



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

Unione dei Comuni della Bassa Romagna

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. L'UNIONE DEI COMUNI DELLA BASSA ROMAGNA.....	7
2. INNOVAZIONI NEI SISTEMI DI MISURAZIONE REALIZZATO NEGLI ULTIMI ANNI	9
2.1 I sistemi informativi	11
2.2 Il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale	12
3. REVIEW DEL SISTEMA DI MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA	13
3.1 Le condizioni abilitanti	13
3.1.1 Le responsabilità e la governance.....	13
3.1.2 Il sistema di controllo e programmazione.	15
3.1.3 La gestione delle risorse umane e il capitale organizzativo	17
3.2 Il sistema di misurazione	18
3.2.1 Gli ambiti di misurazione e valutazione.	18
3.2.1 Metodologie di misurazione e valutazione.	19
3.2.2 Il processo, i soggetti e le responsabilità del sistema.	20
3.2.3 Le componenti del sistema.	22
3.2.4 Il livello di informatizzazione del sistema.	23
3.2.5 Il livello di trasparenza del sistema.	24
3.3 Gli indicatori.....	25
3.3.1 Estensione della misurazione.....	25
3.3.2 Anagrafica, contesto e fattori di complessità.	26
3.3.3 Gli impatti.	26
3.3.4 I servizi comunali offerti.....	26
3.3.5 Lo stato di salute dell'Ente Comunale	27
4. LESSONS LEARNED E PUNTI DI FORZA DEL PERCORSO REALIZZATO	28
4.1 Strumenti, metodologie e competenze	28
4.2 Processo di sviluppo del sistema di misurazione e valutazione della performanceE	28

1. INTRODUZIONE. L'UNIONE DEI COMUNI DELLA BASSA ROMAGNA

I Comuni di Alfonsine, Bagnacavallo, Bagnara di Romagna, Conselice, Cotignola, Fusignano, Lugo, Massa Lombarda e S. Agata sul Santerno, dal 1° gennaio 2008, hanno istituito l'Unione dei comuni della Bassa Romagna.

Con una popolazione residente complessiva di 100.000 abitanti e un'estensione di 480 Km², si tratta dell'Unione di comuni più grande in Emilia Romagna e tra le maggiori dell'intero Paese.

Assetto istituzionale

C'è una differenza tra Associazione di Comuni e Unione di Comuni. "L'Associazione di comuni, prevista dalla legge regionale n. 11/2001, rappresenta una forma di collaborazione intermedia tra la semplice convenzione di servizi e l'Unione di comuni. Si tratta sostanzialmente di un insieme di più convenzioni ex art. 30 T.U.E.L., un contenitore - privo di personalità giuridica - all'interno del quale le amministrazioni possono inserire i loro accordi. L'Unione di comuni, prevista dall'art. 32 del Testo Unico degli Enti Locali, è un ente locale con organi politici di riferimento e proprie risorse (umane, strumentali e finanziarie), in grado quindi di dare più rappresentanza all'area vasta e di erogare servizi con una maggiore qualità"¹

Raffaele Cortesi, Sindaco di Lugo è stato eletto a maggioranza assoluta dal Consiglio dell'Unione, tra i Sindaci dei Comuni che la costituiscono, Presidente dell'Unione. Il Presidente rimane in carica per un periodo non superiore al proprio mandato di Sindaco. Il Presidente è il responsabile dell'Amministrazione dell'Unione ed esercita le funzioni che gli vengono attribuite dalle leggi, dallo Statuto e dai Regolamenti. Antonio Pezzi, Sindaco di Cotignola, è stato nominato dal Presidente Vicepresidente dell'Unione. La Giunta è composta dal Presidente, dal Vice Presidente e dai Sindaci dei Comuni aderenti all'Unione.

Il Consiglio dell'Unione è composto da un totale di 31 componenti eletti tra i componenti dei consigli dei 9 comuni, ripartiti secondo lo schema definito nello [Statuto dell'Unione](#).

Struttura organizzativa

L'Unione ha una sua dotazione organica e si avvale dell'opera del personale dipendente assunto, trasferito o comandato dai Comuni che ne fanno parte con le modalità stabilite dal Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi.

L'Unione ha un Segretario Generale (dott. M. Mordenti) ed un Direttore Generale (dott. Francesco R. Frieri). Come da Statuto "il Direttore Generale ha la responsabilità complessiva dell'attività gestionale dell'Unione, esercita la funzione di raccordo tra gli organi politici e la struttura tecnica e sovrintende le figure dirigenziali e direzionali dei servizi che allo stesso rispondono, nell'esercizio delle loro funzioni".

Alla Direzione Generale afferiscono 2 servizi e quattro direzioni di Area come illustrato nell'[Organigramma](#)

- Servizio Organi Istituzionali, Governance e Comunicazione;
- Progetto Controllo di Gestione e Strategico;
- Direzione Area Servizi Generali;
- Direzione Area Servizi Finanziari;

¹ Dal sito dell'Unione dei comuni della Bassa Romagna www.labassaromagna.it

-
- Direzione Area Territorio;
 - Direzione Area Welfare.

2. INNOVAZIONI NEI SISTEMI DI MISURAZIONE REALIZZATO NEGLI ULTIMI ANNI

Il compito di elaborare il sistema di misurazione e valutazione della performance è stato affidato ad un gruppo di lavoro istituito dalla Giunta dell'Unione, in accordo con il Direttore Generale, con delibera n. 110 del 4/11/2010.

Interessanti sono le premesse del documento *“Il presupposto è la consapevolezza che oggi il processo di unificazione dei servizi attuato dall'Unione abbia prodotto, in senso geografico ma anche amministrativo, un'entità unica, che, per tale ragione, necessita di strumenti di programmazione e valutazione unitari e collegati.*

Oggi l'esigenza è quella di creare valore pubblico: per cui non si misura per distribuire produttività, ma si misura per verificare se il lavoro svolto ha raggiunto i servizi resi rispetto agli indirizzi della politica. La priorità deve essere l'outcome, l'impatto delle politiche pubbliche sull'ambiente di riferimento e anche secondo il giudizio degli stakeholders”, premesse indicative di un corretto approccio mentale, fortemente orientato ai risultati per il cittadino.

Sempre dal documento sottolineiamo i principi su cui si fonda il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale e organizzativa dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna:

- “a) semplicità, condivisione e integrazione degli strumenti;*
- b) collegamento tra gli obiettivi gestionali e le linee strategiche dell'ente;*
- c) collegamento tra performance organizzativa e individuale;*
- d) feedback per l'apprendimento e il miglioramento;*
- e) comunicazione dei risultati all'esterno e all'interno;*
- f) selettività nella scelta di obiettivi;*
- g) valorizzazione del merito quindi differenziazione;*
- h) sperimentaltà per guidare la transizione”.*

La definizione del sistema è stata fatta seguendo un approccio partecipativo che ha coinvolto sia la dirigenza dell'Unione sia quella dei comuni aderenti e convenzionati.

