



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 Reggio Emilia

Report di analisi del sistema di
misurazione della performance
organizzativa

Aprile 2011

Progetto PON – GAS “Valutazione delle Performance”

Formez  **PA**


AZIONI DI SISTEMA
PER LE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

Sommario

1.	INTRODUZIONE. IL COMUNE DI ReGGIO EMILIA	5
2.	INNOVAZIONI NEI SISTEMI DI MISURAZIONE REALIZZATO NEGLI ULTIMI ANNI	7
2.1	Il sistema informativo	9
2.2	Il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale	11
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.	16
3.1.3	La gestione delle risorse umane e il capitale organizzativo	18
3.2	Il sistema di misurazione	19
3.2.1	Gli ambiti di misurazione e valutazione.	19
3.2.2	Metodologie di misurazione e valutazione.	20
3.2.3	Il processo, i soggetti e le responsabilità del sistema.	22
3.2.4	Le componenti del sistema.	24
3.2.5	Il livello di informatizzazione del sistema.	24
3.2.6	Il livello di trasparenza del sistema.	25
3.3	Gli indicatori.....	27
3.3.1	Estensione della misurazione.....	27
3.3.2	Anagrafica, contesto e fattori di complessità.	27
3.3.3	Gli impatti.	27
3.3.4	I servizi comunali offerti.....	28
3.3.5	Lo stato di salute dell’Ente Comunale	28
4.	LESSON LEARNED E PUNTI DI FORZA DEL PERCORSO REALIZZATO	29
4.1	strumenti, metodologie e competenze	29
4.2	il processo di sviluppo del sistema di misurazione e valutazione della performance	30

1. INTRODUZIONE. IL COMUNE DI REGGIO EMILIA

Reggio Emilia è uno dei Comuni capoluogo dell'Emilia Romagna situato lungo la Via Emilia. Reggio Emilia è anche detta "Città del Tricolore" poiché la bandiera italiana nacque in questa città il 7 gennaio 1797. Di seguito si riporta brevemente un'overview dell'Ente descrivendone il contesto socio-economico e l'attuale assetto istituzionale ed organizzativo.

Il contesto socio-economico

Si tratta di un Comune con popolazione in crescita, anche grazie ai flussi migratori dall'interno, prevalentemente da alcune Regioni del Sud Italia, e da diverse zone del Nord-Africa, Est Europa ed Asia. La popolazione del Comune al 2010 è di 170.086¹ abitanti. Gli stranieri residenti sono circa 28.850² e rappresentano l'8,5% della popolazione.

Il Comune è locato su un territorio piuttosto vasto e si estende su una superficie di circa 232 Km² e ha una densità abitativa di 734,55 abitanti per kilometro quadrato. Sul territorio provinciale operano circa 58.000³ imprese, di cui oltre 21.000⁴ artigiane. Nel territorio comunale vi è un forte distretto meccanico e una significativa presenza di imprese cooperative in diversi settori. L'agricoltura da sempre ha rappresentato un settore di notevole rilevanza per l'economia comunale e provinciale, soprattutto in campo suinicolo (Fiera Nazionale del Suino), lattiero-caseario (Parmigiano Reggiano), enologico (Lambrusco Reggiano) e ortofrutticolo. Nell'ambito del territorio comunale si trovano anche industrie di una certa rilevanza nazionale ed internazionale, quali Max Mara (fashion), Ferrarini (alimentare), Smeg (elettrodomestici), e Lombardini (settore meccanico). Inoltre sono diffuse imprese di tipo cooperativo, anch'esse molto importanti a livello regionale e nazionale come ad esempio Coopselios (servizi alla persona) e Unieco (edilizia, costruzioni, ferroviario).

Assetto istituzionale ed organizzativo

Dal punto di vista istituzionale, il Comune di Reggio Emilia è retto da una maggioranza di centrosinistra eletta nel 2009. La Giunta è composta dal Sindaco, Dott. Graziano Delrio, al suo secondo mandato, dal Vicesindaco Filomena De Sciscio, e da undici Assessori. Il Consiglio Comunale è composto da 40 consiglieri. Le prossime elezioni si terranno a maggio 2014.

L'ente è dotato di una direzione generale, diretta dal Dott. Mauro Bonaretti, 33 dirigenti comunali, di cui 13 donne, 1487 dipendenti di età media 46 anni. Alla direzione generale afferiscono sette strutture d'area (Servizio Legale, Servizio Affari Istituzionali, Servizio Finanziario, Servizio Programmazione e Controllo, Servizio Gestione e Sviluppo del Personale e dell'Organizzazione, Servizio Gestione e Sviluppo delle Tecnologie e dei Sistemi Informativi, Servizio Comunicazione Relazioni Esterne e Marketing).

¹ ISTAT, 2010

² Cfr. nota 1

³ Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Reggio Emilia

⁴ Cfr. nota 3

Completa la Direzione Generale l'Alta Professionalità Supporto Organi Istituzionali. Le altre aree organizzative del Comune sono:

- Area Pianificazione Strategica;
- Area Servizi alla Città;
- Area Servizi alla Persona;
- Area Ingegneria e Gestione delle Infrastrutture

A ciascuna di queste aree fanno capo unità di progetto e servizi. L'area Pianificazione strategica è dotata anche di strutture di policy per governare i progetti strategici e di mandato e all'area Servizi alla Persona, fa capo anche l'Istituzione Nidi e Scuole.

Per ora non è stato istituito l'Organismo Indipendente di Valutazione.

2. INNOVAZIONI NEI SISTEMI DI MISURAZIONE REALIZZATO NEGLI ULTIMI ANNI

Il Comune di Reggio Emilia si contraddistingue per una forte partecipazione da parte di tutta l'organizzazione a innovarsi costantemente per ottenere risultati migliori. In quest'ottica, ha intrapreso processi di innovazione interni stimolati da fabbisogni di efficienza operativa ed efficacia dell'azione pubblica e ben innestati nelle opportunità di rinnovamento che derivano dall'attuazione di nuove normative nazionali. In particolare, nel corso del 2010 si è attivato per rispettare i termini e recepire nel proprio ordinamento le disposizioni del D.Lgs. 150/2009 applicabili agli enti locali. In particolare, ha definito in modo chiaro il sistema di misurazione e valutazione della performance, identificando in modo chiaro ed univoco anche il ciclo di performance, il raccordo tra i diversi documenti di programmazione e la relazione tra sistema di misurazione e valutazione della performance e valutazione del personale.

Si è dotato di un sistema informativo, che seppur con limiti derivanti dalla frammentazione di alcune basi dati alimentanti, attraverso sistemi di datawarehousing consente di produrre informazioni e report utili al supporto decisionale e alla rendicontazione verso l'esterno.

In questa sezione del report si presentano il sistema di misurazione e valutazione della performance di cui si è dotato il Comune di Reggio Emilia, il sistema di valutazione del personale individuale ad esso collegato, e il sistema informativo che li supporta.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance del Comune, attraverso l'articolazione nelle fasi di pianificazione, programmazione, rendicontazione e valutazione, integra i documenti di programmazione ad esse collegate, identifica i responsabili di tali attività, le risorse allocate e gli indicatori, e definisce il raccordo con il sistema di valutazione individuale.

La Figura 1 descrive il ciclo di gestione della performance definito dal Comune di Reggio Emilia. Come si evince, il ciclo della performance è strutturato in modo tale da legare univocamente programmi, obiettivi strategici ed azioni strategiche a prodotti e servizi. Sono definiti indicatori di risultato per i programmi, gli obiettivi e le azioni. Le risorse allocate a ciascun programma sono definite partendo dal raggruppamento delle risorse attribuite a ciascun progetto/prodotto in cui esso si articola. Attraverso il raccordo tra il sistema di misurazione e valutazione della performance e il sistema di valutazione del personale e quello di premialità, sono attribuiti agli obiettivi strategici (contenuti nei programmi, obiettivi ed azioni strategiche) e agli obiettivi gestionali e prioritari relativi ai servizi.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance e il ciclo della performance è di fatto stato progettato a partire dal 2009 e finalizzato nel corso del 2010. In particolare, nel 2009 il Comune ha pubblicato la rendicontazione⁵ della performance di ente articolata per politiche – che corrispondono agli attuali programmi strategici, pubblicando un documento in cui ha reso noto, attraverso la definizione di alcuni indicatori sintetici, il grado di raggiungimento degli obiettivi che si era prefissato nel corso del 2008. Occorre, infatti, sottolineare con particolare interesse e attenzione il fatto che il Comune di Reggio Emilia è stato il primo Comune ad aver deciso di adottare per il bilancio il modello di Rendiconto Civicum, studiato dalle Big Four della revisione. Il Rendiconto Civicum – ispirato alle best practices internazionali e in particolare al bilancio del Comune di Wellington (Nuova Zelanda) – persegue obiettivi di massima semplificazione e massima comprensibilità da parte dei cittadini.

