



Unione Europea

  
**MINISTERO DEL LAVORO  
E DELLE POLITICHE SOCIALI**  
Direzione Generale per le Politiche  
per l'Orientamento e la Formazione

  
**Governo italiano**  
*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Dipartimento della Funzione Pubblica

  
per il tuo futuro  
Programmi operativi nazionali  
per la formazione e l'occupazione

## Comune di Bergamo

Report di analisi del sistema di  
misurazione della performance  
organizzativa

Aprile 2011

Progetto PON – GAS “Valutazione delle Performance”

**Formez**<sub>PA</sub>

  
AZIONI DI SISTEMA  
PER LE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI

## Sommario

1. INTRODUZIONE. IL COMUNE DI BERGAMO.....	5
2. INNOVAZIONI NEI SISTEMI DI MISURAZIONE REALIZZATO NEGLI ULTIMI ANNI.....	7
2.1 I sistemi informativi.....	9
2.2 Il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale.....	10
3. REVIEW DEL SISTEMA DI MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA.....	13
3.1 Le condizioni abilitanti.....	13
3.1.1 Le responsabilità e la governance .....	14
3.1.2 Il sistema di controllo e programmazione.....	15
3.1.3 La gestione delle risorse umane e il capitale organizzativo .....	18
3.2 Il sistema di misurazione .....	20
3.2.1 Gli ambiti di misurazione e valutazione. ....	20
3.2.2 Metodologie di misurazione e valutazione. ....	22
3.2.3 Il processo, i soggetti e le responsabilità del sistema. ....	23
3.2.4 Le componenti del sistema.....	25
3.2.5 Il livello di informatizzazione del sistema.....	26
3.2.6 Il livello di trasparenza del sistema. ....	27
3.3 Gli indicatori .....	28
3.3.1 Estensione della misurazione. ....	28
3.3.2 Anagrafica, contesto e fattori di complessità.....	28
3.3.3 Gli impatti. ....	28
3.3.4 I servizi comunali offerti. ....	29
3.3.5 Lo stato di salute dell'Ente Comunale .....	29
4. LESSON LEARNED E PUNTI DI FORZA DEL PERCORSO REALIZZATO .....	30
4.1 strumenti, metodologie e competenze.....	30
4.2 il processo di sviluppo del sistema di misurazione e valutazione della performance.....	30

---

## 1. INTRODUZIONE. IL COMUNE DI BERGAMO

Bergamo è uno dei Comuni capoluogo della Lombardia. La città di Bergamo può essere suddivisa in due parti chiaramente distinguibili, la Città Alta, il centro storico cinto da mura, e la Città Bassa, la parte moderna. Il territorio in cui è situata la città di Bergamo è di tipo pedemontano: da una parte l'estremità settentrionale della Pianura Padana dall'altra l'inizio delle Prealpi Orobie, a cavallo dei fiumi Brembo e Serio. Il Comune si fregia del titolo di "Città", nonché dell'appellativo di "Città dei Mille" ottenuto in riconoscimento della propria tradizione garibaldina.

### Il Comune in Cifre

La popolazione del Comune al 2010 è di 120.694<sup>1</sup> abitanti. Dopo il picco raggiunto negli anni settanta, la popolazione del Comune di Bergamo è costantemente diminuita fino all'inizio del nuovo secolo, quando, grazie a forti flussi migratori, il trend decrescente si è invertito diventando crescente. Solo il 35 per cento della popolazione residente in città è nata nel comune di Bergamo e può definirsi veramente bergamasca. Il restante 65 per cento proviene da altri comuni della Provincia, da altre parti della Regione Lombardia, da altre Regioni italiane o dall'estero. La popolazione straniera ammonta a fine 2010 a 18.351<sup>2</sup> persone, che corrisponde a circa il 15,2% del totale. Le comunità più numerose residenti in città risultano essere cittadini provenienti dall'America Latina (Bolivia) e dall'Est Europa.

Il Comune si estende su un territorio, relativamente contenuto, di 39,6<sup>3</sup> kmq, suddiviso in tre circoscrizioni con una densità abitativa di 3.048 abitanti per kmq. Come gran parte dell'economia del Nord Italia, l'architettura economica di Bergamo è costituita soprattutto da piccole-medie imprese, con la presenza di grandi industrie, che vanno dal settore alimentare a quello metalmeccanico. In passato, nel Comune di Bergamo avevano sede numerose industrie, ora quasi tutte trasferite nel circondario. La maggior parte dei primi insediamenti produttivi si basava sull'uso dell'acqua delle rogge per la produzione tessile, installate in città nel periodo di dominazione austroungarica (1814-1859). Attualmente le imprese più importanti che hanno sede nel comune di Bergamo sono la Italcementi (produzione di materiali edili), la Brembo (impianti frenanti per veicoli), la Gewiss (sistemi e componenti per la domotica, energia e illuminotecnica) e la Tenaris (tubi e servizi per l'esplorazione e la produzione di petrolio e gas). Negli ultimi quaranta anni è aumentata l'importanza del settore bancario, commerciale e della comunicazione. A Bergamo ha sede il Gruppo Bancario UBI. Il settore dei servizi è oggi trainante in città.

### Assetto istituzionale ed organizzativo

Dal punto di vista istituzionale, il Comune di Bergamo è retto da una maggioranza di centrodestra eletta nel 2009. La Giunta è composta dal Sindaco, Dott. Franco Tentorio, al suo primo mandato, dal Vicesindaco Gianfranco Ceci e da altri undici Assessori. Il Consiglio Comunale è composto da 40 consiglieri. Le prossime elezioni si terranno a maggio 2014.

---

<sup>1</sup> Bergamo in cifre 2010

<sup>2</sup> Cfr. nota 1

<sup>3</sup> Cfr. nota 1

---

L'ente è dotato di una direzione generale, diretta dal Dott. Roberto Gerardi, cui fanno capo 16 dirigenti comunali e 934 dipendenti<sup>4</sup>. La **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** riporta l'organigramma dell'Ente ancora vigente. Attualmente è, infatti, in corso una riorganizzazione della struttura amministrativa del Comune con l'assegnazione dei nuovi incarichi dirigenziali. La Direzione Generale è coadiuvata dal Comitato di Direzione e dall'Organismo Indipendente di Valutazione che è composto di tre membri. Il modello gestionale adottato dal Comune di Bergamo è articolato su strutture di primo livello (Direzioni o Divisioni Autonome) e di secondo livello (Divisioni, Agenzie e Unità di Progetto), coordinate dal Direttore Generale. Alla Direzione Generale afferiscono sette direzioni:

- Affari Istituzionali;
- Risorse;
- Territorio e Ambiente;
- Lavori Pubblici;
- Servizi Culturali e Ricreativi;
- Servizi Sociali ed Educativi;
- Sicurezza.

La struttura organizzativa del Comune di Bergamo contempla due divisioni autonome che dipendono direttamente dal Sindaco e dalla Giunta comunale.

- Divisione autonoma segreteria e staff
- Divisione autonoma Avvocatura comunale

---

<sup>4</sup> Dati aggiornati al 31 dicembre 2010

## 2. INNOVAZIONI NEI SISTEMI DI MISURAZIONE REALIZZATO NEGLI ULTIMI ANNI

Il Comune di Bergamo si è attivato per rispettare i termini e recepire nel proprio ordinamento le disposizioni del D.Lgs. 150/2009 applicabili agli enti locali. Il Regolamento<sup>5</sup> sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi definisce l'articolazione del ciclo della performance. Nell'ambito del ciclo di gestione della performance, la programmazione dell'Ente si sviluppa attraverso le Linee programmatiche, il Piano triennale della performance, il Bilancio di previsione e il Bilancio pluriennale, la Relazione Previsionale e Programmatica e il Piano Esecutivo di Gestione. Il controllo e monitoraggio dell'Ente usufruisce di alcuni strumenti quali i monitoraggi periodici, le variazioni del Piano triennale della performance, le variazioni di bilancio e/o di Relazione Previsionale e Programmatica e/o di Piano Esecutivo di Gestione, il riequilibrio di bilancio. La rendicontazione del ciclo di gestione della performance avviene per mezzo del Rendiconto di bilancio e del Rapporto/Relazione sulla performance.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance<sup>6</sup> ha per oggetto la valutazione della performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso (performance di Ente); la valutazione della performance in riferimento alle aree di responsabilità (direzioni/settori) in cui si articola l'Ente (performance di unità organizzativa); la valutazione della performance in relazione al loro contributo individuale al raggiungimento degli obiettivi (performance individuale). La valutazione della performance di Ente è collegata allo stato di attuazione complessiva degli obiettivi desunti dal Piano della Performance e dal Piano Esecutivo di Gestione, al grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi, all'efficiente impiego di risorse riducendo i costi e al raggiungimento di obiettivi di promozione delle pari opportunità. Il risultato di performance di Ente è dato dalla media ponderata delle valutazioni conseguite dalle Direzioni in relazione al peso degli obiettivi assegnati. La valutazione della performance organizzativa di ciascuna Direzione è collegata agli obiettivi previsti dal Piano della Performance e dal Piano Esecutivo di Gestione, al grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi, al raggiungimento di obiettivi di promozione delle pari opportunità e al confronto con altre strutture organizzative. Gli obiettivi assegnati sono definiti prima dell'inizio dell'esercizio di riferimento e devono essere rilevanti e pertinenti alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione; specifici e misurabili; tali da determinare un miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi in rapporto alle risorse assegnate; riferibili ad un arco temporale determinato; correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili; coerenti con gli atti di pianificazione.

Il comune di Bergamo ha definito nel regolamento comunale di organizzazione le caratteristiche per la nomina e la composizione dell'Organismo Indipendente di Valutazione nonché le sue competenze. Ad oggi l'Organismo Indipendente di Valutazione risulta composto di tre membri già nominati.

---

<sup>5</sup> ADOTTATO DALLA GIUNTA COMUNALE CON DELIBERAZIONE N. 116/I0023659 P.G. NELLA SEDUTA DEL 30/03/2005  
MODIFICATO CON DELIBERAZIONI N. 217reg./244 prop.del. E N. 218 reg./243 prop.del. NELLA SEDUTA DEL 24/07/2006 -  
N. 103 reg./115 prop.del. NELLA SEDUTA DEL 29/03/2007 -  
N. 184 reg./185 prop.del. NELLA SEDUTA DEL 14/05/2009 - N. 250 reg./258 prop.del. NELLA SEDUTA DEL 08/07/2009  
N. 292 reg./307 prop.del. NELLA SEDUTA DEL 03/08/2010

<sup>6</sup> Il sistema di misurazione e valutazione della performance, Comune di Bergamo, 2010

---

Il ciclo di gestione della performance deve tenere necessariamente conto dell'articolazione esistente del sistema di controlli interni<sup>7</sup>. In particolare, il raccordo è con il controllo strategico che è finalizzato a verificare i risultati delle politiche comunali rispetto ai bisogni del territorio, alle strategie ed agli obiettivi prioritari; il controllo di gestione che è finalizzato a verificare il conseguimento degli obiettivi di gestione individuati nel Piano Esecutivo di Gestione e nel Piano Dettagliato degli Obiettivi nonché a valutare il rapporto tra costi sostenuti e risultati conseguiti mediante l'utilizzazione di indicatori di efficienza ed economicità; il controllo di regolarità amministrativa e contabile che è svolto da diversi soggetti all'interno dell'Ente tra cui il Segretario Generale, il responsabile dei servizi finanziari, i singoli dirigenti e il Collegio dei Revisori.