Secondo il SMVP *“la misurazione della performance organizzativa si attua attraverso il piano della performance concepito come un nuovo strumento di programmazione, misurazione e rendicontazione che integri tutti gli altri strumenti affinché non venga svilito in una mero accorpamento di Relazione Previsionale e Programmatica, PEG e PDO; mentre la misurazione della performance individuale avviene attraverso un nuovo sistema di valutazione il cui scopo è quello di valutare i comportamenti ma anche il contributo alla performance organizzativa.”*

Il documento è molto chiaro: definisce il significato di performance organizzativa e di performance individuale, individua i vincoli del contesto in cui operare ed illustra i principi da attuare:

- Integrare e semplificare gli strumenti esistenti;
- Distinguere tra obiettivi strategici e gestionali: l'impatto delle politiche;

-
- Come valutare gli obiettivi;
 - Pubblicità degli obiettivi;
 - La differenziazione;
 - Connettere la valutazione degli obiettivi pubblici alla capacità di riprogrammazione.

Nel documento sono anche esplicitate in modo chiaro le fasi, i tempi, le modalità ed i soggetti del ciclo di gestione della performance.

Il documento definisce anche un regolamento unico per la valutazione della performance.

2.1 I SISTEMI INFORMATIVI

L'ente definisce esplicitamente la propria strategia di e-government sia nel Progetto informatizzazione ICT che nel Piano strategico; quest'ultimo è il documento ad hoc che ne contiene le caratteristiche distintive. L'Unione ha una propria articolazione organizzativa che si occupa della progettazione, adesione ed attuazione dei progetti di e-government; si tratta del Servizio ICT, supervisionato della Direzione.

L'ente eroga formazione manageriale sui temi di innovazione tecnologica ed e-government correlati alla misurazione e valutazione della performance, nonché per l'uso degli strumenti informatici di controllo direzionale (es. SMART di Maggioli), ai propri dirigenti, funzionari e dipendenti. In tema di investimenti in conto capitale per sistemi informativi, l'Unione ha impegnato, nel corso dell'ultimo anno 2-300 mila Euro.

Il sito dell'Unione viene aggiornato periodicamente con informazioni sulle attività ed i servizi svolti e con documenti relativi all'Amministrazione; attualmente è in fase di rinnovo per alimentare direttamente alcune sezioni con il software di controllo gestionale anzidetto.

L'amministrazione rende disponibili sul sito i seguenti servizi on line: prelievo modulistica per avvio pratica (es. bandi e concorsi); visualizzazione stato di avanzamento pratica (es. bandi, gare on-line); avvio pratiche per licenze, concessioni, autorizzazioni edilizie (SUAP); bandi per la partecipazione a concorsi; presentazione dichiarazione ICI e altre dichiarazioni on line; presentazione richiesta di sussidi, prestazioni servizi sociali; Consultazione cartografie, rilievi fotografici, planimetrie; pagamenti ICI; forum di discussione con partecipazione dei cittadini su vita amministrativa (su facebook è prevista l'introduzione di una chat per dipendenti ed amministratori); forum di discussione su attività politica (su facebook); promozione di beni e servizi del territorio (www.romagnadeste.it); servizio di feedback, commenti; consultazione stato avanzamento pratica da parte di altri Enti pubblici (SUAP e IRIDE); invio elettronico di flussi informativi ad altri Enti (SUAP e IRIDE).

Le attività informatizzate sono le seguenti: contabilità finanziaria; anagrafe; OO.PP.; visure catastali; contabilità economica; protocollo informatico; LL.PP. e progetti (non ancora tutti); controllo di gestione; amministrazione del personale (paghe e stipendi); gestione procedimenti (IRIDE); tributi; rilevazione presenze; soluzioni e-learning (in intranet); gestione patrimoniale (a livello di singoli comuni e non di Unione); gestione del personale; *datawarehouse*; collegamento al SIT; sviluppo locale; gestione delibere (IRIDE); Polizia municipale (solo per le sanzioni); contabilità lavori pubblici e progetti; gestione gare e concorsi; cartografia.

2.2 IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE

L'Unione dei comuni della Bassa Romagna si è dotata di un sistema per la valutazione della performance individuale all'interno del SMVP. Una delle esigenze più sentite è stata quella di elaborare un unico regolamento per la valutazione, un unico strumento ed un'unica scala di valutazione per tutti i comuni associati. Gli elementi oggetto della valutazione individuale sono gli obiettivi ed i comportamenti. Attraverso i comportamenti sono valutate le manifestazioni di determinate competenze. Cinque competenze chiave sono state identificate per ogni dirigente e PO dell'organizzazione: 3 strategiche e 2 rilevanti. Quelle strategiche sono: *problem solving*, integrazione e differenziazione. Quelle rilevanti sono: leadership e team-building.

Nella valutazione il conseguimento degli obiettivi pesa per il 40% per i dirigenti (per il 30% per le PO). Il restante 60% (70%) è relativo al comportamento individuale. Per i dipendenti le competenze oggetto di valutazione sono: quella tecnico/operativa, quella relazionale, il *problem solving*, l'integrazione e l'orientamento al servizio. Per i dipendenti nella valutazione il raggiungimento degli obiettivi pesa per il 10% per il livello C e per il 20% per il livello D senza PO.

Il sistema definisce anche il processo di valutazione e formalizza i regolamenti per la valutazione della performance individuale e l'erogazione della retribuzione di risultato ai Segretari Generali, ai dirigenti, alle PO e a tutti i dipendenti dei comuni della Bassa Romagna

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 l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna. In particolare, si analizzano le responsabilità e la governance, il sistema di programmazione e controllo e la gestione delle risorse umane.

3.1.1 *Le responsabilità e la governance*

I leader dell'organizzazione sono identificati e si sentono collettivamente responsabili del servizio e della definizione della mission dell'Ente (la linea di **responsabilità** è chiara e c'è unitarietà nella direzione da seguire). La linea di responsabilità è identificata attraverso un organigramma della struttura amministrativa dell'Unione articolato gerarchicamente per responsabilità. Ciascun ruolo dirigenziale è chiaramente definito. Quattro dirigenti apicali rispondono direttamente al Direttore Generale per l'area di cui sono responsabili sia in termini di impiego delle risorse sia in termini di risultati ottenuti. Associato all'organigramma, esploso in aree, settori e servizi, è stato elaborato un "funzionigramma", che specifica ulteriormente responsabilità e ruoli. I dirigenti sono caratterizzati da un profilo di responsabilità: i dirigenti di area sono responsabili del conseguimento degli obiettivi strategici, quelli di settore (e/o le PO) del conseguimento degli obiettivi gestionali.

In merito alla gestione dei progetti, deleghe e responsabilità sono chiaramente esplicitate in specifici documenti. Per le attività continuative i dirigenti danno una delega annuale formale alle PO dove sono descritte le funzioni standard da svolgere. Tutte le deleghe sono formali (indirizzo di Giunta, provvedimento del Direttore Generale o del dirigente preposto).

