

Progetto
VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

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

Comune di Reggio Emilia

Gennaio 2012

SOMMARIO

1. GLI OBIETTIVI DELLE AZIONI DI MIGLIORAMENTO	4
2. IL PERCORSO DI MIGLIORAMENTO REALIZZATO DALL'AMMINISTRAZIONE	5
3. GLI EFFETTI DELLE AZIONI DI MIGLIORAMENTO SUL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA	10
4. LEADING PRACTICES & LESSONS LEARNED.....	11

1. GLI OBIETTIVI DELLE AZIONI DI MIGLIORAMENTO

Al momento dello svolgimento della review dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa, nella primavera del 2011, il Comune di Reggio Emilia possedeva una struttura organizzativa in cui le aree di prioritario riferimento del sistema di misurazione e valutazione della performance, quali il Servizio Programmazione e Controllo, il Servizio Gestione e Sviluppo del Personale e dell'Organizzazione, il Servizio Gestione e Sviluppo delle Tecnologie e dei Sistemi Informativi, erano tutte collocate sostanzialmente in staff alla Direzione Generale. L'integrazione organizzativa è un elemento che facilita la condivisione di informazioni e la condivisione di obiettivi tra i diversi soggetti che in essa vi operano. Questa condizione organizzativa ha consentito all'amministrazione di definire il ciclo delle performance e collegare ad esso in modo integrato il sistema di valutazione del personale. L'articolazione organizzativa del Comune di Reggio Emilia, insieme ad un elemento "soft" legato alle persone che in essa vi operano e al pragmatismo e realismo che le contraddistingue, costituiscono elementi di forza che hanno contribuito nel tempo a garantire, de facto, un coordinamento efficace dell'azione comunale.

Stanti queste premesse, le azioni di miglioramento proposte dal Comune di Reggio Emilia hanno riguardato anzitutto la formulazione di un documento di sintesi che illustrasse il sistema di misurazione e valutazione della performance nel suo complesso. In secondo luogo è stato valutato opportuno il raffinamento degli indicatori in uso, tramite azioni di audit e la creazione di alcune schede consolidate a completamento del Piano delle Performance. Infine, la terza azione di miglioramento è stata definita con l'obiettivo di svolgere un assessment dei fabbisogni informativi a supporto del sistema di misurazione e valutazione della performance e della trasparenza.

Individuate le tre azioni di miglioramento l'amministrazione, con il supporto l'esperto del Progetto PON – GAS "Valutazione delle Performance", ha definito altrettanti percorsi di intervento ciascuno con propri obiettivi. Obiettivo dalla prima azione di miglioramento è quello di trasporre in modo formale in un documento il sistema già adottato e già in uso dal Comune di Reggio Emilia. La formalizzazione in un documento ufficiale permette di garantire maggiori livelli di trasparenza e rendicontazione dell'azione amministrativa nei confronti di cittadini e portatori di interesse rilevanti. La seconda azione di miglioramento mira invece a integrare il sistema di misurazione e valutazione della performance, affinando e consolidando indicatori già esistenti con l'obiettivo ulteriore di perfezionare gli elementi che compongono il Piano della Performance e creando delle apposite schede per quei servizi ritenuti rilevanti dall'ente comunale stesso. Le schede servizio costruite contengono una selezione di indicatori riclassificati lungo quattro dimensioni della performance: quantità, qualità, efficienza ed efficacia. Da ultimo, l'*assessment* dei fabbisogni informativi è volto al supporto del Comune di Reggio Emilia nell'analisi del fabbisogno informativo e nella contestuale definizione del processo da attuare per una migliore rappresentazione delle informazioni necessarie (es. identificazione dei dati, definizione del formato e proposta di architettura complessiva del sistema informativo da attuare).

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
La formulazione di un documento di sintesi che illustri il sistema di misurazione e valutazione delle performance nel suo complesso	Analisi, revisione ed integrazione del documento di SMVP redatto in bozza dai referenti del Comune	05/2011	06/2011	Conclusa
Il raffinamento degli indicatori, tramite azioni di audit e la creazione di alcune schede consolidate a completamento del Piano delle Performance	Sono state realizzate 17 schede servizi che partono da documenti già presenti nell'Ente e integrano gli indicatori (prevalentemente di quantità) con indicatori di efficienza, efficacia e customer satisfaction	06/2011	11/2011	Conclusa
L'assessment dei fabbisogni informativi a supporto del sistema di misurazione e valutazione della performance e della trasparenza	L'attività è stata conclusa con un ultimo incontro nel mese di dicembre che ha completato l'assessment dei sistemi informativi.	06/2011	12/2011	Conclusa