⁵ Rendicontazione annuale 2008, Comune di Reggio Emilia

Nel corso del 2010 è stato formalizzato il ciclo di gestione della performance che concretizza la volontà dell'Ente di dotarsi uno strumento misurazione e valutazione della performance efficace ai fini decisionali e di accountability.

Il Comune non ha ancora formalizzato il sistema di misurazione e valutazione della performance in un documento formale, ma sta continuando nell'innovazione del ciclo di performance. In particolare, per alcuni servizi, tra cui verde pubblico e parchi, scuole, mobilità e servizi sociali, è stata portata avanti un'analisi per definire indicatori in grado di monitorare diverse dimensioni quali efficienza, quantità, accessibilità ecc, mentre per altri servizi gli indicatori sono prevalentemente di quantità. Una volta definiti gli indicatori è di prioritaria importanza per l'Ente identificare le fonti informative alimentanti e il raccordo con il sistema informativo aziendale. L'obiettivo è quello di attuare un osservatorio delle "politiche" (programmi strategici) prioritari per il Comune di Reggio Emilia con il supporto di un cruscotto direzionale per poter prendere decisioni a supporto della formulazione, gestione e valutazione delle stesse. Il prossimo paragrafo descrive alcune caratteristiche del sistema informativo del Comune di Reggio Emilia.

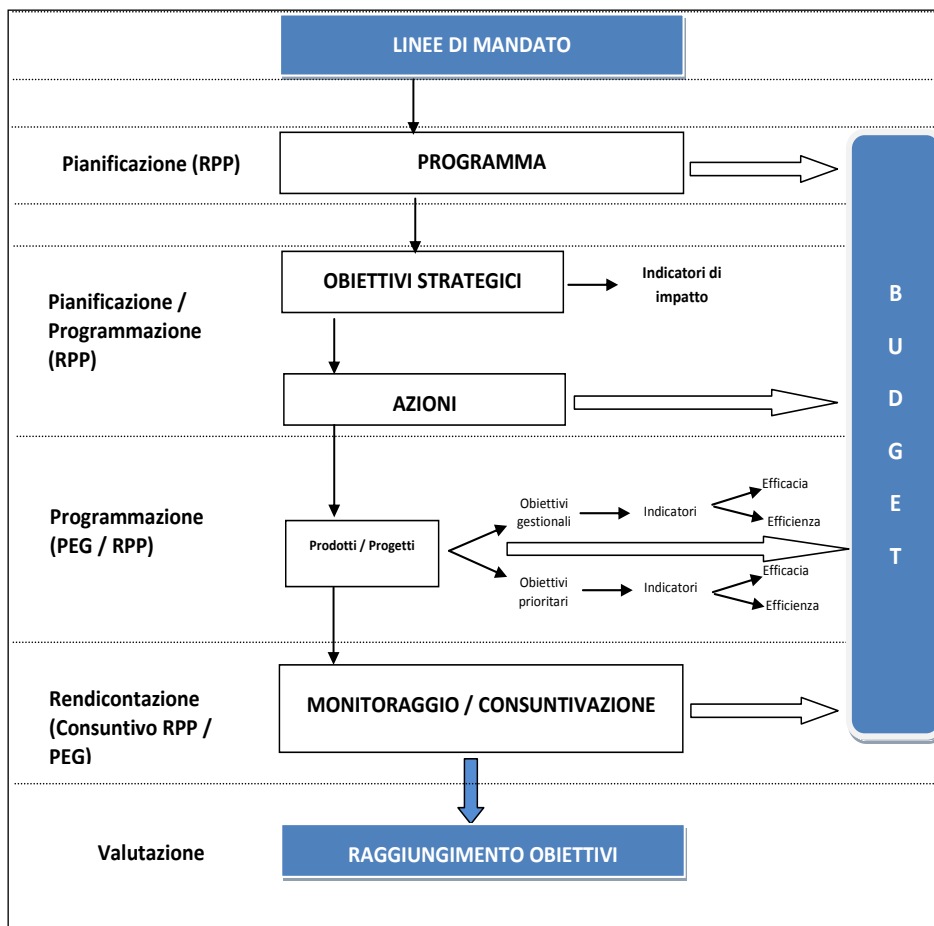


Figura 1 – Il ciclo di gestione della performance del Comune di Reggio Emilia

2.1 IL SISTEMA INFORMATIVO

Il Comune di Reggio Emilia, presenta un sistema informativo aziendale simile a quello di molti altri Enti Locali italiani, poiché è caratterizzato da una certa frammentazione delle basi dati a supporto dei processi organizzativi. Per far fronte ai fabbisogni informativi interni ed esterni l'Ente ricorre a diversi sistemi di datawarehousing che sopperiscono al grado di integrazione dello stesso con risultati buoni in termini di efficacia del sistema informativo e di capacità di produrre le informazioni necessarie, ma con oneri di manutenzione e gestione che ne riducono in parte l'efficienza.

La vision strategica del sistema informativo aziendale non è esplicitata in un documento a sé, quale un piano e-government dell'Ente. In ogni caso, gli obiettivi di miglioramento, sviluppo e gestione del sistema informativo aziendale sono declinati nel Piano Esecutivo di Gestione. La funzione sistemi informativi è gestita internamente, attraverso il Centro Elaborazione Dati (CED) che si occupa della gestione del sistema informativo e, inoltre, offre un prezioso supporto di raccordo tra fabbisogni organizzativi, sistema informativo e tecnologie informatiche. In particolare, il personale si preoccupa di raccordare le esigenze organizzative di ciascun singolo servizio con il sistema informativo aziendale e i vincoli tecnologici. In particolare i progetti di revisione e sviluppo del sistema informativo, siano essi finalizzati a rivedere sistemi gestionali o ad attuare servizi on line, sono sviluppati con una logica di concertazione tra il singolo servizio e il CED in modo tale da identificare soluzioni informatiche che meglio rispondono alle esigenze organizzative. La funzione sistemi informativi, inoltre, eroga corsi di formazione ai dirigenti e funzionari del Comune di Reggio Emilia principalmente in riferimento all'introduzione di nuovi applicativi. Essa si occupa, inoltre, della manutenzione e dello sviluppo del portale istituzionale del Comune di Reggio Emilia, che viene aggiornato periodicamente dai referenti individuati presso le diverse strutture e servizi, con informazioni sulle attività ed i servizi svolti e con documenti relativi all'Amministrazione.

Il servizio gestisce il budget complessivo per i sistemi informativi dell'Ente. Il budget è stato particolarmente colpito dai tagli di bilancio dovuti anche alle nuove e più stringenti norme del Patto di Stabilità Interno. Dal 2009 al 2010 vi è stato un taglio di circa il 60 per cento delle risorse in conto capitale per investimenti in sistemi informativi. Questo ha imposto lo slittamento temporale di alcuni investimenti tecnologici e la rinuncia a progetti innovativi che hanno ripercussione anche sulle normali attività dell'Ente.

Il paragrafo 3.2.5 descrive nel dettaglio il livello di informatizzazione di attività e servizi del Comune di Reggio Emilia, in questa sezione si vuole rappresentare meglio il sistema informativo a supporto del sistema di misurazione e valutazione della performance.

Il sistema informativo a supporto del sistema di misurazione e valutazione della performance è alimentato attraverso alcuni sistemi informativi gestionali e, in particolare modo, gli applicativi del sistema contabile e di controllo (contabilità finanziaria, economico-patrimoniale ed analitica) e l'applicativo del Piano Esecutivo di Gestione, e da flussi informativi provenienti dai servizi.

