

Progetto
VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

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

Comune di Novara

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	6
4. LEADING PRACTICES & LESSONS LEARNED.....	7

1. GLI OBIETTIVI DELLE AZIONI DI MIGLIORAMENTO

La *review* dei sistemi di misurazione e valutazione e del ciclo della performance realizzata nel corso della primavera del 2011 aveva messo in luce come il Comune di Novara desse una rappresentazione della propria performance più in termini di adempimento di una prescrizione che di una reale volontà di misurare e valutare. Filo conduttore dei processi di misurazione in essere erano costituiti dal bilancio e dalla convinzione che una buona gestione derivasse da un corretto bilanciamento tra le entrate e le spese previste e risultati di conto consuntivo capaci di dimostrare in sintesi che, negli ultimi esercizi, le cose erano state fatte riuscendo a rispettare, pur con molte difficoltà, le condizioni poste dal patto di stabilità.

Lo sviluppo del sistema di misurazione e valutazione della performance non era ritenuto un aspetto prioritario sul quale investire, soprattutto a causa della continua e pressante riduzione operata dallo Stato delle risorse a disposizione e della conseguente impossibilità di reperire adeguate professionalità e di dedicare tempo/dirigente a tale attività.

Tuttavia, il cambio di Giunta avvenuto a seguito delle elezioni della primavera 2011, congiuntamente all'arrivo di un nuovo Direttore Generale, hanno delineato un'opportunità per l'avvio di un lavoro di ridefinizione del concetto di performance del Comune di Novara. Nuove azioni di miglioramento sono state identificate proprio con lo scopo di supportare l'amministrazione nella definizione delle condizioni (interesse, strumenti e competenze) necessarie per misurare e valutare la performance organizzativa in funzione della definizione di responsabilità e priorità, del monitoraggio dell'attuazione delle decisioni prese e della messa all'ordine del giorno delle decisioni da prendere.

Con questo obiettivo sono state individuate tre azioni di miglioramento:

- la definizione del nuovo Piano della Performance in funzione del programma di mandato della nuova amministrazione;
- la revisione e la riorganizzazione della struttura, ivi compreso il ruolo dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV);
- la revisione e il completamento del documento sul sistema di misurazione e valutazione della performance con lo sviluppo della parte del sito web relativo alla trasparenza della performance stessa in una prospettiva di maggiore *accountability*.

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 gli esperti del Progetto PON – GAS "Valutazione delle Performance".

Tabella 1: Le azioni di miglioramento

AZIONI	PROGRESSI	INIZIO	FINE	STATO
L'affiancamento all'azione manageriale del Direttore Generale	Incontri con gli addetti al controllo di gestione e con i Dirigenti per la condivisione del SMVP e della proposta di Piano della Performance 2012	09/2011	12/2011	Completata
Lo sviluppo del Piano della performance	Identificazione dell'Albero della Performance (obiettivi strategici, prodotti/servizi, indicatori, responsabilità)	09/2011	12/2011	Completata (documento in bozza)
Revisione dell'organizzazione	Funzioni di governance delle politiche pubbliche e delle reti degli attori e funzioni di gestione dei servizi	07/2011	11/2011	Non completata
Trasparenza	Sviluppo sito web e pubblicazione Linee di Mandato	09/2011	12/2011	Completata
Avvio attività dell'OIV	Sperimentazione e sviluppo ruolo OIV con riferimento alla performance organizzativa	09/2011	12/2011	Completata

La riorganizzazione del Comune, prevista ma non ancora deliberata dalla nuova Giunta, ha in parte limitato il livello di completamento delle azioni di miglioramento. In questa fase di transizione e considerando i tempi a disposizione, l'amministrazione ha preferito dare ampio spazio all'azione di miglioramento relativa alla definizione del nuovo Piano della Performance in funzione del programma di mandato della nuova amministrazione. Tale azione d'altronde rappresenta una priorità del Comune in questa fase, dal momento che risulta necessario intervenire non soltanto della scelta delle caratteristiche del documento ma anche nella definizione di un nuovo assetto di governo della stessa performance organizzativa.

L'affiancamento dell'azione manageriale e lo sviluppo del Piano della Performance

Gli step seguiti dall'amministrazione nell'attuazione del percorso di miglioramento in collaborazione con gli esperti hanno riguardato anzitutto la condivisione con amministratori e management dell'importanza e del ruolo della misurazione e della valutazione della performance organizzativa, come strumento per evidenziare e affrontare sistematicamente le criticità e le priorità d'intervento e per integrare le attività e la valutazione delle performance di ente con quelle individuali. Con questo obiettivo sono state effettuate diverse iniziative.

