



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 Verona

Report di analisi del sistema di
misurazione della performance
organizzativa

Aprile 2011

Progetto PON – GAS “Valutazione delle Performance”

Sommario

1.	INTRODUZIONE. IL COMUNE DI VERONA.....	7
2.	INNOVAZIONI NEI SISTEMI DI MISURAZIONE REALIZZATO NEGLI ULTIMI ANNI.....	10
2.1.	I sistemi informativi.....	12
2.2.	IL sistema di misurazione e valutazione della performance individuale.....	13
3.	REVIEW DEL SISTEMA DI MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA.....	16
3.1.	Le condizioni abilitanti.....	16
3.3.1.	Le responsabilità e la governance	16
3.3.2.	Il sistema di controllo e programmazione.....	16
3.3.3.	La gestione delle risorse umane e il capitale organizzativo	18
3.2.	Il sistema di misurazione	19
3.3.1.	Gli ambiti di misurazione e valutazione.....	19
3.3.2.	Metodologie di misurazione e valutazione.	19
3.3.3.	Il processo, i soggetti e le responsabilità del sistema.....	20
3.3.4.	Le componenti del sistema.....	20
3.3.5.	Il livello di informatizzazione del sistema.....	20
3.3.6.	Il livello di trasparenza del sistema.....	21
3.3.	Gli indicatori	22
3.3.1.	Estensione della misurazione.	22
3.3.2.	Anagrafica, contesto e fattori di complessità.....	23
3.3.3.	Gli impatti.	23
3.3.4.	I servizi comunali offerti.	24
3.3.5.	Lo stato di salute dell’Ente Comunale	25
4.	LESSONS LEARNED E PUNTI DI FORZA DEL PERCORSO REALIZZATO	26
4.1.	Strumenti, metodologie e competenze.....	26
4.2.	Processo di sviluppo del sistema di misurazione e valutazione della performance	26

1. INTRODUZIONE. IL COMUNE DI VERONA

Verona è un Comune veneto con più di 250.000 abitanti ed è capoluogo dell'omonima provincia. Florido centro economico del Nord-Est e importante centro culturale, è, a partire dagli anni '90, meta di flussi migratori che, secondo i dati ISTAT, hanno portato gli stranieri residenti nel Comune a superare il 13% della popolazione complessiva residente. La maggior parte dei non italiani residenti provengono dall'Est europeo e dall'Africa.

Fino al 1993 il Comune è stato amministrato, senza soluzione di continuità, da giunte centriste e da sindaci eletti nel partito della Democrazia Cristiana. Nel 1993 il Comune viene commissariato fino alle nuove elezioni, che si sono tenute nell'anno successivo. Dopo il periodo del commissariamento, per due mandati consecutivi, è sindaco Michela Sironi Mariotti che viene eletta nelle liste del Popolo Della Libertà. Alle elezioni successive, a causa di divergenze nell'ambito della maggioranza, viene sostituita dal candidato dell'Ulivo Paolo Zanotto.

Con le ultime elezioni del 2007 è stato eletto Sindaco, con il 60,75% dei voti, Flavio Tosi, candidato della Lega Nord, in coalizione con la Casa Delle Libertà..

Attualmente la Giunta Comunale è composta da tredici Assessori più il Sindaco che la presiede e fra i tredici assessori è presente una sola donna. L'età media degli Assessori è di circa trent'anni.

L'organizzazione del Comune di Verona, modellata su criteri gerarchico-funzionali, comprende, oltre alla Segreteria Generale e alla Direzione Generale, l'Area Cultura, l'Area Gestione del Territorio, l'Area Lavori Pubblici, l'Area Risorse Economiche, l'Area Risorse Umane, l'Area Servizi sociali. Queste strutture costituiscono raggruppamenti omogenei di servizi, attività, funzioni, processi di lavoro e prodotti; al loro interno le unità organizzative sono articolate in: coordinamenti, settori, servizi, unità, unità di progetto.

Le modalità di funzionamento comportano una forte delega alle Aree nella pianificazione operativa e anche nella scelta degli obiettivi e degli indicatori. Il DG opera come coordinatore-supervisore delle scelte autonome dei Direttori di Area, nell'ambito degli indirizzi di medio-lungo termine. Tuttavia le opzioni di maggiore impatto sono assunte dal vertice politico dell'Amministrazione. Il controllo è affidato all'unità che si occupa del controllo di gestione, in staff alla Direzione Generale. La Figura 1 presenta l'attuale organigramma dell'Amministrazione comunale.

L'organico del Comune annovera circa 2400 dipendenti. Fra questi, ci sono sessanta dirigenti; l'età media dei dirigenti è di 51,6 anni e del personale complessivo (dirigenti e non) è di circa 47 anni. Le donne dirigenti sono soltanto il 32,2% del totale, mentre rappresentano il 71,4% dei dipendenti. I tassi di turnover in entrata ed in uscita sono, rispettivamente, del 7,51% e del 9,4%.

La forma e le modalità di funzionamento della macchina amministrativa sono state determinate, grazie ad una prassi consolidata nel tempo, dal Segretario Generale a cui è stata affidata la governance del sistema amministrativo. Con le due ultime Amministrazioni si è scelto di affidare la gestione ad un Direttore Generale e non più al Segretario Generale, mantenendo uno stretto coordinamento fra i due ruoli. Il Direttore Generale presiede il Comitato di direzione, che si riunisce ogni quindici giorni.

Il ruolo di Direttore Generale è oggi ricoperto dal Dott. Renato Piccoli; il ruolo di Segretario Generale non è attualmente ricoperto a causa del pensionamento del precedente Segretario Generale; questa figura è sostituita dal Vice Segretario Generale Avv. Giuseppe Baratta.