Gli applicativi del sistema contabile e quelli del Piano Esecutivo di Gestione sono forniti dallo stesso vendor che ne garantisce l'interoperabilità. L'applicativo del Piano Esecutivo di Gestione è condiviso tra tutti i servizi ed è chiesto ai dirigenti di fornire dati e informazioni necessarie per la programmazione e la rendicontazione. Come si è già accennato, la produzione di report di sintesi, inclusi quelli di misurazione della performance, avviene attraverso il ricorso a datawarehousing, integrazione di banche dati o migrazione di flussi informativi.

Per quanto concerne il sistema informativo a supporto del sistema di misurazione e valutazione della performance il Comune ha raggiunto un buon grado di condivisione dei dati, infatti, le informazioni concernenti gli obiettivi assegnati e al livello di raggiungimento degli stessi nonché alle performance dell'Amministrazione contenuti nel Piano Esecutivo di Gestione, ed in particolare gli obiettivi anche di natura strategica, sono diffuse all'interno mediante una intranet. Il rendiconto Civicum viene diffuso anche all'esterno, tramite il sito istituzionale, solamente nella sua versione finale in formato pdf. L'evoluzione del sistema informativo per fare fronte a nuove esigenze dell'Ente, a causa della frammentazione delle basi dati alimentanti e dei vincoli economici posti al servizio, potrebbe essere oneroso anche dal punto di vista organizzativo e rappresentare un limite allo sviluppo.

2.2 IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE

Il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale del Comune di Reggio Emilia è fortemente allineato al sistema di misurazione e valutazione della performance. La continuità è data sia a livello verticale, ove le linee strategiche e i programmi sono tradotte in obiettivi dai dirigenti, sia orizzontalmente sulla base dell'organizzazione delle attività (progetti/prodotti) e in rispetto della struttura organizzativa. Si tratta di una continuità sostanziale in cui il ruolo del Piano Esecutivo di Gestione è centrale in quanto garantisce la corrispondenza tra obiettivi fissati, risultati raggiunti e risorse umane coinvolte.

Nel Piano Esecutivo di Gestione sono distinti i progetti e prodotti strategici da quelli gestionali che assegnano punteggi diversi in sede di valutazione. I progetti strategici sono quelli di prioritaria importanza anche per il mandato del Sindaco. Il sistema di valutazione della dirigenza si basa 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 e manageriali individuali dimostrate. La valutazione dei comportamenti sui dirigenti si articola su tre direttrici a seconda delle competenze richieste ai dirigente: empowerment lavoratori, lavoro di gruppo e rispetto dei tempi. Inoltre le schede di valutazione sono articolate secondo una lista di competenze manageriali e di competenze tecniche differenziate per ruolo. Il sistema di valutazione dei dirigenti si basa su una metodologia scritta, condivisa e trasparente.

Da regolamento⁶, la valutazione deve avvenire entro il mese di aprile dell'anno successivo. In realtà, dato che le informazioni per la valutazione provengono dal consuntivo di PEG, di conseguenza la tempistica è dettata dall'approvazione dello stesso che può anche essere successiva all'indicazione inserita nel regolamento. Il sistema non viene revisionato annualmente, ma segue lo sviluppo e le revisioni dell'organizzazione. La valutazione della performance individuale del personale di comparto rileva sia l'apporto professionale ai risultati annuali della struttura di appartenenza sia comportamenti organizzativi del valutato. La valutazione dei processi e delle competenze previste dal profilo professionale di riferimento, permette di stilare un "profilo individuale" con le aree di forza e di miglioramento. Questo consentirà di definire le successive azioni gestionali e di sviluppo (azioni formative, mobilità ecc..).

Da regolamento⁷, il sistema premiante deve essere allineato con le scelte di fondo dell'organizzazione e con i risultati dell'Amministrazione. Il sistema di valutazione del personale di comparto si basa, come quello per la dirigenza, su una metodologia scritta, condivisa e trasparente. Il personale propone al dirigente una propria autovalutazione delle competenze tecniche e la discute durante il colloquio con il dirigente di riferimento. La tempistica e i processi di revisione seguono le osservazioni delineate per il sistema di valutazione della dirigenza. La scheda di valutazione, una volta chiusa, è visibile da ciascun dipendente attraverso la intranet del Comune. Il sistema premiante è basato sul raggiungimento degli obiettivi di performance dell'ente, sul raggiungimento al 100% degli obiettivi di struttura e sulla valutazione dei dirigenti che, attraverso criteri da loro definiti, possono premiare fino al 30% del personale. Da sottolineare il fatto che la valutazione delle competenze può agire sul premio annuale, ma anche sulla riduzione dello

⁶ Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi. Approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 22519/267 del 1.12.2010

⁷ Cfr. nota 6

stipendio della persona – relativamente all'indennità, in caso di valutazione sotto una soglia minima. Si rimanda al paragrafo 3.1.3 per maggiori dettagli sul sistema di gestione e valorizzazione delle risorse umane

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 Reggio Emilia. 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 ed interviste con attori chiave. In particolare, è stato analizzato il Regolamento⁸ sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi e l'organigramma del Comune di Reggio Emilia. Il Regolamento, recentemente modificato e approvato dalla Giunta Comunale, si articola in quattro sezioni che coprono a vari livelli e con diverso grado di approfondimento le diverse aree di azione amministrativa dell'ente.

Gli altri documenti analizzati sono le Linee Programmatiche di mandato, la Relazione Previsionale e Programmatica, il Piano Esecutivo di Gestione e i documenti annuali di Rendicontazione predisposti dal Comune. La Relazione Previsionale e Programmatica, dal 2010, è strutturata in politiche di intervento di ampio respiro articolate in obiettivi strategici aventi carattere prioritario che a loro volta sono articolati per azioni ed interventi. Le azioni a loro volta sono articolate per prodotti o progetti e trovano collocazione all'interno del Piano Esecutivo di Gestione. I prodotti possono avere differenti livelli di strategicità e di importanza per l'ente anche ai fini della valutazione del personale dirigente e del personale dipendente: si articolano infatti in gestionali e strategici. I documenti di rendicontazione mostrano il grado di raggiungimento dei programmi, azioni e prodotti o progetti in relazione anche alle risorse utilizzate dall'Ente (Cfr. Figura 1).

Oltre all'analisi dei documenti, sono state effettuate interviste con il Direttore Generale e ad alcuni dirigenti dell'Ente, tra cui la dirigente del Servizio Programmazione e Controllo – dott.ssa Benedetti, e la dirigente del Servizio Gestione e Sviluppo del Personale e dell'Organizzazione – dott.ssa Giubbani, che hanno fornito una visione più ampia e completa del quadro delle condizioni abilitanti il sistema di misurazione e valutazione della performance rispetto alle informazioni reperite ed analizzate nei documenti dell'Ente.

⁸ Cfr. nota 6

3.1.1 Le responsabilità e la governance

Una condizione abilitante il sistema di misurazione e valutazione della performance è strettamente legata all'identificazione degli attori chiave che nell'Ente partecipano, più o meno attivamente, alla redazione dei documenti relativi il sistema di misurazione e valutazione della performance, all'effettivo utilizzo dello stesso all'interno dell'Ente e alla loro diffusione all'esterno.

La linea di responsabilità del Comune di Reggio Emilia è definita in modo chiaro e preciso. Sono identificate le aree di intervento del Comune e le responsabilità di ciascun dirigente di linea anche attraverso la rappresentazione grafica per mezzo dell'organigramma della struttura amministrativa (**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**). Inoltre, la collegialità della linea di responsabilità è garantita grazie alla Conferenza dei Dirigenti. Le funzioni di questo organo collegiale sono sia di tipo consultivo sia propositivo in relazione all'assetto organizzativo del lavoro e, più in generale, alle problematiche di carattere trasversale dell'Ente.

Le responsabilità nell'Ente sono presenti nel già citato Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, così come nell'organigramma dell'Ente, che identificano per ciascun ruolo, Direttore Generale, direttori d'area, dirigenti e posizioni organizzative chiare competenze e responsabilità. Ad essi, il Piano Generale di Sviluppo attribuisce obiettivi di risultato da raggiungere di carattere strategico, mentre il Piano Esecutivo di Gestione attribuisce loro obiettivi di risultato di carattere gestionale unitamente alle risorse per raggiungere tali obiettivi.

