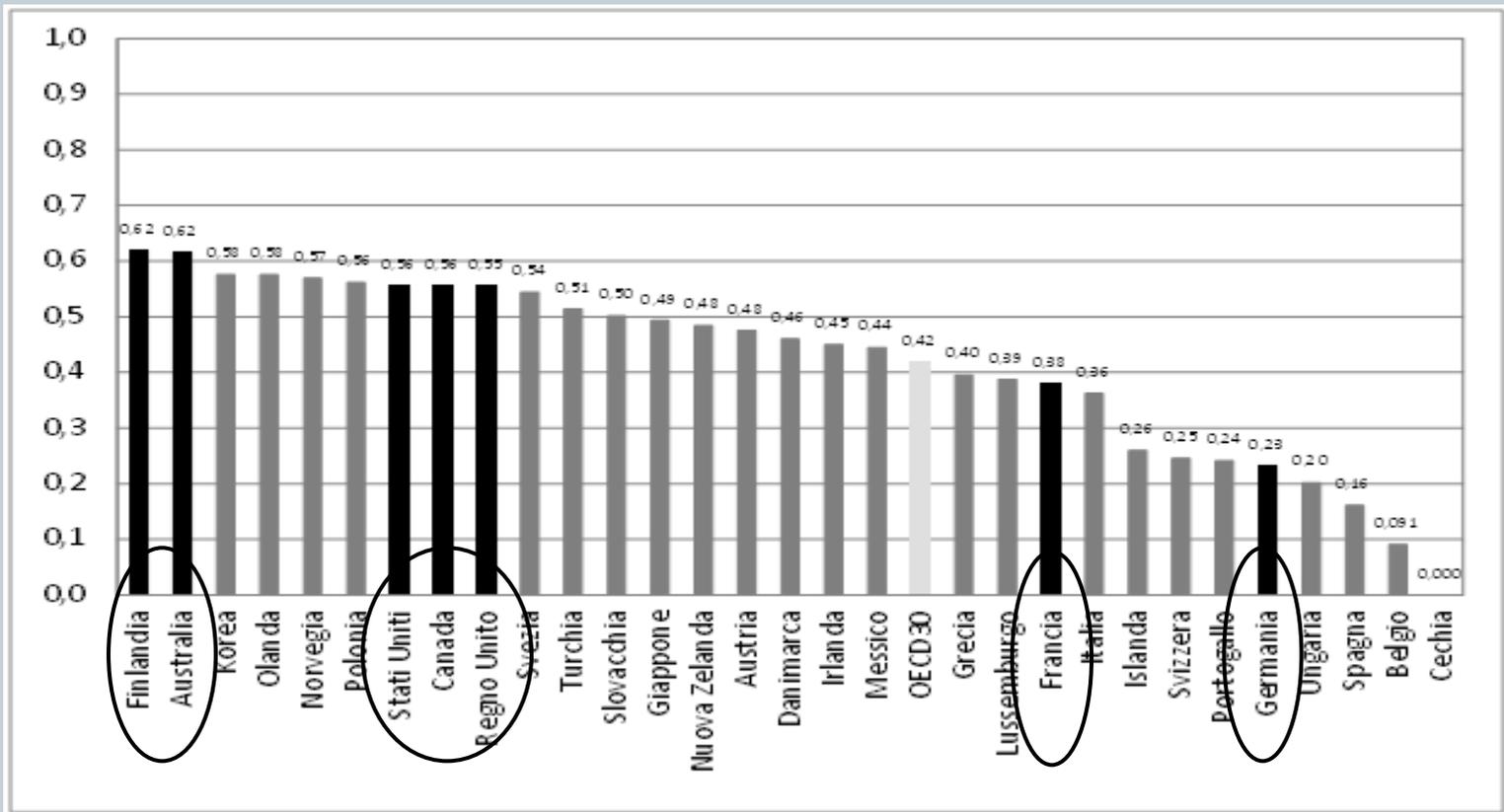
26

- Dal 1995 Transparency International (NGO) misura la percezione del grado di corruzione di un Paese (Corruption Perception Index)
- [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)

# Il posizionamento relativo dell'Italia

27

*Use of performance budgeting system: indice composto da 14 variabili*



Fonte: OCSE (2007)