La formulazione di un documento di sintesi che illustri il sistema di misurazione e valutazione delle performance nel suo complesso

Il Piano della performance del Comune di Reggio Emilia e il documento relativo al sistema di misurazione e valutazione della performance sono stati approvati dalla Giunta comunale in data 24 maggio 2011 (I.D. 159 - P.G. 9059). Il sistema di misurazione e valutazione della performance persegue il fine di verificare il conseguimento degli obiettivi, informare e guidare i processi decisionali, gestire in maniera più efficace sia le risorse che i processi organizzativi, ottimizzando e promuovendo strumenti di interazione e dialogo all'interno dell'Amministrazione. Il sistema è strutturato in modo tale da assicurare semplificazione e trasparenza dei documenti di programmazione, connessione tra obiettivi strategici e gestionali. L'adozione del Piano della performance e del documento relativo al sistema di misurazione e valutazione della performance sono alla base del miglioramento della qualità del servizio pubblico offerto dal Comune di Reggio Emilia, della valorizzazione delle competenze professionali, della responsabilità per risultati, dell'integrità e della trasparenza dell'azione amministrativa.

Si sottolinea il fatto che, nel corso del 2011, il Comune di Reggio Emilia ha perfezionato le modalità di elaborazione dei documenti di programmazione sia annuale che pluriennale al fine di raccordare la pianificazione strategica con la programmazione operativa. In particolare, la Relazione Previsionale e Programmatica per il triennio 2011-2013 è stata elaborata per ogni programma (vivere una vita serena; avere una buona cultura e una buona educazione; vivere in una città che guarda al futuro; vivere in un

ambiente sano, ordinato e funzionale; spostarsi meglio e bene) seguendo un modello definito¹ e di facile comprensione per i cittadini e gli stakeholder rilevanti dell'ente:

1. analisi dello scenario nazionale, regionale e locale, della governance e della pianificazione integrata;
2. analisi dell'impatto e delle criticità sul territorio;
3. riflessioni a partire dai dati di monitoraggio e di valutazione relative alle performance degli anni precedenti;
4. obiettivi strategici concreti da perseguire per il triennio 2011-2013 per ogni programma. Per ogni obiettivo è stato definito un sistema di indicatori in grado di misurarne il reale raggiungimento;
5. azioni e progetti da realizzare nel triennio evidenziando lo stato di avanzamento rispetto agli esercizi precedenti.

Il Piano Esecutivo di Gestione², invece, si inquadra nel processo di pianificazione e traduzione dei programmi previsti nella Relazione Previsionale e Programmatica, in obiettivi e risultati attesi definendo in particolare:

- i centri di responsabilità, da intendersi come ambiti organizzativi e gestionali, alla cui direzione e responsabilità sono preposti i Responsabili nominati dal Sindaco e a cui sono assegnati formalmente le responsabilità nella gestione delle dotazioni finanziarie, umane, strumentali, compresa la responsabilità delle entrate riferibili alle rispettive attività e la competenza nell'attivazione delle procedure per la realizzazione delle attività programmate; le dotazioni finanziarie e strumentali per ogni centro di Responsabilità da impiegare per l'espletamento delle attività e il perseguimento degli obiettivi gestionali previsti nel piano degli obiettivi.
- i prodotti e progetti da realizzare nel 2011 e per ciascuno di essi le attività, gli interventi e le fasi progettuali diretti alla realizzazione degli obiettivi gestionali definiti a livello previsionale, le risorse finanziarie necessarie per la loro realizzazione, nonché gli indicatori qualitativi, quantitativi e di efficienza in grado di misurare il raggiungimento dei risultati previsti; l'assegnazione delle risorse umane per ciascun prodotto/progetto; l'articolazione dei prodotti e progetti per ogni programma come evidenziato nella Relazione Previsionale Programmatica.

Il Piano Esecutivo di Gestione risulta essere definito conformemente ai documenti contabili approvati dal Consiglio Comunale (Bilancio annuale, Pluriennale e Relazione Previsionale Programmatica) e risulta perfettamente allineato con i progetti previsti nell'elenco annuale dei lavori pubblici.

Il Piano della Performance è stato identificato quale legame tra programmi, obiettivi strategici previsti dalla RPP e obiettivi gestionali e risorse previste dal PEG.

