

Progetto
VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

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

Comune di Verona

Gennaio 2012

SOMMARIO

1. GLI OBIETTIVI DELLE AZIONI DI MIGLIORAMENTO	3
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	14
4. LEADING PRACTICES & LESSONS LEARNED	16

1. GLI OBIETTIVI DELLE AZIONI DI MIGLIORAMENTO

L'analisi svolta attraverso gli incontri, la compilazione della checklist e la redazione del rapporto di sintesi "Report di analisi del sistema di misurazione della performance organizzativa" del 26 aprile 2011, aveva messo in evidenza il ritardo con il quale l'Amministrazione comunale di Verona aveva risposto alle necessità del cambiamento. Questo fatto era anche conseguenza delle incertezze nel cammino della riforma che, focalizzata sull'amministrazione centrale dello Stato, non considerava adeguatamente le specificità e i livelli di autonomia di altre amministrazioni, come gli Enti locali. A ciò si aggiungevano polemiche, incertezze e anche limiti di competenze della Commissione nazionale CIVIT preposta alla gestione del cammino della riforma.

Questo ritardo, tuttavia, non è da mettere in relazione soltanto con le difficoltà sul cammino della riforma, ma è determinato dalla scelta consapevole del Comune di Verona di agire secondo una linea di graduale cambiamento. La partecipazione convinta del Comune al progetto del DFP testimonia comunque la volontà di adeguarsi al nuovo sistema e di apprendere percorsi e scelte ottimali anche da altre esperienze.

La relazione citata metteva in evidenza alcuni punti critici:

- mancanza di una pianificazione strategica che includa anche gli aspetti non considerati dalle linee programmatiche, ma necessari per la continuità dei servizi e delle funzioni dell'Amministrazione
- composizione e compiti del Nucleo di Valutazione (NV)
- chiusura organizzativa tipica delle organizzazioni funzionali con scarso rilievo ai processi interorganizzativi
- disciplina degli indicatori e delle procedure di convalida dei dati
- arretratezza di metodi e strumenti di valutazione della performance organizzativa dei servizi, delle unità organizzative e dell'amministrazione nel suo complesso
- assenza di informazioni sull'organizzazione dei processi lavorativi e sui classici indicatori relativi (tempi di ciclo, tempi di coda e di attraversamento)
- valutazione delle competenze e del loro fabbisogno e valutazione del benessere organizzativo
- integrazione nel ciclo della performance, con l'ausilio dell'informatica, di tutti gli strumenti oggi esistenti e in corso di ridefinizione
- mancanza di un sistema di contabilità economico-patrimoniale.

Le azioni di miglioramento attuate dall'amministrazione hanno cercato di superare i principali punti critici sopra elencati. Altri, di carattere più specificamente politico, dovranno essere materia di analisi e di intervento dell'amministrazione.

L'analisi svolta nel corso dei primi mesi del 2011 aveva consentito di individuare alcune possibili azioni di miglioramento, sulle quali la collaborazione del DFP, nell'ambito del progetto "Valutazione delle Performance", avrebbe potuto rivelarsi utile ed efficace.

Dopo la valutazione dei dirigenti del Comune di Verona, le azioni di miglioramento selezionate per l'esecuzione entro i termini della scadenza della prima fase del progetto (31 dicembre 2011), sono state:

1. **Progetto “Indicatori”** con l’obiettivo della selezione degli indicatori, della loro classificazione e descrizione anagrafica, nonché della definizione delle procedure di imputazione, convalida e gestione dei dati che li riguardano. Le fasi del progetto sono state così definite:
 - ricognizione degli indicatori in uso
 - valutazione della disponibilità di indicatori standard e classificati di fonte Formez, ANCI o di altra fonte
 - progettazione di una mappa logica per la classificazione degli indicatori
 - selezione degli indicatori di efficienza, efficacia e impatto adatti alle esigenze del Comune
 - definizione e attuazione delle procedure di imputazione, convalida e gestione dei dati.
2. **Progetto “Performance organizzativa”** con l’obiettivo di definire modelli di prestazioni per i servizi di front-office e di back-office, per le Unità organizzative e criteri di valutazione della performance complessiva dell’Amministrazione. Il progetto richiedeva lo svolgimento delle seguenti attività:
 - definizione di un modello di qualità dei servizi di front-office e back-office
 - definizione di appropriati indicatori per la valutazione del modello
 - elaborazione e calcolo di un indicatore sintetico di performance organizzativa per ciascun servizio dell’Amministrazione
 - elaborazione e calcolo della performance organizzativa di ciascuna Unità organizzativa per i servizi di cui ha la responsabilità diretta.

