

Progetto
VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

**Relazione sulle Azioni di Miglioramento del
Sistema di Misurazione e Valutazione della
Performance**

Comune di Bergamo

Gennaio 2012

SOMMARIO

1. GLI OBIETTIVI DELLE AZIONI DI MIGLIORAMENTO	4
2. IL PERCORSO DI MIGLIORAMENTO REALIZZATO DALL'AMMINISTRAZIONE	4
3. GLI EFFETTI DELLE AZIONI DI MIGLIORAMENTO SUL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA	10
4. LEADING PRACTICES & LESSONS LEARNED.....	10

1. GLI OBIETTIVI DELLE AZIONI DI MIGLIORAMENTO

Il Comune di Bergamo, nel corso del 2011, ha investito molto in un profondo processo di rinnovamento della macchina amministrativa che ha permesso di raggiungere livelli maggiori di rendicontazione dell'azione amministrativa e livelli maggiori di trasparenza nei confronti dei cittadini. Il principale punto di forza del processo che ha portato alla redazione del Piano triennale della Performance 2011-2013 sono stati il forte commitment del Direttore Generale del Comune, Dott. Roberto Gerardi, e l'impegno di tutti i dirigenti comunali.

Nell'ambito del percorso di review del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa del Comune di Bergamo, svolto nel corso del primo trimestre 2011, l'Amministrazione ha identificato tre azioni di miglioramento. La prima azione di miglioramento aveva l'obiettivo di attuare il nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance identificando eventuali azioni di allineamento e di aggiungere nuove schede al piano della performance. La seconda azione mirava a svolgere un'analisi dei flussi informativi di supporto alla programmazione, definire i fabbisogni informativi per il nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance e identificare un percorso di adeguamento dei flussi ai nuovi fabbisogni derivanti dall'approvazione del Piano della Performance 2011-2013. Correlata alla seconda azione di miglioramento si inseriva la terza azione con l'obiettivo di svolgere una revisione del sistema informativo aziendale a supporto della programmazione, in grado di fornire indicazioni utili relative al governo strategico dei sistemi informativi (es. scelte organizzative di posizionamento della funzione sistemi informativi, ruolo e responsabilità della stessa) e al modello organizzativo e gestionale da adottare anche alla luce di una proposta di architettura del sistema stesso. Questa azione nasceva dal fatto che il sistema informativo del Comune di Bergamo era caratterizzato, come quello di altri Comuni Italiani, da un certo grado di frammentazione delle basi dati gestionali.

2. IL PERCORSO DI MIGLIORAMENTO REALIZZATO DALL'AMMINISTRAZIONE

La tabella 1 riporta le fasi principali e i tempi delle azioni di miglioramento identificate dall'amministrazione. Rispetto a ciascuna azione di miglioramento, viene, quindi, descritto quanto è stato svolto dall'amministrazione in collaborazione con l'esperto del Progetto PON – GAS "Valutazione delle Performance".

Tabella 1: Le azioni di miglioramento

AZIONI	PROGRESSI	INIZIO	FINE	STATO
L'attuazione del piano delle performance	Nel mese di settembre 2011 è stato rilevato lo stato di avanzamento del Piano. Il lavoro ha portato, nel corso del mese di novembre, alla definizione di due nuove schede progetti strategici nell'ambito dell'area strategica <i>Bergamo efficiente e partecipata</i> : le schede riguardano il Controllo interno e l'intervento sul Sistema Informativo a supporto del SMVP	05/2011	11/2011	Conclusa

La mappatura dei fabbisogni dei sistemi informativi	L'analisi è stata effettuata e inclusa nel documento di proposta del progetto sui sistemi informativi del comune di Bergamo per ottenere finanziamenti da Regione Lombardia. Uno schema di riferimento sarà incluso anche nel documento previsto dall'azione 3.	06/2011	11/2011	Conclusa
L'assessment finalizzato alla progettazione di un sistema informativo aziendale a supporto della programmazione basata su soluzioni informatiche più integrate nativamente.	L'attività si è conclusa con la predisposizione di un documento contenente suggerimenti per la riprogettazione del sistema informativo aziendale.	06/2011	12/2011	Conclusa

Di seguito si evidenziano i passi compiuti dall'amministrazione per ciascuna delle azioni di miglioramento individuate.

