

Progetto
VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

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

Unione dei comuni della Bassa Romagna

Gennaio 2012

SOMMARIO

1. GLI OBIETTIVI DELLE AZIONI DI MIGLIORAMENTO	2
2. IL PERCORSO DI MIGLIORAMENTO REALIZZATO DALL'AMMINISTRAZIONE	3
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 effettuata attraverso la check-list e i successivi incontri con l'amministrazione hanno consentito di individuare alcune aree che necessitano di essere migliorate attraverso opportune azioni.

L'analisi effettuata nella primavera del 2011 sul recepimento e l'applicazione delle disposizioni del D.Lg.s. 150/2009 da parte dell'Unione dei comuni della Bassa Romagna ha evidenziato come l'ente si fosse già premurato di attuare tali disposizioni prima della fine del 2010, definendo un proprio Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, il Piano di gestione della Performance e nominando l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).

Se per un qualunque ente locale è stato piuttosto impegnativo introdurre, nei propri meccanismi amministrativi, le disposizioni dell D.L.g.s. 150/2009 e trovare un accordo interno sulle modalità con cui misurare e valutare la performance organizzativa e quella individuale, lo è stato a maggior ragione per una unione di nove comuni diversi, con esigenze ed aspettative diverse.

L'approccio seguito dall'Unione dei comuni della Bassa Romagna è stato quello di creare prima di tutto un Piano strategico condiviso che fungesse da riferimento e da collante per le iniziative successive, tra le quali i processi di riorganizzazione finalizzati, da una parte, all'incremento dei servizi gestiti dall'Unione e, dall'altra, al contenimento dei loro costi, mantenendone o elevandone la qualità.

Quindi è stato elaborato e condiviso il Sistema di misurazione e valutazione della performance, impostato il ciclo di gestione della performance e sviluppato, attraverso un approccio partecipativo, il Piano della performance dell'Unione che ha tradotto il Piano strategico in "frames" della RPP ed incorporato PEG e PDO. Il focus principale è stato posto sulla capacità di integrazione fra servizi dell'amministrazione: ogni servizio conferito doveva produrre risultati migliori a costi inferiori rispetto alla gestione diretta da parte delle singole amministrazioni.

Per misurare e valutare i processi ed i risultati dei servizi conferiti all'Unione occorre un sistema informativo condiviso e un set di indicatori di monitoraggio della performance dei singoli servizi in grado di: collegare i risultati dei servizi agli intenti del piano strategico, monitorare anche le attività operative che non trovano riscontro nel piano strategico, tracciare i progressi ottenuti ed evidenziare eventuali gap da colmare.

Il sistema informativo è stato implementato in autonomia dall'Unione. Per quanto riguarda la creazione di un set di indicatori per monitorare le attività ordinarie dei servizi è stato concordato con gli esperti del Progetto PON – GAS "Valutazione delle Performance".

un percorso di miglioramento che, nelle intenzioni iniziali, avrebbe portato anche alla realizzazione di un sistema di monitoraggio della performance delle partecipate.

Quindi le azioni di miglioramento individuate si sono focalizzate nel:

- 1) rivedere e completare il set degli indicatori utilizzati per monitorare i servizi ed impostare l'anagrafica
- 2) creare un sistema di monitoraggio delle partecipate.

2. IL PERCORSO DI MIGLIORAMENTO REALIZZATO DALL'AMMINISTRAZIONE

Nella Tabella 1 sono riportate le azioni effettuate ed i progressi ottenuti. I dati evidenziano che non tutte le attività sono state portate a termine nei tempi desiderati e con i risultati desiderati.