¹ Cfr. Giunta comunale 24 maggio 2011 (I.D. 159 - P.G. 9059)

² Cfr. nota 1

Il affinamento degli indicatori, tramite azioni di audit e la creazione di alcune schede consolidate a completamento del Piano delle Performance

Il completamento della seconda azione di miglioramento da parte del Comune di Reggio Emilia con il supporto degli esperti ha prodotto come output 17 schede relative a servizi considerati rilevanti da parte dell'ente comunale. Le 17 schede servizio prodotte sono di seguito elencate:

- Servizi per la domiciliarità: questa scheda rappresenta l'insieme dei servizi offerti dal Comune in materia di assistenza sociale (assistenza domiciliare, centri diurni, pasti a domicilio, affidamento minorile...). Alcuni di questi servizi sono erogati direttamente dal Comune (affidamento minorile), mentre altri sono gestiti da società partecipate.
- Servizi per la residenzialità: ricomprendono i ricoveri in case protette, le strutture residenziali assistenziali, il trasporto di anziani, e di disabili.
- Contrasto alla marginalità e all'esclusione sociale: la scheda rappresenta il servizi di aiuto e supporto alle donne oggetto di violenze o maltrattamenti.
- Edilizia residenziale e sociale: questa scheda racconta gli sforzi del Comune per la riqualificazione degli alloggi pubblici, favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di inquilini e proprietari, dare contributi a famiglie in difficoltà nel pagamento dell'affitto.
- Biblioteche: questa scheda presenta la performance del sistema bibliotecario comunale.
- Istruzione e nidi d'infanzia: rappresenta la performance di asili nido, scuole dell'infanzia e servizi integrativi gestiti dal Comune di Reggio Emilia.
- IAT – Turismo – Fiere e Congressi: la scheda ricomprende il servizio di Informazione e Accoglienza Turistica e la promozione della città di Reggio Emilia nonché i servizi afferenti a manifestazioni fieristiche e congressuali.
- Verde pubblico: la scheda presenta la performance del servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria del verde pubblico comunale.
- Mobilità e trasporti: la scheda ricomprende sia il miglioramento della mobilità privata sia la gestione del trasporto pubblico comunale.
- Servizi di informazione: la scheda rendiconta l'attività del servizio di informazione di front office, in particolare Urp-Comune Informa, il sito internet e il canale telefonico.
- Servizi funebri: la scheda rendiconta l'attività dei servizi funebri e cimiteriali del Comune.
- Servizi acquisti: la scheda rendiconta l'attività del servizio acquisti.
- Personale: la scheda rendiconta l'attività della gestione del personale comunale.
- Tecnologie: la scheda rendiconta l'attività della gestione delle infrastrutture informatiche del Comune di Reggio Emilia.
- Centro storico: la scheda rappresenta la performance da parte del Comune di Reggio Emilia nella gestione e valorizzazione culturale ed economica del centro storico della città.
- Servizio anagrafe: la scheda rappresenta la performance del servizio anagrafe e certificazioni.
- SUAP: la scheda rendiconta l'attività dello Sportello Unico delle Attività Produttive del Comune di Reggio Emilia.

Le schede di misurazione e valutazione della performance del Comune di Reggio Emilia sono state predisposte in modo da rappresentare la performance dei servizi scelti e ritenuti rilevanti dall'ente lungo le quattro dimensioni della performance prima citate: quantità, qualità, efficienza ed efficacia. Gli indicatori di

quantità hanno l'obiettivo di descrivere e raccontare la quantità di attività svolte da un determinato servizio. Dalla definizione del valore target per gli indicatori di quantità discendono, poi, i valori target degli indicatori di qualità, efficienza ed efficacia. Per qualità dell'organizzazione si guarda ad una dimensione interna all'azienda e legata alla capacità di organizzare la gestione dei processi produttivi e di erogazione dei servizi nel modo migliore, in condizioni di piena sicurezza e valorizzando risorse, competenze e ruoli. Gli indicatori di efficienza rappresentano la capacità di massimizzare il rapporto tra fattori produttivi impiegati nell'attività e risultati ottenuti, a parità di altre condizioni. Gli indicatori di efficacia rappresentano la capacità dell'azienda di soddisfare i bisogni della collettività a cui è chiamata a far fronte attraverso la sua attività caratteristica.

Le schede sono state corredate da una serie di indicatori specifici, caratteristici e caratterizzanti i singoli servizi ritenuti rilevanti dall'ente comunale. Alcuni indicatori inseriti nelle schede sopra individuate erano già utilizzati dal Comune di Reggio Emilia, altri indicatori sono invece stati studiati e costruiti ad hoc con il supporto degli esperti.