L'attuazione del Piano della Performance 2011-2013

La prima versione del Piano della Performance 2011-2013 del Comune di Bergamo è stata approvata con deliberazione della Giunta comunale n. 180 Reg./ n. 195 P.D. in data 4 maggio 2011. Durante tutto il percorso svolto, la Direzione generale ha svolto un'importante funzione di impulso alla redazione del Piano e alla partecipazione attiva di ciascun Dirigente e ha operato come raccordo costante tra i diversi contributi prodotti.

A poco meno di due mesi dall'approvazione e pubblicazione del Piano della Performance 2011-2013, il Comune di Bergamo ha proceduto alla redazione dello stato di avanzamento al 30 giugno relativamente alle schede strategiche e alle schede relative alle attività e servizi dell'ente comunale. Insieme a questo documento, nella sezione "Trasparenza, valutazione e merito" del portale istituzionale dell'ente, è stato pubblicato da parte dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) il primo rapporto sull'andamento della performance dei progetti strategici e attività e servizi dell'ente. Tale rapporto sull'andamento della performance richiama in principio le fasi del ciclo della performance così come approvate nel relativo documento, definisce il perimetro di analisi e valutazione della performance oggetto del rapporto (progetti strategici e attività e servizi dell'ente), e la metodologia utilizzata per computare il valore degli indicatori. Presenta, quindi, una panoramica dello stato di avanzamento dei progetti strategici e una situazione dei servizi dell'ente articolati per le sei aree strategiche individuate nel Piano della Performance 2011-2013.

Successivamente il Comune di Bergamo ha raccolto e sottoposto all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), per un giudizio circa la loro accoglibilità, le proposte di variazione al Piano della Performance pervenute sia dai Dirigenti del Comune che hanno partecipato alla redazione del Piano stesso, sia dagli assessori competenti per materia. Le proposte di variazione riguardano modifiche e/o sostituzione degli indicatori del Piano e dei rispettivi valori target, oppure precisazioni terminologiche e rettifiche al Piano col fine di renderlo maggiormente comprensibile alla cittadinanza. Le modifiche giudicate accoglibili sono diventate parte integrante del Piano stesso di nuovo approvato dalla Giunta comunale con deliberazione n. 353 Reg./ n. 394 P.D. in data 26 ottobre 2011.

Oltre alle modifiche sopra riportate, il Comune di Bergamo ha predisposto due ulteriori schede strategiche da inserire nel Piano della Performance 2012-2014. Tali schede si riferiscono a due distinti progetti che il l'Amministrazione ha avviato durante gli ultimi mesi del 2011. La scheda "Implementazione di un nuovo sistema informativo comunale" fa riferimento all'avvio da parte del Comune di Bergamo di un progetto volto a superare la frammentazione della base dati gestionale, all'eliminazione delle duplicazione dei dati e al miglioramento della loro affidabilità al fine di alimentare in modo corretto e preciso il sistema di misurazione e valutazione della performance del Comune stesso. La scheda "Implementazione di un nuovo sistema di Internal Audit" fa riferimento all'avvio da parte del Comune di Bergamo di un progetto che mira a garantire l'efficacia e l'efficienza delle attività operative, l'attendibilità delle informazioni di bilancio, la conformità alla leggi e ai regolamenti in vigore e a favorire la scoperta di frodi ed errori.

La mappatura dei fabbisogni dei sistemi informativi

La gestione del Sistema Informativo del Comune di Bergamo è sempre stata frammentata fra soggetti e strutture che, a vario titolo e con diverse competenze, hanno gestito il sistema senza una chiara e precisa cabina di regia. Tra di essi i due più importanti sono il Servizio Informativo Aziendale e il Servizio Informativo Territoriale.