Il Piano della performance prevede un aggiornamento annuale degli obiettivi. Comunque gli obiettivi possono essere aggiornati anche durante l'esercizio (ad esempio, se l'assetto organizzativo subisce delle modifiche). Bisogna tenere in considerazione che l'Unione si trova in una fase di transizione nella quale numerosi servizi sono stati accentrati ed altri stanno per esserlo. Ciascun cambiamento organizzativo richiede un aggiustamento degli obiettivi. Grazie al software che si sta implementando, qualsiasi cambiamento ed aggiornamento sarà disponibile pressoché in tempo reale sul sito (pubblico), sulla extranet (assessori dei 9 comuni) e sull'intranet (dipendenti).

Per i servizi rivolti al pubblico e quelli dati in concessione è stata sviluppata una carta dei servizi o un contratto di servizio. Per i servizi non curati da terzi per conto del comune, ma assegnati a società che li gestiscono in toto (come, per esempio, l'energia elettrica e il gas) il controllo sulla qualità del servizio più che dall'ente è gestito da regolatori esterni.

Sono previsti anche programmi di miglioramento infra-annuali. Per ogni servizio sono previste tre conferenze di servizio alle quali partecipa anche il Direttore Generale: nella prima si enunciano gli obiettivi, nella seconda si fa il punto della situazione a metà esercizio, attivando percorsi di miglioramento collettivi o individuali, mentre nell'ultima si consuntivano i risultati raggiunti.

Per quanto riguarda la valutazione della performance individuale, 3-4 fattori su 5 sono legati ai comportamenti organizzativi. Specificatamente 2 di questi sono di importanza strategica per l'Unione: la capacità di integrare servizi ed il problem solving che da soli pesano il 20% nella valutazione del dirigente.

3.1.2 Il sistema di controllo e programmazione.

L'ente fa ricorso in modo integrato agli 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. L'integrazione passa da PDO, PEG, RPP e Piano della performance. Il controllo di gestione produce dopo il primo semestre un report formale sullo stato di attuazione (disponibile a luglio). Con il nuovo software, operativo entro Marzo, l'accesso ai dati aggiornati sarà continuo ed ogni interlocutore avrà la possibilità di monitorare, attraverso i dati a disposizione, i progressi che sta ottenendo l'organizzazione nel perseguimento degli obiettivi che si è data. La rendicontazione infra-annuale permette una riprogrammazione a ciclo continuo. Prima della fine dell'anno viene elaborato un preconsuntivo per permettere una programmazione più puntuale delle attività e dei risultati desiderati per l'anno successivo.

Il rapporto di gestione o relazione annuale sulla performance è reso pubblico entro Giugno dell'anno successivo e pubblicato sul sito dell'Ente, come formalizzato nel Programma triennale per la legalità e la trasparenza 2010-2012.

L'albero della performance caratterizzato da obiettivi, indicatori e target è stato introdotto nel sistema di misurazione e valutazione della performance e nel Piano della performance. E' stato elaborato un piano strategico che contiene i macro obiettivi strategici dell'Unione. Indicatori di outcome, sono previsti per ciascun macro obiettivo strategico (alcuni sono ancora in corso di definizione) sia che abbia un impatto verso l'esterno o verso l'interno dell'organizzazione. A questi macro obiettivi sono collegati i progetti esplicitati nella RPP e, come già sottolineato, gli indicatori di outcome; progetti e indicatori sono a loro volta collegati agli obiettivi annuali del PEG, agli indicatori di output ed alle azioni da mettere in campo nell'anno per supportare il raggiungimento degli obiettivi dati.

I reclami vengono interpretati e categorizzati a secondo della tipologia di intervento richiesto: di manutenzione, gestionale, strategico. Per quanto riguarda incidenti, errori e categorie di rischi, non ci sono procedure scritte di riferimento. Così come non si usano attualmente procedure di ispezione o audit; è la conferenza di servizio lo strumento che assicura un controllo sul regolare svolgimento delle attività necessarie all'erogazione dei vari servizi.

L'ente ha regolarmente istituito un OIV composto da tre membri nominando tre esperti esterni attraverso uno specifico bando che ne ha stabilito i requisiti. Non sono stati presi in considerazione criteri di incompatibilità e di età nei sensi definiti dalla prima delibera Civit in merito ai requisiti dei membri degli OIV per le amministrazioni centrali. L'OIV, istituito dall'estate scorsa, ha già dimostrato sul campo rigore ed indipendenza, respingendo richieste di revisione delle valutazioni operate da alcuni comuni senza motivazioni significative a supporto. La collaborazione con il Direttore Generale è molto stretta. In staff a quest'ultimo è stato istituito un apposito servizio, gestito da un dirigente esperto, per il controllo strategico ed il controllo di gestione. Questo servizio collabora strettamente con l'OIV, supportandone l'azione.

Come da bando e da conformità con le indicazioni del decreto 150/2009, l'OIV validerà la relazione sulla performance, attestando l'assolvimento degli obblighi di trasparenza ed integrità, e proporrà la valutazione del Direttore Generale e dei Segretari Comunali, che avevano opposto qualche resistenza a questo tipo di valutazione.

Il Bilancio e l'RPP sono approvati dal Consiglio Comunale. C'è comunque un'ulteriore forma indiretta di controllo con la pubblicazione degli obiettivi. Il piano strategico dell'Unione è aggiornato con cadenza

biennale ed ha un orizzonte politico decennale. Tutti gli strumenti di programmazione e controllo fanno riferimento all'attuazione del piano strategico.

Il Direttore Generale coadiuva la definizione delle linee di indirizzo, contribuendo in maniera determinante ad elaborare il piano strategico, assicura il coinvolgimento degli stakeholder rilevanti grazie all'aiuto di un apposito ufficio in staff dedicato alla Governance e alla Comunicazione, elabora scenari e possibili ambiti di intervento sia per l'attività gestionale che per gli indirizzi strategici, coordina le attività di programmazione e controllo (il servizio di programmazione e controllo è in staff), presenta gli indirizzi alla struttura e ne recepisce le osservazioni, presenta i risultati alla giunta e ne recepisce le indicazioni, assicura la coerenza delle azioni rispetto alla strategia, garantisce la comunicazione e la condivisione degli obiettivi programmati, collabora con l'OIV e ne supporta il funzionamento, sollecita la diffusione e lo sviluppo del sistema di misurazione e valutazione ed assicura la massima rendicontazione e trasparenza dell'Amministrazione.

Gli uffici di staff supportano i vertici politico amministrativi nella misurazione, nel controllo e nella valutazione, integrano i sistemi informativi esistenti e sono garanti dall'affidabilità dei dati rilevati. Dirigenti e funzionari recepiscono gli indirizzi formulati da Sindaco e Giunta, propongono il contenuto operativo degli obiettivi della programmazione e svolgono le attività di coordinamento e gestione necessarie a raggiungere gli obiettivi definiti, interloquiscono con l'OIV nella definizione del sistema di misurazione, collaborano con gli organi di staff nel monitoraggio degli obiettivi assegnati. Sia i dirigenti che le PO hanno collaborato in maniera fattiva nell'elaborazione di una proposta presentata alla ed approvata dalla Giunta, dai Consigli Comunali dei nove comuni, dai Sindacati e da altri stakeholder chiave.