L'assessment dei fabbisogni informativi a supporto del sistema di misurazione e valutazione della performance e della trasparenza

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

La funzione sistemi informativi è gestita internamente, attraverso il Centro Elaborazione Dati (CED), inquadrato presso la Direzione Generale dell'ente, che si occupa della gestione del sistema informativo e, inoltre, offre un prezioso supporto di raccordo tra fabbisogni organizzativi, sistema informativo e tecnologie informatiche. In particolare, il personale si preoccupa di raccordare le esigenze organizzative di ciascun singolo servizio con il sistema informativo aziendale e i vincoli tecnologici. I progetti di revisione e sviluppo del sistema informativo, siano essi finalizzati a rivedere sistemi gestionali o ad attuare servizi on line, sono sviluppati con una logica di concertazione tra il singolo servizio e il CED in modo tale da identificare soluzioni informatiche che meglio rispondono alle esigenze organizzative. La funzione sistemi informativi, inoltre, eroga corsi di formazione ai dirigenti e funzionari del Comune di Reggio Emilia principalmente in riferimento all'introduzione di nuovi applicativi. Essa si occupa, inoltre, della manutenzione e dello sviluppo del portale istituzionale del Comune di Reggio Emilia, che viene aggiornato periodicamente dai referenti individuati presso le diverse strutture e servizi, con informazioni sulle attività ed i servizi svolti e con documenti relativi all'Amministrazione. Il servizio gestisce il budget complessivo per i sistemi informativi dell'Ente. Il budget è stato particolarmente colpito dai tagli di bilancio dovuti anche alle nuove e più stringenti norme del Patto di Stabilità Interno. Il CED non gestisce la comunicazione sul sito internet che è gestito dal servizio comunicazione del Comune.

La definizione del nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance necessitava di un'adeguata mappatura dei fabbisogni informativi di supporto per agevolare il processo di alimentazione del sistema stesso in ottica di massima efficienza nella produzione delle informazioni e garanzia di qualità

delle stesse. La frammentazione delle basi dati gestionali può comportare la ridondanza dei dati e la non attendibilità degli stessi. L'assessment dei fabbisogni informativi è stato volto a verificare quali banche dati supportassero i flussi informativi che alimentano il Piano della Performance del Comune di Reggio Emilia. L'assessment è stato completato identificando le banche dati (servizi) che alimentano il Piano della Performance, identificando il formato (Applicativi specifici, WEB...) e la periodicità di aggiornamento del Data warehouse (giornaliero, mensile, trimestrale, semestrale,). La Tabella 2 riepiloga l'assessment svolto.

Tabella 2: Assessment dei fabbisogni informativi del Comune di Reggio Emilia

Servizi/Banca dati	Formato	Periodicità di aggiornamento
Servizi anagrafici	Oracle	Giornaliero
Sistema contabile	Oracle	Giornaliero
Piano Esecutivo di Gestione	Oracle	Giornaliero
ICI/IMU	Oracle	Giornaliero
Catasto	Oracle	Non ha aggiornamento in quanto i dati non variano
Osservatorio comunale sui servizi socio-assistenziale e sul traffico	Oracle	Giornaliero
Servizi alla persona (adulti, anziani, minori, migranti, disabili, servizi scolastici e socio-educativi, sport e tempo libero)	Oracle	Giornaliero
Polizia locale	Oracle	Giornaliero
Gestione del personale	Oracle	Giornaliero (ma in un DWH diverso)
Comunicazione		
Tributi	Oracle	Giornaliero
Opere pubbliche e LL.PP	Oracle	DWH integrato con il PEG. Caricamento giornalieri ma su Datamark diverso.
Contratti / gare	Oracle (come LL.PP)	Giornaliero
Avvocatura	Applicativo verticale interno	-
Servizi culturali	Applicativo verticale interno	-
Biblioteca	Applicativo verticale interno (SBN)	-
Edilizia residenziale pubblica	Applicativo verticale sviluppato internamente su base Oracle	-
Società partecipate	Applicativo verticale interno per il controllo dei Bilanci delle partecipate e per costruire Bilancio consolidato del Comune. (Precedentemente Excel).	

Come mostra la **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** 2 la maggioranza dei servizi/banche dati che alimentano il Piano della Performance utilizza la piattaforma Oracle ed è integrato nel Data warehouse comunale con una frequenza di caricamento dei dati/aggiornamento giornaliero. Per i servizi culturali, le biblioteche, l'edilizia residenziale pubblica, l'avvocatura comunale e la gestione dei rapporti con le società partecipate del Comune non si utilizza Oracle, ma applicativi gestionali verticali specifici per questi servizi, alcuni di essi sviluppati internamente dal CED. Il Comune di Reggio Emilia si avvale inoltre di banche dati

esterne come quelle della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Reggio Emilia (visure camerali) e dell'Azienda Unità Sanitaria Locale di Reggio Emilia in merito ai dati necessari per i servizi socio-assistenziali. Questi dati esterni, ad oggi, non sono integrati nel Data warehouse comunale.