Il Servizio Informativo Aziendale è incardinato nell'Area risorse finanziarie – Direzione servizi a rete e patrimonio. Questo servizio¹ gestisce il sistema informativo aziendale e le attività connesse (acquisto, distribuzione, manutenzione e aggiornamento Hardware e Software); gestisce la rete e gli applicativi, la connettività, la banda Internet e la telefonia fissa e mobile; gestisce la rete informatica aziendale, ottimizzandone le prestazioni e mantenendola anche in termini evolutivi; progetta il mantenimento, l'aggiornamento e l'integrazione delle apparecchiature informatiche centrali e periferiche, in termini unitari e congruenti con le scelte dell'amministrazione e le necessità degli uffici; svolge attività di risoluzione, supporto e consulenza agli utilizzatori di strumenti informatici, su richiesta degli stessi, a fronte di malfunzionamenti dell'hardware e del software o di difficoltà di utilizzo, definisce e attua specifiche politiche di sicurezza informatica, monitora gli accessi in rete e della navigazione in internet, cura lo sviluppo e la manutenzione della intranet comunale. Sebbene le funzioni affidate al Servizio Informativo Aziendale siano molteplici, esso non ha un ruolo di cabina di regia complessivo a livello di Ente.

Il mantenimento e sviluppo del Sistema Informativo Territoriale (SIT), cartografico e statistico e delle relative banche dati è affidato all'Area Politiche del Territorio – Direzione mobilità, ambiente e innovazione. Il servizio² si occupa della manutenzione e dell'aggiornamento delle banche dati territoriali del SIT e in particolare, cura la predisposizione, conservazione, modifica e aggiornamento degli elaborati cartografici utili alla rappresentazione dei vari aspetti del territorio e cura l'informatizzazione degli strumenti urbanistici, la sua manutenzione e il successivo aggiornamento. Si occupa, inoltre, dello sviluppo, in collaborazione con il Servizio amministrativo e strategie di e-government, dell'infrastrutturazione tecnologica del territorio (servizi WI-FI) e della promozione dell'evoluzione di tecnologie digitali; dello sviluppo dei servizi al cittadino e alle imprese tramite portali di accesso da remoto (tra i quali il Sistema

¹ Piano delle Funzioni. Area risorse finanziarie. Comune di Bergamo.

² Piano delle Funzioni. Area politiche del territorio. Comune di Bergamo.

Informativo Geografico Integrato SIGI). L'attività sostanziale del SIT ha prevaricato le funzioni formalmente affidate.

Un terzo soggetto, che fa capo all'Area Affari Istituzionali, è il Servizio gestione documentale. Questo servizio³ si occupa della protocollazione, fascicolazione e archiviazione dei documenti dell'ente e della notificazione degli atti. Il servizio ha inoltre predisposto la de-materializzazione di alcuni servizi dell'ente (tra i quali il protocollo e albo pretorio). Inoltre ha sviluppato alcuni applicativi per il Comune stesso.

Infine, la Direzione Generale svolge una funzione di regia riguardo i sistemi informativi del Comune anche se non ha una attività precisa.

Stante la situazione di frammentazione della funzione Servizi Informativi, l'Amministrazione comunale di Bergamo ha avviato un progetto volto al superamento di tale situazione. Il primo passo, propedeutico all'avvio del progetto e funzionale a un suo sviluppo positivo è stata la creazione di un gruppo di lavoro trasversale che si occupasse del processo di riorganizzazione della funzione con l'obiettivo ultimo di ricondurre ad un'unica delega assessoriale ciò che oggi è di competenza e responsabilità di più aree. La Direzione Generale avrebbe, quindi, un ruolo di cabina di regia prevedendo la costituzione in seno alla Direzione stessa di due funzioni di pari livello: una tecnica, con a capo il responsabile del Sistema Informativo Aziendale (SIA), e una di coordinamento, con a capo il Direttore Generale, Dott. Gerardi, e il responsabile delle Innovazioni Organizzative, Qualità Servizi, Pianificazione Strategica e Supporto O.I.V.. Il gruppo di lavoro è risultato così composto da dirigenti appartenenti alle seguenti articolazioni organizzative:

- Area risorse finanziarie – Sistema Informativo Aziendale;
- Area politiche del territorio – Sistema Informativo Territoriale;
- Area affari istituzionali;
- Direzione Generale.