L'ascolto degli stakeholder è stato fondamentale per formulare un piano strategico ed il Cantiere Bassa Romagna 2020 in grado di ottenere il massimo dell'approvazione condivisa. Gli stakeholder hanno avuto una parte attiva, dando un contributo fattivo sia in momenti istituzionali, sia all'occorrenza. In alcuni casi, gli stakeholder hanno influito in maniera determinante sulla parte politica, ad esempio, nell'organizzazione del SUAP, sostenendo in maniera attiva gli indirizzi illustrati nelle bozze del piano.

3.1.3 La gestione delle risorse umane e il capitale organizzativo

L'ente dispone di un sistema di rilevazione delle presenze che si trova in fase di uniformazione per tutti i comuni dell'Unione. Non ci sono un codice etico né un codice disciplinare, ma si fa riferimento al Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro e alle indicazioni del D.lgs. 150/2009.

I profili professionali sono definiti a livello di mansioni più che di competenze; con la realizzazione del sistema di misurazione e valutazione delle performance sarà gradualmente introdotta tale logica. Compatibilmente con i limiti imposti dalla normativa. Si sta investendo molto sulle P.O. con una formazione mirata al saper fare. L'ente dispone di un processo documentato, specifico e chiaro di misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti grazie alla realizzazione del sistema anzidetto. La valutazione della performance individuale rileva l'apporto al coordinamento ed integrazione dell'Ente, ai risultati annuali dell'ente e dell'area diretta. Una delle capacità valutate è quella della differenziazione, intesa come capacità di misurare ed evidenziare diversità di tipo quantitativo e qualitativo nei contributi dei propri collaboratori. A livello di performance individuale, vengono rilevati fattori di comportamento organizzativo comuni a tutti, tra questi, tre di carattere strategico: la capacità di integrazione, la capacità di problem solving, la capacità di differenziare i giudizi. Le competenze tecniche e gestionali dimostrate non sono attualmente misurate e valutate; si tratta di uno dei campi di miglioramento del sistema previsto per il 2011. Il sistema premiante per la dirigenza prende in considerazione, tra i propri criteri, la performance organizzativa dell'Amministrazione come quota parte degli obiettivi. La metodologia è esplicitata nel documento relativo al sistema di misurazione e valutazione della performance e formalizzata nei regolamenti. E' stato attuato un percorso condiviso con i dirigenti e le P.O. anche a livello dei principi da seguire. La valutazione annuale effettuata entro i primi due mesi dell'anno successivo non è possibile in quanto è necessario aspettare che i bilanci siano approvati da tutti i nove comuni dell'Unione. È effettuata entro i primi tre mesi dell'anno.

Il sistema di valutazione della performance individuale dei dirigenti è stato recentemente rinnovato con l'elaborazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, in modo da gestire meglio la nuova organizzazione dell'unione. Sarà oggetto di revisione periodica.

L'ente dispone di un processo documentato e specifico, per ciascuna categoria di personale, di misurazione e valutazione della performance individuale attraverso il sistema di misurazione, dove sono definiti in maniera chiara il metodo, le fasi e le modalità della valutazione del personale del comparto; anche i dipendenti hanno un obiettivo legato al loro contributo ai risultati annuali. Nel sistema sono indicati i comportamenti organizzativi oggetto della valutazione. Tra questi la capacità di integrazione ed il problem solving comuni anche alle PO ed ai dirigenti.

Le competenze, previste dai profili di ruolo, dimostrate sono oggetto di valutazione specifica ai fini delle progressioni economiche, nel prossimo futuro anche per lo sviluppo professionale.

Il sistema premiante prende in considerazione, tra i propri criteri, solo le performance di area, non quelle legate all'intera organizzazione. La valutazione annuale avviene sulla base di una metodologia scritta, è trasparente e discussa con il valutato. Anche per la valutazione dei dipendenti valgono le considerazioni fatte in merito alla tempistica di quella per i dirigenti.

Il sistema di valutazione della performance individuale è oggetto di revisione e di rinnovamento periodico al fine di assicurarne l'incisività e lo sviluppo organizzativo, come indicato per PO e dirigenti.

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.*

Gli obiettivi strategici (piano strategico), i progetti, gli obiettivi triennali ed i relativi indicatori, anche di outcome (RPP), la traduzione annuale dei progetti, obiettivi ed indicatori (PEG) sono raccolti in un documento chiamato Piano della Performance – PEG – PDO dove sono chiaramente esplicitati i link tra i vari elementi presi in considerazione, i target da conseguire e il crono programma da rispettare. L'amministrazione ha identificato gli obiettivi di natura strategica, attribuendone esplicitamente la responsabilità di attuazione, declinandone le fasi in un orizzonte pluriennale e quantificando il quadro delle risorse disponibili. L'amministrazione si avvale del documento anzidetto per formalizzare la comunicazione all'interno e all'esterno dei confini organizzativi.

Per quanto riguarda la customer satisfaction, alcuni comuni hanno svolto in passato delle survey sui servizi alla persona. Per il 2011 non sono previste indagini in questo senso in quanto ancora in fase di conferimento, organizzazione ed integrazione di ulteriori servizi nell'Unione. Si procederà a misurare la customer satisfaction negli anni successivi, una volta consolidati i passaggi in corso di svolgimento.

L'amministrazione non ha identificato gli standard dei servizi affidati a partecipate e/o concessionarie. Le partecipate/concessionarie sono molte e frammentate (comprensibile essendo 9 i comuni dell'unione). Si sta procedendo ad un riordino del sistema delle partecipate/concessionarie, che richiederà comunque tempi lunghi.

Lo Stato di Salute dell'amministrazione è monitorato mediante la selezione di indicatori che si riferiscono alla salute finanziaria intesa come capacità di raggiungere i propri obiettivi, garantendo un utilizzo equilibrato delle risorse: si costruiscono dei modelli di previsione a lungo periodo e si dispone una serie di indicatori specifici. Per quanto riguarda lo stato di salute organizzativa, intesa come attenzione allo sviluppo delle competenze e dell'organizzazione, l'amministrazione ha attivato un comitato delle pari opportunità il cui funzionamento sarà oggetto di un documento in fase di stesura.

In termini di gestione e miglioramento dei rapporti con gli stakeholder, ogni sei mesi viene prodotto un report dove sono presentati gli obiettivi raggiunti ed i costi associati.

L'Amministrazione sta, inoltre, identificando gli impatti che sistematicamente produce nell'ambiente sociale, economico e geografico di riferimento, definendo indicatori proxy di riferimento e esplicitando le relazioni inter-istituzionali che influenzano tali impatti. Nel PdP-PEG-PDO ci sono, infatti, una serie di indicatori di outcome che inizieranno ad essere misurati quest'anno. Non si sono esplicitate le relazioni inter-istituzionali che possono influenzare gli impatti.