AZIONI	PROGRESSI	INIZIO	FINE	STATO
Analisi degli indicatori di utilizzati	L'analisi ha messo in evidenza l'uso di indicatori per lo più legati ai programmi.	06-2011	01-2012	Conclusa
Revisione dello schema indicatori	E' stato proposto uno schema da utilizzare per selezionare e descrivere gli indicatori relativi alle attività ordinarie	06-2011	01-2012	Conclusa
Revisione degli indicatori	Sono stati individuati gli indicatori dei servizi pilota (affari generali, ragioneria, cultura, sviluppo economico, manutenzione, etc.) e consolidato il meccanismo. Gli indicatori per gli altri servizi saranno definiti successivamente dal personale dell'Unione di competenza coadiuvato dal controllo di gestione	07-2011	01-2012	Conclusa la revisione degli indicatori dei servizi pilota.
Impostazione anagrafica indicatori	E' inclusa nella proposta di schema per gli indicatori delle attività ordinarie. Molto probabilmente per alcuni servizi sarà utilizzato lo schema completo, per altri uno schema ridotto	09-2011	01-2012	Conclusa
Anagrafica partecipate	È stata realizzata l'anagrafica delle partecipate sia dei comuni associati, sia dell'Unione	07-2011	01-2012	Conclusa
Definizione del sistema di monitoraggio delle partecipate	Non è stato impostato un sistema di monitoraggio delle partecipate che vada oltre il mero controllo economico finanziario. Alcune partecipate non sono state conferite all'Unione ed il progetto di ristrutturazione globale della gestione delle partecipate è ancora al vaglio della parte politica (holding dell'Unione)	09-2011	01-2012	Da realizzare

Tabella 1: Azioni di miglioramento e attività svolte

L'analisi degli indicatori utilizzati dall'Unione e dai comuni associati ha messo in evidenza due aspetti: la maggior parte degli indicatori utilizzati dall'Unione era legata ai programmi ed i comuni associati utilizzavano per i servizi successivamente conferiti all'Unione indicatori differenziati sia come quantità sia come qualità. L'uso di indicatori associati ai programmi è fondamentale per monitorare i progressi ottenuti nel perseguimento del piano strategico, ma nulla dice circa lo svolgimento di attività ordinarie non funzionali agli obiettivi strategici. Quindi l'amministrazione ha attivato un percorso per definire come meglio monitorare tali attività ed applicare il processo così definito ad una serie di servizi pilota. Nel percorso sono stati coinvolti il Direttore Generale, il dirigente responsabile del Progetto controllo di gestione strategico, in staff al Direttore Generale, ed uno dei Segretari comunali che sta seguendo e supportando l'implementazione del ciclo di gestione della performance. Visto che l'attività di riorganizzazione e messa a punto dei servizi conferiti all'Unione era piuttosto intensa, è stato concordato di

non coinvolgere direttamente i responsabili dei servizi. Il responsabile del controllo si sarebbe fatto carico di riportare i risultati ottenuti ai responsabili dei servizi. Questo fatto ha indubbiamente rappresentato un limite nell'elaborazione, non essendo coinvolti direttamente, da subito, i diretti interessati.

Il primo passo effettuato è stato quello di convincere tutti gli interlocutori che, anche per le attività ordinarie, era necessario definire gli obiettivi da perseguire prima di definire gli indicatori da utilizzare. Ottenuto l'accordo su questo punto, semplice ma fondamentale, si è proceduto nella definizione della scheda anagrafica dell'indicatore, individuando i campi più significativi per caratterizzarlo. Nel fare questo, ci si è basati sulla delibera CIVIT n. 89 del 2010. Lo schema così definito è piuttosto dettagliato e quando il numero di indicatori diventa consistente, richiede un tempo notevole per essere completato nella sua interezza. Per questo motivo, si è deciso di lasciare libera facoltà di utilizzare tutta la scheda o solo una parte ridotta di essa qualora il suo utilizzo complessivo non fosse significativo per caratterizzare l'indicatore.

Per alcuni servizi pilota si è quindi proceduto ad identificare gli obiettivi più significativi da perseguire con le attività ordinarie e ad associare a ciascun obiettivo uno o più indicatori. Il processo è stato consolidato e verrà successivamente applicato a tutti gli altri servizi conferiti all'Unione dei comuni della Bassa Romagna. In Tabella 2 è riportato un esempio di utilizzo della scheda anagrafica per l'indicatore del servizio Affari Generali: Tempi di definizione degli incarichi.