Ancora una volta il Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi identifica il ruolo e le responsabilità per i dirigenti di unità di progetto e il ruolo e le responsabilità dei dirigenti per le attività continuative dell'Ente. Si sottolinea il fatto che il Comune di Reggio Emilia ha svolto anche un'analisi approfondita per determinare quali siano le competenze manageriali e tecniche necessarie per ricoprire specifici incarichi all'interno dell'Ente. Oltre a ciò, ogni anno viene svolta una valutazione del dirigente per verificare l'adeguatezza delle competenze necessarie a ricoprire quella determinata posizione incidendo, tra l'altro, anche sull'indennità di posizione ai fini del sistema premiante e retributivo dell'Ente.

Un'altra condizione abilitante il sistema di misurazione e valutazione della performance presente nel Comune di Reggio Emilia è lo stretto raccordo tra documenti di programmazione e definizione, aggiornamento ed effettiva conoscenza degli obiettivi strategici dell'Ente. Nel Comune di Reggio Emilia esistono diversi documenti che assolvono a questo obiettivo: il Piano Generale di Sviluppo che definisce gli obiettivi strategici che l'Amministrazione e i suoi organismi partecipati si prefiggono di raggiungere nel corso del mandato; la Relazione Previsionale e Programmatica che individua, con un orizzonte temporale di tre anni, i programmi e progetti assegnati ai servizi; il Piano esecutivo di gestione, approvato annualmente dalla Giunta Comunale, che contiene gli obiettivi gestionali e le risorse assegnate ai servizi. Questi documenti sono, di fatto, lo strumento di lavoro dei dirigenti.

Il Comune di Reggio Emilia, anche in ottemperamento degli obblighi di legge, ha predisposto e pubblicato sul proprio sito istituzionale le Carte dei Servizi dei seguenti servizi: servizi demografici, piscine comunali, musei civici, ristorazione scolastica e servizi per persone diversamente abili. Da un'analisi delle Carte dei Servizi pubblicate, si constata che risultano essere aggiornate al mese di maggio del 2009. Si ricorda che con la Carta dei Servizi il Comune informa il cittadino sui servizi offerti, sulle modalità di organizzazione ed erogazione dei servizi, sugli standard di qualità che l'amministrazione garantisce al cittadino in relazione al servizio in oggetto e sulle possibilità e modalità di reclamo nel caso in cui non siano rispettati gli impegni

assunti nella carta. L'obiettivo primario della Carta dei servizi è infatti quello di mettere il cittadino nelle condizioni di poter valutare e controllare direttamente l'attività e la qualità del servizio erogato: è un importante strumento di trasparenza, tutela e ascolto del cittadino, soprattutto se, come nel caso delle carte di Reggio Emilia sono indicati indicatori di efficienza, quantità e in alcuni casi custode satisfaction e qualità.

Inoltre, come già citato, un elemento fortemente abilitante il sistema di misurazione e valutazione della performance per il Comune di Reggio Emilia è rappresentato dal raccordo sistematico tra il processo di programmazione e il processo di valutazione delle posizioni dirigenziali. Il risultato della gestione costituisce uno degli elementi rilevanti per la valutazione della prestazione dirigenziale, di quella delle Posizioni Organizzative e di quella di tutti i funzionari e dipendenti pubblici. In particolare, si richiama il fatto che i progetti strategici e le priorità di mandato hanno un peso diverso nella valutazione del personale con funzione dirigenziale e personale dipendente: la valutazione delle competenze tecniche rispetto al ruolo viene fatta solo sulle alte personalità, mentre per il personale i premi sono agganciati al raggiungimento degli obiettivi personali e la valutazione è agganciata allo sviluppo delle competenze. L'indennità di prestazione, ovvero una delle due voci che compongono il salario accessorio del Dirigente, viene parametrata agli effettivi risultati raggiunti, espressi come valore percentuale in rapporto agli obiettivi assegnati ad inizio anno tramite il Piano Esecutivo di Gestione.

La valutazione dell'adeguatezza e del livello di sviluppo del fattore è sicuramente positiva: il Comune di Reggio Emilia presenta diversi fattori abilitanti, tra cui le persone, ma anche i processi partecipativi e l'integrazione tra strumenti organizzativi e strategici. In particolare, sono ben specificati e definiti i ruoli e le responsabilità che ciascun soggetto e il contributo a loro richiesto al fine di raggiungere gli obiettivi strategici e gestionali espressi nei documenti predisposti dal Comune di Reggio Emilia. Per contro, si evidenzia che l'Ente fa meno ricorso allo strumento Carta dei Servizi per comunicare con gli stakeholder esterni.

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 programmazione e controllo dell'Ente trasparente 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 determinate di un buon sistema.

L'integrazione del sistema di programmazione e controllo del Comune di Reggio Emilia rappresenta una caratteristica importante del sistema di misurazione e valutazione della performance. In particolare, il ricorso in modo integrato da parte dell'Ente degli 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. Nel caso del Comune di Reggio Emilia, infatti, il controllo di gestione e il controllo strategico utilizzano indicatori di efficienza, efficacia, finanziari. Questi indicatori sono definiti in riferimento alle attività presenti nei documenti strategici e gestionali del Comune di Reggio Emilia quali la Relazione previsionale e programmatica e il Piano Esecutivo di Gestione per supportare sia le attività di controllo che ai fini di programmazione degli obiettivi strategici e operativi. I report del controllo di gestione sono sottoposti all'attenzione dell'organo politico-amministrativo periodicamente. In particolare, semestralmente sono condivisi i report relativi allo stato d'avanzamento degli obiettivi strategici e quadrimestralmente le informazioni che riguardano gli obiettivi di carattere gestionale. Tali rapporti sono inoltre sottoposti all'organo politico-amministrativo e resi pubblici entro il mese di giugno dell'anno successivo in modo tale da essere utilizzati al fine di aggiornamento dei documenti di programmazione dell'Ente. Tutti i documenti di rendicontazione⁹ sono resi pubblici e disponibili alla cittadinanza sul portale istituzionale del Comune di Reggio Emilia entro la fine del mese di giugno dell'anno successivo alla chiusura dell'esercizio di riferimento in formato pdf.

Il Piano della Performance non è ancora stato formalmente adottato, ma l'attuale strutturazione del sistema di programmazione del Comune di Reggio Emilia si configura sostanzialmente come l'albero delle performance così come definito nelle delibere CIVIT. La Figura 1 fa ben notare le relazioni esistenti tra tutti i documenti di programmazione, compreso il budget dell'Ente. Vengono definiti a vario livello, sia strategico che gestionale, gli obiettivi che l'organizzazione si è prefissata di raggiungere, gli indicatori per misurare i risultati raggiunti e i target-obiettivo da raggiungere. Sono individuati anche molteplici indicatori di outcome che coprono le diverse aree di intervento dell'Amministrazione comunale.

A garanzia dell'integrità gestionale il Comune ha definito una serie di ispezioni ed audit interni a carattere periodico. In particolare, la Commissione di Internal Audit, che ha anche funzioni ispettive, ha le seguenti finalità: attività di audit di processo, quali la valutazione dell'adeguatezza, della regolarità, dell'affidabilità e della funzionalità dei processi, delle procedure e dei metodi in rapporto agli obiettivi stabiliti dall'Ente; attività di Audit di regolarità e conformità dei processi alla legislazione vigente e ai regolamenti comunali.

Il Comune, ha inoltre stipulato un patto sulla qualità dei servizi con i cittadini, ed incorpora all'interno delle rilevazioni di qualità dei servizi anche l'analisi di errori, reclami e segnalazioni che analizza assegnando loro

⁹ Cfr. nota 5

diverse classi di “rischio”. Ciò ha dato vita a un ciclo continuo di azioni strutturate fondate sull’ascolto e sull’orientamento al cittadino.