In tema di benchmark, l'Unione ha identificato nelle altre unioni di comuni, gli enti con i quali privilegiare il confronto, soprattutto nel settore sociale. L'unione stessa rappresenta un laboratorio per il confronto tra i comuni che ne fanno parte.

3.2.1 Metodologie di misurazione e valutazione.

Il sistema definisce, attraverso il Piano della performance – PEG – PDO e mediante la selezione di opportuni indicatori, un livello di attuazione degli obiettivi strategici dell'amministrazione. Per ogni obiettivo strategico il sistema misura le risorse, i risultati e gli impatti che deriveranno dalla realizzazione dell'obiettivo strategico. Per alcuni servizi si misura solo l'efficienza, nella maggior parte anche l'efficacia. Per la customer satisfaction vale quanto espresso precedentemente.

Per i servizi erogati ai cittadini e alle imprese si vuole assicurare la massima trasparenza; presto sul sito verranno pubblicati gli obiettivi strategici e i progetti RPP (descritti in maniera sintetica, semplice e comprensibile) con gli obiettivi triennali e quelli annuali.

Per i servizi erogati da partecipate e/o in concessione l'Amministrazione rileva le condizioni di erogazione in termini di accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia, per asili nido ed ASP, ma per altri servizi in partecipazione e/o concessione si hanno dei limiti nei livelli di controllo possibili (ad esempio con Hera per rifiuti, gas, acqua).

La ragioneria si occupa di monitorare lo stato di salute finanziaria mediante indicatori di sintesi che si riferiscono all'equilibrio economico, alle entrate, alle spese, alla consistenza del patrimonio, al livello di indebitamento.

Il sistema misura lo stato di salute organizzativa mediante 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. La misurazione effettuata grazie al sistema si occupa anche della qualità delle relazioni con stakeholder (utenti, imprese, associazioni, aziende controllate, partner istituzionali) e soggetti coinvolti nei processi di erogazione di beni e servizi.

Il 2011 è il primo anno in cui il sistema di misurazione e valutazione della performance si occupa di outcome con orizzonte triennale. Per ogni servizio conferito dai comuni all'Unione viene effettuata un'analisi del contesto (negli studi di fattibilità e nei progetti che precedono il conferimento). Analisi simili sono effettuate ex-post per "validare" i risultati ottenuti dopo il conferimento. Non si analizzano le influenze delle dinamiche inter-istituzionali, ma si tiene conto dell'impatto che decisioni istituzionali esterne all'ente hanno sull'ente (per esempio, riduzione dei fondi da dedicare alla formazione).

In tema di benchmark, si sta impostando il confronto con altre unioni per estenderlo dal sociale all'istruzione ed alla polizia municipale. A breve sarà possibile produrre dei confronti mirati.

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

Il sistema di misurazione e valutazione della performance e la costruzione del ciclo di gestione della performance rappresentano una discontinuità con il passato, come pure il massiccio conferimento di servizi all'unione tra la seconda metà del 2010 e la prima metà del 2011. L'impostazione di tali servizi, la logica utilizzata per la definizione della performance richiesta a tali servizi e le modalità con cui tale performance è monitorata rappresentano una novità assoluta rispetto al passato.

Per gli obiettivi strategici, ma anche per decidere una semplificazione del processo di lavoro (come il controllo delle presenze da unificare) si svolgono valutazioni di fattibilità e simulazioni. Il sistema traduce in termini quantitativi gli obiettivi di gestione definiti e li collega al quadro di risorse definite dal sistema contabile; Quando sarà a regime l'applicativo dedicato, la procedura verrà fatta a livello informatico. Attualmente viene fatta in Excel in modo parziale.

Il quadro degli obiettivi è definito con indicatori relativi alle condizioni di contesto ambientale in cui si colloca l'attività dell'Amministrazione. Il livello di analisi del contesto è generale e viene approfondito negli studi di fattibilità più che nel PdP-PEG-PDO. Comunque i target associati a ciascun indicatore tengono conto delle condizioni del contesto, anche se non viene esplicitato direttamente il collegamento in un documento formale. Il sistema specifica, nel PdP-PEG-PDO, il legame logico esistente tra indicatori selezionati, obiettivi e target definiti.

Il sistema rileva periodicamente il valore assunto dagli indicatori selezionati, secondo le modalità definite in fase di programmazione. Nel passato la rilevazione veniva effettuata con cadenza quadrimestrale. Con il nuovo applicativo dedicato sarà possibile farla trimestralmente. Per alcuni tipi di dato l'alimentazione sarà continua e sarà quindi possibile avere un quadro della situazione aggiornato in qualsiasi momento. È importante sottolineare il grande lavoro di unificazione effettuato a livello codifica per integrare le informazioni periodiche. Adesso c'è un unico piano dei centri di costo (di spesa) per i 9 comuni. Ad ogni programma è connesso uno o più centri di spesa. Il sistema contabile di tutti i 9 comuni è stato ripensato nell'ottica del controllo di gestione e del ciclo di gestione della performance.

Il sistema rileva le interazioni tra indicatori ed evidenzia possibili cause dello scostamento rispetto ai valori obiettivo. Vengono effettuate due tipi di analisi degli scostamenti: (1) per fattori produttivi, attraverso dei focus per identificare le determinanti degli scostamenti. Questo tipo di analisi non viene fatta con continuità, ma per priorità stabilite annualmente; (2) per obiettivi del piano, attraverso un'analisi delle cause nella relazione sul grado di conseguimento degli obiettivi. I dati e gli indicatori del sistema sono impiegati in fase di valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi programmati ed sia gli indicatori sia i target sono impostati ex ante. È importante notare che nel PdP-PEG-PDO è inserito anche un valore di benchmark se è disponibile con citata la fonte ufficiale (es. standard regionale, etc.).

In merito all'aggiornamento del sistema stesso vi è un dichiarato obiettivo di sviluppo. L'intenzione è di creare non un sistema statico, bensì dinamico: accanto agli obiettivi-indicatori e target già codificati, di derivazione strategica e legati ad un miglioramento della performance, si vuole creare anche una batteria di indicatori per monitorare l'attività "più" ordinaria.

L'OIV, ha, come da normativa, la funzione di monitorare il funzionamento del sistema e di fornire indicazioni utili all'integrazione ed al miglioramento elaborando ogni anno una relazione in merito. Il

sistema è stato ideato, impostato ed elaborato completamente all'interno dell'ente, in modo condiviso con i membri dell'OIV.

I Consigli utilizzano il sistema ai fini della predisposizione e dell'esercizio delle funzioni di indirizzo e monitoraggio del Piano della Performance e/o della Relazione Previsionale e Programmatica; in passato si utilizzavano relazioni descrittive sui programmi e sui progetti nella RPP con pochi indicatori, adesso si utilizzeranno i relativi indicatori inseriti nel PdP-PEG-PDO.