Il gruppo trasversale di lavoro risulta quindi composto sia da dirigenti sia da posizioni organizzative. I responsabili del SIA e del SIT hanno le professionalità (expertise) congrue a sostenere il processo di ridefinizione dell'architettura informativa del Comune. Il gruppo trasversale di lavoro ha avuto il compito di effettuare e validare l'analisi organizzativa e dei flussi informativi e la costruzione, di conseguenza, dell'architettura informativa del Comune di Bergamo. Il gruppo si è impegnato nella definizione di una voce di spesa unica per i sistemi informativi visto che i capitoli di spesa risultavano plurimi e suddivisi tra le diverse strutture che si occupano dei sistemi informativi. Da ultimo il gruppo trasversale, che nella sua configurazione iniziale costituisce una soluzione "ponte", dovrebbe diventare una struttura permanente in cui confluiscono i tre soggetti che ad oggi si occupano di sistemi informativi. Questa scelta dovrebbe ovviare alla già citata parcellizzazione della spesa che non ha permesso di sviluppare una programmazione unitaria e integrata. Il gruppo di lavoro intende completare il processo di riorganizzazione del Sistema Informativo Aziendale entro la fine del 2012 e coerentemente con i tempi di altri progetti in cui l'ente si trova attualmente coinvolto, ad esempio il Progetto ELISA.

La definizione del nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance ha richiesto anzitutto un'adeguata mappatura dei fabbisogni informativi dell'amministrazione e delle banche dati gestionali in

³ Piano delle Funzioni. Area affari istituzionali. Comune di Bergamo.

uso. Tali banche sono particolarmente importanti anche in ragione del fatto che si trovano al centro del sistema di misurazione e valutazione della performance, per cui la loro frammentazione può comportare la ridondanza dei dati e la non attendibilità degli stessi. L'assessment dei fabbisogni informativi è stato svolto al fine di verificare quali banche dati supportano i flussi informativi che alimentano il Piano della Performance del Comune di Bergamo. L'assessment è stato completato identificando le banche dati (servizi) che alimentano il Piano della Performance, definendone il formato (Excel, applicativi specifici, WEB...) e la periodicità di rilevazione (mensile, trimestrale, semestrale, annuale). La Tabella 2 riepiloga l'assessment svolto.

Tabella 2: Assessment dei fabbisogni informativi del Comune di Bergamo

Servizi/Banca dati	Formato	Periodicità di rilevazione
Servizi anagrafici	Applicativo gestionale Maggioli – SICRA a versione WEB evoluta	Trimestrale (lo scarico dei dati può essere svolto in ogni momento)
Sistema contabile – PEG	Applicativo gestionale Maggioli – CEDA	In tempo reale, comunque almeno una volta al mese
Servizi alla persona (adulti, anziani, minori, migranti, disabili, servizi scolastici e socio-educativi, sport e tempo libero)	Applicativi verticali di tipo tradizionale. Le banche dati dei diversi servizi non comunicano tra loro.	Trimestrale
Polizia locale	- Applicativo gestionale Maggioli – VERBATEL - Applicativo gestionale Maggioli – CONCILIA (sanzioni): raccordo con la ragioneria comunale - Excel: indicatori di qualità della Polizia locale	In tempo reale, comunque almeno una volta al mese (Excel)
Gestione del personale	- Applicativo gestionale Maggioli – PERSEO: gestione giuridica del personale e stipendi - Applicativo gestionale Maggioli – CRONOS: presenze – assenze del personale - Applicativo gestionale Maggioli – PAGE: ricomprende le tre funzioni integrate	In tempo reale, comunque almeno una volta al mese (Report su assenteismo e spesa per il personale)
Comunicazione	Sito WEB e Intranet: ogni ufficio è responsabile della propria pagina. Cabina di regia di una partecipata del Comune.	In tempo reale
Servizi esternalizzati (trasporti pubblici, trasporti funebri, parcheggi, igiene urbana...)	Ogni azienda gestisce autonomamente le proprie banche dati.	Definizione delle responsabilità e obiettivi assegnati ai fornitori di servizi pubblici e monitoraggio degli standard di servizio.
Tributi	Applicativi verticali (per persone fisiche e persone giuridiche); accesso a Database Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bergamo	Mensile
Opere pubbliche, Opere del Verde e LL.PP.	Applicativi grafici che gestiscono lo stato di avanzamento delle opere. Il Piano delle OO.PP. è gestito con un foglio Excel.	Semestrale
Servizi cimiteriali	Applicativo verticale che gestisce le concessioni cimiteriali	Semestrale