Il rapporto tra sistema di misurazione e valutazione della performance e organi politico-amministrativo dell’Ente rappresenta un altro elemento abilitante il funzionamento dello stesso. In particolare si è verificato la regolarità e l’effettivo ruolo svolto dagli organi nell’ambito della gestione del sistema di misurazione e valutazione della performance. L’analisi ha evidenziato che il Consiglio comunale approva i documenti di programmazione entro le scadenze definite per legge ed impiega gli strumenti di programmazione e controllo per verificare l’andamento dell’Amministrazione. Inoltre, le linee programmatiche di mandato, approvate dal Consiglio Comunale all’inizio del mandato amministrativo, delineano i programmi e progetti contenuti nel programma elettorale del Sindaco con un orizzonte temporale di cinque anni, sulla base dei quali si sviluppano i documenti facenti parte del sistema integrato di pianificazione.

Il ruolo che il Direttore Generale ricopre è molto vasto e governa diverse funzioni strategiche per l’Ente. Di conseguenza può dare un particolare impulso all’organizzazione e alle innovazioni che essa porta avanti.

I dirigenti e funzionari del Comune di Reggio Emilia 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.

Il ruolo dei portatori di interesse nel processo di definizione delle priorità nella rendicontazione periodica del livello di realizzazione degli obiettivi dell’Amministrazione è ancora in una fase di primo sviluppo: il Comune ha approvato nel corso del 2008 la direttiva¹⁰ “Attivazione e gestione dei processi partecipativi del Comune di Reggio Emilia” che definisce gli impegni, i ruoli e le responsabilità dei vari portatori di interesse dalla fase iniziale di attivazione a quella conclusiva di rendicontazione e monitoraggio dei processi partecipativi.

L’Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), come è già stato detto, non è stato ancora nominato. Tuttavia, il regolamento sull’ordinamento generale degli uffici e dei servizi ne definisce la composizione, il funzionamento e le competenze.

Sulla base di queste indicazioni, si può affermare che il grado di integrazione del sistema di programmazione e controllo e il buon funzionamento degli organi amministrativi e politici hanno un impatto positivo sul sistema di misurazione e valutazione della performance e collocano ad uno stadio molto avanzato l’esperienza del Comune di Reggio Emilia.

¹⁰ Si consulti il sito : <http://www.partecipazione.comune.re.it/>

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 è dotato di un quadro sistematico di riferimento per la gestione del personale secondo criteri di eticità e di regolarità stabilendo i requisiti culturali e professionali, e il sistema di valutazione del personale.

La valutazione è stata fatta differenziando il personale con qualifica dirigenziale e le posizioni organizzative dal personale dipendente. Come già accennato, il sistema di valutazione della dirigenza si basa 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 e manageriali individuali dimostrate. 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 dei processi e delle competenze previste dal profilo professionale di riferimento, permette di stilare un "profilo individuale" con le aree di forza e di miglioramento. Questo consentirà di definire le successive azioni gestionali e di sviluppo (azioni formative, mobilità ecc..). Da regolamento il sistema premiante deve essere allineato con le scelte di fondo dell'organizzazione e con i risultati dell'Amministrazione. Il sistema di valutazione del personale di comparto si basa, come quello per la dirigenza, su una metodologia scritta, condivisa e trasparente. La tempistica e i processi di revisione seguono le osservazioni delineate per il sistema di valutazione della dirigenza.

Il Comune di Reggio Emilia investe molto nella formazione relativa l'aggiornamento, la qualificazione e il ri-orientamento professionale. La formazione è gestita direttamente dal Servizio Gestione e Sviluppo delle Risorse Umane ed Organizzazione e, di concerto con le diverse strutture, definisce i percorsi necessari. I programmi di formazione sono declinati in due documenti: il Piano di Formazione triennali e il Piano di formazione annuale, che contengono formazione di ingresso, aggiornamento professionale e formazione legati a processi riorganizzativi. Il punto di partenza per la definizione dei fabbisogni sono le relazioni sui profili professionali e il confronto con i dirigenti. Questo processo consente di declinare gli ambiti su cui fare formazione e il come farlo a seconda del tipo di formazione tarata sulla vita professionale del lavoratore.

Il raccordo tra sistema di misurazione e valutazione della performance e valutazione del personale e la compartecipazione dei dirigenti nella definizione dei piani di formazione rappresentano elementi importanti per creare un ambiente organizzativo stimolante. 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 Reggio Emilia si posizionano ad un livello molto avanzato. L'esperienza seguita dimostra piena efficacia dei sistemi di valutazione del personale così come definiti e strutturati nell'esperienza reggiana.

3.2 IL SISTEMA DI MISURAZIONE

In questo paragrafo 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 Reggio Emilia ha definito uno schema logico di integrazione dei documenti di programmazione sulla base del quale costruire il sistema di rappresentazione della performance. La Figura 1 sopra citata e descritta mostra tale schema logico in uso nel Comune di Reggio Emilia. Tale modello si configura, di fatto, come il ciclo delle performance del Comune di Reggio Emilia. L'impianto è strutturato in modo tale da legare univocamente programmi, obiettivi strategici e azioni a prodotti e servizi. Sono definiti indicatori di risultato per i programmi, gli obiettivi e le azioni. Il Comune ha esplicitato gli obiettivi strategici e le azioni declinandone le responsabilità e deriva dalla contabilità analitica articolata in centri di costo che corrispondono in alcuni casi ai prodotti, definiti sulla base della struttura organizzativa, le risorse disponibili. I Centri di Costo, definiti sulla base della struttura organizzativa, possono non corrispondere con i prodotti, infatti per alcuni servizi, come quelli alla persona, sono più aggregati o più articolati.

Il Comune di Reggio Emilia ha identificato tutte le attività e servizi (distinguendo tra attività/prodotti gestionali e attività/prodotti strategici) attribuendone le responsabilità. Attraverso il Piano Esecutivo di Gestione, ha identificato una serie di indicatori che riguardano la dimensione dell'utenza, le risorse disponibili ed alcuni indicatori prevalentemente di quantità ed efficienza – intesa come costi o tempi. Da sottolineare il fatto che non sempre i dati a disposizione dell'Ente o che si possono ricavare dal sistema di programmazione e controllo in uso nel Comune siano di elevata qualità. Per quanto riguarda il rapporto con le partecipate e i servizi che ad esse sono affidate il Comune definisce piani di razionalizzazione e linee di indirizzo. Nelle linee di indirizzo sono indicati indicatori che non devono essere necessariamente raggiunti, ma su cui le partecipate devono fornire indicazioni periodiche. Non sempre sono identificati gli standard affidate alle partecipate o alle concessionarie di servizi pubblici.

Per quanto riguarda gli stati di salute la situazione appare variegata in quanto il Comune di Reggio Emilia ha identificato lo Stato di Salute finanziaria esplicitandolo prevalentemente attraverso un documento denominato Panorama Finanziario¹¹. Rispetto a ciò ha definito obiettivi, risorse e fornisce un rendiconto dettagliato sullo stato di raggiungimento degli indicatori. Gli indicatori proposti sono quelli tipici della contabilità finanziaria. Per quanto riguarda lo Stato di salute organizzativa il Comune di Reggio Emilia non ha esplicitamente individuato una scheda sullo stato di salute organizzativa, ma all'interno della Relazione Previsionale e Programmatica è stato definito un obiettivo che pone l'attenzione sullo sviluppo delle competenze e ha individuato diversi indicatori per monitorare il raggiungimento degli obiettivi. Discorso analogo può essere fatto per lo stato di salute delle relazioni dove il Comune ha esplicitato alcuni dei portatori di interesse, come le società partecipate, ma non ha individuato indicatori puntuali sullo stato delle relazioni a sistema. In particolare esistono informazioni ma non sono rappresentate a livello di ente.

Per quanto riguarda gli impatti prodotti dall'amministrazione il Comune ha identificato le aree di impatto e alcuni indicatori per ciascuna di esse. Tuttavia l'amministrazione non utilizza indicatori proxy di riferimento

¹¹ Cfr. nota 5

e non esplicita le relazioni inter-istituzionali che influenzano tali impatti. Il confronto con altre amministrazioni non è pienamente definito: il Comune di Reggio Emilia non ha identificato altre Amministrazioni con le quali svolgere un'azione sistematica o selettiva di confronto; tuttavia acquista una serie di dati da Monitor Città per rappresentare la propria situazione e performance in relazione alla media nazionale o rispetto alle amministrazioni limitrofe afferenti al bacino dell'Emilia Romagna.