I Sindaci, come da regolamento, adottano il sistema sulla base della proposta presentata dall'Organismo Indipendente di Valutazione. Le informazioni presenti nel sistema sono rese immediatamente disponibili alle Giunte che li impiegano, ma non è stata effettuata una verifica, per informare i propri processi decisionali.

Il Direttore Generale, promotore dell'iniziativa, assicura l'impiego e lo sviluppo del sistema in linea con le indicazioni fornite dall'Organismo Indipendente di Valutazione e sollecita comportamenti collaborativi da parte di tutta l'Amministrazione. Gli uffici di staff svolgono l'attività di alimentazione e manutenzione del sistema coordinati dal Direttore Generale, recepiscono 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.

I dirigenti e funzionari con posizione di responsabilità impiegano il sistema nell'ambito dei propri processi decisionali, entrano nel merito del sistema e del piano, negoziando obiettivi, indicatori e target, 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.

Gli stakeholder (utenti, imprese, associazioni, aziende controllate, partner istituzionali) ottengono accesso al sistema e possono su richiesta o per specifiche esigenze chiedere integrazioni o suggerire modifiche. In fase di elaborazione del piano strategico alcuni stakeholder hanno preteso l'introduzione di standard di servizio (ad esempio, per il SUAP), fornendo indicazioni significative nella costruzione del sistema. I sindacati entrano molto nel merito di alcuni indicatori a valenza sociale (misure anticrisi, servizi alla persona etc.).

3.2.3 *Le componenti del sistema.*

Nel sistema sono rilevati dati contabili finanziari articolati per natura delle poste contabili. Il controllo di gestione sarà gestito attraverso un software di business intelligence che opera in maniera integrata rispetto al sistema contabile (ricostruito, come sopra descritto, in un ottica di controllo direzionale e gestionale).

Nel sistema sono rilevati dati e procedure relativi alla gestione del personale (di tipo economico, finanziario e di attività - presenze, assenze, attribuzione a centro di responsabilità).

I dati contabili sono riclassificati in centri di costo e/o centri di responsabilità, coerenti alla struttura organizzativa (servizi generali, settori, servizi di linea). Le codifiche di obiettivi, programmi e progetti sono immediatamente associabili ad un settore, servizio o ufficio. Si ha una stretta integrazione tra programmazione e controllo, sistema contabile e organizzazione, nonché tra dati contabili finanziari e rilevazioni economico-patrimoniali. Il sistema rileva, inoltre, dati contabili per aree di impatto grazie al collegamento tra outcome ed impiego delle risorse (ciò non appena il software sarà pienamente operativo). Le analisi quantitative sono sia sistematiche sia "a focus" con controlli specifici che si metteranno in atto a breve (per esempio, un cruscotto dedicato alle performance relative al servizio asili nido). Vi è una piena integrazione di standard regionali, nazionali o internazionali di riferimento nella rilevazione delle risorse, delle attività e dei risultati dell'amministrazione; esiste, infatti, un apposito campo nell'anagrafica dell'indicatore nel PdP-PEG-PDO. I dati e le informazioni fornite dal sistema confluiscono poi sia nel Piano della performance che nella Relazione. Il sistema definisce una batteria di indicatori che trova uso in modo integrato nel Piano della Performance, nella RPP e nel PEG, fornendo la dimensione quantitativa degli obiettivi in essi contenuti.

Nel sistema non trovano impiego strumenti di gestione delle performance quali BSC, Performance Prism, CAF, etc. Si hanno solo esperienze di benchmarking. Il bilancio sociale, se fatto, è stato fatto dai singoli comuni dell'Unione a fine mandato e non rappresenta uno strumento gestionale bensì una rendicontazione di mandato.

Il Piano della Performance ricomponde in modo unitario il quadro delle priorità dell'Unione ed espone l'articolazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi e azioni, definendo per ciascuno di essi un set di indicatori di riferimento. All'obiettivo strategico è collegato un programma/progetto nella RPP con relativi obiettivi, indicatori di outcome e target. Il programma/progetto è declinato annualmente con il PEG in obiettivi ed indicatori più operativi e relativi target, azioni a supporto e risorse. Azioni ed obiettivi sono collegati a specifici centri di responsabilità che devono rendere conto della performance ottenuta. Inoltre, il sistema definisce, in capo a ciascuno degli indicatori espressi nel Piano della performance, una scheda anagrafica sottoposta a audit periodico; si tratta di una scheda anagrafica semplificata rispetto al modello indicato nella delibera Civit n. 89/2010, ma contiene tutte le indicazioni significative per il PdP dell'Unione.

3.2.4 Il livello di informatizzazione del sistema.

Le informazioni relative agli obiettivi assegnati e al livello di raggiungimento degli stessi nonché alle performance dell'Amministrazione sono diffuse all'interno dell'organizzazione mediante una intranet, attraverso SMART, il software di Business Intelligence che mette a disposizione le informazioni a diversi profili di utenza. SMART è un software per il controllo direzionale integrato con i sistemi gestionali relativi alle diverse attività e servizi. L'intranet è organizzata in aree di condivisione differenziata (dirigenti, P.O., consiglieri, presidente, etc.) dove sono contenuti progetti e report (ad esempio: asili nido, urbanistica, trasporti). Alcuni report sono visibili solo internamente, altri sono a disposizione di tutti. Si sta decidendo in questi giorni il sistema di accesso. SMART alimenta in automatico queste sezioni intranet.

SMART è collegato ai sistemi contabili dei singoli comuni. Si è proceduto ad una unificazione delle codifiche ed a una integrazione tra i processi di programmazione e quelli contabili. La gestione del personale, al momento, è indipendente, ma in un prossimo futuro sarà integrata.

La valutazione è gestita internamente da SMART: a tutti i capiservizio si chiede di gestire gli stati di avanzamento dei progetti e dell'impegnato sullo stanziato. Lo stesso dicasi per l'aggiornamento degli indicatori utilizzati per il monitoraggio degli obiettivi. SMART alimenta anche sezioni del sito dell'Unione in modo da rendere trasparente l'azione amministrativa.