AFFARI GENERALI		SCHEDA INDICATORE	
		Indicatori di efficienza	
Nome dell'Indicatore	Tempi di definizione incarichi		
A quale obiettivo si riferisce?	Garantire un'adeguata tempistica nella gestione dei rapporti con economie terze		
Legami con altri indicatori	Numero di incarichi		
Data di approvazione dell'indicatore	12/09/2011		
Razionale (perché è utile, scopo)	E' utile analizzare il flusso di gestione degli incarichi per fare in modo di sveltire il più possibile la contrattualistica con terze economie, sfruttando opportunità che si presentano di volta in volta		
Tipo di calcolo / Formula / Formato	n. di giorni ogni incarico, giorni		
Descrizione del numeratore e dell'eventuale denominatore	--		
Fonte/i dei dati			
Qualità dei dati	Buona		
Frequenza di rilevazione (costo)	Trimestrale		
Valore desiderato (Target)	TBD		
Processo di sviluppo (su quali basi e da chi è stato concordato questo target?)	Un giorno per definire in tutti i suoi aspetti un incarico è un valore ritenuto valido dalle parti convenute in fase di definizione del target (questo permette di mantenere gli standard di servizio)		
Responsabile dell'indicatore e del Target se diverso	Sig./Sig.ra XXX		
Responsabile delle performance legate all'indicatore	Sig./Sig.ra XXX		
Che cosa sarà fatto? (quale azione/comportamento vuol stimolare questo target/indicatore?)	Non perdere di vista le tempistiche standard del servizio		
Reportistica (dove vengono comunicate/pubblicate le informazioni?)	Intranet		

Note:

Tabella 2: Scheda anagrafica dell'indicatore

In Tabella 3 è riportato il set di obiettivi ed indicatori definiti per le attività ordinarie del servizio Manutenzioni.

ATTIVITA' ORDINARIA		MANUTENZIONI	
N°	MACRO-ATTIVITA' (Azioni/smart)	INDICATORI (Elementi risultato/ smart)	NOTE
1	miglioramento e razionalizzazione della manutenzione strade	km strada mantenuti/totale	comprese strade asfaltate e strade bianche e interventi complessivi su un tratto di strada
		costo asfaltatura al mq	
		km fossi sfalciati/totale	si calcola separatamente ogni lato della strada
		costo sfalcio fossi/kml	
2	miglioramento e razionalizzazione della manutenzione del verde pubblico	costo sfalcio al mq.	dividerlo tra costo per aree in gestione diretta e in gestione esternalizzata. Dividere costo con o senza raccolta erba, per chi ce l'ha
		report prodotti (indicazione numero totale aree/dimensioni/numero sfalci/modalità di gestione)	
3	miglioramento e razionalizzazione della gestione dell'illuminazione pubblica	totale energia consumata (kw)	
		costo unitario per punto luce	
		numero di punti luce pro capite	
		km strada illuminati/totale	
4	miglioramento e razionalizzazione della gestione delle utenze	totale energia elettrica consumata (kw)	
		spesa complessiva energia elettrica	
		totale gas consumato (mc)	
		spesa complessiva gas	
		totale acqua consumata (mc)	
5	miglioramento e razionalizzazione della gestione dei lavori pubblici	n° progettazioni interne approvate/totale di progettazioni approvate	si fa riferimento a singoli livelli di progettazione per interventi inseriti nel programma oo.pp. /spesa investimenti o per rilevanti interventi di manutenzione ordinaria
		n° opere collaudate nell'anno	si considerano tutte le opere collaudate, anche se finanziate/ realizzate in anni precedenti. Si calcolano anche i cert. reg. esec.
		n° direzione lavori, incarichi sicurezza interni/totale dei progetti approvati	

Tabella 3 : Obiettivi ed indicatori per le attività ordinarie del servizio Manutenzione