Il Direttore Generale ha organizzato un "Brainstorming con i Dirigenti" nel mese di novembre 2011, diretto a mettere a fuoco il modello di organizzazione per progetti che dovrà caratterizzare il Comune di Novara a partire dal 2012 e quindi anche il sistema di valutazione della performance.

Sono stati realizzati diversi incontri con il Direttore Generale e l'Assessore all'Organizzazione e al Bilancio degli esperti del Progetto PON – GAS "Valutazione delle Performance" per la condivisione e la programmazione delle azioni di miglioramento.

Sindaco e Giunta hanno svolto due incontri, a ottobre e novembre 2011 in cui, a fronte di una lettura del nuovo contesto operativo dei Comuni proposta dall'esperto, è stato discusso lo stato del sistema di performance management nel Comune di Novara e evidenziati i possibili passi da compiere per la messa a punto di un sistema efficace di misurazione e valutazione della performance del Comune.

La dirigenza è stata riunita nel mese di dicembre 2011 nell'ambito di un incontro che ha visto la partecipazione del Sindaco e del nuovo Segretario Generale del Comune (in arrivo a gennaio 2012), con 13 dirigenti su 14. Nel corso dell'incontro sono state condivise e discusse con i dirigenti le priorità strategiche

del Comune da formalizzare nel Piano della Performance 2012 e le caratteristiche del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa in corso di elaborazione, sul quale è stato chiesto ai dirigenti di fornire un loro feedback. Inoltre, è stato esaminato un quadro della performance dei vari settori rappresentati dai dirigenti presenti.

In parallelo, è proseguita l'elaborazione del Sistema di Misurazione e Valutazione della performance organizzativa. Il Piano della Performance dovrebbe essere pubblicato entro marzo 2012, *a seguito dell'approvazione del bilancio 2012*;

La creazione di un gruppo di lavoro sui temi della performance del Comune di Novara e la revisione dell'organizzazione.

Al fine di creare un momento di coordinamento operativo per lo sviluppo del ciclo di gestione della performance e del sistema di misurazione e valutazione, è stato costituito un gruppo di lavoro. Il gruppo di lavoro creato ha coinvolto le posizioni organizzative del settore Personale che segue da tempo il tema della valutazione della performance individuale e del settore Bilancio che si occupano al momento del controllo di gestione e che nell'ambito del gruppo seguono direttamente i temi della performance organizzativa. Il gruppo di lavoro è sotto la diretta responsabilità del Direttore Generale.

Il Comune di Novara ha previsto una riorganizzazione dell'amministrazione nel 2012 con l'obiettivo di introdurre la gestione per progetti.

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

Le azioni di miglioramento sono state definite prendendo a riferimento l'esito della *review* svolta sul sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione nel corso della primavera del 2011. L'analisi aveva messo in evidenza come il sistema presentasse diversi elementi di criticità riconducibili ad alcuni fattori ed in particolare : i. al ruolo svolto dai leader dell'organizzazione, quali il Direttore Generale, Assessore all'organizzazione, bilancio e personale, ii. all'architettura complessiva del sistema di controllo e programmazione, iii. alle caratteristiche del processo di misurazione e valutazione, in particolare con riferimento al ruolo svolto dai dirigenti e, potenzialmente, dall'OIV e, infine, iv. al livello di trasparenza del sistema, legato in particolare allo sviluppo del sito web.

Per quanto riguarda la leadership all'interno dell'amministrazione, si segnala il ruolo propulsivo del nuovo Direttore Generale che ha permesso di avviare il programma di sviluppo del sistema di governance della performance del Comune e di integrazione tra gli indirizzi politici e l'attività gestionale. La definizione dell'albero della performance a partire dalle linee di indirizzo politico espresse nel Programma di Mandato del Sindaco (2011-2016) ha permesso di mettere in evidenza la necessità di identificare le responsabilità e di realizzare una maggiore condivisione tra Assessori e Dirigenti degli obiettivi strategici e delle priorità da tradurre in obiettivi operativi da esplicitare nel PEG/PDO.

Quanto all'architettura complessiva del sistema di controllo e programmazione, si segnala come, oltre alla ridefinizione della missione e della visione del Comune di Novara, il lavoro avviato dovrebbe permettere,

partendo dalla valutazione dei servizi/interventi e delle politiche in atto conseguenti al PEG 2011, di evidenziare gli indicatori atti a individuare gli aspetti essenziali dei programmi da perseguire. Resta da decidere la necessità/opportunità o meno di procedere ad una *spending and incoming review* sistematica con una nuova perimetrazione dei servizi e degli interventi comunali, che renda disponibile risorse per investimenti generatori a loro volta di nuove risorse.