Il Comune di Bergamo ha recentemente intrapreso un percorso formativo dei Dirigenti con l'ambizioso e sfidante obiettivo di predisporre il Piano delle Performance del Comune di Bergamo nell'orizzonte temporale di 60 giorni: dal 1° febbraio 2011 al 31 marzo 2011. Per facilitare il processo di redazione del Piano e per sfruttare le sinergie derivanti dalle diverse competenze e professionalità sviluppate dai Dirigenti comunali, la Direzione generale ha stabilito la loro suddivisione in tre gruppi di lavoro omogenei in base alle materie e servizi di loro competenza. In particolare i gruppi di lavoro erano così configurati:

- Servizi alla persona: cui partecipavano cinque dirigenti responsabili di Servizi sociali e educativi, Servizi culturali e turismo, Istituzione per i servizi alla persona, Progetto Sicurezza urbana e Corpo di Polizia locale.
- Territorio, ambiente e infrastrutture: cui partecipavano sette dirigenti responsabili di struttura nelle aree tecniche delle Politiche del territorio e dei Lavori Pubblici.
- Servizi di staff interni: cui partecipavano quattro dirigenti responsabili di struttura nelle aree Affari istituzionali, Risorse finanziarie e Avvocatura comunale.

Il lavoro si è svolto attraverso cinque incontri tra i dirigenti dei tre gruppi di lavoro e SDA Bocconi unitamente a due momenti di condivisione, integrazione e sviluppo del Piano della Performance ai quali hanno partecipato tutti i dirigenti in seduta plenaria. Il supporto di SDA Bocconi ai Dirigenti del Comune si è basato sulla condivisione del modello di rappresentazione della Performance, sulla definizione delle logiche di fondo per la misurazione e valutazione della performance organizzativa e sul monitoraggio e integrazione del lavoro svolto in modo autonomo da ciascun Dirigente. La Direzione generale ha svolto un'importante funzione di impulso alla redazione del Piano e alla partecipazione attiva di ciascun Dirigente e ha operato come raccordo costante tra i diversi contributi prodotti. Il percorso di formazione è stato un'importante occasione di coordinamento interno dell'Amministrazione nonché un apprezzabile esempio che le sinergie sfruttate attraverso il lavoro di squadra possono condurre a esperienze elevabili a miglior pratica.

Il Piano della Performance 2011 -2013 predisposto dai Dirigenti del Comune di Bergamo fornisce una visione d'insieme degli ambiti lungo i quali il Comune di Bergamo misura e valuta la sua performance. In particolare il Piano della Performance identifica cinque ambiti di misurazione e valutazione:

---

<sup>7</sup> Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286

- Programmi strategici: il Comune di Bergamo ha identificato sulla base delle Linee programmatiche di mandato 2009 -2014 le priorità strategiche dell'Ente, identificando le fasi per la loro attuazione e gli indicatori per misurarne e valutarne la performance.
- Attività e servizi: il Comune di Bergamo ha identificato le attività e i servizi chiave erogati a cittadini e altri portatori di interesse identificando per ciascuno di essi indicatori di quantità, qualità, efficienza ed efficacia.
- Stato di salute: il Comune di Bergamo ha identificato indicatori volti alla misurazione e valutazione dell'equilibrio economico – finanziario dell'Ente, della salute organizzativa dell'organizzazione e della salute delle relazioni con i cittadini e altri portatori di interesse.
- Impatti: il Comune di Bergamo ha identificato gli impatti che concorre a produrre sul territorio di riferimento.
- Benchmarking: il Comune di Bergamo ha identificato gli ambiti e altre amministrazioni comunali con cui iniziare un confronto.

Il Piano della Performance, adottato definitivamente da parte della Giunta comunale nel mese di maggio 2011 e il relativo documento di rendicontazione (la Relazione sulla performance) sono stati concepiti come strumenti semplici, di facile comprensione, altamente interattivi e con l'obiettivo non solo di permettere all'amministrazione di raccontare quello che ha fatto, che sta facendo e che realisticamente farà ma anche di avvicinare i cittadini e gli altri portatori di interesse alla propria amministrazione comunale.

## 2.1 I SISTEMI INFORMATIVI

Il Comune di Bergamo presenta un livello di informatizzazione che può essere definito discreto, anche se complessivamente il livello di integrazione del sistema informativo aziendale è basso. In particolare, il Comune di Bergamo non è dotato di un sistema di pianificazione delle risorse d'impresa (sistema ERP o di un sistema gestionale equivalente) che integra tutti i processi di business rilevanti di un'azienda o di un Ente pubblico. Le informazioni relative agli obiettivi assegnati e al livello di raggiungimento degli stessi nonché alle performance dell'Amministrazione sono diffuse all'interno mediante una intranet: in particolare l'applicativo del Piano Esecutivo di Gestione è disponibile ai dirigenti e alle Posizioni Organizzative sulla intranet.

Per quanto riguarda il Comune di Bergamo, esistono diversi documenti che descrivono la strategia dell'Ente in materia di e-government. Nella fattispecie, il Comune di Bergamo è coinvolto in due progetti di e-government: gestisce il progetto di e-government POLIS ComuneAmico.net di cui è il capofila nazionale. Il progetto POLIS ComuneAmico.net aveva l'obiettivo di fornire, tramite canali diversificati, un nucleo significativo di servizi integrati on-line a cittadini, professionisti e imprese da parte di tutti gli enti coinvolti nel progetto stesso; inoltre il progetto aveva l'obiettivo di attivare un pacchetto di servizi telematici di comunicazione e cooperazione applicativa paritetica per tutti gli Enti dell'aggregazione e verso altri Enti interessati sia a livello centrale che a livello locale. Il secondo progetto di e-government in cui il Comune di Bergamo è coinvolto è quello relativo al Sistema Informativo Geografico Integrato (SIGI). Il Sistema Informativo Geografico del Comune di Bergamo integra numerosi sottosistemi, dedicati alla gestione di specifiche aree del Comune, che interagiscono tra loro e condividono, in tutto o in parte, le loro banche dati. La gestione del sistema è affidata



---

all' Agenzia SIT, che garantisce l'integrazione tra i diversi sottosistemi e svolge un ruolo di consulenza tecnica e di supporto nei confronti dei diversi settori del Comune. All'Agenzia SIT compete anche la gestione dei dati territoriali di interesse generale quali la cartografia tecnica e la manutenzione del SIT Urbanistico. Gli utenti del sistema sono gli utenti esterni, cittadini, professionisti e non, che chiedono informazioni di carattere territoriale o presentano istanze per interventi edilizi, gli uffici comunali, che utilizzano ed alimentano le informazioni del sistema. Inoltre il Comune di Bergamo ha sviluppato la Strategia Bergamo 2012 - Il Comune digitale che è un progetto trasversale all'intera struttura, per il quale è stato attivato un gruppo di lavoro volto alla dematerializzazione dei procedimenti amministrativi e alla gestione on-line dei servizi ai cittadini.

All'interno dell'Amministrazione comunale di Bergamo esistono due articolazioni organizzative che si occupano della progettazione, adesione ed attuazione dei progetti di e-government: la prima è il sistema informativo aziendale mentre la seconda è il sistema informativo territoriale (Agenzia SIT). Queste due articolazioni, tra le altre funzioni, garantiscono che l'Amministrazione abbia un sito aggiornato periodicamente con informazioni sulle attività ed i servizi svolti nonché che garantiscano il funzionamento dei servizi on-line a cittadini, professionisti ed imprese.

Da un punto di vista organizzativo e manageriale l'Amministrazione comunale di Bergamo non eroga ai propri dirigenti, funzionari e dipendenti corsi di formazione sui temi relativi all'innovazione tecnologica e di e-government. Inoltre a causa del ruolo marginale svolto dall'articolazione organizzativa che si occupa del sistema informativo aziendale i progetti di e-government trovano il loro finanziamento all'interno di ciascuna delle Direzioni e/o servizi come spese correnti e spese in conto capitale.

## **2.2 IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE**

Il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale è stato oggetto di una significativa azione di modifica e riorganizzazione e il nuovo sistema verrà utilizzato a partire dall'anno in corso. Il precedente sistema di misurazione e valutazione della performance del personale dirigente teneva conto degli obiettivi raggiunti dall'Ente e dall'area diretta dal singolo Dirigente sulla base degli indicatori contenuti nel Piano Esecutivo di Gestione e nel Piano Dettagliato degli Obiettivi nonché sulle competenze manageriali e professionali dimostrate e sulla capacità di valutare i propri collaboratori. Il modello ripartiva i pesi nel seguente modo: 60 per cento della valutazione della dirigenza era basato sul raggiungimento degli obiettivi, il 20 per cento sul controllo di gestione e il restante 20 per cento sulla collaborazione con la Direzione Generale. In particolare, la valutazione sul controllo di gestione si sostanzia nella capacità di gestione delle risorse economiche assegnate nell'ottica del perseguimento di livelli sempre maggiori di efficienza ed economicità, senza alterare i livelli di efficacia, inoltre, si sostanzia nella capacità di definizione degli obiettivi, di traduzione degli obiettivi in piani di azione e di coordinamento e ottimizzazione delle risorse umane assegnate, di promozione dell'innovazione tecnologica e di risoluzione di problemi nuovi ed imprevisti attivando le risorse controllate. La valutazione dei rapporti con la dirigenza, invece, si basa sulla capacità di interagire proficuamente con la Direzione Generale al fine di contribuire all'attuazione di un modello organizzativo teso alla valorizzazione e responsabilizzazione del dirigente stesso in un'ottica di miglioramento continuo