# Lessons learned (1): gli aspetti qualificanti del sistema di misurazione

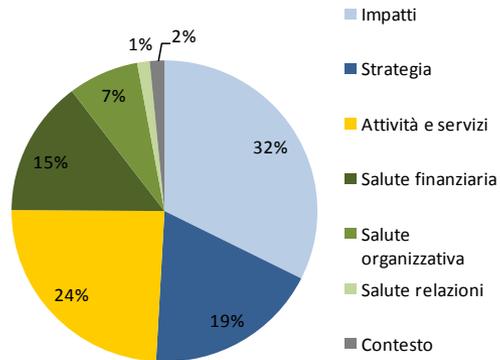
28

- Le esperienze internazionali più avanzate mostrano sistemi molto avanzati di misurazione , gestione e rendicontazione della performance
- Aspetti qualificanti risultano essere:
  - la significatività delle misure (selezione di KPI)
  - la stabilità delle misure (analisi di trend)
  - la confrontabilità delle misure (enfasi su benchmarking)
  - la credibilità delle misure (performing vs not performing)

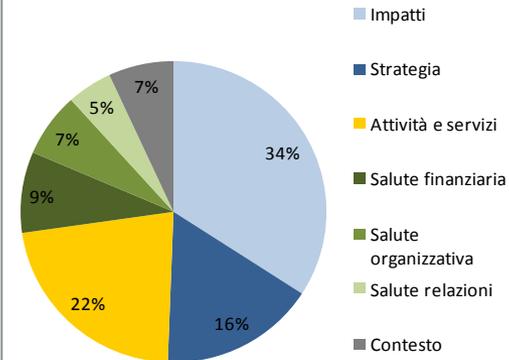
# Lessons learned (2): l'importanza degli outcome

29

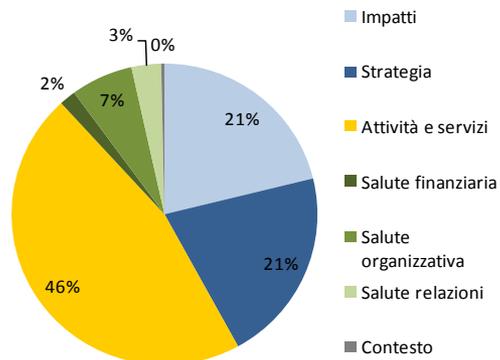
Indicatori per ambito - USA



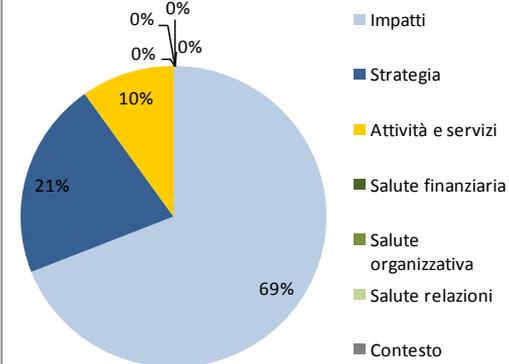
Indicatori per ambito - UK



Indicatori per ambito - Francia



Indicatori per ambito - Germania



# Lessons learned (3): il superamento dell'autoreferenzialità

30

- Una più accurata valutazione della performance si fonda su:
  - il ruolo di organismi (interni o esterni) davvero indipendenti
  - la rendicontazione e la raccolta di giudizi degli stakeholder e dei cittadini (trasparenza)

# Lessons learned (4): policies evidence based

31

- Laddove il livello di trasparenza è più alto ed il ruolo di soggetti esterni più incisivo, aumenta il grado di utilizzo delle misure da parte dei policy maker.
- Il policy making fondato sulle evidenze migliora la qualità delle politiche e le capacità di implementazione delle stesse.

# Considerazioni finali (1)

32

- Molte esperienze internazionali sono nate sulla scia del NPM e delle relative Riforme introdotte nei vari Paesi a partire dagli anni '90 (Financial Management Initiative in UK con il governo Thatcher e, poi, il Best Value di Blair, Government Performance and Result Act nel 1983 e, di recente, il Government Performance Agenda di Obama).
- I risultati delle Riforme sul performance management sono stati parziali (soprattutto a livello federale e statale) e ciò ha portato, negli ultimi 20 anni, a diverse reiterazioni delle stesse (sotto slogan e denominazioni differenti).

# Considerazioni finali (2)

33

- I Paesi con consolidata esperienza di performance management (interna/esterna) sono quelli in cui gli enti locali hanno elevata autonomia gestionale e finanziaria e domanda di accountability da parte degli stakeholder (NZ, Australia, USA, Canada)
- Ciò deve indurre a riflettere sulle condizioni per una progettazione efficace dei sistemi di performance management a livello di sistema pubblico:
  - 1) autonomia gestionale e finanziaria degli enti locali
  - 2) responsabilizzazione degli amministratori e del management attraverso meccanismi di “quasi-mercato” (come per es. nella Sanità). In particolare:
    - Benchmarking a livello regionale e nazionale
    - Assessment esterno e indipendente della Performance