Occupazione di suolo pubblico e pubblicità	Applicativi verticali (per persone fisiche e persone giuridiche)	Mensile
Contratti / gare	Database di Access	-
Avvocatura	Excel sia per la gestione delle cause ancora aperte sia per lo storico delle cause (20 anni)	Mensile
Servizi culturali	Musei: sistema MUSA a livello regionale Biblioteche: Applicativi a livello nazionale (SBN)	-
Edilizia residenziale pubblica	Applicativo verticale	In tempo reale
Mobilità (ZTL)	Applicativo verticale	In tempo reale
Gestione del territorio	Sistema Informativo Geografico Integrato via WEB	In tempo reale

Come mostra la Tabella 2 per la maggioranza dei servizi/banche dati che alimentano il Piano della Performance si utilizzano applicativi gestionali Maggioli o applicativi verticali di tipo tradizionale. Risulta ancora diffuso l'utilizzo di fogli Excel per la gestione della banche dati. La periodicità della rilevazione è compresa dal tempo reale alla periodicità semestrale.

L'assessment finalizzato alla progettazione di un sistema informativo aziendale a supporto della programmazione basato su soluzioni informatiche più integrate nativamente

L'ultima fase del processo di innovazione ha riguardato l'allineamento tra i processi gestionali dell'ente comunale e i flussi informativi che alimentano tali processi, con l'obiettivo di arrivare alla condivisione di tutte le banche dati in un unico Data warehouse integrato nativamente.

Come prima azione per ottimizzare il fabbisogno informativo necessario ad alimentare il Piano della Performance 2011-2013 del Comune di Bergamo, il gruppo trasversale ha deciso di predisporre fogli Excel che andranno a sostituire gli attuali file Excel e PowerPoint che costituiscono il Piano della Performance 2011-2013 che verranno collocati in una *repository* accessibile (Internet e Intranet) sia in lettura che scrittura dal personale dell'ente comunale secondo le proprie materie di competenza. Questo sistema diventerà la fonte di dati da cui attingerà il software *Eli4you* sviluppato nell'ambito del progetto ELISA.

Il gruppo trasversale intende, quindi, identificare e mappare gli "owner" dei flussi informativi con lo scopo di eliminare le duplicazioni: il numero degli "owner" dei dati risulta, infatti, superiore rispetto alla tipologia di dati disponibili. In una fase successiva, si prevede di unificare gli indicatori presenti nel Piano della Performance con quelli presenti nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG) al fine di avere regole certe per interpretare gli indicatori sia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa sia per la misurazione e valutazione della performance individuale.

Infine, la condivisione delle banche dati avverrà innanzitutto condividendo, a partire dalla "periferia" dell'Ente, le banche dati in modo da renderle disponibili e accessibili ai diversi soggetti dell'Ente. In seguito, tramite la Direzione Generale verranno predisposti diversi cruscotti direzionali che reperiscono le informazioni e le uniformano per garantire l'omogeneità e l'attendibilità dei dati prodotti.