dell'Ente e dei servizi dallo stesso erogati. Con il nuovo sistema<sup>8</sup> la valutazione della performance individuale dei dirigenti è collegata per il 10 per cento agli obiettivi di Ente nel loro complesso (performance di Ente), per il 50 per cento agli obiettivi assegnati a ciascuna Direzione e contenuti nel Piano Esecutivo di Gestione e nel Piano Dettagliato degli Obiettivi, il restante 40 per cento alle competenze manageriali e professionali dimostrate, alla capacità di valutazione dei propri collaboratori dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance del personale non dirigenziale nel precedente sistema basava parte della valutazione individuale sulla performance dell'unità organizzativa in cui è inserito il lavoratore, parte della valutazione ai comportamenti organizzativi, ma non la performance organizzativa dell'Ente. Il precedente sistema era composto di quattro schede di valutazione: una per le categorie "A" e "B" che misurava e valutava la conoscenza del lavoro, l'autonomia e l'affidabilità, la capacità organizzativa e lo spirito di iniziativa, la qualità dell'esecuzione e la precisione, l'orientamento al risultato e l'efficienza operativa, i rapporti interpersonali e il lavoro di gruppo, l'innovatività e l'adattabilità, la manualità. La seconda scheda di valutazione era per le categorie "C" e "D" che misurava e valutava le competenze tecnico-professionali, la responsabilità decisionale e la sensibilità economica, la comunicazione e la relazione, la capacità di integrazione organizzativa, l'orientamento all'utente interno ed esterno, l'orientamento al risultato, l'innovatività e l'adattabilità, la capacità di soluzione dei problemi. La valutazione delle prestazioni di responsabili di posizione organizzativa si basa per il 60 per cento al conseguimento degli obiettivi gestionali del Piano Esecutivo di Gestione, per il 20 per cento sulla gestione delle risorse umane e sul clima interno oppure in alternativa l'alta professionalità espressa e per il restante 20 per cento l'integrazione organizzativa in particolare con la Direzione Generale. L'ultima scheda, che si applica a tutte le categorie professionali di livello non dirigenziale, valuta il grado di partecipazione di ciascun collaboratore al raggiungimento degli obiettivi annuali del Piano Esecutivo di Gestione. La valutazione si basa su una scala di punteggi da zero a cento. Con il nuovo sistema di misurazione della performance individuale del personale con qualifica non dirigenziale<sup>9</sup>, la valutazione si basa, tenendo conto delle modalità definite nei contratti decentrati integrativi, sulla valutazione complessiva della struttura organizzativa nella quale è inserito ciascun dipendente e sul raggiungimento di specifici obiettivi individuali. La valutazione è oggetto di un apposito colloquio con ciascun dipendente per l'attribuzione definitiva del punteggio utile per il calcolo della retribuzione di produttività, o di risultato per i responsabili di posizione organizzativa, nonché per la progressione economica e di carriera.

Il sistema premiante<sup>10</sup> è composto dall'insieme dei trattamenti e dei premi sia economici che di carriera previsti nei limiti delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa, la distribuzione di tali premi essendo collegata alla valutazione della performance non può avvenire se non successivamente alle valutazioni previste dal sistema e non possono essere corrisposti incentivi e premi in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi. In particolare, il sistema prevede la suddivisione in quattro fasce di merito per il personale con qualifica non dirigenziale: il 35 per cento

---

<sup>8</sup> Cfr. nota 6

<sup>9</sup> Cfr. nota 6

<sup>10</sup> Cfr. nota 6

---

del personale deve appartenere alla fascia "A", il 40 per cento alla fascia "B", il 20 per cento alla fascia "C" e il restante 5 per cento alla fascia "D". Per il personale con qualifica dirigenziale l'articolazione delle fasce di merito è così definita: 20 per cento dei dirigenti in fascia "A", 25 per cento dei dirigenti in fascia "B", 35 per cento dei dirigenti in fascia "C" e il restante 20 per cento in fascia "D". Gli strumenti di sviluppo delle competenze e di crescita del ruolo organizzativo utilizzate dal Comune di Bergamo sono quelle individuate dal D.Lgs. 150 del 2009 e in particolare sono così definite: progressioni economiche orizzontali, progressioni di carriera tra categorie diverse, attribuzione di incarichi e responsabilità e accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale. Inoltre è contemperato anche il bonus annuale delle eccellenze e il premio annuale per l'innovazione.

### 3. REVIEW DEL SISTEMA DI MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA

#### 3.1 LE CONDIZIONI ABILITANTI

Obiettivo di questa sezione è quello di presentare gli elementi abilitanti il processo di innovazione del sistema di misurazione e valutazione della performance che contraddistinguono il Comune di Bergamo. In particolare, si analizzano le responsabilità e la governance, il sistema di programmazione e controllo e la gestione delle risorse umane.

Metodologicamente l'analisi delle condizioni abilitanti si è basata su un mix di analisi dei documenti e interviste con attori chiave. In particolare, è stato analizzato il Regolamento<sup>11</sup> sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi e l'organigramma del Comune di Bergamo. Il regolamento, recentemente modificato e approvato dalla Giunta Comunale, si articola in sei sezioni che coprono a vari livelli e con diverso grado di approfondimento le diverse aree di azione amministrativa dell'Ente. Dell'organigramma del Comune di Bergamo si è ampiamente parlato nella parte introduttiva al presente rapporto. Una sua rappresentazione grafica è riscontrabile nella **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**

Gli altri documenti analizzati sono stati le Linee Programmatiche di mandato, la Relazione Previsionale e Programmatica, il Piano Esecutivo di Gestione e il Piano Dettagliato degli Obiettivi. Le Linee Programmatiche di mandato sono approvate dal Consiglio comunale su proposta della Giunta e specificano i contenuti del programma di mandato in un documento di dettaglio che descrive le politiche dell'Amministrazione. Le Linee Programmatiche sono pubblicate sul sito dell'Ente. In particolare, il Comune di Bergamo ha identificato, attraverso le Linee programmatiche<sup>12</sup>, cinque grandi obiettivi che l'amministrazione intende realizzare nel corso del quinquennio 2009 – 2014: Bergamo solidale, Bergamo sicura, Bergamo che cresce nella tradizione, Bergamo delle grandi opere: Bergamo turistica.

La Relazione Previsionale e Programmatica, allegata al Bilancio di previsione è strutturata in programmi di intervento di ampio respiro i quali non sono misurati e monitorati da indicatori. I programmi individuati dall'Ente, per quanto riguarda, la Relazione Previsionale e Programmatica 2010 – 2012 sono undici: risorse, servizi generali, costi generali non attribuibili, servizi educativi, servizi culturali e turistici, servizi sociali, sicurezza, mobilità, ambiente, territorio e istituzione servizi alla persona. Il Piano Esecutivo di Gestione assicura il necessario collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse. E' approvato dalla Giunta ed è organizzato in modo da rispettare l'articolazione organizzativa dell'Ente. In esso sono individuati indicatori di quantità e di efficienza che misurano il raggiungimento degli obiettivi predefiniti.

Oltre all'analisi dei documenti sopra citati si è proceduto con interviste al Direttore Generale e al responsabile della Divisione Organizzazione e Innovazione, dott. Giovanni Valietti che hanno fornito una visione più ampia e completa rispetto il quadro delle condizioni abilitanti il sistema di misurazione e valutazione della performance in relazione alle informazioni reperite ed analizzate nei documenti dell'Ente.

---

<sup>11</sup> Cfr. nota 5

<sup>12</sup> Linee programmatiche di mandato 2009- 2014

---

### 3.1.1 *Le responsabilità e la governance*

Una tra le condizioni abilitanti il sistema di misurazione e valutazione della performance è legata all'identificazione dei soggetti che partecipano più o meno attivamente alla redazione dei documenti relativi al sistema di misurazione e valutazione della performance e all'effettivo utilizzo dello stesso all'interno dell'Ente.

La linea di responsabilità amministrativo-gestionale del Comune di Bergamo è definita in modo chiaro e preciso. L'organigramma della struttura amministrativa identifica le aree di intervento del Comune e le responsabilità di ciascun dirigente. Diversi documenti tra cui il Regolamento<sup>13</sup> sull'ordinamento generale degli uffici e il Piano delle funzioni definiscono e descrivono i ruoli e le responsabilità dei diversi soggetti operanti nell'Ente. La missione e la strategia dell'Ente, le cui linee sono definite a livello dal politico, sono attuate in sede amministrativa con la partecipazione e il contributo di tutti i soggetti rilevanti all'interno dell'Ente. Il Comune di Bergamo ha identificato, inoltre, le aree di responsabilità verso l'esterno: verso i cittadini, le imprese e gli altri portatori di interesse del Comune. Nella fattispecie il programma di trasparenza del Comune specifica in modo chiaro e preciso ruoli e responsabilità dei soggetti che ricoprono posizioni con un forte impatto nei confronti di terzi e specifica quali servizi pubblici sono stati esternalizzati e a quali soggetti fare riferimento.

La definizione delle responsabilità all'interno dell'Ente è presente nel già citato Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, così come nell'organigramma dell'Ente. Entrambi i documenti identificano per ciascun ruolo, Direttore Generale, dirigenti e posizioni organizzative chiare competenze e responsabilità. A questi soggetti, la Relazione Previsionale e Programmatica attribuisce obiettivi di risultato da raggiungere di carattere strategico, mentre il Piano Esecutivo di Gestione e il Piano Dettagliato degli Obiettivi attribuisce loro obiettivi di risultato di carattere gestionale unitamente alle risorse per raggiungere tali obiettivi. Tali documenti sono utilizzati al fine della predisposizione dei documenti di rendicontazione delle attività svolte dall'Ente e dei risultati conseguiti. In essi, ed in particolare nel Piano Esecutivo di Gestione, la cui periodicità di monitoraggio è semestrale, sono presenti azioni di miglioramento dell'attività amministrativa dell'Ente anche se, nella pratica, prevale la logica della buona gestione rispetto a quella del miglioramento continuo.

Un'altra condizione abilitante il sistema di misurazione e valutazione della performance presente nel Comune di Bergamo riguarda la definizione, l'aggiornamento e l'effettiva conoscenza degli obiettivi strategici dell'Ente. Nel Comune di Bergamo esistono diversi documenti che assolvono a questo obiettivo: il primo, di cui è necessario far menzione, sono le Linee programmatiche di mandato, di cui si è dato ampio rilievo nel secondo paragrafo del presente rapporto, le quali identificano i grandi temi sui cui si concentrerà l'azione amministrativa nel quinquennio di riferimento. Un secondo documento da menzionare è la Relazione Previsionale e Programmatica che individua, con un orizzonte temporale di tre anni, i programmi e progetti assegnati ai servizi. Infine, il Piano Esecutivo di Gestione, approvato annualmente, e il Piano Dettagliato degli Obiettivi contengono gli obiettivi gestionali e le risorse assegnate ai servizi. Questi documenti sono, di fatto, lo strumento di lavoro dei dirigenti del Comune di Bergamo. I documenti menzionati sono tutti oggetto di aggiornamento periodico per quanto riguarda le priorità e gli obiettivi in essi definiti.