Obiettivo del CED è quello di arrivare a una integrazione completa di tutte le banche dati all'interno del Data warehouse in modo da gestire in modo integrato tutti i flussi informativi del Comune. Le prossime integrazioni (entro la fine del 2012) nel Data warehouse comunale, compatibilmente con le risorse correnti e in conto capitale allocata al CED, dovrebbero riguardare il completamento delle banche dati gestionali dell'Osservatorio comunale sui servizi socio-assistenziali e sul traffico e la gestione delle gare e contratti. Se le risorse lo permetteranno, il progetto è di integrare anche i dati di natura geo-referenziale/cartografia (2012-2013).

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 Reggio Emilia con il supporto degli esperti del Progetto PON – GAS “Valutazione delle Performance”, ha permesso di riscontrare un effettivo miglioramento in una serie di ambiti. Innanzitutto il Comune di Reggio Emilia ha nominato e costituito l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) rispettando i requisiti predefiniti per i componenti (incompatibilità, elevata professionalità manageriale, etc.) a garanzia dell'indipendenza della valutazione della performance organizzativa e individuale. L'OIV, ora, interagisce e collabora direttamente con il vertice amministrativo e i dirigenti dell'ente al fine di assicurare rigore, incisività e trasparenza del sistema di valutazione. Inoltre, l'OIV, entro scadenza, validerà la Relazione sulla Performance, proporrà la valutazione del Direttore Generale e attesterà l'assolvimento degli obblighi di integrità e trasparenza. Si confida che, con la costituzione dell'OIV, verranno rispettate le tempistiche di programmazione e rendicontazione dell'ente.

Con l'approvazione del Piano della Performance da parte della Giunta, il modello generale di rappresentazione della performance già precedentemente definito, ora è stato ulteriormente affinato e risulta essere maggiormente intuibile per i cittadini del Comune. Il presidio di alcuni servizi ritenuti rilevanti per l'ente con la costruzione di apposite schede servizio da un lato permetterà un maggiore presidio di questi servizi in termini di misurazione e valutazione della performance al fine di migliorare la qualità complessiva dei servizi stessi, dall'altro permetterà una migliore rendicontazione nei confronti dei cittadini e stakeholder rilevanti grazie alla facilità di lettura delle schede predisposte.

L'ultima azione di miglioramento ha posto le basi per il superamento definitivo della frammentazione delle basi dati gestionali. In questo modo l'amministrazione comunale di Reggio Emilia disporrà di un sistema gestionale totalmente integrato nel Data warehouse. L'integrazione nativa delle banche dati dell'ente unitamente all'evoluzione della tecnologia, a livello hardware e software garantirà all'amministrazione comunale di Reggio Emilia l'immissione diretta di dati sempre più numerosi ad un livello di dettaglio sempre maggiore, 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 Reggio Emilia possono essere così articolati:

1. *Miglioramento e affinamento del ciclo integrato della performance e superamento della frammentazione gestionale*

Con l'approvazione del Piano della performance del Comune di Reggio Emilia e del documento relativo al sistema di misurazione e valutazione della performance da parte della Giunta comunale in data 24 maggio 2011 (I.D. 159 - P.G. 9059), si è proceduto nella direzione di un ulteriore affinamento e miglioramento del ciclo della performance del Comune. Questa maggiore integrazione dei documenti che compongono il ciclo della performance e il sistema di misurazione e valutazione della performance verrà supportata grazie a una maggiore integrazione delle banche dati gestionali che alimentano il Piano della Performance del Comune di Reggio Emilia. Questa integrazione sia a livello documentale che a livello informatico sarà tanto maggiore quanto maggiori saranno le risorse stanziare per continuare nell'integrazione della basi dati gestionali da parte del CED.

2. *Rilevanza di un approccio pragmatico e responsabile da parte del personale del Comune*

Anche nel garantire la positiva realizzazione delle azioni di miglioramento identificate dagli esperti, si sono rivelati fondamentali il commitment della Direzione Generale - amplificato dal fatto che le aree organizzative di prioritario riferimento, quali il Servizio Programmazione e Controllo, il Servizio Gestione e Sviluppo del Personale e dell'Organizzazione, il Servizio Gestione e Sviluppo delle Tecnologie e dei Sistemi Informativi, sono tutte ad essa riconducibili - e il commitment delle persone che operano nel Comune di Reggio Emilia, già peraltro emersi entrambi come chiaro elemento di forza del sistema di misurazione e valutazione della performance in essere nell'amministrazione.