Per quanto riguarda la realizzazione di un sistema di monitoraggio della performance delle partecipate, questa si basava sul presupposto fondamentale di un conferimento di tutte le partecipate ad una holding gestita a livello di Unione e di una loro completa riorganizzazione entro il 2011. Attualmente molte partecipate sono ancora società partecipate dai singoli comuni. Il progetto di ristrutturazione globale della gestione delle partecipate è ancora al vaglio della politica e non è stato concretizzato. Quindi si è concordato di non procedere nella definizione del sistema in quanto le condizioni non avrebbero permesso

un approccio unitario e la situazione incerta ed in evoluzione non avrebbe garantito il focus necessario sulla misurazione e valutazione. È stata realizzata comunque una anagrafica completa delle partecipate.

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

Le azioni di miglioramento portate avanti hanno influenzato positivamente l'approccio alla misurazione adottato dall'Unione dei comuni della Bassa Romagna.

Se l'impianto complessivo del sistema di misurazione e valutazione della performance e l'impostazione data al ciclo di gestione della performance si erano da subito dimostrati robusti, minore attenzione era stata posta alla definizione degli indicatori ed al loro utilizzo nei vari servizi.

Le azioni di miglioramento hanno:

- creato la consapevolezza che un indicatore debba essere sempre collegato ad un obiettivo da perseguire, anche per le attività ordinarie, che tale obiettivo debba essere identificato prima dell'indicatore ed essere coerente, o perlomeno non in contraddizione, con gli intenti strategici dell'organizzazione. Quindi è stato migliorato il processo di definizione degli indicatori
- introdotto una anagrafica degli indicatori che può essere utilizzata in tutta la sua estensione o in forma ridotta a seconda del dettaglio al quale si desidera pervenire nella caratterizzazione dell'indicatore. È stato inoltre elaborato un *framework* che riduce ambiguità ed incomprensioni
- consentito di sviluppare gli indicatori dei servizi pilota, definendo gli obiettivi da perseguire, identificando gli ambiti di misurazione più significativi per ciascun servizio e caratterizzando ciascun indicatore nell'anagrafica. Tale processo potrà essere ripreso quando sarà riattivato il progetto relativo al sistema di monitoraggio delle partecipate.

Per quanto riguarda i fattori della check list influenzati dalle azioni di miglioramento, facendo riferimento a quelli selezionati nella Scheda delle azioni di miglioramento dell'Unione dei comuni della Bassa Romagna, possiamo sintetizzare i risultati ottenuti come segue:

- 1.1. I leader dell'organizzazione; (nessun riferimento iniziale)
- 1.2. Il sistema di controllo e programmazione; ***adesso per ogni servizio si identificano prima gli obiettivi da raggiungere e poi gli indicatori da utilizzare***
- 2.1. Gli ambiti di misurazione e valutazione; ***adesso gli ambiti sono selezionati non per adempimento o per desiderio di completezza, ma in quanto funzionali al perseguimento di determinati risultati***
- 2.2. Metodologie di misurazione e valutazione; ***adesso nei servizi non si misurano solo le attività svolte, ma anche i progressi ottenuti nel perseguimento di determinati obiettivi operativi***
- 2.3. Il processo, i soggetti e le responsabilità del sistema; ***si è consolidata la logica top-down, ciascun responsabile di un servizio conferito all'unione è "accountable" della performance ottenuta nel perseguimento dei programmi di competenza, ma anche dei processi e dei risultati del proprio servizio***

- 2.4. Le componenti del sistema; ***accanto agli indicatori di programma sono associati indicatori per monitorare processi e risultati dei singoli servizi***
- 2.5. Il livello di informatizzazione del sistema; (nessun riferimento iniziale)
- 2.6. Il livello di trasparenza del sistema. (nessun riferimento iniziale)
- 3.1. Estensione della misurazione; ***dalla misurazione della performance ottenuta nel perseguimento di determinati programmi è stata aggiunta la misurazione dei processi e dei risultati delle attività ordinarie dei singoli servizi, ma non si è estesa la misurazione della performance alle partecipate***
- 3.3. Impatti; ***si è cercato di legare l'attività dei singoli servizi agli impatti per il cittadino, ma c'è bisogno di ulteriori riflessioni per esplicitare completamente i collegamenti***
- 3.4. Servizi; ***gli indicatori utilizzati per monitorare i servizi conferiti all'Unione saranno più funzionali agli obiettivi propri di ciascun servizio, ma non si è riusciti a definire un sistema di monitoraggio della performance e della qualità dei servizi erogati delle partecipate***
- 3.5. Stato di salute (nessun riferimento iniziale).