---

<sup>13</sup> Cfr. nota 5

Il Comune di Bergamo, pur in presenza di obblighi di legge<sup>14</sup>, ha predisposto e pubblicato sul proprio sito istituzionale la Carta dei Servizi solamente per il servizio disabili. Tuttavia, attualmente, è in corso di definizione e adozione la Carta dei Servizi per i servizi anagrafici. Inoltre, come già citato nei paragrafi introduttivi, un elemento abilitante il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa per il Comune di Bergamo è rappresentato dal raccordo tra il processo di programmazione e il processo di valutazione delle prestazioni individuali sia a livello dirigenziale sia a livello di personale tecnico amministrativo. In particolare, il nuovo sistema che entrerà in vigore quest'anno, come sopra definito, baserà parte della valutazione del personale sulla performance organizzativa di Ente. Alla misurazione della performance individuale è collegato l'uso dei sistemi premianti dei dirigenti, regolato dalla contrattazione decentrata. La valutazione individuale del personale non dirigente e non di posizione organizzativa è basata anche sul contributo alla performance della struttura di riferimento e alla performance individuale. Nella fattispecie, sono misurate le competenze e il raggiungimento di risultati.

La valutazione dell'adeguatezza e del livello di sviluppo delle condizioni abilitanti il sistema di misurazione e valutazione della performance è sicuramente positiva: il Comune di Bergamo si colloca per quanto riguarda le condizioni abilitanti qui analizzate ad uno stadio molto avanzato. In particolare sembrano ben specificati e definiti i ruoli e le responsabilità che ciascun soggetto, in particolare la linea manageriale, hanno all'interno dell'Ente e il contributo loro richiesto al fine di raggiungere gli obiettivi strategici e gestionali espressi nei documenti predisposti dal Comune di Bergamo. L'unico fattore su cui il Comune di Bergamo sembra essere maggiormente carente è quello relativo alle Carte dei Servizi, dove solo per il servizio di assistenza ai disabili è disponibile una Carta dei Servizi che indichi gli standard di servizio da assicurare e le procedure in caso di infrazione. Si sottolinea che tali strumenti devono essere predisposti anche qualora un determinato servizio fosse in concessione a un soggetto terzo rispetto al Comune di Bergamo. Tuttavia si riconosce lo sforzo che il Comune di Bergamo sta compiendo nella redazione di ulteriori Carte dei Servizi come nel caso dei servizi di anagrafe e stato civile.

### ***3.1.2 Il sistema di controllo e programmazione.***

Un altro fattore abilitante il sistema di misurazione e valutazione della performance è legato al grado di sofisticazione del sistema di controllo e programmazione dell'Ente e il suo collegamento con un adeguato sistema informativo, in grado di fornire una rendicontazione sistematica dei risultati e di individuare tempestivamente i miglioramenti e i cambiamenti da apportare all'organizzazione. Inoltre, si è valutato il grado di indipendenza del sistema di misurazione e valutazione della performance, come ulteriore determinante di un buon sistema.

Il Comune di Bergamo fa ricorso in modo integrato e sistematico a indicatori contenuti nel sistema di misurazione della performance per supportare le attività di controllo di gestione e programmazione degli obiettivi strategici e degli obiettivi operativi. Nella fattispecie, infatti, il controllo strategico, il controllo di gestione e il controllo di regolarità amministrativo e contabile, monitorano una serie di

---

<sup>14</sup> D.P.C.M. 27/1/1994; art. 11, D. Lgs. n. 286/1999; legge 14/11/1995, n. 481 e art.54 ter Finanziaria 2008

---

indicatori di misurazione della performance legati a obiettivi strategici e a obiettivi gestionali. Inoltre questi tre soggetti garantiscono e monitorano il buon funzionamento e andamento dell'Amministrazione. Gli indicatori sono presenti nei documenti strategici e gestionali, quali la Relazione Previsionale e Programmatica, Piano Esecutivo di Gestione e il Piano Dettagliato degli Obiettivi. Non solo, il controllo di gestione sottopone semestralmente all'attenzione dell'organo politico-amministrativo report sull'avanzamento delle attività dell'Ente. Parallelamente allo stato di avanzamento intermedio il controllo di gestione rende disponibile all'Organismo Indipendente di Valutazione l'autovalutazione dei dirigenti, il cui riscontro viene, a sua volta, reso disponibile alla Giunta comunale.

Tutti gli strumenti di rendicontazione sono prodotti semestralmente con tempestività ed in particolare il rapporto semestrale e la relazione annuale sono utilizzati per l'aggiornamento annuale degli atti di programmazione in uso nel Comune. Nei documenti di programmazione, in particolare nel Piano Esecutivo di Gestione, il Comune di Bergamo, inoltre, rileva e dà evidenza delle criticità emerse durante la gestione delle attività comunali. Tuttavia, la rilevazione delle criticità emerse durante la gestione non si basa sulla logica manageriale della ricerca degli interventi correttivi volti al raggiungimento degli obiettivi prefissati ma sulle cause, anche esterne, che non hanno consentito il raggiungimento degli obiettivi del Piano Esecutivo di Gestione. La registrazione e la gestione di incidenti, errori e reclami è affidata all'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP). Questi eventi avversi all'azione amministrativa non sono considerati come spunto per azioni di miglioramento dell'azione amministrativa al fine di raggiungere tutti gli obiettivi definiti in sede di programmazione.

Attualmente è in fase di definizione e attuazione il Piano triennale della Performance 2011–2013 del Comune di Bergamo. Nel frattempo, il Comune ha approvato un documento denominato Regolamento di organizzazione – Il Ciclo della Performance<sup>15</sup> che esplicita il ciclo della performance e raccorda i diversi documenti di programmazione attualmente in uso. In particolare, il documento esplicita in che modo sono organizzate le diverse parti del ciclo delle performance. Dell'articolazione del Piano si è dato ampio rilievo nel secondo paragrafo del presente documento. Appena il Piano della Performance sarà stato approvato dalla Giunta comunale, il documento sarà pubblicato e reso disponibile sul portale istituzionale del Comune.

A garanzia dell'integrità gestionale il Comune ha definito una serie di ispezioni e di attività di audit interni a carattere periodico. Dall'analisi del Comune di Bergamo si evince che le ispezioni e le analisi di audit interno vengono fatti a carattere *spot* su alcune aree ritenute critiche e per le quali l'Ufficio Relazione con il Pubblico (URP) ha registrato molteplici reclami riguardo la gestione di un determinato servizio o il presidio di un particolare area di intervento dell'azione amministrativa. Nella fattispecie il numero maggiore di ispezioni e analisi di audit interno è svolto per i servizi di Polizia Locale e per i Servizi demografici.

Il Comune di Bergamo ha disciplinato all'interno del Regolamento<sup>16</sup> di organizzazione l'Organismo Indipendente di Valutazione. Il Comune ha stabilito i requisiti per la nomina e la composizione dell'Organismo e le sue prerogative. L'Organismo Indipendente di Valutazione è stato attivato ed è

---

<sup>15</sup> Cfr. nota 6

<sup>16</sup> Cfr. nota 5

composto di tre membri. L'Organismo Indipendente di Valutazione si avvale dei sistemi informativi per il controllo di gestione e delle strutture deputate al controllo stesso. Inoltre una parte interna alla Direzione Generale supporta l'OIV per il controllo strategico e per il supporto al raggiungimento degli obiettivi strategici e interagisce e collabora direttamente con il vertice amministrativo e i dirigenti dell'Ente per assicurare rigore, incisività e trasparenza al sistema di valutazione. Oltre a ciò l'OIV ha come obiettivo quello di monitorare il ciclo della performance, il Piano delle Performance, comunicare con il Sindaco e i vertici del Comune eventuali criticità in modo tempestivo e contribuisce alla stesura del documento triennale di performance. Inoltre propone la valutazione dei dirigenti e i pesi degli incarichi dirigenziali, oltre a valutare lo stato della performance di ente.

Il rapporto tra il sistema di misurazione e valutazione della performance e gli organi politico-amministrativo dell'Ente rappresenta un altro elemento abilitante il funzionamento dello stesso. In particolare, si è verificata la regolarità e l'effettivo ruolo svolto dagli organi politici nell'ambito della gestione del sistema di misurazione e valutazione della performance. Dall'analisi svolta si evince come il Consiglio comunale effettivamente approvi i documenti di programmazione entro le scadenze definite per legge ed impieghi gli strumenti di programmazione e controllo per verificare l'andamento dell'Amministrazione. Nella fattispecie il Consiglio ha approvato le Linee programmatiche 2009-2014, che delineano, come evidenziato nella parte introduttiva al presente paragrafo, i programmi e i progetti contenuti nel programma elettorale del Sindaco con un orizzonte temporale di lunghezza pari al mandato elettorale. Sulla base delle Linee programmatiche di mandato si sviluppano gli altri documenti di programmazione facenti parte del sistema integrato di pianificazione. Si ricordano tra gli altri il Piano delle Opere Pubbliche, il Bilancio previsionale, il Bilancio pluriennale, la Relazione Previsionale e Programmatica, il Piano Esecutivo di Gestione e il Piano Dettagliato degli Obiettivi. Gli altri organi presi in considerazione sono il vertice dell'amministrazione, il Sindaco, e la Giunta Comunale. Nel caso particolare la Giunta approva il Piano triennale delle Performance quale traduzione in azioni delle Linee programmatiche. Si sottolinea che il Piano della Performance è attualmente in fase di ultimazione in via definitiva e sarà presto portato in Giunta per la suddetta approvazione e adozione definitiva.

Il ruolo che il Direttore Generale ricopre è molto vasto e fondamentali sono le sue funzioni tra le quali risulta essere rilevante quella relativa all'impulso che può dare all'organizzazione. La Direzione Generale riconduce a sintesi unitaria l'operato delle Direzioni, delle Divisioni, delle Agenzie, delle Unità di Progetto, che rispondono alla stessa Direzione e ne seguono le direttive. Gli uffici di staff, prevalentemente i servizi finanziari e di programmazione oltre che i servizi interni alla Direzione Generale, supportano gli organi di vertice politico ed amministrativo nella misurazione, nel monitoraggio e nella valutazione degli obiettivi di performance. Integrano i sistemi informativi esistenti assicurando l'affidabilità dei dati rilevati.

I dirigenti e funzionari del Comune di Bergamo recepiscono gli indirizzi formulati dal Sindaco e dalla Giunta, proponendo il contenuto operativo degli obiettivi della programmazione e svolgono le attività di coordinamento e gestione necessarie a raggiungere gli obiettivi definiti e collaborano con gli organi di staff nel monitoraggio degli obiettivi assegnati interloquiscono con l'Organismo Indipendente di



---

Valutazione nella definizione del sistema di misurazione, collaborano con gli organi di staff nel monitoraggio degli obiettivi assegnati.