Quanto al processo, ed in particolare al coinvolgimento degli stakeholders nella definizione degli obiettivi e nella validazione degli indicatori, si prevede un loro maggiore coinvolgimento nella definizione delle priorità da esplicitare nella RPP/PEG attraverso la realizzazione del bilancio partecipato 2012. Sono previste, a questo fine, la elaborazione e la messa a disposizione della Relazione sulla performance che vada oltre un semplice rendiconto delle cose fatte e non fatte e che metta nelle condizioni di condividere una riflessione sui risultati ottenuti e sulle criticità riscontrate nel periodo analizzato. Tale relazione sarà utilizzata per l'aggiornamento annuale degli atti di programmazione.

Si sottolineano, a questo proposito, alcune debolezze già segnalate in precedenza e irrisolte: il carattere "poco" indipendente dell'OIV (composto da Segretario Generale, Direttore Generale, che lo presiede, e un esperto esterno), lo scarso coinvolgimento dell'OIV nella predisposizione della metodologia di misurazione e valutazione della performance del Comune, l'assenza di una procedura di gestione degli eventi avversi, l'assenza della definizione di scenari e analisi del contesto da considerare nella programmazione delle priorità del Comune.

Sempre in relazione al processo di misurazione e valutazione della performance, si sottolinea che è in corso di elaborazione il documento relativo al Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance del Comune di Novara. Il nuovo SMVP delineato introduce la misurazione e la valutazione della performance organizzativa, esplicita il collegamento tra la valutazione della performance organizzativa e della performance individuale, prevede l'identificazione degli indicatori di outcome, oltre a quelli di output, ed esplicita il collegamento tra indicatori ed obiettivi e risorse. L'elaborazione del Sistema è a cura del citato gruppo di lavoro costituito alla diretta dipendenza del Direttore Generale.

Il tema della trasparenza del sistema non è stato interessato da grandi cambiamenti rispetto alla situazione rilevata ad aprile 2011. Si segnala soltanto la pubblicazione sul sito del Programma di Mandato del Sindaco (2011-2016). Tuttavia, lo SMVP in corso di elaborazione prevede la pubblicazione sul sito dello stesso SMVP, del Piano della Performance (come PEG/PDO) e della Relazione sulla Performance.

4. LEADING PRACTICES & LESSONS LEARNED

I principali insegnamenti derivanti dall'esperienza del Comune di Novara possono essere così ricondotti agli elementi di seguito evidenziati.

L'introduzione della misurazione e valutazione della performance "nel e per" il processo decisionale dell'Amministrazione si fonda innanzitutto sulla consapevolezza della sua necessità/utilità e quindi su un forte commitment sia degli amministratori sia del management verso tale percorso. Il commitment della politica (amministratori e cittadini) e del management (DG, SG e dirigenti) è condizione preliminare perché la misurazione e la valutazione della performance del servizio comunale non sia rituale o fine a se stessa. Tale commitment di solito dipende principalmente, e si basa, sui valori professionali e del servizio pubblico

vissuti nell'Amministrazione, condivisi da management, Amministratori e operatori, esplicitati e verificati con indicatori in grado di evidenziare la relazione e la coerenza tra strategie e gestione operativa.

Le circostanze, le caratteristiche e le specificità del contesto locale e della leadership di ogni Amministrazione implicano la necessità, e insieme la capacità, di individuare la/e leva/e in grado di promuovere il percorso più adatto e più efficace ad assicurare lo sviluppo del sistema di gestione della performance. Nel caso di Novara si è trattato e si tratta di perseguire con pazienza la condivisione del disegno tra direzione politica e direzione manageriale della messa a punto di un'agenda amministrativa in grado di affrontare per tempo i principali problemi del Comune.

A questo fine sembra sia stato utile far sistematicamente prendere atto agli attori della politica e del management comunale dei tempi troppo dilatati nell'assumere le decisioni relative a obiettivi strategici e priorità, cioè di come l'agenda dell'Amministrazione e la gestione del tempo amministrativo e delle decisioni siano a tutt'oggi dettate dalle emergenze e dalle scadenze imposte dall'esterno (tempi previsti dalla legge per l'approvazione del bilancio, in primo luogo, ma anche ciclo politico di mandato, emergenze locali, interessi specifici di lobby, ecc.). Ciò, ovviamente, svuota il ciclo della performance, lascia da parte o in penombra le strategie e rende effettivamente poco utile la misurazione e la valutazione della performance, già di per sé non molto considerata, in funzione alla evidenziazione di priorità e di responsabilità.