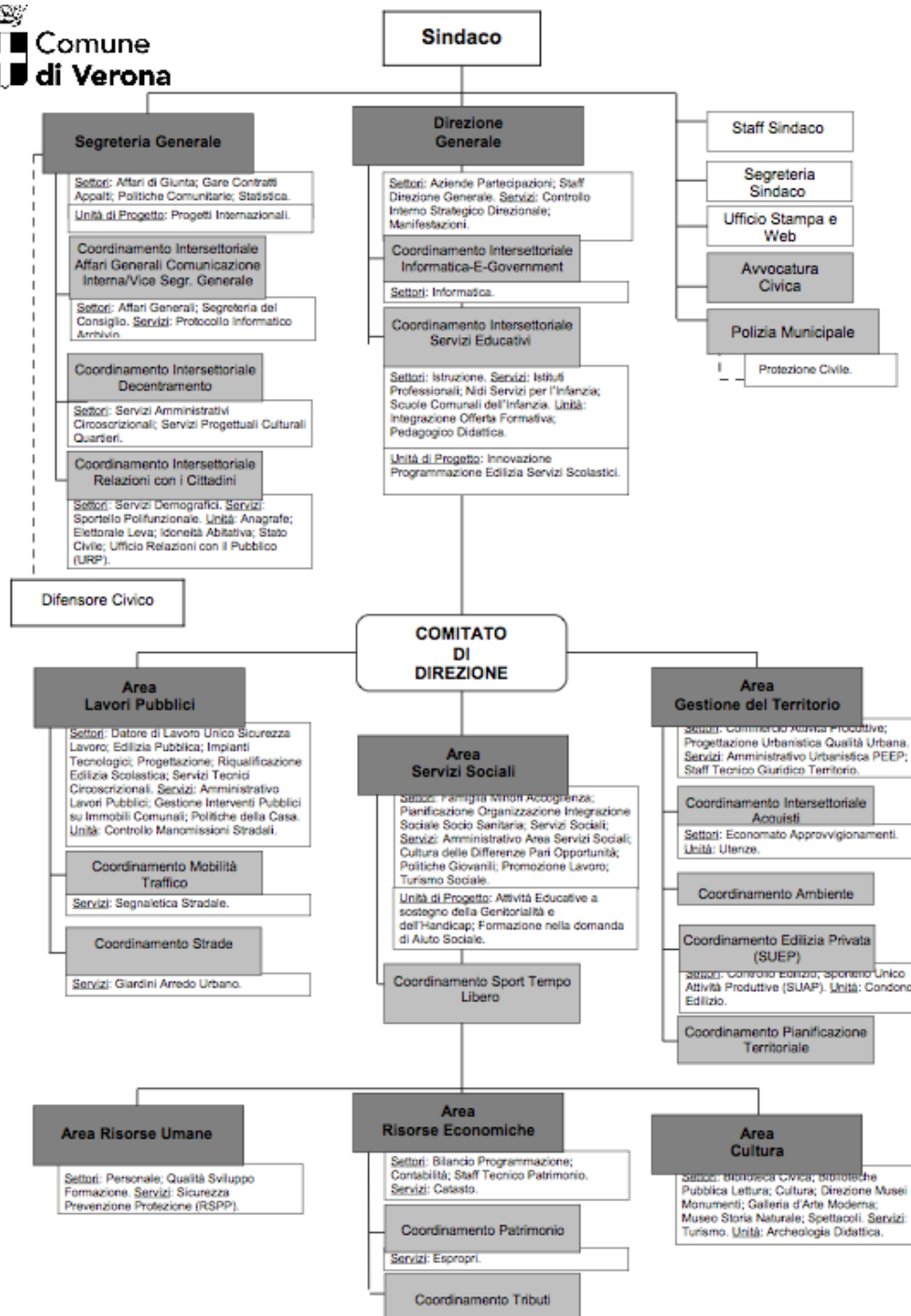


Figura 1: Organigramma dell'Amministrazione del Comune di Verona

Al Comitato di direzione, presieduto dal Direttore Generale, afferiscono i Responsabili delle sei Aree. Alle riunioni del comitato partecipa anche il Vice Segretario Generale in sostituzione del Segretario Generale.

Le consultazioni dei portatori di interessi non è prassi consolidata. Avviene su base occasionale ed è devoluta di fatto al Sindaco e agli amministratori che mantengono uno stretto rapporto con l'opinione pubblica.

Per quanto riguarda il periodo di riferimento per la pianificazione, questa è fatta su scala annuale e si articola nella Relazione Previsionale e Programmatica, che viene redatta ogni anno, e, per mantenere coerenza attraverso i vari anni, su un documento che contiene le Linee Programmatiche dell'Amministrazione (dal 2007 al 2012).

I processi di valutazione si sono concentrati sulla valutazione individuale dei dirigenti e di tutto il personale. Nell'ultima versione il sistema di valutazione individuale ha anticipato alcuni aspetti della riforma, tra i quali la valutazione estesa a tutto il personale e le fasce di merito. Lo statuto comunale è stato rivisto e modificato più volte fino all'ultima modifica del 28 dicembre 2010 riguardante il ciclo della performance.

2. INNOVAZIONI NEI SISTEMI DI MISURAZIONE REALIZZATO NEGLI ULTIMI ANNI

I percorsi di innovazione del Comune di Verona hanno toccato principalmente l'uso delle tecnologie ICT e, come abbiamo già ricordato, la valutazione individuale. In particolare, il Sistema informativo territoriale è stato premiato con menzione d'onore dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito del progetto "Premiamo i risultati". L'Amministrazione precedente aveva dedicato molta attenzione al tema della pianificazione strategica. Il documento di pianificazione, raccolto nel volume "Verona 2020" non è stato adottato dall'attuale Amministrazione.

Per la definizione e la gestione del ciclo della performance la Delibera di giunta del 28/12/2010 sull'applicazione del D. lgs. 150/2009 ha modificato il Regolamento di organizzazione assegnando al Nucleo di valutazione le funzioni di Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) e definendo le caratteristiche operative e le responsabilità relative al Ciclo e al Piano della performance. Tali innovazioni sono oggi ancora sulla carta, mentre sono operanti, con il coordinamento del Direttore generale, quattro gruppi di lavoro per l'attuazione delle nuove disposizioni, costituiti con la Determinazione dirigenziale n. 2869 del 9-6-2010. Tali organismi avrebbero dovuto predisporre una relazione conclusiva della loro attività entro il novembre 2010, ma ciò non è ancora stato fatto, per la complessità del compito, considerando che l'applicazione della riforma non sembra rientrare tra le priorità dell'Amministrazione.

Da parte dei gruppi di lavoro citati sono in fase avanzata di preparazione:

- un manuale denominato "Piano della Performance" che è atteso nella sua versione definitiva per maggio 2011. Il documento include la componente metodologica (il Sistema di Misurazione e Valutazione). La metodologia presentata prevede l'integrazione e l'aggiornamento delle pratiche e delle procedure di misurazione e controllo attualmente in uso (Programma di mandato, RPP, PEG, Conto consuntivo ecc.)
- un Piano triennale per la trasparenza e l'integrità
- un regolamento per la definizione della Carta dei servizi e le valutazioni di customer satisfaction.

Una bozza del manuale in data 28 febbraio 2011 è stata resa disponibile. Si tratta in realtà, come abbiamo detto, del Sistema di Misurazione e Valutazione, che però non include i criteri per la valutazione della performance individuale (trattata separatamente), né tratta la valutazione della performance organizzativa (assente). Il manuale si articola nei seguenti paragrafi:

- Programma di Mandato;
- La Relazione Previsionale e Programmatica;
- I programmi della Relazione Previsionale Programmatica;
- Il Piano Esecutivo di Gestione (PEG);
- Il Piano Dettagliato degli Obiettivi (PDO);
- Gli obiettivi;
- Indicatori;
- Ciclo della Performance;

- Il processo di pianificazione, programmazione, monitoraggio, controllo, rendicontazione e reporting del Comune di Verona;
- Sistema informativo.

Il manuale definisce il raccordo tra i diversi documenti di programmazione dell'Ente, come "Albero della performance", rappresentato nella Figura 2. Il metodo illustrato consente un'effettiva rappresentazione di tutte le attività dell'Ente e delle relazioni che intercorrono con la strategia, i risultati e le risorse finanziarie, umane e tecniche. Esso fornisce accurate istruzioni per la compilazione degli obiettivi e sulle procedure di definizione, rendicontazione, monitoraggio e controllo.