La valutazione dell'adeguatezza e del livello di sviluppo di questo fattore abilitante il sistema di misurazione e valutazione della performance è sicuramente positiva: il Comune di Bergamo si colloca ad uno stadio molto avanzato. In particolare sembrano ben specificati e definiti sia il sistema di controllo e programmazione vigente nel Comune di Bergamo sia il ruolo che i diversi soggetti ricoprono all'interno dell'Ente e, in particolare, in riferimento all'uso delle informazioni che il sistema di misurazione fornisce. La valutazione particolarmente positiva è da attribuirsi al fatto che il Comune di Bergamo ha già nominato e reso operativo l'Organismo Indipendente di Valutazione. Il Comune di Bergamo dovrebbe considerare maggiormente il ruolo dei portatori di interesse nel processo di definizione delle priorità e di rendicontazione periodica del livello di realizzazione degli obiettivi dell'Amministrazione.

### ***3.1.3 La gestione delle risorse umane e il capitale organizzativo***

Il terzo fattore abilitante il sistema di misurazione e valutazione della performance è rappresentato dalla gestione del personale, in particolare l'obiettivo è quello di presentare se il Comune si sia dotato di un quadro sistematico di riferimento per la gestione del personale secondo criteri di eticità e regolarità stabilendo i requisiti culturali e professionali, e il sistema di valutazione del personale.

Dell'analisi del sistema di misurazione e valutazione individuale del Comune di Bergamo si è dato ampio spazio e rilevanza nel secondo paragrafo del presente documento. In questa sezione viene dato ulteriore risalto ad alcuni aspetti precedentemente accennati.

L'analisi della gestione delle risorse umane si è svolta, come già evidenziato, distinguendo il personale con qualifica dirigenziale e le posizioni organizzative dal personale dipendente. Tuttavia, taluni aspetti del sistema di misurazione e valutazione della performance individuale per i quali all'interno dell'Ente non sussistono particolari differenze tra dirigenti e funzionari possono comunque essere analizzati congiuntamente. Tra di essi si fa riferimento alla revisione dei profili professionali e dei percorsi di sviluppo di carriera da utilizzare per le valutazioni delle performance individuali. Nel Comune di Bergamo esiste un sistema che fotografa le competenze delle figure professionali. Il sistema di valutazione del personale monitora le competenze di tutto il personale. I due sistemi si configurano a matrice: vi è piena sovrapposizione delle competenze tecniche e di quelle professionali che riguardano ciascuna categoria. Un secondo aspetto che può essere analizzato è quello relativo la formazione. Il Comune di Bergamo ha definito piani annuali e triennali della formazione per garantire il continuo aggiornamento professionale. I piani sono approvati dalla Giunta e rispecchiano le rilevazioni fatte dai dirigenti che monitorano ed esplicitano le necessità di formazione dei propri funzionari. In questo modo a tutto il personale è garantito il diritto di ricevere formazione e corsi di aggiornamento in base alle esigenze e disponibilità dell'Ente.

Si ricorda come il sistema di valutazione della dirigenza si basi sulla capacità del personale dirigenziale di contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Ente e della propria struttura organizzativa; sulla capacità di gestire in termini di sviluppo professionale i propri collaboratori e della capacità di valutarli; sulla specificità e valenza delle competenze professionali, tecniche e manageriali individuali dimostrate. La valutazione della dirigenza avviene per mezzo di una metodologia scritta e condivisa: il

Comune ha predisposto a tal proposito un documento per la valutazione annuale. La valutazione della dirigenza avviene in due momenti: lo stato di avanzamento a metà anno nel quale vengono monitorati i soli obiettivi e la valutazione finale con un ruolo attivo dell'Organismo Indipendente di Valutazione e del Direttore Generale dove sono valutati tutti gli aspetti. La valutazione finale avviene entro i primi due mesi dell'anno successivo a quello di valutazione.

La valutazione della performance individuale del personale di comparto rileva sia l'apporto professionale ai risultati annuali dell'area di appartenenza sia comportamenti organizzativi del valutato. La valutazione della performance individuale rileva l'apporto professionale ai risultati annuali dell'area di appartenenza e prevede quale criterio la valutazione dei comportamenti organizzativi. Le valutazioni e le competenze professionali richieste vengono tenute in conto ai fini dello sviluppo professionale e della progressione di carriera. Il sistema di valutazione del personale di comparto si basa, come quello per la dirigenza, su una metodologia scritta, condivisa e trasparente. La tempistica di valutazione avviene entro i primi due mesi dell'anno successivo. Il sistema di valutazione della performance individuale è sempre stato oggetto di revisione e di rinnovamento periodico.

Il raccordo tra il sistema di misurazione e il nuovo sistema di valutazione della performance e il sistema di gestione del personale è molto buono e in linea con gli sviluppi manageriali delineati in ambito accademico. A conclusione dell'analisi di questi criteri possiamo sicuramente affermare che i sistemi di valutazione della dirigenza e del personale in uso nel Comune di Bergamo si posizionano ad un livello molto avanzato, vista anche la recente revisione sia del sistema di valutazione della dirigenza che del personale di comparto. L'esperienza seguita dimostra piena efficacia dei sistemi di valutazione del personale così come definiti e strutturati nell'esperienza bergamasca.

---

## 3.2 IL SISTEMA DI MISURAZIONE

Il secondo paragrafo è volto all'analisi del sistema di misurazione. Nella fattispecie si descrive il modello di rappresentazione delle attività svolte e dei risultati di competenza dell'organizzazione. Inoltre, si presenta la metodologia adottata ai fini della misurazione della performance organizzativa e individuale.

### 3.2.1 Gli ambiti di misurazione e valutazione.

Il Comune di Bergamo ha identificato un documento<sup>17</sup> che definisce e illustra il sistema di misurazione e valutazione della performance. Come delineato nei paragrafi introduttivi, vengono identificate le fasi e i tempi della valutazione, le caratteristiche degli obiettivi, la valutazione della performance di Ente ed organizzativa, la valutazione del personale dirigente e del personale non dirigenziale, il sistema premiante, la trasparenza. Il Piano è quasi del tutto ultimato in ogni suo aspetto, manca l'approvazione definitiva da parte della Giunta comunale. Per quanto concerne la Relazione Previsionale e Programmatica, in essa sono identificati gli obiettivi strategici da raggiungere nel triennio di riferimento, attribuendo la responsabilità di attuazione al dirigente preposto. Non sono, tuttavia, declinate le fasi e gli indicatori riguardanti lo stato di avanzamento dei progetti ritenuti strategici per l'Ente. Sono, invece, identificate le risorse per funzioni, centri di costo e in Contabilità Economico - Patrimoniale. Le linee programmatiche sono un ulteriore esempio di come i progetti strategici siano individuati e identificati da parte dell'Ente: in esse sono raccolti i progetti che l'amministrazione intende realizzare o quantomeno dare avvio durante il mandato politico 2009–2014. Tuttavia il criterio della pluriennalità non è rispettato per quanto riguarda questo documento.

Il Comune di Bergamo ha identificato tutte le attività e servizi attribuendone le responsabilità ai soggetti dell'Ente. Attraverso il Piano Esecutivo di Gestione e il Piano Dettagliato degli Obiettivi sono identificati gli obiettivi per i servizi e le attività svolte e le risorse ad essi affidati. Sono inoltre proposti degli indicatori di obiettivo: in particolare di quantità, di efficienza ed efficacia e di *customer satisfaction*. I servizi maggiormente monitorati sono quelli demografici, di Polizia Locale e dello Sportello Unico dell'Edilizia e delle Attività Produttive. Per quanto riguarda il rapporto con le partecipate e i servizi che ad esse sono affidate, nella Relazione Previsionale e Programmatica sono identificati gli obiettivi di medio periodo affidati alle partecipate. Gli obiettivi delineati nel documento sono solo però di carattere qualitativo, non vi sono esplicitati indicatori riguardanti le dimensioni della quantità, efficienza ed efficacia e qualità. In generale, si può affermare che non siano presenti standard per i servizi esternalizzati. Tuttavia, per alcune partecipate sono stati definiti standard per i servizi erogati (BAS S.p.A. e BOF S.p.A.), ma gli affidamenti sono tutti precedenti al d.lgs 112 del 2008 e quindi, secondo la normativa, in essa contenuta, da rifare.

Per quanto riguarda gli stati di salute la situazione appare variegata. Il Comune di Bergamo ha identificato lo Stato di Salute finanziaria: sono, infatti, individuati indicatori di analisi di bilancio tipici della Contabilità Finanziaria quali l'autonomia impositiva, finanziaria, tributaria, incidenza residui attivi, rigidità della spesa corrente, patrimonio pro capite etc..., inoltre, per ogni servizio è identificato il costo totale e procapite. Per quanto concerne lo Stato di salute organizzativa esistono diverse esperienze di

---

<sup>17</sup> Cfr. nota 6

rilevazione della salute organizzativa che riguardano la formazione dei dirigenti e dei lavoratori. La mappa delle competenze non è ancora stata pienamente attuata. Nel 2008 è stata fatta un'analisi del clima organizzativo su tutto il personale dell'Ente da cui è emerso un riscontro positivo rispetto la salute organizzativa dell'Ente. Oltre a ciò, il Comune di Bergamo partecipa ad progetto di *benchmark* specifico con altri otto Comuni del QClub sulle risorse umane che ha consentito di fare l'analisi dello stato dell'arte. Gli indicatori monitorati all'interno del progetto QClub riguardano molteplici aspetti della gestione delle risorse umane: dall'inquadramento contrattuale dei dipendenti dell'Ente, a indicatori riferibili all'anagrafica del personale del Comune, dagli stanziamenti per la retribuzione variabile agli indicatori di spesa per il personale. Ad oggi, tuttavia, manca una visione sistemica degli indicatori che riassumono lo stato di salute organizzativa dell'Ente. Il Comune di Bergamo non ha identificato lo Stato di Salute delle Relazioni mediante la selezione di opportuni indicatori riferibili alla gestione e al miglioramento del rapporto con gli *stakeholder* anche se alcuni portatori di interesse, quali ad esempio le società partecipate del Comune, sono stati esplicitati in modo preciso.