La valutazione complessiva di questo fattore appare positiva. Il sistema nel suo complesso si mostra ben strutturato e copre in modo esaustivo i diversi ambiti di misurazione e valutazione della performance. Ci sono alcune aree che il Comune di Reggio Emilia dovrebbe presidiare con una maggiore attenzione. Tali aree si riferiscono allo stato di salute organizzativo e allo stato di salute delle relazioni, alla performance delle aziende partecipate e concessionarie di servizi pubblici e al confronto con altri Enti.

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 dall'Ente o da aziende partecipate o concessionarie di servizi, lo stato di salute dell'Ente 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.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance del Comune di Reggio Emilia, definisce mediante la selezione di opportuni indicatori, un livello di attuazione degli obiettivi strategici dell'Amministrazione. Per ogni obiettivo strategico il Sistema misura tramite opportuni indicatori, le risorse, i risultati e gli impatti che deriveranno dalla realizzazione dell'obiettivo strategico. Nella fattispecie, il sistema di misurazione della performance del Comune di Reggio Emilia è articolato in programmi, a cui corrispondono obiettivi ed azioni strategiche. Per ciascuno di essi sono identificati indicatori con cui sono misurati i risultati e gli impatti. Gli indicatori individuati e misurati non sono solo di natura finanziaria, ma misurano anche l'efficacia delle azioni intraprese e l'efficienza.

Gli indicatori che si riferiscono ad attività e servizi non sempre consentono una misurazione dell'efficienza e dei livelli di efficacia e *customer satisfaction*. Il Piano Esecutivo di Gestione contiene prevalentemente indicatori di quantità e in parte di efficienza. Per quanto concerne l'area dei servizi alla persona sono presenti e monitorati anche alcuni indicatori di *customer satisfaction*. Per alcune aree di servizio, quali la cultura, sport biblioteca, sociale, verde e mobilità, opere pubbliche, sono in corso di definizione specifiche batterie di indicatori volti alla misurazione puntuale e sistematica delle suddette aree. 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, attraverso un servizio chiamato CityTrack è possibile mappare in ottica quantitativa alcuni servizi attraverso l'identificazione di indicatori quantitativi sul territorio. Per i servizi erogati da partecipate o in concessione l'Amministrazione non rileva direttamente le condizioni di erogazione in termini di accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia. In alcuni casi, riceve però informazioni sugli standard di servizio da questi soggetti terzi.

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. Tutte queste informazioni, come precedentemente affermato, si trovano nel documento Panorama finanziario dell'Ente.

Per quanto riguarda lo stato di salute organizzativa, il Comune di Reggio Emilia rileva alcuni 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. Tuttavia questi indicatori non si collocano all'interno di un unico documento di sintesi ma sono rappresentati nei diversi documenti di programmazione, gestione e valutazione del personale. Lo stato di salute delle relazioni, ed in particolare la presenza di indicatori di sintesi che rappresentano la qualità delle relazioni con i portatori di interesse dell'Ente (utenti, imprese, associazioni, aziende controllate, partner istituzionali) e soggetti coinvolti nei processi di erogazione di beni e servizi, è un'area solo parzialmente presidiata dall'Ente. Infatti, sebbene non ci sia un documento in cui queste informazioni siano rilevate in modo sistemico, esistono comunque diverse rilevazioni che catturano indicatori di questo tipo per alcune categorie di portatori di interesse.

Per quanto riguarda la misurazione degli impatti, il Comune di Reggio Emilia ha individuato diverse misure attraverso cui monitora l'impatto della propria azione amministrativa. Il confronto di questi indicatori viene fatto con i dati riferibili all'anno precedente. Inoltre, il Comune di Reggio Emilia nei suoi documenti rileva alcune importanti condizioni di contesto che sono rappresentative delle dinamiche ambientali ed interistituzionali sugli impatti dell'azione amministrativa. Tra di esse si possono ricordare dati di contesto demografico, la situazione economica, e dati relativi al contesto sociale. Non rappresenta però una priorità attuale dell'Ente la definizione di indicatori relativi a attività, servizi, dimensioni di salute e impatti, con i quali effettuare attività di confronto con altre Amministrazioni.

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

In questo paragrafo si descrive come avviene il processo di gestione del sistema di misurazione e valutazione della performance e come sono 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 Reggio Emilia il sistema è logicamente strutturato per far corrispondere programmi con obiettivi, azioni e prodotti. Gli indicatori sono sistemici e volti a misurare gli impatti dei programmi. Gli indicatori di natura finanziaria, legati alle risorse collegate rappresentano l'aggregazione dei dati che riflettono la base del sistema, ovvero i prodotti. Inoltre il sistema viene utilizzato puntualmente per elaborare gli obiettivi strategici del Comune di Reggio Emilia. Tuttavia, la definizione degli obiettivi strategici è soltanto parzialmente integrata con la predisposizione da parte degli uffici del Comune di simulazioni e valutazioni di fattibilità. Nella fattispecie soltanto per gli obiettivi strategici riferibili alla mobilità e ai servizi sociali sono predisposte apposite valutazioni di fattibilità dei progetti che si vorrebbero attuare. Altra caratteristica del sistema di misurazione vigente nel Comune di Reggio Emilia è quella per cui, all'interno del sistema stesso, gli obiettivi sono univocamente collegati a prodotti (strategici e gestionali) e per ciascun programma sono indicate le risorse allocate ed utilizzate. In questo modo è garantita la traduzione in termini quantitativi degli obiettivi di gestione definiti e il loro collegamento al quadro di risorse definite dal sistema contabile. Inoltre si sottolinea il fatto che il sistema in uso nel Comune di Reggio Emilia integra il quadro degli obiettivi definito con indicatori relativi alle condizioni di contesto ambientale in cui si colloca l'attività dell'Amministrazione e specifica il legame logico esistente tra indicatori selezionati, obiettivi e target definiti.

Sono poi elencati alcuni criteri che si riferiscono alle rilevazioni che il sistema effettua. In particolare il sistema di misurazione e valutazione della performance in uso nel Comune di Reggio Emilia rileva almeno una volta all'anno il valore degli indicatori contenuti nella Relazione Previsionale e Programmatica e rileva almeno quadrimestralmente il valore degli indicatori contenuti nel Piano Esecutivo di Gestione. In linea di principio le rilevazioni del sistema del Comune di Reggio Emilia coincidono con le fasi di assestamento del bilancio. L'integrazione delle rilevazioni periodiche con i dati e le informazioni derivanti dal sistema contabile viene periodicamente fatta al Comune di Reggio Emilia. Un altro tipo di interazione che viene calcolato dal sistema fa riferimento all'analisi degli scostamenti. Il sistema reggiano rileva, infatti, le interazioni tra i diversi indicatori di livello strategico ed evidenzia possibili cause dello scostamento rispetto ai valori obiettivo. L'introduzione del sistema di analisi degli scostamenti è avvenuta nel corso del 2010 per cui non sono stati ancora redatti documenti che contengono queste indicazioni. Tuttavia, per quanto riguarda gli indicatori dei prodotti definiti nel Piano Esecutivo di Gestione la rilevazione dello scostamento è da sempre prevista ed è sempre stata effettuata. Occorre sottolineare che, anche se l'analisi degli scostamenti per gli obiettivi strategici è stata da poco introdotta, è una tradizione del Comune utilizzare dati e gli indicatori in fase di valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi programmati. In particolare, queste informazioni sono impiegate dal Comune di Reggio Emilia per definire il livello di performance organizzativa raggiunto rispetto al target individuato. L'aggiornamento del sistema avviene periodicamente sia per quanto riguarda la sua struttura che per quanto riguarda i suoi contenuti. Ad esempio, nel corso del 2010 sono stati aggiunti molti indicatori per misurare i progetti e obiettivi strategici, che sono poi stati modificati perché non sempre misurabili.