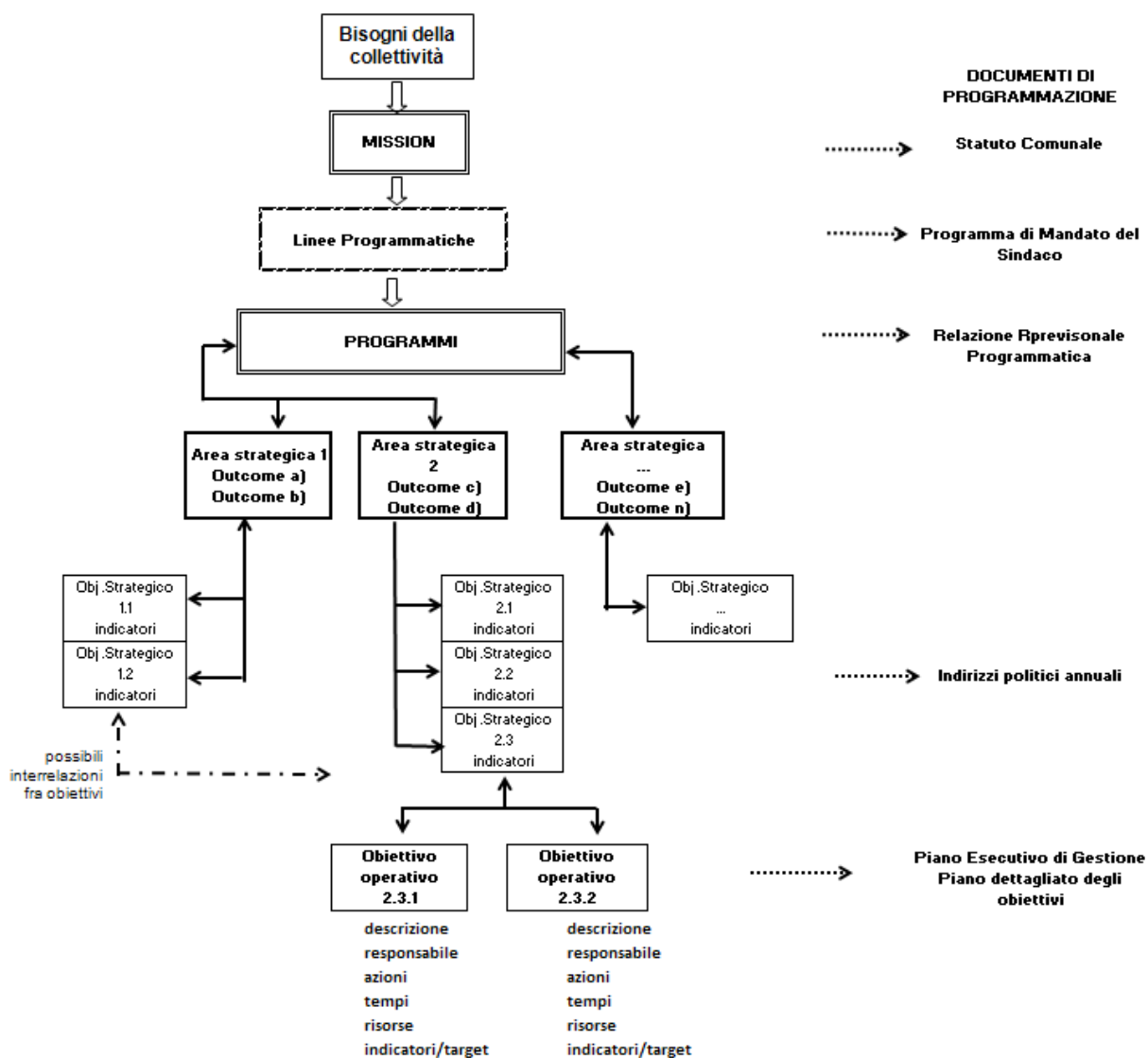


Figura 2: l'albero della performance

2.1. I SISTEMI INFORMATIVI

La gestione dei sistemi informativi e delle telecomunicazioni del Comune di Verona è affidata al Coordinamento Intersettoriale Informatica e-Government, di staff alla Direzione Generale. L'unità, che ha la gestione diretta sia degli impianti hardware che dei sistemi informativi, è coordinata da un dirigente con buone esperienze maturate nel settore informatico, e ha un organico di circa 20 persone.

Di particolare rilievo è l'esteso impiego delle tecnologie ICT nelle attività di comunicazione, misurazione e controllo. Particolarmente interessanti sono l'estensione della rete wi-fi a basso costo che copre buona parte del territorio comunale, sfruttando la rete dei semafori e dei sistemi di telesorveglianza, la disponibilità di una datawarehouse che integra tutti i database comunali e il SIT integrato con la cartografia e le immagini da rilevazione aerea e satellitare del territorio. Va inoltre osservato che il Comune gestisce direttamente una *server farm* gestita che è in corso di trasformazione al fine di renderla un "green data center" caratterizzato da bassi consumi e ridotto impatto ambientale.

Il sistema di misurazione e valutazione si avvale di una piattaforma web che consente l'accesso e la gestione integrata di tutte le informazioni e delle procedure da parte di tutti i soggetti interessati (dal livello politico al livello operativo). Tale piattaforma gestisce il PEG e anche la valutazione individuale.

Il sistema complessivo ha avuto un'attuazione incrementale e non si basa su una piattaforma integrata. La scelta fatta è stata quella di integrare ex post le applicazioni esistenti al livello dell'interfaccia con il browser e al livello dei dati con un sistema di *datawarehousing*. La scelta di *informatica leggera* ha consentito di contenere gli investimenti a vantaggio di una più estesa e personalizzata copertura applicativa.

2.2. IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE

Il sistema di valutazione individuale descritto nel documento “Disciplina per la misurazione della performance e la valutazione del personale” è in uso già dal 2010 per la valutazione di tutto il personale con riferimento ai risultati del 2009. Il sistema anticipa alcuni aspetti della riforma, tra i quali vanno ricordati: la valutazione dei risultati gestionali e dei comportamenti organizzativi, l'estensione della valutazione a tutto il personale, la “pesatura” delle posizioni ai fini della determinazione della retribuzione di posizione e l'individuazione di tre fasce di merito. Tra queste ultime la prima riceve la maggiore quota di risorse premiali disponibili, ma anche la terza non è esclusa dalla disponibilità di risorse, sia pure in entità inferiori rispetto alle altre. Il sistema è stato contrattato con le organizzazioni sindacali che l'hanno accettato, negoziando per il personale alcuni benefici nelle progressioni di carriera. Le nuove norme previste dal D. lgs 150/2009, gli obblighi del patto di stabilità e la recente intesa governo-sindacati del 4 febbraio 2011, hanno però messo in stallo l'attuale sistema di premialità collegata alla valutazione.

Il documento che descrive il sistema è redatto con grande accuratezza e chiarezza. Esso illustra l'articolazione del processo di valutazione, le finalità generali e le logiche di fondo che hanno reso necessaria la sua creazione. La disciplina illustrata permette a tutti i soggetti valutati di trovarsi a loro agio durante tutta la fase di valutazione e a tutti i valutatori, di avere una “road-map” da seguire durante lo svolgimento della loro attività. Il documento permette, inoltre, di ridurre la soggettività delle valutazioni, rendendo coerenti i criteri e i tempi di valutazione.

Gli assunti della valutazione all'interno del Comune di Verona vertono sull'idea che una valutazione oggettiva sia un diritto, ed allo stesso tempo un dovere, sia dell'organizzazione che del lavoratore; che sia indispensabile per un corretto rapporto di prestazioni; che i comportamenti di una persona e le caratteristiche organizzative di un ruolo possano essere descritti con criteri stabiliti e standardizzati e che sia possibile confrontare fra di loro diversi soggetti e diversi ruoli in modo da dare luogo a distribuzioni di valore che diventano misura in rapporto agli standard di riferimento. Come si può intendere da questi assunti, l'Amministrazione Comunale si pone, nei confronti della valutazione della performance individuale, in un'ottica deterministica e prova a ricondurre tutti gli accadimenti lavorativi dell'amministrazione ad un sistema razionale.

Le finalità del sistema di valutazione, per il Comune, sono di: migliorare le performance, censire il potenziale umano, valorizzare le risorse umane, gestire le politiche retributive, favorire il merito, aggiornare i ruoli organizzativi, orientare i comportamenti, favorire i processi di cambiamento e collegare i sistemi di gestione del personale con i sistemi di programmazione e controllo; in altre parole, *“si vuole fornire una ponderata e sistematica valutazione delle prestazioni di quanti operano nell'ente in modo che risponda ai requisiti di equità e di utilità”*.