Per quanto riguarda gli impatti prodotti dall'amministrazione il Comune non ha identificato aree di impatto né alcuni indicatori volti alla loro misurazione. L'unico ambito in cui viene fatta una rilevazione è quello energetico. Il Comune nel 2010 ha approvato il Piano Energetico Comunale che contiene indicatori di impatto che rileva periodicamente. Il Piano Energetico Comunale si configura come uno strumento obbligatorio per il Comune di Bergamo: effettua il censimento dei fabbisogni energetici della città ed è finalizzato all'individuazione del bilancio energetico ed alla programmazione razionale di interventi tesi al risparmio energetico ed all'uso di fonti rinnovabili, con conseguenti ripercussioni positive sulla tutela dell'ambiente. Oltre alla positiva esperienza riferibile al Piano Energetico Comunale, l'amministrazione comunale di Bergamo non utilizza indicatori proxy per la misurazione degli impatti e non esplicita le relazioni inter-istituzionali che influenzano tali impatti. Il confronto con altre amministrazioni (*benchmark*) è definito in quanto il Comune di Bergamo partecipa al QClub che è nato dall'esigenza di alcune amministrazioni di costruire strumenti comuni per misurare efficienza, efficacia ed impatti di alcuni servizi. L'attività di *benchmarking* è riferibile ai servizi delegati dalla Stato di anagrafe e stato civile, ai sistemi di ascolto del cittadino - customer satisfaction e gestione reclami, alla gestione del personale e benessere organizzativo e ai servizi per la prima infanzia, in particolare gli asili nido. Ulteriore attività di benchmarking è svolta dai servizi finanziari i quali compiono un sistematico confronto con altri comuni su indicatori di carattere economico-finanziario.

La valutazione complessiva di questo fattore appare positiva. Il sistema nel suo complesso si mostra ben strutturato e copre in modo esaustivo la maggior parte degli ambiti di misurazione e valutazione della performance. Ci sono alcune aree che il Comune di Bergamo dovrebbe presidiare con una maggiore attenzione. Tali aree si riferiscono allo stato di salute organizzativo e allo stato di salute delle relazioni e alla performance delle aziende partecipate e concessionarie di servizi pubblici.

---

### 3.2.2 Metodologie di misurazione e valutazione.

Un buon sistema di misurazione e valutazione della performance è caratterizzato dalla presenza di indicatori in grado di rappresentare gli ambiti di misurazione individuati: la strategia, i servizi erogati o da aziende partecipate o concessionarie di servizi, lo stato di salute ed in particolare lo stato di salute finanziaria, organizzativa e delle relazioni, gli impatti prodotti dall'azione amministrativa e la presenza di indicatori che possano essere utilizzati per fare attività di benchmarking tra amministrazioni tra loro confrontabili.

Dall'analisi dell'esperienza del Comune di Bergamo si evince come l'Ente sia carente nella misurazione e valutazione degli obiettivi strategici. Nella Relazione Previsionale e Programmatica non sono identificati chiari indicatori strategici per l'Ente, ma solo indicatori descrittivi e di natura qualitativa. Occorre sottolineare il fatto che il Comune di Bergamo, nell'ambito dell'attuazione del Piano delle Performance, come mostrato sopra, sta rivedendo il sistema di valutazione complessivo e gli indicatori strategici compilando molteplici schede contenenti progetti strategici che il Comune di Bergamo intende realizzare nel primo triennio di adozione del Piano.

Gli indicatori che si riferiscono ad attività e servizi non sempre consentono una misurazione dell'efficienza e dei livelli di efficacia e *customer satisfaction*. Nel Piano Esecutivo di Gestione, nel Piano Dettagliato degli Obiettivi e nel riepilogo andamento indicatori interni sono identificati alcuni indicatori che misurano la *customer satisfaction* e l'efficienza del servizio. Nel sito internet è presente un link per la valutazione del grado di soddisfazione dell'utenza attraverso il ricorso a *emoticons* per diciotto servizi erogati dal Comune di Bergamo. Queste misurazioni non sono omogenee per tutti i servizi erogati dall'Ente. Il sistema è formalmente applicato e strutturato per ciascuna attività o servizio ritenuto prioritario dal Comune ma non è ancora coerentemente sviluppato in tutte le sue parti. I criteri quali l'accessibilità, la tempestività, la trasparenza e l'efficacia dei servizi erogati dal Comune non sono puntualmente monitorati né sono esplicitati in appositi documenti. Tuttavia, vi sono alcuni indicatori descritti nel riepilogo dell'andamento indicatori interni che non sono esplicitati all'esterno dell'Ente, ma sono solo utilizzati a fini gestionali interni. Gli unici servizi erogati da partecipate di cui l'Amministrazione rileva le condizioni di erogazione in termini di accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia sono il servizio di igiene urbana e quello del trasporto pubblico.

Per quanto riguarda lo stato di salute finanziaria dell'Ente esso è misurato mediante indicatori di sintesi che si riferiscono all'equilibrio economico, alle entrate, alle spese, alla consistenza del patrimonio, al livello di indebitamento. Gli indicatori che si possono riscontrare sono quelli tipici della Contabilità Finanziaria dell'Ente. Non sono presenti indicatori di sintesi che si riferiscono al modello organizzativo e gestionale, al livello qualitativo e quantitativo delle risorse umane, alla formazione, al benessere organizzativo, alle pari opportunità e allo stato dei sistemi informativi. Per quanto riguarda le politiche del personale, attraverso il QClub, sono stati individuati e vengono rilevate tutte le dimensioni rilevanti ai fini di politiche correttive e interventi di miglioramento del clima organizzativo interno. Allo stesso modo il sistema non misura lo stato di salute delle relazioni mediante la selezione di indicatori di sintesi che rappresentano la qualità delle relazioni con *stakeholder* (utenti, imprese, associazioni, aziende controllate, partner istituzionali) e soggetti coinvolti nei processi di erogazione di beni e servizi.

Per quanto riguarda la misurazione degli impatti il Comune di Bergamo non ha individuato misure attraverso cui monitora l'impatto della propria azione amministrativa. L'unica area d'impatto monitorata è quella riguardante il settore energetico, in quanto il Comune ha adottato il proprio Piano Energetico Comunale. Bisogna sottolineare che grazie al Piano delle Performance che il Comune è in procinto di attuare tale mancanza verrà meno grazie alla predisposizione di otto schede impatto. Il Comune rileva con cadenza periodica molteplici indicatori riguardanti il contesto socio – economico e ambientale in cui si trova ad operare. Nella fattispecie il Comune annualmente pubblica l'opuscolo Bergamo in Cifre che riepiloga, fornendo un confronto anche temporale, svariati indicatori di contesto, alcuni dei quali sono stati utilizzati ai fini della redazione del presente documento nell'analisi svolta nei paragrafi introduttivi. L'attività di benchmarking del Comune di Bergamo è riferibile ai servizi oggetto dell'analisi esposta nella sezione precedente di questo paragrafo.

Dall'analisi svolta in questa sezione emerge come il Comune di Bergamo mostri alcune aree di carenza in riferimento alla definizione di indicatori che misurano l'ambito strategico e dei servizi erogati alla collettività sia da parte del Comune che da parte di aziende partecipate e concessionarie di servizi. Si evince, inoltre, come sia parzialmente scoperto lo stato di salute organizzativo e lo stato di salute delle relazioni. Non sono individuati indicatori che misurino gli impatti dell'azione amministrativa, ad eccezione di quelli contenuti nel Piano Energetico Comunale. Il Piano delle Performance che il Comune di Bergamo è in procinto di approvare ricomprende indicatori che misurano tutti gli ambiti che al momento non sono monitorati.

### ***3.2.3 Il processo, i soggetti e le responsabilità del sistema.***

In questa sezione si descrive come avviene il processo di gestione del sistema di misurazione e valutazione della performance e come siano distribuite tra i soggetti dell'Amministrazione le responsabilità relative alla rilevazione, all'aggiornamento, all'analisi e all'audit dei processi di rilevazione di dati e indicatori.

A Bergamo, attualmente, il sistema di misurazione non è impiegato in modo integrato nel processo di identificazione della performance dell'Amministrazione e nel processo di definizione degli obiettivi. In particolare l'integrazione non è formalizzata se non in sede di Comitato di Direzione e il coordinamento è affidato alla funzione di programmazione finanziaria con supervisione dello stesso Comitato di Direzione. Fino all'esercizio 2009 si evidenziava uno scollamento tra le linee programmatiche di mandato e il sistema di gestione per obiettivi che andava avanti per inerzia. Dal 2010 è stato definito e approvato, (allegato al regolamento di organizzazione) il ciclo di performance<sup>18</sup> che ha come obiettivo quello di indicare l'integrazione tra i documenti della programmazione, correlando meglio le linee programmatiche di mandato con gli altri documenti di programmazione, quali il piano triennale della performance, il bilancio di previsione, il Piano Esecutivo di Gestione e il Piano Dettagliato degli Obiettivi. Tuttavia, la definizione degli obiettivi strategici è soltanto parzialmente integrata con la predisposizione da parte degli uffici del Comune di simulazioni e

---

<sup>18</sup> Cfr. nota 6

---

valutazioni di fattibilità. Attualmente, il legame logico esistente tra indicatori selezionati, obiettivi e target fissati è definito soltanto in modo parziale.

Un ulteriore punto che occorre analizzare riguarda le rilevazioni che il sistema effettua, evidenziandone la loro periodicità. In particolare il sistema di misurazione e valutazione della performance in uso nel Comune di Bergamo rileva almeno trimestralmente gli indicatori contenuti nei documenti di programmazione, per alcuni specifici indicatori ad uso gestionale interno la rilevazione è mensile. L'integrazione delle rilevazioni periodiche con i dati e le informazioni derivanti dal sistema contabile viene fatta al Comune di Bergamo soltanto parzialmente e in riferimento ad alcuni servizi quali la Polizia Locale, i servizi anagrafici e i servizi di supporto, per i quali il collegamento con il sistema contabile avviene per mezzo dell'identificazione del costo unitario dei servizi riportati. Oltre alla definizione del costo unitario di alcuni dei servizi erogati dal Comune il sistema di misurazione e valutazione della performance gestisce anche l'analisi degli scostamenti. Nella fattispecie, il sistema vigente nel Comune di Bergamo evidenzia ed analizza le cause degli scostamenti e fornisce puntuali confronti con le misurazioni e i risultati ottenuti negli esercizi precedenti. Concentrandosi sul tema della valutazione i dati e gli indicatori del sistema sono impiegati in fase di valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi programmati. Si sottolinea il fatto che taluni indicatori potrebbero essere raffinati per dare indicazioni più puntuali. Gli indicatori contenuti nel Piano Esecutivo di Gestione e nel Piano Dettagliato degli Obiettivi sono gli stessi sui quali viene fatta la rendicontazione. Il Comune di Bergamo, quindi, non svolge valutazioni con indicatori scelti ex post e ad hoc. Con l'adozione del nuovo Piano della Performance l'amministrazione intende impostare un monitoraggio costante del Piano e dei suoi indicatori. Attualmente i servizi anagrafe e quello di Polizia Locale sono soggetti ad audit costante, secondo gli standard ISO:9001.

Un altro elemento di analisi è il rapporto tra il sistema di misurazione e valutazione della performance e gli attori e portatori di interesse che lo utilizzano.