3. GLI EFFETTI DELLE AZIONI DI MIGLIORAMENTO SUL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA

Il completamento delle azioni di miglioramento da parte del Comune di Bergamo con il supporto degli esperti del Progetto PON – GAS “Valutazione delle Performance” ha permesso di riscontrare un effettivo miglioramento in una serie di ambiti. Con l’approvazione del Piano della Performance da parte della Giunta su proposta dell’Organismo Indipendente di Valutazione, il modello generale di rappresentazione della performance è stato definito e risulta, ora, essere chiaro e facilmente intuibile per i cittadini del Comune. Con il Piano della Performance 2011-2013, l’Amministrazione ha potuto avviare il presidio di ambiti della performance precedentemente non misurati: lo Stato di Salute organizzativa, lo Stato di Salute delle Relazioni e gli impatti che produce nell’ambiente sociale, economico e geografico di riferimento. Questi ambiti della performance sono presidiati mediante l’impiego di appositi indicatori che misurano la performance attesa. Anche per quanto riguarda i soggetti con responsabilità relative al processo (ciclo della performance) si possono osservare alcuni miglioramenti: il Piano della Performance è stato integrato con indicatori di contesto ed è stato specificato il legame logico tra indicatori, obiettivi e target. In aggiunta, il livello di trasparenza del sistema risulta migliorato, almeno parzialmente, in quanto l’Amministrazione, grazie al Piano della Performance 2011-2013, rende pubblici e visibili i risultati raggiunti nell’erogazione dei propri servizi anche facendo confronti con altre amministrazioni (benchmark). Infine si registra un aumento dell’estensione della misurazione (indicatori) della performance lungo diversi ambiti, in particolare impatti, servizi e contesto.

Le successive due azioni di miglioramento hanno posto le basi per il superamento della frammentazione delle basi dati gestionali. Si segnala che durante il periodo in cui sono state portate avanti le azioni di miglioramento il Comune di Bergamo ha ottenuto un finanziamento della Regione Lombardia finalizzato a rivedere, tra le altre attività, anche il sistema informativo a supporto della programmazione e di alcuni servizi. Inoltre le attività portate avanti per rivedere l’organizzazione interna della Funzione Sistemi Informativi rappresentano certamente la volontà dell’Ente di investire in questa direzione. Il risultato per l’amministrazione comunale di Bergamo dovrebbe essere quello di disporre di un sistema gestionale integrato con i sistemi gestionali relativi alle diverse attività e servizi. L’integrazione nativa delle banche dati dell’ente unitamente all’evoluzione della tecnologia, a livello hardware e software, dovrebbe consentire all’amministrazione comunale di Bergamo l’immissione diretta di dati sempre più numerosi ad un livello di dettaglio crescente, la tempestività di aggiornamento e reperimento dei dati e la distribuzione delle risorse informatiche per poter operare immediatamente e interattivamente sulle base di dati.

4. LEADING PRACTICES & LESSONS LEARNED

I punti di forza emersi nell’esperienza di miglioramento del Comune di Bergamo possono essere così articolati:

1. *La prosecuzione del processo di rinnovamento amministrativo intrapreso dall’Amministrazione*

Uno dei punti di forza sia per l’attuazione del Piano della Performance 2011-2013 sia per il processo di riprogettazione del Sistema Informativo aziendale, è il fatto che il Comune di Bergamo abbia dimostrato di voler continuare in quel processo di rinnovamento amministrativo che ha iniziato già prima della costruzione e approvazione del Piano della Performance 2011-2013. Questo processo di rinnovamento è

alla base dell'enfasi data al processo di implementazione del Piano della Performance 2011-2013 e del suo *fine tuning* alle esigenze sia dell'ente che dei cittadini di Bergamo. Al fine di garantire una migliore applicazione del Piano delle Performance 2011-2013 e il superamento della frammentazione delle basi dati gestionali, il processo di rinnovamento ha investito anche l'attuale organizzazione dei Sistemi Informativi del Comune mettendo in piedi un processo volto alla riprogettazione dell'intero Sistema Informativo comunale col fine di garantire una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

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

La prosecuzione del processo di rinnovamento amministrativo del Comune di Bergamo non sarebbe stata possibile senza il forte commitment della Direzione Generale e dei dirigenti dell'ente. In particolare, di tutti i dirigenti dell'ente per quanto concerne l'implementazione del Piano della Performance e dei dirigenti e delle posizioni organizzative delle strutture che attualmente gestiscono i Sistemi Informativi del Comune per il processo di rinnovamento dei Sistemi Informativi comunali. In riferimento a quest'ultimo punto, il clima organizzativo favorevole ha permesso di costituire un gruppo trasversale che ricomprendesse le quattro diverse strutture organizzative che oggi gestiscono i sistemi informativi dell'amministrazione comunale col fine ultimo di razionalizzarle e accentrarle nella direzione generale.