Al fine di supportare un sistema di remunerazione di merito, a scapito di un sistema di remunerazione di posizione, il primo passaggio effettuato dall'amministrazione è stato quello di prevedere un “doppio binario” all'interno del sistema di Valutazione. Da una parte vengono valutati i ruoli organizzativi indipendentemente dalle persone che li ricoprono (job evaluation) e dall'altra parte si valutano le competenze e/o i comportamenti organizzativi delle persone. Il Comune di Verona riconosce che questa metodologia non può, però, essere applicata in maniera uniforme definendo allo scopo tre diverse metodologie di valutazione (per la Dirigenza, per le Posizioni Organizzative/Alte professionalità, per i Dipendenti titolare di Contratto Regioni e Autonomie Locali).

Il modello di valutazione della dirigenza è un focalizzato sull'analisi dei risultati conseguiti, opportunamente pesati, e sull'apprezzamento dei comportamenti organizzativi messi in atto per raggiungere gli obiettivi. Per la dirigenza, come anche tutti gli altri sistemi di valutazione, è previsto un colloquio di valutazione per permettere il confronto fra valutati e valutatori. Tale colloquio viene però svolto occasionalmente.

La valutazione dei risultati si basa sulla selezione annuale di alcuni obiettivi di mantenimento, sviluppo ed innovazione che possono riguardare attività straordinarie e ordinarie. Ogni obiettivo deve essere misurabile con appropriati indicatori, raggiungibile e temporizzabile. Gli obiettivi sono inseriti nella scheda "Prestazioni Dirigenziali" che riporta: l'elenco degli obiettivi espressi nel PEG e assegnati all'unità di riferimento; i rispettivi indicatori di risultato ed il peso di ciascun obiettivo espresso in percentuale all'interno dell'insieme degli obiettivi annuali del dirigente.

I principi che guidano la valutazione dei comportamenti attengono alla sfera della coerenza aziendale, all'intelligenza emotiva, alle competenze manageriali ed alla coerenza con l'orientamento al cliente della cultura aziendale. Nella pratica della valutazione, i comportamenti-obiettivo vengono disaggregati in 5 fattori che rendono più agevole la contestualizzazione e comprensione dell'obiettivo.

Le due componenti del sistema di valutazione (la valutazione dei risultati e dei comportamenti) concorrono entrambe alla valutazione complessiva dei Dirigenti, anche se non in maniera equivalente e costante nel tempo. Il Nucleo di valutazione stabilisce, annualmente, il peso di ciascuna delle due componenti sul punteggio finale.

Per tutte le Posizioni Organizzative/Alte professionalità (di seguito PO/AP), il sistema di valutazione segue, per alcuni parti, quanto già descritto per i Dirigenti; tuttavia sono presenti alcune distinzioni più o meno rilevanti. Nella sezione dei comportamenti organizzativi, vengono osservate cinque dimensioni, su un totale di 12, considerate critiche per l'ente. Inoltre, per quanto riguarda la sezione degli obiettivi, all'inizio di ogni ciclo annuale della valutazione, ad ogni PO/AP vengono assegnati, dal proprio Dirigente, alcuni obiettivi (con relativi indicatori) selezionati direttamente dal PEG. Gli obiettivi sono scelti in base al grado di rilevanza strategica per tutto il Centro di Responsabilità a cui fa capo il Dirigente di riferimento.

La valutazione dei dipendenti (categorie A-D) ricalca, per molti aspetti, il sistema di valutazione individuato per le PO/AP, ma se ne differenzia in quanto se, da un lato, è sempre presente la valutazione degli obiettivi, dall'altro lato scompare la valutazione dei comportamenti organizzativi a favore della valutazione delle competenze. Le competenze sono definite come l'insieme delle conoscenze, capacità e qualità (osservabili all'interno della vita organizzativa quotidiana) che un dipendente manifesta nell'organizzazione e a cui deve attingere per raggiungere i risultati. Le competenze si collocano all'interno di quattro aree: Precisione e qualità, Adattamento operativo e specializzazione, Orientamento all'utenza e collaborazione, Propositività e organizzazione.

La procedura di valutazione prevede per PO/AP e dipendenti:

- Dopo l'approvazione annuale del PEG viene effettuata la prima compilazione con l'indicazione dei target da raggiungere;
- Un mese dopo l'avvio, si chiude la fase iniziale e devono essere comunicati a tutti i dipendenti e a tutti le PO/AP, gli obiettivi annuali;
- Dopo la metà di Novembre viene avviata la fase finale del processo di valutazione con la compilazione delle due sezioni;

- Entro il 31/12 ogni singola scheda viene sottoscritta in formato digitale.

Il processo si considera concluso, per le parte di valutazione, al 31/12 ma è previsto che entro il 31 maggio dell'anno successivo i valutati possano chiedere, per iscritto, chiarimenti al valutatore; in seguito alle osservazioni pervenute, il valutatore può anche procedere alla riapertura della scheda e alla modifica della stessa. Qualora il valutatore non sia disponibile a rivedere la scheda, è possibile avviare una procedura di conciliazione presso la Commissione permanente.

Il sistema premiale, collegato al sistema di valutazione della performance individuale, è configurato sul riconoscimento contemporaneo della performance organizzativa e della performance individuale. A ciascun responsabile di struttura è affidato uno specifico budget di salario accessorio destinato a questo scopo. Tale budget è definito annualmente in base alla rilevanza strategica che il Comune riconosce alla struttura organizzativa e alla sua tipologia (in termini quali-quantitativi delle risorse umane).

Le risorse finanziarie destinate alla Performance organizzativa sono assegnate in base al livello di raggiungimento degli obiettivi. Tale livello individua la fascia di merito (l'eccellenza viene assegnata per un raggiungimento degli obiettivi almeno pari all'81%).

Per quanto riguarda la performance individuale, ogni dirigente di struttura organizzativa di massima dimensione, deve collocare le risorse umane a lui assegnate, in base al punteggio conseguito nelle schede, all'interno di una graduatoria divisa in tre fasce di merito: la fascia "alta" deve presentare caratteri di alta selettività e a questa dev'essere assegnata una quota rilevante delle risorse economiche destinate alla premialità; la fascia "bassa" deve prevedere comunque una quota, seppur limitata, di risorse; il livello di premialità dev'essere crescente dalla fascia più bassa a quella più alta; il valore medio pro-capite di ciascuna fascia (come rapporto fra risorse e percentuale di lavoratori inseriti) deve risultare distintivo e rappresentare un effettivo valore premiale di natura incrementale.

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 Verona. In particolare, si analizzano le responsabilità e la governance, il sistema di programmazione e controllo e la gestione delle risorse umane.

3.3.1. Le responsabilità e la governance

Il Sindaco e la Giunta comunale, pur fornendo indirizzi nelle Linee programmatiche di mandato, hanno adottato una linea di comportamento basata sulle occorrenze e sulle opportunità che potrebbe essere definita come “strategia emergente”. Si tratta di una strategia che emerge appunto a posteriori come interpretazione dei fatti e dei comportamenti. Essa si adotta tipicamente nelle situazioni ambientali di elevata turbolenza nei mercati, nelle regole, nelle condizioni esterne

La governance del sistema amministrativo è stata tradizionalmente affidata al Segretario Generale che, nel tempo, anche grazie al ruolo svolto da alcune personalità forti che si sono succedute in quella posizione, ha determinato la forma e le modalità di funzionamento della macchina amministrativa. Le ultime due Amministrazioni, di centro-sinistra la prima, fino al 2007, e di centro-destra la seconda, in scadenza nel 2012, hanno scelto la linea più attuale della gestione affidata ad un Direttore generale che ha operato, non senza difficoltà, coordinandosi con il Segretario. Il livello di coesione e di responsabilizzazione dei dirigenti è buono per esperienza diretta e anche per le asserzioni del DG Dott. Renato Piccoli. Il gruppo dirigente è abbastanza stabile al suo vertice, nonostante il recente cambio di maggioranza (da centro-sinistra a centro-destra). Il più recente spoil-system ha comportato l'immissione di circa 16 nuovi dirigenti.