L'analisi del fattore si sposta poi a verificare il comportamento di alcuni organi e soggetti del Comune in riferimento al sistema di misurazione e valutazione della performance. I soggetti e gli organi analizzati sono l'Organismo Indipendente di Valutazione, il Consiglio Comunale, il Sindaco e la Giunta Comunale, il Direttore Generale, gli uffici di supporto e di staff, i dirigenti del Comune e i portatori di interesse. L'Organismo Indipendente di Valutazione, che è attivo e composto da tre membri, come precedentemente analizzato, monitora il funzionamento del sistema e fornisce indicazioni utili all'integrazione ed al miglioramento elaborando ogni anno una relazione in merito. Il Consiglio Comunale di Bergamo, attualmente, non ha ancora utilizzato il Sistema ai fini della predisposizione e dell'esercizio delle funzioni di indirizzo e monitoraggio del Piano della Performance, in quanto non ancora formalmente adottato. In ogni caso, l'orientamento del Comune è quello di rendere accessibile a tutti i Consiglieri, tramite l'intranet comunale, il documento anche a fini decisionali. Il Sindaco e la Giunta Comunale adotteranno il Piano sulla base della proposta presentata dall'Organismo Indipendente di Valutazione, anche se, per il momento, il Sindaco e la Giunta prendono le proprie decisioni sulla base delle informazioni contenute nel sistema attualmente in vigore nel Comune di Bergamo e non sulla base delle informazioni contenute nel Piano delle Performance. Il commitment del Direttore Generale e di tutti i dirigenti nello sviluppo del Piano delle Performance è forte. Annualmente è prevista la presentazione al personale dei risultati raggiunti nel corso dell'esercizio precedente e la contestuale presentazione degli obiettivi gestionali previsti per l'esercizio in corso in

modo tale da rendere partecipe l'intera organizzazione nella gestione dell'amministrazione. Per quanto riguarda gli uffici di staff, essi svolgono l'attività di alimentazione e manutenzione del sistema grazie, anche, al coordinamento del Segretario Generale, recepiscono, inoltre, le osservazioni e gli indirizzi dell'Organismo Indipendente di Valutazione, gestiscono la componente informatica del sistema e predispongono report di sintesi per la misurazione e la valutazione delle performance, delle sue articolazioni organizzative, dei responsabili di Unità Organizzativa e dei dipendenti. Nella fattispecie l'ufficio pianificazione e controllo fornisce all'Organismo Indipendente di Valutazione i risultati sul conseguimento degli obiettivi del Piano Esecutivo di Gestione e lo staff della Direzione Generale monitora e fornisce all'OIV report sugli obiettivi trasversali e speciali. I dirigenti e funzionari con posizione di responsabilità impiegano il sistema nell'ambito dei propri processi decisionali, verificano la coerenza tra gli indicatori selezionati per misurare la performance e le attività effettivamente svolte, suggeriscono integrazioni e miglioramenti rispetto agli indicatori selezionati e riferiscono di eventuali anomalie derivanti dal processo di rilevazione in particolare si tratta di attività previste ed attuate attraverso l'applicativo del PEG e, per trasparenza, sono dati pubblicati sulla intranet e resi accessibili a tutto il personale. La relazione con i portatori di interesse, quali utenti, imprese, associazioni, aziende controllate e partner istituzionali è ancora limitata. Attualmente, tali soggetti non possono ottenere accesso al sistema e non possono su richiesta o per specifiche esigenze chiedere integrazioni o suggerire modifiche.

#### **3.2.4 Le componenti del sistema.**

Obiettivo di questa sezione è quello di presentare gli elementi che compongono il sistema di misurazione e valutazione della performance, con particolare riferimento alle informazioni contabili, riclassificate secondo diversi criteri, ed informazioni extracontabili per descrivere il grado di esaustività dello stesso nella rappresentazione della performance.

Nel sistema vigente nel Comune di Bergamo i Servizi Finanziari hanno funzione di raccordo e coordinamento. I dati del Piano Esecutivo di Gestione confluiscono nel sistema informativo contabile. Gli stessi servizi finanziari monitorano tutti i dati di gestione del personale sia di tipo economico e finanziario che a riguardo di attività come presenze, assenze, attribuzione a centro di responsabilità. La contabilità analitica risulta discretamente sviluppata nel Comune di Bergamo: la Relazione Previsionale e Programmatica contiene una sezione di analisi per centro di costo. Il sistema contabile utilizzato dal Comune consente di registrare oltre alle informazioni di natura finanziaria anche quelle di natura economico-patrimoniale che vanno ad alimentare il sistema della contabilità analitica. Inoltre, il sistema di misurazione e valutazione della performance adotta solo parzialmente procedure integrate di analisi quantitativa e qualitativa dei servizi erogati da alcune articolazioni organizzative dell'Amministrazione: i servizi finanziari conoscono la situazione a livello macro, ma non è possibile definire una chiara e precisa situazione di dettaglio. Il sistema adotta in modo integrato standard per tutto ciò che viene chiesto da Autorità Nazionali (es. conto annuale ecc) e Regionali (es. rendicontazione di contributi regionali) per evitare inefficienze e ridondanti elaborazioni di dati.



---

L'articolazione del ciclo<sup>19</sup> delle performance delineato dal Comune di Bergamo, una volta approvato il Piano della Performance, è strutturato in modo tale che i dati e le informazioni fornite dal sistema stesso confluiranno nel Piano della Performance e nella Relazione sulla performance. Il sistema definisce solo parzialmente una batteria di indicatori che trova uso in modo integrato nel Piano della Performance, Relazione Previsionale e Programmatica e Piano Esecutivo di Gestione fornendo la dimensione quantitativa degli obiettivi in essi contenuti. Si menziona ancora una volta che con l'adozione del Piano triennale delle Performance questo criterio sarà pienamente rispettato. Inoltre, Il Piano della Performance ricomporrà in modo unitario il quadro delle priorità dell'Amministrazione ed esporrà l'articolazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi e azioni, definendo per ciascuno di essi un set di indicatori di riferimento. Al momento attuale non si sono riscontrati indicatori utilizzati per il funzionamento di strumenti manageriali quali, ad esempio, il CAF, la BSC, il Bilancio Sociale. Il Comune di Bergamo, una volta approvato il Piano della Performance, definirà in capo a ciascuno degli indicatori componenti una scheda anagrafica sottoposta a audit periodico due volte l'anno a luglio e a dicembre.

### ***3.2.5 Il livello di informatizzazione del sistema.***

In questo paragrafo si riprende quanto già descritto nel paragrafo 2.1 e si descrive il grado di informatizzazione del Comune di Bergamo evidenziando lo stato di e-government e il grado di diffusione dei sistemi informativi gestionali.

I servizi che l'Amministrazione comunale di Bergamo rende disponibili on-line comprendono il prelievo della modulistica per avvio pratica (es. bandi e concorsi), la visualizzazione stato di avanzamento pratica (es. bandi, gare on-line), l'avvio delle pratiche per licenze, concessioni, autorizzazioni edilizie.

Il Comune di Bergamo ha proceduto nel corso degli anni ad informatizzare gran parte dei propri servizi ed in particolare il sistema contabile, il sistema di gestione dell'anagrafe, il sistema di gestione delle opere pubbliche, il sistema di controllo di gestione e amministrazione del personale, gran parte dei servizi di regolazione, i servizi della polizia locale e parte dei servizi sociali.

Come già accennato nei paragrafi introduttivi il Comune di Bergamo presenta un livello di informatizzazione che può essere definito discreto, anche se complessivamente il livello di integrazione del sistema informativo aziendale è basso. Inoltre molti servizi non sono ancora disponibili on-line, anche se si riconosce lo sforzo compiuto dal Comune in questa direzione grazie, in particolare, a due progetti di e-government quali POLIS ComuneAmico.net e il Sistema Informativo Geografico Integrato (SIGI). Si segnala inoltre lo scarso livello di coordinamento delle funzioni di ICT all'interno dell'Ente in quanto decentrate a livello di ciascun singolo servizio dell'Ente.

---

<sup>19</sup> Cfr. nota 6

### 3.2.6 Il livello di trasparenza del sistema.

Un ultimo elemento di analisi del sistema di misurazione e valutazione della performance è legato al suo grado di trasparenza all'esterno, secondo criteri definiti a priori e secondo canali idonei rispetto alle esigenze informative delle diverse categorie di utenti ed interlocutori.

Per quanto concerne l'esperienza del Comune di Bergamo sul portale istituzionale sono presenti le informazioni relative all'assetto istituzionale e organizzativo, alle componenti degli organi politici e dei dirigenti. I cittadini e gli altri portatori di interesse dell'Amministrazione non possono accedere in modo attivo al sito web dell'Amministrazione e rendere pubblici i propri pareri in relazione alle attività ed ai servizi ottenuti postandoli sul sito dell'Amministrazione. Nell'area servizi on-line del Comune è possibile inviare propri pareri, richieste di informazioni e reclami direttamente sul sito internet del Comune di Bergamo. I cittadini e gli altri portatori di interesse dell'Amministrazione hanno la possibilità di accedere soltanto parzialmente al sistema di misurazione e valutazione della performance ottenendo informazioni ulteriori e di approfondimento rispetto a quelle contenute nei report di rendicontazione. Il Comune di Bergamo rende pubblici e visibili le caratteristiche, gli standard e i risultati raggiunti nell'erogazione di diciotto servizi. Da questa sezione del sito è possibile scaricare un questionario di customer satisfaction e visualizzare tramite *emoticons* lo stato di gradimento dei servizi. Si aggiunge il fatto che le uniche informazioni di benchmarking disponibili, derivanti dal QClub, non sono pubblicate sul portale istituzionale dell'Ente ma sono solo ad uso interno.

Sul portale istituzionale dell'Ente, inoltre, non sono riassunte le informazioni prodotte dal sistema contabile in modo da rendere chiara la correlazione fra spese sostenute e risultati prodotti. Tuttavia il Comune di Bergamo ha pubblicato lo storico delle entrate (dal 1999 fino ad oggi) identificando la composizione delle entrate (solo numerico-quantitativo, non ci sono grafici che mostrano la composizione delle entrate); sono, inoltre, presenti le spese correnti articolate per funzione e le spese in c/capitale.

Il grado di trasparenza del Comune di Bergamo appare sufficiente. Tuttavia sarebbe plausibile un ulteriore sforzo per garantire livelli di trasparenza e rendicontazione sempre maggiori in modo da avvicinare maggiormente la cittadinanza alla politica e all'amministrazione comunale.