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

I soggetti e gli organi analizzati sono 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. In particolare il Consiglio Comunale di Reggio Emilia non utilizza il sistema di misurazione e valutazione della performance ai fini della predisposizione e dell'esercizio delle funzioni di indirizzo e monitoraggio del Piano della Performance, in quanto non ancora formalmente adottato. Non essendo ancora stato nominato l'Organismo Indipendente di Valutazione non è valutabile il rapporto tra questo organo e il sistema di misurazione e valutazione della performance. Tuttavia, il Sindaco e la Giunta prendono le proprie decisioni sulla base delle informazioni contenute nel sistema attualmente in vigore nel Comune di Reggio Emilia. Gli uffici di staff svolgono l'attività di alimentazione e manutenzione del sistema coordinati dal Segretario Generale, 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. Da un punto di vista formale 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. Da un punto di vista sostanziale non è valutabile se la struttura lo percepisca in tal senso. In ogni caso, i dirigenti forniscono *feedback* sul sistema al Servizio Programmazione e formulano proposte di miglioramento o di integrazione del sistema in essere.

La relazione con gli *stakeholder* esterni è limitata, molti documenti sono accessibili dal sito in formato pdf ma non sono riconducibili a un sistema di misurazione e valutazione della performance unitario e al Piano delle Performance.

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.

Come già accennato, il sistema vigente a Reggio Emilia presenta un collegamento lineare e pieno con il sistema contabile: il collegamento viene fatto a partire dal Piano Esecutivo di Gestione. Inoltre tutti i dati di gestione del personale sono monitorati in un'unica azione garantendo, di fatto, la rilevazione di dati e procedure relativi alla 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 bene sviluppata nel Comune di Reggio Emilia, in particolare a ciascun prodotto (servizio) corrisponde un centro di costo che è rappresentativo della struttura di riferimento. Per la comprensione di questo criterio si faccia riferimento allo schema logico rappresentato nella Figura 1. 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. Ad integrazione di tutto ciò nel sistema sono rilevati dati contabili per aree di impatto secondo il meccanismo di derivazione britannica della *spending review*.

Inoltre, il sistema di misurazione e valutazione della performance del Comune di Reggio Emilia adotta procedure integrate di analisi quantitativa e qualitativa dei servizi erogati da alcune articolazioni organizzative dell'Amministrazione in quanto tutte le informazioni vengono dal Piano Esecutivo di Gestione. Inoltre, rileva in modo integrato standard la *customer satisfaction* e gli indicatori di mobilità ambientale, sulla base di normative europee. Su di essi viene svolta anche attività di confronto con altre amministrazioni.

Lo schema logico del sistema di misurazione e valutazione della performance è strutturato in modo tale che i dati e le informazioni fornite dal sistema confluiscono nel Piano della Performance e nella Relazione sulla performance. Il Piano della Performance formalmente non risulta ancora adottato, attualmente le informazioni di rendicontazione sono rappresentate nel Rendiconto Civicum. Il sistema logico definito dal Comune è articolato in modo tale da integrare la documentazione già presente nell'ente, garantendo il collegamento tra Relazione Previsionale e Programmatica e Piano Esecutivo di Gestione. La Relazione Previsionale e Programmatica individua i programmi, gli obiettivi e le azioni, che sono declinate in prodotti. Le schede che contengono la descrizione, gli obiettivi e gli indicatori dei prodotti sono raccolti nel Piano Esecutivo di Gestione.

Nel complesso, si può comunque affermare che, il sistema di misurazione e valutazione della performance è bene strutturato soprattutto per quanto riguarda il collegamento tra sistema contabili di contabilità finanziaria, di contabilità economico – patrimoniale e di contabilità analitica.

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 Reggio Emilia evidenziando lo stato di e-government e il grado di diffusione dei sistemi informativi gestionali.

I servizi che l'Amministrazione comunale di Reggio Emilia rende disponibili on-line sono, tra gli altri, la possibilità di prelievo modulistica per avvio pratica (es. bandi e concorsi), l'avvio pratiche relative asili/scuole, l'avvio pratiche per licenze, concessioni, autorizzazioni edilizie, i bandi per la partecipazione a concorsi, la consultazione cartografie, rilievi fotografici, planimetrie, i pagamenti ICI, il forum di discussione con partecipazione dei cittadini su vita amministrativa, la promozione di beni e servizi del territorio, l'invio elettronico di flussi informativi ad altri Enti

Il Comune di Reggio Emilia ha provveduto ad informatizzare i seguenti servizi: Anagrafe, Opere Pubbliche, contabilità economica, protocollo informatico, controllo di gestione, amministrazione del personale e rilevazione presenze, gestione patrimoniale, SIT (sistema informativo territoriale), gestione delibere, polizia municipale, commercio, servizi sociali, scuole e farmacie.

Come già accennato, il grado di integrazione nativo del sistema è limitato, ma attraverso il ricorso al datawarehousing l'Ente è in grado di fare fronte ai propri fabbisogni informativi. Lo stato di integrazione del sistema informativo aziendale riflette anche il grado di e-government del Comune. Infatti, il Comune offre servizi on line transattivi su alcune aree di servizi alle imprese e alla persona che sono aree ben coperte da applicativi gestionali. Sarebbe auspicabile che le strategie di e-government venissero maggiormente esplicitate soprattutto nei confronti dei cittadini.

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 grado di trasparenza dello stesso nei confronti degli stakeholder esterni.

In generale, il Comune di Reggio Emilia rende disponibili sul proprio sito informazioni relative all'assetto istituzionale ed organizzativo, ai componenti degli organi politici e ai dirigenti e responsabili di unità organizzativa. Si tratta di informazioni per lo più statiche. Infatti, i cittadini e gli altri portatori di interesse dell'Amministrazione non possono accedere in modo interattivo al sito web dell'Amministrazione e rendere pubblici i propri pareri in relazione alle attività ed ai servizi ottenuti postandoli sul sito dell'Amministrazione, tuttavia questa prerogativa è garantita telefonicamente tramite il call center del Comune.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance è solo parzialmente accessibile ai cittadini e agli altri portatori di interesse dell'Amministrazione che possono ottenere informazioni diverse dai documenti di programmazione e di bilancio, ma non in un'ottica integrata e di Piano delle Performance. Tra l'altro si ricorda che sono fornite informazioni ulteriori e di approfondimento rispetto a quelle contenute nei report di rendicontazione (Si faccia riferimento al report di rendicontazione per l'anno 2008 a quello che è in procinto di uscire per il 2009). Il Rendiconto Civicum contiene indicazioni aggiuntive per i cittadini rispetto ai documenti già presenti.

Il Comune di Reggio Emilia rende pubblici e visibili le caratteristiche, gli standard e i risultati raggiunti nell'erogazione soltanto di alcuni servizi per i quali esistono già report in cui si dà evidenza delle caratteristiche, degli standard e dei risultati raggiunti nell'erogazione dei propri servizi.

E' molto apprezzabile lo sforzo del Comune di Reggio Emilia di riassumere le informazioni prodotte dal sistema contabile in modo da rendere chiara la correlazione fra spese sostenute e risultati prodotti.

L'Amministrazione comunica il livello di risorse impiegato nelle proprie attività e comunica la composizione delle entrate chiarendone l'origine e la discrezionalità.

Il grado di trasparenza è buono, ma l'accessibilità delle informazioni e la loro navigabilità risulta essere in parte limitata e in parte rappresentata secondo canoni organizzativi e di comunicazione non sempre comprensibili dagli stakeholder esterni.

3.3 GLI INDICATORI

In questa sezione si descrivono gli indicatori in uso nel Comune di Reggio Emilia, rappresentandone 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.

3.3.1 Estensione della misurazione.

Il Comune di Reggio Emilia possiede ad oggi uno specifico sistema di misurazione che comprende in maniera estesa gran parte degli ambiti di misurazione considerati ai fini della presente analisi. Ciò riguarda anzitutto le aree strategiche in cui l'amministrazione è impegnata. L'Amministrazione dispone inoltre di uno specifico sistema di misurazione dei servizi. Si precisa che molti dei sistemi 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*). Infine il Comune di Reggio Emilia dispone ad oggi di uno specifico sistema di misurazione delle aree di impatto. A parte qualche rara eccezione il fattore è ben sviluppato in tutte le sue parti e componenti. Non ci sono da segnalare particolari o importanti 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 Reggio Emilia. La lista 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.