I responsabili delle 6 Aree (Lavori pubblici, Servizi sociali, Risorse umane, Cultura, Gestione del territorio, Risorse economiche) sono di elevata qualità professionale e si integrano nel Comitato di direzione presieduto dal DG.

Il Comitato di direzione si riunisce ogni 15 giorni ed è composto dai sei responsabili di Area e dal Vice Segretario Generale. Un Comitato allargato ai sette coordinatori intersettoriali viene convocato ogni mese e mezzo. Saltuariamente il DG convoca un terzo Comitato con altri 10 coordinatori.

Per quanto riguarda le linee di indirizzo del governo comunale va rilevato che ad oggi non esiste un processo esplicito di pianificazione strategica per una scelta della nuova Amministrazione, che, subentrando alla precedente, ha preferito adottare una visione a più breve termine, scegliendo di non adottare, né modificare il piano strategico elaborato dalla precedente Amministrazione di centro-sinistra. Tuttavia esiste un documento (definito dallo Statuto nell'Art. 20) che definisce le Linee programmatiche dell'Amministrazione dal 2007 al 2012 (scadenza dell'Amministrazione) e che viene declinato ogni anno nella Relazione Previsionale e Programmatica (l'ultima risale al 2011).

3.3.2. Il sistema di controllo e programmazione.

L'Ente non dispone ad oggi del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP) né del Piano della Performance (PP), che è in preparazione. Il sistema di programmazione e controllo in uso è

basato su un PEG informatizzato che copre tutta l'attività del Comune (progetti innovativi, processi di servizio e attività ordinarie) registrando, per ogni obiettivo, tra l'altro:

- un indice di rilevanza (peso) dell'obiettivo espresso come percentuale nell'ambito degli obiettivi assegnati a ciascun Centro di responsabilità;
- un risultato previsto con eventuali indicatori di risultato;
- i tempi di completamento;
- lo stato di avanzamento al 30/6 e il livello raggiunto al 31/12 di ogni anno.

Il sistema informatizzato permette forme di controllo rapido e non dispendioso, tuttavia il SMVP presenta diversi punti deboli che dovranno essere progressivamente adeguati:

- vaghezza del raccordo con il programma di mandato e la RPP;
- numero eccessivo di obiettivi;
- procedura bottom-up di definizione degli obiettivi, senza adeguato controllo;
- numero eccessivo, genericità e assenza di definizione standard degli indicatori;
- assenza di procedure di convalida e raccolta dei dati degli indicatori;
- mancato raccordo con i dati economici e, in particolare, con l'impiego delle risorse umane in termini di FTE;
- peso degli obiettivi attribuito dal soggetto responsabile della sua attuazione;
- assenza di valori di baseline e di valori attesi degli indicatori, quando ci sono.

Il Nucleo di valutazione (NV) ha assunto le competenze e le funzioni dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV) con la Delibera della Giunta comunale n. 479/2010 del 28 dicembre 2010. L'attuale composizione del NV non rispetta i requisiti predefiniti in termini di incompatibilità, professionalità e indipendenza. Il NV è presieduto dal DG, con due soggetti esterni, e due interni oltre al Segretario generale. Il NV si riunisce circa sei volte all'anno. La sua capacità di incidere sull'Amministrazione non sembra particolarmente elevata. Non collabora con i dirigenti, ma solo con il vertice dell'Amministrazione. Il controllo di gestione è affidato ad un'unità operativa affidata a un Responsabile di Posizione organizzativa, che si avvale del supporto di quattro persone. Sembra in grado di far fronte alle esigenze del controllo quando disporrà delle informazioni utili per svolgerlo.

3.3.3. La gestione delle risorse umane e il capitale organizzativo

Il Comune occupa 2463 persone con 60 dirigenti alla fine del 2010. L'età media è di circa 47 anni, con una media di pensionamenti che è inferiore al 2% all'anno sul totale del personale. Per quanto riguarda il bilancio di genere, prevale la componente femminile con circa il 71%, dato questo di gran lunga superiore al benchmark MEF per il triennio 2007-2009.

L'organizzazione è modellata sulla classica forma funzionale con scarsa attitudine ad attivare progetti e processi interfunzionali. La cultura del vertice amministrativo è fortemente legata a questo tipo di organizzazione, dove ogni Area dispone di livelli di autonomia, ma soffre anche di chiusure organizzative.

L'Ente, come già visto, dispone di un processo di valutazione individuale documentato e informatizzato esteso a tutto il personale. Oggigiorno, anche se formalmente previste dalla procedura, l'autovalutazione e la discussione con il valutato non vengono effettuate, preferendo la forma del silenzio/assenso. Tuttavia, in alcune aree persiste la prassi precedente con lo svolgimento di un colloquio di concertazione tra valutatore e valutato. E' previsto l'istituto del ricorso al NV in caso di insoddisfazione. Tuttavia, va rilevato che questo istituto è stato utilizzato soltanto dall'1% del personale.

Non esistono analisi del lavoro a livello micro-organizzativo, né esistono definizioni dei profili professionali e dei fabbisogni di competenze. I processi di servizio non hanno una descrizione formale, né elementi che ne consentono la valutazione in termini di tempi di ciclo, tempi di coda e di attraversamento. Non sono mai state tracciate curve ABC per la valutazione del costo delle attività associate al driver di costo "personale". Il responsabile dell'Area personale è consapevole di questi limiti e avverte fortemente l'esigenza di superarli.

Le relazioni sindacali non sono conflittuali, anche se con l'intesa governo-sindacati del 4 febbraio scorso, il cammino della riforma Brunetta per gli aspetti riguardanti la premialità e la valutazione individuale si è arenato.

La diffusione delle tecnologie ICT è esaustiva: le stazioni di lavoro e le caselle e-mail sono disponibili per la quasi totalità dei dipendenti. Per quanto riguarda le assenze esiste una rilevazione mensile. L'ultimo dato disponibile riguarda dicembre 2010 (4,35 gg di assenza - incluse le ferie - per dipendente).

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.

3.3.1. *Gli ambiti di misurazione e valutazione.*

Il PEG informatizzato è lo strumento che definisce gli ambiti di misurazione per le attività ordinarie e innovative di gestione. La "Disciplina per la misurazione della performance e la valutazione del personale" misura e valuta la performance a livello individuale. Non esistono valutazioni di performance organizzativa a livello di servizi, né a livello complessivo. Non esistono indicatori di impatto per rilevare esternalità positive o negative dell'azione del Comune. Sono rari i ricorsi a valutazioni di customer satisfaction per verificare il livello di soddisfazione dei bisogni dei cittadini.

3.3.2. *Metodologie di misurazione e valutazione.*

Le metodologie in uso oggi non sono documentate se non per quello che riguarda la valutazione del personale, dove peraltro la procedura che prevede anche la discussione con il valutato non è regolarmente rispettata.

La documentazione implicita per la valutazione delle attività gestionali è nella piattaforma web sulla quale si appoggiano le procedure di definizione e di consultazione del PEG. I punti critici della gestione del PEG sono già stati ricordati, ma qui se ne riassumono i principali:

- insufficiente definizione del livello strategico e scarso collegamento delle linee programmatiche di mandato con la definizione degli obiettivi;
- moltiplicazione ridondante di obiettivi e indicatori, con insufficiente definizione di questi ultimi; l'indicatore prevalente è lo stato di avanzamento del progetto/processo/attività; i target sono indicati in modo generico; non è evidente il collegamento tra obiettivi e risorse;
- insufficiente disponibilità di dati di base e storici e carente gestione degli stessi;
- assenza di elementi che consentono di valutare analiticamente il costo delle diverse attività;
- mancata copertura della performance organizzativa.