Attualmente sul sito sono disponibili per ogni capo servizio le schede dei tre principali obiettivi che deve raggiungere. Nella Figura 1 una delle tre schede obiettivo del responsabile dell'ufficio Anziani e disabili

Obiettivo Piano strategico	Obiettivo triennale (PROGRAMMA)	PROGETTO RPP	Indicatori Outcome	Obiettivo annuale (2011) PEG/PDO	indicatori di output
Elevare complessivamente e qualificare la rete dei servizi di supporto sociale e socioassistenziale estendendo le punte di eccellenza in tutto il territorio dell'Unione; Sostenere e aumentare i servizi rivolti all'educazione, formazione e fruizione della cultura per famiglie e studenti, ampliando l'offerta dei servizi educativi di competenza degli Enti Locali, dedicando inoltre un'attenzione particolare alle politiche per i giovani;	PROGRAMMA 03 - AREA WELFARE	Progetto 03/01: Sostegno e Solidarietà Progetto 03/02: Infanzia e Istruzione	Progetto 03/02/1: Coordinamento Pedagogico: *percentuale superiore al 90% di famiglie soddisfatte delle modalità di relazione nel rapporto con i bambini, rilevato a seguito di indagine D26 riduzione del 5% dei casi di famiglie che richiedono consulenza individuale	Progetto 03/01 1) Aumentare e qualificare gli interventi di sostegno al domicilio sia nell'area della non autosufficienza che famiglia e minori a parità di risorse assegnate attraverso l'utilizzo di procedure semplificate e nuovi strumenti di valutazione 2) avviare azioni di proattività in integrazione con i servizi sanitari 3) potenziare i progetti in integrazione con il volontariato e il privato sociale	03/01/01 a) mantenimento degli standard di persa in carico raggiunti - b) riduzione della percentuale di interventi residenziali su tot. minori assistiti 03/01/02 a) n° anziani monitorati nella mappa del rischio - b) n° utenti coinvolti nel progetto telefonia sociale e ondate di calore - c) n° minori disabili presi in carico con procedura integrata neuropsichiatria/servizio sociale su totale 18enni disabili presi in carico 03/01/03 a) incremento n° incontri di programmazione integrata - b) incremento n° progetti condivisi

Figura 1: Esempio di scheda obiettivo di capo servizio

L'investimento per raggiungere questi livelli di integrazione è stato consistente, ma è destinato a ripagarsi nel tempo grazie ai benefici introdotti e a una ottimizzazione delle risorse impegnate per l'aggiornamento.

3.2.5 Il livello di trasparenza del sistema.

L'Unione rende disponibili sul proprio sito informazioni sull'assetto istituzionale (organi di governo), sull'assetto amministrativo (l'organigramma della struttura amministrativa dell'Unione), CV di dirigenti, segretari comunali e PO, retribuzioni di dirigenti e segretari comunali. Attualmente i cittadini e gli altri stakeholder non possono accedere in modo attivo al sito web dell'Unione e rendere pubblici i propri pareri in relazione alle attività ed ai servizi ottenuti postandoli sul sito, così come non hanno la possibilità di accedere direttamente al sistema di misurazione e valutazione della performance, ottenendo informazioni ulteriori e di approfondimento rispetto a quelle contenute nel Piano della performance. Ciò sarà possibile in un prossimo futuro quando il software di controllo direzionale alimenterà anche il sito, rendendo accessibili anche i dati in merito agli standard di servizio. Intanto, l'amministrazione ha attivo un servizio di informazione su richiesta, mediante linea telefonica ed e-mail, accessibile anche dal sito.

Solo per alcuni servizi è presente a sistema l'integrazione con giudizi di benchmark nei confronti di altre amministrazioni.

L'Unione, che fa parte del QClub (coordinato dal Dipartimento della funzione pubblica), riassume le informazioni prodotte dal sistema contabile in modo da rendere chiara la correlazione fra spese sostenute e risultati prodotti; inoltre, ha intenzione di comunicare sul sito il livello di risorse impiegato nelle proprie attività e la composizione delle entrate, chiarendone l'origine e la discrezionalità.

3.3 GLI INDICATORI

In questo paragrafo si commentano gli indicatori in uso nell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, 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.

L'Unione possiede attualmente uno specifico sistema di misurazione per le seguenti aree strategiche: servizi socio-sanitari e casa; istruzione e servizi educativi; giovani; cultura e turismo; ambiente e servizi a rete; territorio e urbanistica; edilizia; SUAP e sviluppo economico; lavori pubblici; sicurezza; mobilità; anagrafe e stato civile; patrimonio e bilancio; tributi; organizzazione e personale; innovazione, sviluppo informativo e tecnologico; archivi (da unificare); Governance (tramite indicatori su elaborazione di politiche pubbliche). Le informazioni circa queste aree sono reperibili tramite Piano della performance-PEG-PDO, referto del controllo di gestione e report specifici. Non c'è attivo alcun sistema di rilevazione nell'area sport.

L'Unione possiede un sistema di misurazione *ad hoc* per i seguenti servizi: servizi per l'infanzia ed i minori; assistenza anziani; manutenzione edifici (di qualsiasi tipologia, scolastici inclusi); asilo nido; assistenza disabili; edilizia residenziale pubblica; scuola materna; insegnanti di sostegno; vigilanza; manutenzione strade comunali; biblioteche civiche; contributi economici; manifestazioni culturali; illuminazione strade comunali; teatro comunale; educazione stradale nelle scuole; carta d'identità; riscossione tassa sui rifiuti (TARSU). Alcuni sistemi sono specifici dei singoli comuni (manutenzione strade, biblioteche civiche). Per i servizi in concessione, al momento, non è attivo alcun sistema di monitoraggio.

L'Unione possiede un sistema di misurazione *ad hoc* per i seguenti impatti: situazione economica; servizi e ambiente; popolazione e welfare, servizi educativi e turismo. Sono esclusi dalla rilevazione: ordine pubblico e cultura e tempo libero. I dati saranno rilevati per la prima volta nell'anno corrente.

3.3.2 Anagrafica, contesto e fattori di complessità.

L'analisi di seguito proposta si è posta come obiettivo andare a verificare la disponibilità attuale, all'interno del sistema di misurazione e valutazione della performance dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, di una selezione di indicatori riferibili all'Amministrazione stessa e ad alcune condizioni di contesto (ordine pubblico, popolazione, ambiente e servizi, situazione economica, area mercato e lavoro, area tempo libero).

3.3.3 Gli impatti.

Gli indicatori di outcome sono in corso di definizione. Non sono disponibili indicatori di impatto per il 2010.

3.3.4 I servizi comunali offerti.

L'unico servizio di cui è stato approfondito il discorso sul monitoraggio è quello degli asili nido. Per questo servizio mi è stato fornito un report dettagliato relativo alla gestione ed al monitoraggio che al momento è scomposto per i singoli comuni. Per quanto riguarda gli altri servizi, non c'è stata possibilità di approfondimento. Il che non vuol dire che non vengano monitorati, ma semplicemente che le informazioni non sono state rese disponibili per mancanza di tempo.

Asili nido. Il servizio di asilo nido è gestito secondo tre modalità differenti: gestione diretta con dipendenti comunali, gestione in affido (proprietà della struttura, appalto per la gestione) e gestione in convenzione (convenzione privato comune con il rispetto di certi standard qualitativi). Gli indicatori utilizzati per il monitoraggio sono illustrati nel documento "Analisi del servizio nidi unione Bassa Romagna", articolato su dati generali del servizio, livello di esternalizzazione dell'attività, e principali indicatori di efficacia ed efficienza, non ché di economicità. Inoltre, ulteriori informazioni sono reperibili tramite il referto del controllo di gestione. Il servizio sembra ben presidiato ed adeguatamente monitorato.

Assistenza domiciliare. Il servizio di assistenza domiciliare viene gestito a livello di Unione. Gli indicatori utilizzati per il monitoraggio sono illustrati nel documento "Servizi Sociali – scheda dati attività 2010". Il servizio è presidiato e il monitoraggio è operato all'interno del servizio.