4. LEADING PRACTICES & LESSONS LEARNED

L'esperienza nelle attività di affiancamento all'Unione dei comuni della Bassa Romagna per la realizzazione delle azioni di miglioramento ha evidenziato alcune pratiche trasferibili ai comuni delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, coinvolte nella linea 2 del progetto **PON – GAS “Valutazione delle Performance”**.

Prima di definire qualsiasi indicatore, è necessario definire l'obiettivo che si intende perseguire a cui l'indicatore è collegato.

Primo passo è definire gli obiettivi da perseguire, quindi definire gli indicatori per monitorare i progressi ottenuti nel perseguimento di tali obiettivi. Un indicatore serve a monitorare i progressi di performance conseguiti attraverso determinate attività ed a fornire informazioni sulle quali basare le decisioni da prendere. Se non è collegato ad un obiettivo da perseguire perde qualsiasi riferimento. Anche quando si desidera monitorare le attività ordinarie è opportuno definire prima quali sono gli obiettivi che si desiderano perseguire: è necessario tener presente che non si tratta di contabilizzare attività, o di introdurre automatismi, bensì di gestire la performance dell'ente, sia a livello organizzativo che a livello individuale

Creare un catalogo degli indicatori

Avere una anagrafica degli indicatori utilizzati permette di evitare ambiguità nell'interpretazione, quindi di assicurare che tutti i soggetti coinvolti ne comprendano in maniera univoca il significato. Alcune volte si utilizzano delle espressioni sintetiche per inserire l'indicatore in una tabella, il che può dare luogo ad incomprensioni se a parte non si forniscono una formula, una descrizione dettagliata ed altri dati che possono caratterizzare in maniera completa l'indicatore stesso. Costruire un catalogo degli indicatori attraverso la compilazione di schede anagrafiche è un lavoro lungo e faticoso, ma una volta fatto può essere di grande supporto, soprattutto in enti locali di grandi dimensioni dove più soggetti contribuiscono alla performance misurata da ciascun indicatore.

Ritagliarsi il tempo necessario per pianificare correttamente e programmare le attività relative al ciclo di gestione della performance

L'attività di pianificazione e creazione di un sistema pervasivo di obiettivi/indicatori/target, se effettuata per la prima volta, richiede molto più tempo di quello che si può stimare in prima battuta. Tenendo conto che il personale è impegnato in varie altre attività correnti e che ci sono sempre emergenze prioritarie che richiedono l'attenzione, i tempi programmati difficilmente sono rispettati. Mantenere un margine di manovra più ampio permette di avere più momenti di riflessione e di condivisione per fare crescere insieme tutta l'organizzazione ed evitare che l'implementazione del ciclo sia considerata solo un adempimento formale da compiere perché richiesto dalla normativa.

Dotarsi di un sistema informativo adeguato

Questa considerazione non deriva dalle azioni di miglioramento che erano state definite dall'amministrazione, ma dalla constatazione in fase di attuazione di quanto sia importante avere un sistema informativo in grado di supportare adeguatamente l'implementazione del ciclo di gestione della performance. Lavorare in excel, quando l'ente è piuttosto articolato, richiede un impegno notevole da parte delle risorse umane dedicate e si rivela pressoché impraticabile quando più persone agiscono sui medesimi file. Un sistema informativo collegato al sistema di controllo di gestione o integrato con esso, con la gestione del personale e con il gestionale utilizzato per la contabilità, permette di avere in un unico contenitore tutti i dati necessari per gestire in maniera efficace la performance dell'ente.