Sono in fase avanzata di elaborazione due documenti. Il primo, oggi in bozza, datato 28 febbraio 2011, è denominato impropriamente "Piano della performance", mentre è una parte del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, mentre il secondo, che sarà il Piano della performance vero e proprio, è atteso per maggio 2011, a valle dell'approvazione del bilancio di previsione e del PEG.

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

Il Sindaco è responsabile del Programma di mandato. I dirigenti, ai diversi livelli, declinano il programma di mandato nel PEG. La verifica dello stato di avanzamento del PEG si fa a partire dal 30 giugno una volta all'anno. La seconda verifica si fa all'inizio dell'anno successivo (entro febbraio-marzo). A settembre di ogni anno l'Area economica integra le rilevazioni periodiche con dati e informazioni derivanti dal sistema contabile. Il NV convalida il processo di valutazione individuale che è affidato ai dirigenti e ai responsabili PO. Il Controllo di gestione coordina le attività di reporting utilizzando la procedura informatica per evidenziare e segnalare eventuali scostamenti e anomalie.

La procedura informatica consente di valutare il livello di raggiungimento degli obiettivi, ma non fornisce indicazioni sintetiche sulla performance di Area o di Amministrazione nel suo complesso.

3.3.4. Le componenti del sistema.

L'integrazione del PEG con i dati contabili attualmente non esiste. A posteriori ogni Area può fare questa integrazione elaborando dati di fonte diversa.

Le procedure relative alle altre componenti del sistema (personale, altri centri di costo ecc.) non sono attualmente integrate, ma operano separatamente con un'unica interfaccia operante sul browser. Esiste un datawarehouse che permette di integrare i dati di tutti i database del Comune.

3.3.5. Il livello di informatizzazione del sistema.

Il livello di informatizzazione del Comune è più che adeguato. Tutte le postazioni di lavoro sono attrezzate con stazioni di lavoro collegate in rete. Esiste una rete wi-fi rivolta alla cittadinanza con 19.000 accreditati per l'uso permanente e che consente a chiunque di accedervi gratuitamente per un tempo limitato (tre ore). Essa copre buona parte del territorio della città. Esiste un portale del Comune con diversi sottoportali collegati. I contenuti sono gestiti da una redazione con referenti nelle diverse aree. L'ufficio di coordinamento Internet è l'Ufficio stampa web.

Le applicazioni di supporto sono distinte, ma accessibili a tutti gli interessati via web. Esse non sono integrate se non al livello dell'interfaccia sul browser, mentre i database, gestiti con la tecnologia Oracle, sono integrati con un datawarehouse.

Un rilievo particolare hanno le applicazioni di supporto alla gestione del PEG e alla gestione territoriale anche ai fini della sicurezza.

Il sito mappe.comune.verona.it che integra i dati cartografici e le immagini del territorio nel SIT è veramente esaustivo ed è utilizzato da molte istituzioni che operano sul territorio veronese, incluse le forze di sicurezza. Nel Progetto del DFP "Premiamo i risultati" Il Comune ha ricevuto una Menzione d'onore per il Sistema informativo territoriale integrato.

Con il patto di stabilità gli investimenti in conto capitale sono calanti. L'attuale priorità è quella della messa a norma dei sistemi per fare un green data center (consumi bassi). Attualmente anche la spesa corrente è bloccata. Il service per le attività di manutenzione e supporto è gestito attraverso la spesa corrente.

3.3.6. Il livello di trasparenza del sistema.

Un documento del 24 febbraio 2011 definisce il “Programma triennale per la trasparenza e l’integrità”.

Esso si articola nei seguenti punti:

- I dati da pubblicare sul portale del Comune;
- Il processo di pubblicazione dei dati;
- Le iniziative per l’integrità e la legalità;
- Le azioni mirate;
- Il piano della performance;
- Il coinvolgimento degli stakeholders;
- La posta elettronica certificata (PEC);
- Giornate trasparenza,
- La pubblicazione, le attività di comunicazione e lo stato di attuazione del Programma.

Nella sostanza si tratta di un documento scolastico che recepisce le disposizioni legislative vigenti e, in particolare, il D. Lgs. 150/2009 (Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni), la L. 69/2009 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) e la L. 15/2005 (Modifiche ed integrazioni alla l. 241/1990, concernenti norme generali sull’azione amministrativa).

Sul portale del Comune oggi si possono vedere: una sezione “Trasparenza, valutazione e merito”, un Albo pretorio on-line con valore legale, gli indirizzi e-mail dei responsabili di tutti gli uffici principali, i compensi degli amministratori ma non il loro curriculum vitae, nonché altre informazioni utili. La sezione Trasparenza citata fornisce informazioni dettagliate, tra l’altro, su:

- dirigenza del Comune con la pubblicazione dei curricula
- incarichi e consulenze (dati dal 2006)
- costi auto utilizzate dal Comune di Verona (aggiornato fino al 2009)
- elenco dei beneficiari di sussidi e contributi vari.

Si tratta di un elenco piuttosto lacunoso che dovrà essere aggiornato e completato secondo le disposizioni del Piano della trasparenza.

3.3. GLI INDICATORI

In questo paragrafo si commentano gli indicatori in uso nel Comune di Verona, 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.

Come più volte riportato in precedenza, il documento di riferimento per la misurazione è il PEG informatizzato. Al PEG informatizzato ci si rivolge anche per la gestione degli obiettivi delle singole aree strategiche; dentro il PEG, infatti, sono considerati sia i progetti innovativi che l'ordinaria attività di amministrazione e gestione del Comune. A fronte di una copertura così vasta di tutte le aree, si sconta, però, una lacunosa descrizione di questi indicatori usati ed un'eccessiva generalità ed indeterminazione degli stessi.

Anche la valutazione dei servizi erogati dal Comune risente delle stesse problematiche, dato che si fonda sullo stesso strumento di riferimento (PEG elettronico).

In sintesi, per le aree e per i servizi è stato privilegiato il momento analitico a discapito della sintesi e di una reale efficacia ai fini dell'analisi e della valutazione dei risultati conseguiti.

Per quanto attiene alla misurazione degli impatti dell'azione amministrativa, ad oggi, l'Amministrazione non ha alcun indicatore di impatto.

Alcune considerazioni di fondo caratterizzano l'analisi che verrà effettuata di seguito:

1. Numerosità; troppi indicatori, spesso non conosciuti da tutti gli operatori coinvolti, che generano confusione, ed un considerevole uso di energie, in coloro che li devono utilizzare
2. Tipologia; non vengono mai utilizzati indicatori d'impatto e di valutazione della soddisfazione degli stakeholder e la maggior parte degli indicatori, come evidenziato dagli intervistati, riguardano attività straordinarie e non quelle ordinarie

Finalità; anziché essere finalizzati ad una più accurata valutazione della performance e dello stato di salute dell'amministrazione comunale, gli indicatori sono spesso utilizzati per evidenziare l'importanza relativa di un'attività (e di chi la sovrintende) rispetto ad un'altra.

3.3.2. Anagrafica, contesto e fattori di complessità.

Per quanto riguarda la misurazione degli elementi di riferimento della popolazione residente nel Comune e la sua distribuzione per fasce d'età, si utilizzano dati estrapolati, con cadenza annuale, dall'annuario statistico. Traendoli dagli annuari statistici, da fonte interne al Comune o derivandoli dalle rilevazioni nazionali dell'ISTAT o ottenuti da soggetti terzi rispetto al Comune (es. Università di Verona), l'Amministrazione elabora ulteriori indicatori, oltre a quelli inseriti nella check-list, per monitorare aspetti sociali che ritiene rilevanti (es. immigrati su popolazione complessiva, n° immatricolazioni all'università, etc.).