---

### 3.3 GLI INDICATORI

In questo paragrafo si commentano gli indicatori in uso nel Comune di Bergamo, rappresentando il grado di estensione della misurazione, il tipo di indicatori di contesto, di impatto e di stato di salute utilizzati. Inoltre, si rappresentano gli indicatori adottati per alcuni servizi offerti dal Comune. L'analisi è stata svolta assumendo a riferimento un elenco di indicatori definito per ciascuno degli ambiti di misurazione proposti. Tale elenco è contenuto nella Check List a supporto della review dei sistemi di misurazione della performance.

#### 3.3.1 *Estensione della misurazione.*

Questa sezione analizza la presenza di indicatori relativi alle diverse aree di misurazione.

Il Comune di Bergamo possiede ad oggi uno specifico sistema di misurazione che copre gran parte delle aree strategiche di attività dell'amministrazione. Anche il relazione ad attività e servizi il sistema di misurazione risulta essere particolarmente esteso e molti dei contenuti di misurazione e dei relativi indicatori sono anche contenuti nel Piano Esecutivo di Gestione. In ogni caso i singoli servizi dispongono, in modo più o meno articolato, di set di indicatori su diverse aree di performance (tra cui quantità, efficienza, efficacia, costi, customer satisfaction). A parte gli indicatori relativi agli impatti il fattore è ben sviluppato in tutte le sue parti e componenti. Non ci sono da segnalare ulteriori particolari carenze in tal senso.

#### 3.3.2 *Anagrafica, contesto e fattori di complessità.*

Di seguito si descrivono alcuni indicatori di contesto e di fattori di complessità rilevati dal Comune di Bergamo. La rilevazione non è esaustiva, perché nell'ambito della governance territoriale, diversi indicatori sono rilevati da altre amministrazioni o soggetti terzi. Un esempio di ciò riguarda gli indicatori sul tessuto economico del territorio che sono raccolti dalla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura.

#### 3.3.3 *Gli impatti.*

In relazione agli impatti, cioè agli effetti finali che l'azione dell'Amministrazione produce sul proprio territorio, si è verificato se l'Amministrazione monitori le aree di impatto individuate mediante indicatori quantitativi di cui ha disponibile un valore aggiornato.

L'analisi del livello di disponibilità di indicatori ha preso in considerazione diverse aree di impatto evidenziando la seguente situazione:

- Ordine pubblico: attualmente non sono presenti indicatori di impatto;
- Popolazione e welfare: attualmente non sono presenti indicatori di impatto;
- Ambiente: gli indicatori di impatto presenti sono quelli riscontrabili nel Piano Energetico Comunale;
- Sviluppo economico: attualmente non sono previsti indicatori di impatto;
- Cultura e tempo libero: attualmente non sono previsti indicatori di impatto.

Attualmente l'unica area di impatto parzialmente monitorata è quella ambientale con il Piano Energetico Comunale. Si sottolinea il fatto che con l'adozione del Piano triennale della Performance 2011-2013 tutte queste aree verranno monitorate con appositi indicatori.

#### **3.3.4 I servizi comunali offerti.**

In questa sezione, dopo aver specificato il modello di gestione con il quale il servizio è erogato nell'Amministrazione, si descrivono gli indicatori attraverso cui viene misurata la performance. L'analisi ha permesso di mettere in luce su quali dimensioni il sistema di misurazione si concentra, rispetto alla selezione di servizi proposta. Viene inoltre verificato l'utilizzo di un elenco puntuale di indicatori per comprendere se sussistano condizioni di comparabilità delle performance relative ai servizi. I servizi proposti sono stati selezionati tenendo conto della loro rilevanza per il cittadino e per la loro centralità rispetto ai processi di riforma del sistema di finanziamento degli enti locali (federalismo fiscale).

**Asilo nido.** Gli asili nido nel Comune di Bergamo sono gestiti tramite Istituzione. Il Comune rileva molti indicatori, in particolare nell'ambito del programma di Benchmarking QClub.

**Assistenza domiciliare.** Il servizio è gestito tramite il ricorso a cooperative. Il Comune rileva un numero esteso di indicatori.

**Vigilanza (Polizia locale).** L'analisi di questo servizio fa principalmente riferimento alle attività del Corpo di Polizia Locale di Bergamo. Il Comune rileva molteplici indicatori relativi alle diverse dimensioni di misurazione della performance.

**Carta d'identità.** Anche nel caso del servizio di emissione e rinnovo della carta d'identità il sistema di misurazione è in grado di fornire indicatori relativi a molteplici dimensioni di valutazione.

**Servizio di igiene urbana.** Nel Comune di Bergamo il servizio di igiene urbana è stato esternalizzato alla partecipata A2A. Il Comune si occupa anche della riscossione della Tariffa di Igiene Ambientale (TIA). La partecipata rileva e rende disponibili diversi indicatori.

Il Comune di Bergamo è dotato di un set di indicatori discreto, anche se la maggior parte, attualmente, sono solo ad uso interno. Non per tutti i servizi sono rilevate le quattro aree di performance individuate – efficienza, efficacia, customer satisfaction e qualità. In ogni caso la situazione rappresentata muterà una volta pubblica il Piano triennale delle Performance.

#### **3.3.5 Lo stato di salute dell'Ente Comunale**

Per quanto concerne la rilevazione da parte del sistema di misurazione di indicatori utili a misurare lo stato di salute dell'amministrazione è possibile affermare che il Comune di Bergamo è attualmente in grado di monitorare il proprio stato di salute sia per quanto riguarda la dimensione economico finanziaria, sia per quanto riguarda la salute organizzativa e la salute delle relazioni

---

## 4. LESSON LEARNED E PUNTI DI FORZA DEL PERCORSO REALIZZATO

### 4.1 STRUMENTI, METODOLOGIE E COMPETENZE

#### 1. *L'integrazione dei documenti di programmazione nel ciclo della performance*

Nell'ambito del ciclo di gestione della performance, la programmazione dell'Ente si sviluppa attraverso le Linee programmatiche, il Piano triennale della performance, il Bilancio di previsione e il Bilancio pluriennale, la Relazione Previsionale e Programmatica, il Piano Esecutivo di Gestione e il Piano Dettagliato degli Obiettivi. Con la redazione del Piano triennale della Performance 2011-2013 e della collegata Relazione sulla Performance, l'Amministrazione intende consentire, a tutti coloro che sono interessati, di avere elementi utili alla misurazione e alla valutazione della performance raggiunta. Il recente Piano della Performance predisposto dal Comune di Bergamo non deve essere considerato un ulteriore documento che si somma ai precedenti già esistenti e di cui l'Ente è tenuto alla loro redazione, ma bensì come uno strumento che possa da un lato semplificare il processo programmatico dell'Ente e dall'altro uno essere utile ai fini della gestione della trasparenza e della rendicontazione dell'azione amministrativa nei confronti di cittadini, imprese e altri portatori di interesse dell'Amministrazione pubblica. Il Piano della Performance, per di più, può diventare il documento dal quale ha inizio la programmazione dell'Ente e sul quale innestare gli altri documenti che abitualmente e in ottemperanza a obblighi di legge il Comune di Bergamo predispone.

#### 2. *La ridefinizione del sistema di misurazione della performance individuale*

Come accennato nei paragrafi introduttivi, sia il sistema di misurazione della performance del personale con qualifica dirigenziale, sia il sistema di misurazione della performance individuale del personale dipendente è stato oggetto nel corso dell'ultimo anno di una profonda revisione e modernizzazione, anche in ottemperanza alle disposizioni di legge. Il nuovo sistema adottato dal Comune di Bergamo permetterà, per quanto riguarda la valutazione della dirigenza, di legare la performance individuale di ciascun singolo dirigente alla performance organizzativa di Ente. In questo sarà possibile identificare una relazione chiara e lineare tra il sistema di valutazione della performance organizzativa e il sistema di valutazione della dirigenza. Collegato a questo tema vi è anche quello relativo al collegamento tra il sistema di misurazione della performance individuale al sistema premiante che ha permesso di identificare una ulteriore relazione chiara e lineare questa volta tra il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale e il medesimo sistema premiante.

### 4.2 IL PROCESSO DI SVILUPPO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

#### 1. *Il processo di rinnovamento dell'azione amministrativa che ha portato alla redazione del Piano triennale della Performance.*

Il Comune di Bergamo è stato investito da un profondo processo di rinnovamento della macchina amministrativa che ha permesso di raggiungere livelli maggiori di rendicontazione dell'azione amministrativa e livelli maggiori di trasparenza nei confronti dei cittadini. In particolare, il punto di forza maggiore del Comune di Bergamo è stato quello relativo al processo che ha portato alla redazione del Piano triennale della Performance 2011-2013. Il processo di redazione del Piano si è svolto attraverso un percorso formativo a cui hanno partecipato tutti i dirigenti del Comune con

l'ambizioso e sfidante obiettivo di predisporre il Piano nell'orizzonte temporale di 60 giorni: dal 1° febbraio 2011 al 31 marzo 2011. Il Piano, ad oggi concluso, attende, al momento della redazione del presente rapporto, di essere adottato da parte della Giunta. Il prodotto sviluppato dai dirigenti del Comune con la sempre assidua presenza della Direzione Generale ha permesso di produrre un Piano del tutto soddisfacente e del tutto rispondente alla normativa vigente e alle delibere della CIVIT. Nella fattispecie, il Piano, anche se non ancora approvato formalmente dalla Giunta Comunale, è composto da 21 schede relative ai progetti strategici dell'Ente, 36 schede relative alle attività svolte e servizi erogati da parte del Comune, 3 schede relative agli Stati di Salute, 8 schede di impatto dell'azione amministrativa e una scheda di confronto con altri Enti in merito ad alcuni servizi, ad alcuni indicatori degli stati di salute dell'Ente e gli impatti prodotti.

### *2. Il clima organizzativo e il commitment della Dirigenza Generale e dei dirigenti dell'Ente*

L'ambizioso e sfidante progetto che ha portato alla redazione del Piano delle Performance nel corso di due mesi non sarebbe stato così proficuo e positivo se i comportamenti individuali e quelli di gruppo definiti in termini di impegno, senso di responsabilità e senso del dovere, sia da parte del Direttore Generale del Comune, dottor Roberto Gerardi, che da parte di tutti i sedici dirigenti del Comune, non avessero raggiunto un così ragguardevole livello così come si è concretizzato nell'esperienza del Comune di Bergamo. Il commitment è sempre stato elevato e il contributo dei singoli dirigenti nella redazione del Piano è stato di rilievo. Bisogna considerare, inoltre, il fatto che il progetto è stato supportato dal Sindaco del Comune di Bergamo, dott. Franco Tentorio, e dall'Assessore all'Innovazione, dott. Marcello Moro.

### *3. La partecipazione al QClub*

La partecipazione all'attività del QClub del Comune di Bergamo ad attività di benchmarking ha consentito all'Ente di sviluppare una visione aperta e partecipativa rispetto ai processi di sviluppo di indicatori di risultato.