Vigilanza. Attualmente esistono tre corpi di Polizia Municipale. Ciascuno copre tre comuni. In un prossimo futuro si uniranno in un unico corpo che segue tutti i comuni dell'Unione. Gli indicatori utilizzati per il monitoraggio e riportati nella checklist sono illustrati nel documento "Progetto unificazione corpo polizia municipale". Il servizio sembra ben presidiato. Per quanto riguarda il monitoraggio, questo sarà ulteriormente potenziato quando si avrà il corpo unico di Polizia Municipale per tutta l'Unione

Carta di identità. Il servizio di emissione e rinnovo della carta d'identità è gestito direttamente e prevede l'emissione modello cartaceo, il rilascio a vista al richiedente. Il servizio complessivo sembra ben presidiato ed adeguatamente monitorato. La carta di identità è uno dei tanti prodotti dell'anagrafe.

Riscossione TARSU. La gestione del servizio di riscossione della TARSU è completamente esternalizzata ad HERA e svolta in regime di privativa. La TARSU è stata sostituita dalla TIA (calcolata e riscossa da HERA). Non si hanno dati in merito. Il controllo viene demandato all'A.A.T.O.

3.3.5 Lo stato di salute dell'Ente Comunale

Un fattore critico nell'analisi della capacità del sistema di misurazione dell'Unione di supportare la valutazione dello stato di salute è legata al fatto che l'Unione si trova attualmente in fase di conferimento di una dose massiccia di servizi da parte dei comuni aderenti e convenzionati. Questo significa che i dati relativi alla gestione passata di tali servizi non sono in possesso dell'unione bensì dei singoli comuni e quindi non sono di immediata disponibilità.

Per quanto concerne la rilevazione da parte del SMVP di indicatori utili a misurare lo stato di salute dell'amministrazione è possibile affermare che L'Unione dei Comuni della Bassa Romagna 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 proprie relazioni.

4. LESSONS LEARNED E PUNTI DI FORZA DEL PERCORSO REALIZZATO

4.1 STRUMENTI, METODOLOGIE E COMPETENZE

I punti di forza emersi dall'analisi dell'esperienza dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna sono riconducibili ai seguenti aspetti.

Volontà di perseguimento. L'esperienza dell'Unione mette in luce un forte coinvolgimento emotivo, proprio di chi ci crede, si impegna e si mette in gioco per portare avanti il cambiamento. Questo è un ingrediente fondamentale poiché l'Unione raggruppa 9 comuni diversi ognuno con le sue esigenze, bisogni e politiche che devono essere portati ad una sintesi dall'amministrazione centrale dell'Unione. La concomitanza dell'applicazione della riforma e del conferimento di nuovi servizi all'Unione rende questo compito ancora più sfidante. Non basta essere in possesso di "technicalities" è necessario avere visione, capacità progettuale, determinazione e capacità di negoziazione non indifferenti.

Presenza di un piano strategico di riferimento per tutte le iniziative. L'elaborazione di un piano strategico condiviso è stata una mossa importante che forza tutte i singoli comuni, nel rispetto della loro autonomia, ad avere una serie di obiettivi comuni ed intenti allineati. Validando qualsiasi cosa attraverso il rispetto o meno degli intenti esposti nel piano strategico consente di superare le spinte e le sollecitazioni al disallineamento.

Approccio partecipativo. L'unione ha puntato moltissimo su un approccio partecipativo, più faticoso all'inizio, ma che può dare frutti positivi nel medio e lungo termine

Impostazione data al sistema di misurazione e valutazione della performance, con un significativo collegamento tra outcome, obiettivi operativi ed impiego delle risorse. Altro fattore positivo è come è stata pensata e strutturata la catena logica che lega gli outcome agli obiettivi gestionali ed all'impiego delle risorse e come siano state, di conseguenza, assegnate le responsabilità dei risultati

Applicativo software per il controllo direzionale. Investire per dotarsi di uno software di business intelligence in grado di supportare adeguatamente il controllo direzionale, si è rivelata nel caso dell'Unione una scelta vincente che permette di avere un controllo centralizzato e nel contempo un accesso distribuito delle informazioni e la massima trasparenza nel dar conto dei risultati, delle azioni e dell'impiego delle risorse

Impostazione del Piano della performance come collante tra piano strategico, RPP, PEG e PDO. E' importante che la transizione sia il più possibile guidata. Gli strumenti già in essere non devono essere traumaticamente sostituiti da strumenti nuovi dove la necessità non sia esplicita. Il piano della performance è stato pensato come strumento di raccordo per la realizzazione del ciclo di gestione della performance piuttosto che come nuovo documento da introdurre nella pianificazione e programmazione, magari in sostituzione, o peggio in duplicazione, di altri.

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

Punto di forza del processo di sviluppo del sistema di misurazione e valutazione della performance, nonché del piano della performance è senz'altro l'approccio partecipativo adottato. Essendo l'Unione dei comuni

della Bassa Romagna composta di nove comuni con percorsi diversi, maggioranze diverse e diversi sistemi informativi, quello partecipativo è stato un approccio obbligato per fare in modo che tutti i comuni condividessero, non soltanto il percorso da fare, ma anche i progressi ottenuti, tappa dopo tappa.

Il motore del cambiamento è stato il Direttore Generale ed il Presidente dell'Unione che hanno fortemente voluto, non solo che l'unione evolvesse con un conferimento sempre più ampio di servizi dai singoli comuni, ma anche che questa evoluzione fosse sviluppata nel solco tracciato dalla riforma: servizi conferiti dai comuni all'unione e riorganizzati seguendo le indicazioni del decreto 150/2009 per quanto riguarda il ciclo di gestione della performance.

In questo caso le competenze del Direttore Generale e la sensibilità del presidente sono state la combinazione vincente che ha permesso di ottenere i risultati desiderati. In particolare sottolineerei l'ampia delega conferita al direttore generale per la riorganizzazione amministrativa dei servizi e l'introduzione del ciclo della performance. Segno di grande fiducia.

Anche nel caso dell'Unione alcuni dirigenti hanno aderito entusiasticamente al progetto ed altri meno.

Per quanto riguarda l'OIV, quest'organo è stato nominato conseguentemente agli intenti che si desiderava perseguire: persone esterne competenti che hanno aderito al percorso tracciato dal DG e collaborato a portarlo avanti. Il disegno complessivo del sistema di misurazione e del ciclo di gestione della performance è stato elaborato dal DG e dai suoi più stretti collaboratori e fatto proprio dall'OIV.

Il supporto fornito dall'implementazione di un sistema informativo adeguato è stato fondamentale: sia per quanto riguarda il conferimento, sia per quanto riguarda il ciclo della performance sia per quanto riguarda il coordinamento tra i vari comuni e l'omogeneità dei dati trattati, con l'unificazione delle codifiche e l'omogeneità degli indicatori da utilizzare.