Con cadenza annuale si rilevano anche i dati riguardanti la spesa corrente e la spesa in conto capitale. La misurazione della dimensione organizzativa (numero di dipendenti e numero di dirigenti) viene monitorata in tempo reale o, comunque, con una cadenza abbastanza prossima al tempo reale.

Tutti i dati relativi all'ordine pubblico sono ottenuti dall'annuario statistico della Polizia di Stato della Prefettura di Verona scontano, quindi, una non perfetta tempestività in quanto monitorati con cadenza annuale e non, almeno, semestrale o, addirittura, bimestrale.

Gli indicatori relativi all'ambiente ed ai servizi, ottenuti sia da fonti esterne che da fonti terze, hanno anch'essi come periodo di riferimento l'anno solare e l'ampiezza di valutazione è maggiore di quanto previsto dallo schema di riferimento. Gli ulteriori indicatori monitorati si focalizzano principalmente sulla salvaguardia a valorizzazione del verde cittadino.

I dati di salute economica sono tutti quanti di derivazione da altri enti ed hanno tutti quanti un orizzonte annuale che si addice perfettamente ai fenomeni che si vuole controllare e monitorare. Tuttavia, sarebbe opportuno utilizzare anche qualche indice calcolato internamente all'Amministrazione in modo da poterlo incrociare con gli indicatori esterni ai fini di un'eventuale verifica nella correttezza dei dati.

Anche l'andamento del mercato del lavoro e delle attività produttive nel territorio di Verona è analizzato tramite degli indici che hanno come periodo di riferimento l'anno solare. Quest'aspetto della vita della comunità comunale è monitorato in maniera molto approfondita grazie all'utilizzo di molteplici indicatori che cercano di analizzare il fenomeno da più punti di vista. Unica puntualizzazione che può essere fatta, riguarda la mancata rilevazione di alcuni indici che prendano come oggetto d'analisi i fenomeni occupazionali stratificandoli in base ad alcune caratteristiche della popolazione (es. disoccupazione giovanile anziché disoccupazione a livello aggregato di tutta la popolazione).

Per quanto riguarda il tempo libero e la cultura, sono stati scelti indicatori che si riferiscono direttamente all'attività comunale; ad esempio non è stato scelto di calcolare il tasso di concerti per abitante ma l'attenzione è stata posta sul numero di concerti, e di altre manifestazioni culturali, gestite direttamente dall'amministrazione comunale. Pertanto non viene considerato il fenomeno nella sua ampiezza e complessità ma soltanto nella sua parte sotto il controllo immediato dell'amministrazione.

3.3.3. Gli impatti.

Come può volte sottolineato, l'amministrazione comunale di Verona non prevede, fra i suoi indicatori, alcuna valutazione degli impatti della sua attività.

3.3.4. I servizi comunali offerti.

Per quanto riguarda gli indicatori utilizzati per il monitoraggio e controllo dei servizi comunali offerti, si prendono ad esempio i seguenti servizi: Asili nido, Assistenza domiciliare, Vigilanza, Carta d'identità e Riscossione del tributo (in questo Comune è la TIA). La quasi totalità di questi indicatori ha cadenza annuale e, la maggior parte, derivano dal "Sistema di indicatori Weborg" che è un sistema integrato di monitoraggio che recepisce, manualmente, tutti i dati di riferimento su base annuale.

Il servizio di **Asilo nido** è gestito in forma diretta da parte del Comune di Verona. Per monitorare e per gestire questo servizio, l'amministrazione ha scelto di adottare una quindicina di indicatori di varia tipologia. Fra questi indicatori, cinque sono dedicati unicamente ad un controllo contabile sui costi che vengono sostenuti per l'erogazione di questo servizio; in particolare viene monitorato il costo complessivo del servizio ed il costo "pro-capite" calcolando con diverse modalità. Grazie a quest'ottica doppia, l'andamento complessivo del capitolo di spesa dedicato agli asili nido è monitorato con sufficiente attenzione. Tutti gli altri indicatori hanno come oggetto d'indagine gli aspetti non economici del servizio come il numero di posti disponibili, contando anche gli asili nido non gestiti in maniera diretta, la quantità di bambini iscritti ed il numero di educatori occupati.

L'**assistenza domiciliare** è gestita attraverso l'appalto del servizio, con quattro affidatari suddivisi su quattro lotti territoriali. Per monitorare questo servizio, vengono impiegati otto fattori di cui nessuno, data la tipologia di gestione con appalti, di natura economico-finanziaria. Il controllo dei dati interessa il rapporto fra fruitori del servizio e personale dedicato e fra le richieste presentate e le richieste soddisfatte.

Il servizio di **vigilanza** annovera il maggior numero di indicatori dedicati: ventisette. Pur conteggiando un così ampio numero di indicatori, gli indicatori scelti non riescono a monitorare in maniera adeguata tutti gli aspetti di gestione del servizio. Fra i ventisette indicatori è presente un solo indicatore di natura economica che evidenzia il costo complessivo rapportato alla popolazione; questo è un ottimo indice, se rapportato con altre amministrazioni, dell'efficienza del servizio ma, essendo l'unico, non rende una misura esaustiva della gestione economica. Potrebbe essere utile, per l'Amministrazione comunale, integrare quest'indice ampliandolo e ponendolo in relazione, oltre che con altre realtà comunali, anche con qualche indicatore di efficienza ed efficacia.

Il rilascio delle **carte d'identità** è, fra i servizi considerati a titolo d'esempio, il miglior servizio erogato dal Comune sia dal punto di vista delle performance raggiunte, che dalla tipologia e dalla qualità del monitoraggio che viene effettuato su questo servizio. Fra gli indicatori scelti, sono presenti: il numero di carte d'identità elettroniche rilasciate dal Comune, il numero di carte d'identità non elettroniche rilasciate, il numero di residenti che hanno diritto alla carta d'identità ed il numero di residenti che hanno una carta d'identità in corso di validità. Tutti questi indici, a differenza dalle maggior parte degli altri indici utilizzati per altri servizi, non vengono estrapolati dal sistema Weborg ma dal sistema di gestione informatica Ascot.

La **riscossione della TIA** (Tariffa Igiene Ambientale) è gestita attraverso il soggetto che gestisce il servizio dei rifiuti (AMIA VERONA S.p.A.) che è una società in house. Per questo servizio vengono utilizzati soltanto tre indicatori che lo rendono il servizio con la minor numerosità di indici impiegati. Gli indicatori sono: il numero degli iscritti TIA, il numero di utenti TIA allo sportello, il numero di rimborsi e sgravi TIA. Vengono poi utilizzati altri indicatori finalizzati al corretto monitoraggio dell'efficienza del servizio erogato dal Comune.

In sintesi, per i servizi presi ad esempio, l'amministrazione comunale utilizza una grande varietà di indicatori che, tuttavia, non riescono a fotografare in maniera efficiente il processo di erogazione dei servizi e gli impatti che questi servizi hanno sulla cittadinanza. Fra gli impatti, fra l'altro, non viene calcolato l'indice di soddisfazione di chi usufruisce di questi servizi; la mancanza di questo indice è sintomo di una carenza informativa e la sua semplice introduzione, porterebbe a vantaggi immediati in termini di conoscenza e di capacità di risposta per gli utenti; porterebbe anche un grande vantaggio per tutti coloro che si trovano a dover gestire ed interpretare questi indici perché risulta essere, per la maggior parte dei servizi, un ottimo indice sintetico della situazione dei servizi visti dal lato dei consumatori. L'ultimo punto d'attenzione da segnalare riguarda la scadenza temporale delle rilevazioni. Queste vengono effettuate, per la maggior parte, su base annuale; per alcuni indici, sarebbe più idonea una valutazione con scadenza più frequente.