Gli indicatori e le informazioni relative al contesto rilevati dal Comune fanno riferimento ai seguenti ambiti:

- Amministrazione 2010: sono disponibili gli indicatori richiesti e possono essere reperiti nel bilancio e nei datawarehousing;
- Popolazione 2010: ci sono alcuni indicatori che sono monitorati dal Comune. Si tratta di indicatori predisposti per fini interni e per la trasmissione a soggetti terzi (es. Istat);
- Alcuni indicatori relativi ad ambiente e servizi;
- Situazione economica e mercato del lavoro: alcuni indicatori presi dalle rilevazioni della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Reggio Emilia.
-

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: sono presenti e monitorati indicatori di impatto;
- Popolazione e welfare: sono presenti e monitorati indicatori di impatto;

-
- Ambiente: sono presenti e monitorati indicatori di impatto;
 - Sviluppo economico: questi indicatori non sono monitorati direttamente dal Comune di Reggio Emilia ma dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Reggio Emilia;
 - Cultura e tempo libero: attualmente sono previsti indicatori di impatto;
 - Popolazione e welfare: sono presenti e monitorati nel PEG indicatori di impatto.

La valutazione dell'adeguatezza e del livello di sviluppo del fattore appare sufficiente. Non di tutte le aree di impatto dell'Azione amministrativa individuate nella check list il Comune di Reggio Emilia ha sviluppato indicatori di impatto. Occorre rammentare che esistono altre aree di impatto, qui non riportate, per le quali il Comune è dotato di ricche batterie di indicatori.

3.3.4 I servizi comunali offerti.

In questo paragrafo, dopo avere 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 Reggio Emilia sono gestiti tramite Istituzione. Il comune rileva indicatori riportati in **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**, oltre ad altri non direttamente qui riportati:

Assistenza domiciliare e servizi per gli anziani. Il servizio è gestito dalla partecipata Farmacie Comunali Riunite (FCR) S.p.A. Tra gli altri il Comune monitora gli indicatori riportati in **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**:

Vigilanza (Polizia municipale). L'analisi di questo servizio fa principalmente riferimento alle attività del Corpo di Polizia Municipale di Reggio Emilia. Gli indicatori mappati sono riportati in **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**:

Servizio di igiene urbana. Nel Comune di Reggio Emilia il servizio di igiene urbana è stato esternalizzato alla partecipata IREN S.p.A. che si occupa anche della riscossione della Tariffa di Igiene Ambientale (TIA) pertanto si è deciso di fornire indicatori relativi all'interno servizio di igiene ambientale e in particolare indicatori che riguardano l'efficacia del servizio, come riportati in **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**.

Il Comune si è dotato di un set di indicatori discreto, anche se non per tutti i servizi rileva le quattro aree di performance individuate – efficienza, efficacia, custode e qualità. In ogni caso la situazione rappresentata è in continua evoluzione, come descritto nel presente report.

3.3.5 Lo stato di salute dell'Ente Comunale

L'ultimo fattore preso in considerazione nell'analisi è lo stato di salute dell'Amministrazione. In particolare sono monitorati gli stati di salute finanziaria, organizzativa e delle relazioni. Il sistema di misurazione del Comune di Reggio Emilia consente di monitorare in modo esteso lo stato di salute finanziaria e lo stato di salute organizzativa mentre risultano essere meno disponibili indicatori per la misurazione dello stato di salute delle relazioni.

4. LESSON LEARNED E PUNTI DI FORZA DEL PERCORSO REALIZZATO

4.1 STRUMENTI, METODOLOGIE E COMPETENZE

1. *L'integrazione nativa tra fasi del sistema di misurazione e valutazione della performance e i documenti di programmazione, che danno origine al ciclo integrato della performance.*

Il sistema di misurazione e valutazione della performance del Comune di Reggio Emilia si basa su uno schema chiaro e lineare di relazioni tra programmi, obiettivi, azioni strategiche e prodotti/servizi. A ciascun programma corrispondono obiettivi, azioni e prodotti/progetti gestionali e strategici. Questa relazione univoca e il collegamento diretto tra prodotti/progetti con il Piano Esecutivo di Gestione e il controllo di gestione consente di rappresentare in modo altrettanto semplice e lineare le risorse allocate a livello semi-aggregato (azioni strategiche) e a livello di programma. Le risorse allocate a ciascun programma sono definite partendo dal raggruppamento delle risorse attribuite a ciascun progetto/prodotto in cui esso si articola. I documenti di programmazione che fanno parte del ciclo integrato della performance sono le Linee programmatiche di mandato che contengono gli obiettivi strategici per il quinquennio di riferimento; la Relazione Previsionale e Programmatica che esplicita, in un orizzonte temporale di tre anni, le linee di mandato individuando le risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi prefissati; il Bilancio pluriennale e quello previsionale che contengono le previsioni di Entrata e di Spesa relative al triennio e anno di riferimento; il Piano Esecutivo di Gestione che oltre agli elementi finanziari contiene sia gli obiettivi di gestione, sia l'individuazione degli strumenti e delle dotazioni organiche utilizzate per la realizzazione di essi. Il quadro è completo con il consuntivo della Relazione Previsionale e Programmatica e del Piano Esecutivo di Gestione che rendicontano l'attività svolta e verificano il raggiungimento degli obiettivi definiti ex ante in sede di programmazione. Il raccordo tra tutti i documenti qui delineati permette da un lato di definire obiettivi strategici che rispondano sia ai bisogni effettivi della collettività e dell'ambiente di riferimento sia che siano in linea con gli obiettivi politici, dall'altro permette che tali obiettivi vengano sviluppati e tenuti sotto controllo grazie alla loro articolazione in azioni e prodotti o progetti.

2. *Una relazione chiara e lineare tra sistema di misurazione e valutazione della performance e sistema di valutazione del personale*

Il raccordo tra il sistema di misurazione e valutazione della performance e il sistema di valutazione del personale e quello di premialità è notevole. Tale raccordo è dato sia a livello verticale, ove le linee strategiche e i programmi sono tradotte in obiettivi dai dirigenti, sia orizzontalmente sulla base dell'organizzazione delle attività (progetti/prodotti) in rispetto della struttura organizzativa. Il Piano Esecutivo di Gestione è lo strumento grazie al quale i due sistemi hanno un punto di contatto in quanto garantisce la corrispondenza tra obiettivi fissati, risultati raggiunti e risorse umane coinvolte. Grazie a questo sistema a ciascun soggetto operante nell'Ente sono chiaramente esplicitati gli obiettivi da raggiungere e le responsabilità cui gli competono. Inoltre, il sistema premiante essendo basato anche sul raggiungimento degli obiettivi di performance dell'Ente e sul raggiungimento al 100 per cento degli obiettivi di struttura, garantisce non solo il raccordo con il sistema di valutazione individuale, ma garantisce ulteriormente il raccordo tra i tre sistemi così delineati.

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

Il processo di sviluppo del sistema di misurazione e valutazione della performance si è attuato grazie a diversi elementi, descritti in seguito, che ne hanno facilitato l'introduzione.

1. *La struttura organizzativa*

Le aree organizzative di prioritario riferimento del sistema di misurazione e valutazione della performance, quali il Servizio Programmazione e Controllo, il Servizio Gestione e Sviluppo del Personale e dell'Organizzazione, il Servizio Gestione e Sviluppo delle Tecnologie e dei Sistemi Informativi, sono tutte riconducibili alla Direzione Generale. L'integrazione organizzativa è un elemento che facilita la condivisione di informazioni e la condivisione di obiettivi tra i diversi soggetti che in essa vi operano. Questo ha consentito di definire il ciclo delle performance e collegare in modo sistematicamente integrato il sistema di valutazione del personale. Questa articolazione organizzativa del Comune di Reggio Emilia, insieme ad un elemento "soft" legato alle persone che in essa vi operano e al pragmatismo e realismo che le contraddistingue porta l'organizzazione tutta ad agire con profitto ed efficacia.

2. *Il pragmatismo e il commitment delle persone che in esso operano*

Il commitment delle persone che operano nell'Ente ha contribuito a porsi obiettivi sempre sfidanti definendo per le aree strategiche anche alcuni indicatori di impatto. In alcune aree servizio sono stati definiti set di indicatori di qualità molto dettagliati, anche in caso di compresenza di più soggetti coinvolti nell'erogazione di tali servizi (si veda il caso dei Servizi Sociali e dei servizi Educativi). Ciò ha posto le basi per la definizione sostanziale del sistema di misurazione e valutazione delle performance e il suo collegamento con il sistema di valutazione del personale.