3.3.5. Lo stato di salute dell'Ente Comunale

Per quanto riguarda lo stato di salute del Comune di Verona, non è possibile esprimere una considerazione valida per tutti gli ambiti in cui si articola l'attività comunale poiché sono presenti forti differenze fra i diversi ambiti in cui si può analizzare: alcuni ambiti sono monitorati accuratamente ed altri, invece, sono monitorati solo in parte o occasionalmente.

La salute economica dell'ente è accuratamente osservata e monitorata attraverso l'impiego di molteplici indici. Tutti gli indici presentati sono utilizzati anche dall'amministrazione e di tutti gli indici è stato possibile ottenere un valore di riferimento.

Anche la valutazione del capitale umano dell'ente è decisamente accurata ed approfondita e viene effettuata basandosi su una molteplicità ed eterogeneità di indicatori.

Per quanto riguarda il capitale organizzativo, l'unico valore non monitorato riguarda la percezione del benessere organizzativo. La mancanza di questo indice, pur essendo l'unico mancante, risulta essere molto rilevante nell'ottica di una valutazione non del tutto sufficiente; il non controllo di questo valore si allinea perfettamente con l'assenza di qualsiasi indice di valutazione della soddisfazione dei clienti dei servizi.

Il sistema di premialità dei dipendenti e dei dirigenti non è attualmente monitorato in tutti gli aspetti proposti. È presente una struttura retributiva premiante ed è possibile calcolare quale sia l'incidenza percentuale della retribuzione variabile sulla retribuzione complessiva; allo stesso tempo, dai dati disponibili, non si rileva la struttura del sistema premiante per i dirigenti e per resto del personale.

Le relazioni esterne del Comune non vengono controllate in maniera sistematica. I dirigenti, intervistati per la compilazione della check-list di supporto al monitoraggio, sono stati in grado di indicare quali, fra le voci richieste, fosse presenti o meno nell'Amministrazione ma non sono stati in grado di indicare un indice utilizzato come riferimento. Questo aspetto è, di conseguenza, governato basandosi su una conoscenza diffusa e non formalizzata. Fra gli indicatori suggeriti era presente la soddisfazione dei clienti che, come già ricordato, è totalmente assente, sia che ci si riferisca a clienti esterni, sia che ci si riferisca a "clienti interni". È da segnalare anche la mancanza della carta dei servizi in tutti i servizi e la mancanza di un piano strategico.

4. LESSONS LEARNED E PUNTI DI FORZA DEL PERCORSO REALIZZATO

4.1. STRUMENTI, METODOLOGIE E COMPETENZE

In via preliminare bisogna considerare che l'impianto complessivo della macchina amministrativa del Comune di Verona è consolidato da molti decenni di stabilità negli indirizzi politici. Solo nel ciclo amministrativo 2002-2007, il Comune di Verona ha avuto un'amministrazione di centro-sinistra, affermatasi principalmente a causa delle divisioni all'interno della maggioranza precedente.

La governance dell'apparato è stata affidata per decenni al Segretario Generale, che ha dato un'impronta tradizionale alla cultura e alla forma dell'organizzazione. I cinque anni dell'amministrazione di centro-sinistra non hanno significativamente intaccato questo disegno. Per la verità, alcune interessanti innovazioni portate dal Direttore generale dell'amministrazione di centro-sinistra, esperto di organizzazione e di gestione di organizzazioni innovative, non sono state raccolte dalla nuova amministrazione, prima fra tutte il peso e il ruolo della pianificazione strategica. La complessa macchina amministrativa di un grande Comune, sembra rispondere con una certa inerzia alle sollecitazioni che vengono dalle nuove recenti norme.

L'aspetto più interessante dell'esperienza del Comune di Verona è rappresentato dallo stadio avanzato di applicazione della disciplina per la valutazione del personale che, in anticipo rispetto alla riforma, ha coinvolto tutto il personale con una metodologia che contempla l'analisi dei risultati gestionali e insieme, quella, dei comportamenti organizzativi. Inoltre, fatto raro tra le amministrazioni comunali, il Comune ha definito tre fasce di merito (pari al 30, 35 e 35% del personale) alle quali ha distribuito in modo differenziato le risorse del fondo di premialità, già a partire dal fondo 2009, distribuito nel 2010, senza però escludere dai premi la fascia più debole (v. tabella 1). L'esperienza è interessante anche perché è stata contrattata e non concertata con le OO. SS., dimostrando che gestendo con efficacia le relazioni sindacali è possibile rimuovere atteggiamenti pregiudiziali. E' vero che oggi, dopo l'intesa governo-sindacati del 4 febbraio 2011, peraltro non sottoscritta dal maggiore sindacato italiano, la CGIL, e non riferita direttamente agli Enti locali, anche a Verona la spinta dei sindacati a ostacolare l'applicazione di questo aspetto della riforma si è fatta più pressante.

Un secondo elemento interessante dell'esperienza veronese è costituito dall'uso diffuso e leggero delle tecnologie ICT in tutti i comparti dell'Amministrazione. Guidata da un dirigente competente, con una precedente esperienza nell'industria informatica, l'unità che gestisce i servizi di informatica per il Comune ha realizzato una serie di applicazioni dedicate ai diversi settori, integrandole al livello dell'interfaccia con il browser e a livello dei dati con un sistema di datawarehousing, che consente l'integrazione delle basi di dati del Comune. Nello stesso tempo, il Comune è riuscito nel tempo a dotare tutti i posti di lavoro con stazioni di lavoro collegate in una Intranet e con Internet. Va ricordata, inoltre, la diffusione della rete wi-fi nel territorio del Comune, ottenuta anch'essa a costi contenuti installando le antenne presso semafori e rilevatori di presenza.

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

In linea generale, salvo che per la valutazione individuale, il Comune di Verona si trova in uno stadio preliminare rispetto alla piena applicazione delle disposizioni del D. lgs. 150/2009.

L'Amministrazione ha avviato la definizione del sistema organizzativo e delle regole di funzionamento del ciclo della performance con la Delibera di Giunta n. 479 del 28/12/2010. In particolare, la citata DG attribuisce al Nucleo di Valutazione le competenze e le funzioni di cui all'Art. 14, comma 4 del D. lgs. 150/2009, cioè le funzioni di monitoraggio delle attività del ciclo della performance e di garanzia della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti per la gestione del ciclo. Inoltre, con la stessa delibera, il Comune ha modificato il regolamento di organizzazione al Titolo VII, introducendo ex novo il Capo II (Ciclo di gestione della performance) che definisce:

- le fasi del Ciclo di gestione della performance;
- il Piano della performance, derivato dagli usuali strumenti di programmazione quali: le Linee Programmatiche di Mandato, la Relazione Previsionale e Programmatica (RPP), il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) e il Piano dettagliato degli obiettivi che è la declinazione operativa del PEG;
- il monitoraggio del ciclo e gli interventi correttivi, affidati al Direttore generale, forse anche nel suo ruolo di Presidente del NV;
- la Relazione sulla performance, intesa come la rendicontazione dei risultati, attraverso il Rendiconto della gestione, con allegata la verifica dello stato di attuazione dei programmi della RPP e degli obiettivi del PEG.

Il dato positivo e utile di questo approccio di integrazione dei documenti e delle procedure esistenti è rappresentato dal realismo e dalla gradualità con la quale si affronta un percorso di riforma così complesso. Il vertice dell'Amministrazione si rende conto dei passi ancora necessari da compiere nella direzione della piena attuazione della riforma, tuttavia ha scelto una linea di graduale adattamento dell'esistente per non perturbare eccessivamente la complessa macchina organizzativa del Comune. Questo approccio è consigliabile nelle Amministrazioni più consolidate e strutturate secondo il modello funzionale-gerarchico dove i processi di apprendimento sono rallentati e le possibilità di iniziative innovative interfunzionali incontrano difficoltà ad essere avviate e portate felicemente a compimento.