Il progetto aveva anche previsto la definizione di criteri di analisi della performance dell’Amministrazione nel suo complesso. Questo compito, essendo di competenza del NV (v. Art. 7, comma 2 lettera a) e Art. 14, comma 4 lettera e) del D. lgs. 150/2009), è stato successivamente stralciato.

L’output dei progetti doveva essere integrato nella strumentazione definita per la gestione del ciclo della performance. Di fatto gli esperti hanno collaborato a questa attività di integrazione partecipando attivamente al completamento e alla revisione critica del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance e del Piano triennale della trasparenza. Questa attività impegnativa e delicata ha comportato una continua interazione con un gruppo di lavoro interfunzionale, coordinato efficacemente dal vice Segretario generale, e con il Direttore generale.

2. IL PERCORSO DI MIGLIORAMENTO REALIZZATO DALL’AMMINISTRAZIONE

La Tabella 1 e la Tabella 2 riportano i tempi delle azioni e delle fasi identificate dall’amministrazione. Rispetto a ciascuna azione di miglioramento, viene, quindi, descritto quanto è stato svolto dall’amministrazione con la collaborazione dell’esperto.

Tabella 1: Le azioni di miglioramento

AZIONI	PROGRESSI	INIZIO	FINE	STATO
Lo sviluppo degli indicatori	E’ stata svolta una ricognizione e valutazione del database degli indicatori esistenti.	05/2011	09/2011	Concluso
La definizione della performance organizzativa	Sono stati svolti incontri di programmazione delle attività con DG e direttori	06/2011	10/2011	Concluso

La definizione del sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP)	E' stato svolto un esame dello stato di attuazione del SMVP e del documento sulla performance organizzativa con vice Segretario Generale e gruppo di supporto da questo coordinato.	06/2011	11/2011	Concluso
--	---	---------	---------	----------

Tabella 2: Dettaglio delle fasi di realizzazione delle azioni di miglioramento

FASI	DESCRIZIONE	INIZIO	FINE
Definizione indicatori di impatto	Definizione degli impatti desiderati sulla comunità delle politiche di medio-lungo periodo e degli indicatori individuati per monitorarli	06/2011	09/2011
Analisi degli indicatori di servizio utilizzati	Analisi degli indicatori attualmente utilizzati e loro convalida	06/2011	09/2011
Revisione degli indicatori di servizio	Eliminazione degli indicatori valutati come impropri, modifica degli indicatori da correggere, introduzione di eventuali nuovi indicatori ove necessario	07/2011	11/2011
Impostazione anagrafica indicatori	Definizione dello schema da utilizzare per l'anagrafica degli indicatori e sperimentazione della stessa su alcuni indicatori	09/011	11/2011
Procedure di gestione degli indicatori	Definizione delle procedure di gestione degli indicatori e dei dati relativi	07/2011	09/2011
Definizione di un database di indicatori	Il database raccoglie in modo strutturato gli indicatori prescelti associandoli alle relative anagrafiche	10/2011	12/2011
Modelli di valutazione delle prestazioni dei servizi	Definizione dei modelli di valutazione delle prestazioni dei servizi, dei criteri di pesatura delle diverse dimensioni e degli algoritmi di valutazione	09/2011	11/2011
Sperimentazione e taratura dei modelli	I modelli sono usati in via sperimentale allo scopo di verificarne l'efficacia e migliorarla	10/2011	12/2011
Modelli di valutazione delle UO	Definizione e sperimentazione di modelli di valutazione delle UO, responsabili della gestione di più servizi	09/2011	12/2011
Revisione e messa a punto del SMVP	Integrazione degli output dei progetti nel SMVP e revisione complessiva del documento	09/2011	12/2011

Lo sviluppo degli indicatori (Progetto Indicatori)

Fino a tutto il 2011 il Comune di Verona ha utilizzato una molteplicità di indicatori che risultano essere di difficile gestione, a causa di una serie di circostanze qui solo elencate:

- eccessivo numero di indicatori
- selezione soggettiva da parte dei dirigenti
- mancata definizione del processo di valorizzazione e gestione degli indicatori
- mancanza di anagrafica degli indicatori.

Al fine di ovviare a questi inconvenienti gli esperti hanno prodotto un database strutturato di indicatori tratti da diverse fonti per avviare una riflessione su quali indicatori siano utili per monitorare il sistema di performance e quali indicatori, fra quelli attualmente in uso, siano da abbandonare o ridefinire.

Per la costruzione del database è stata svolta un'analisi delle principali fonti informative disponibili selezionando, fra tutti gli indicatori descritti, quelli più significativi e adattandoli al contesto di riferimento.

Successivamente è stato definito il modello logico-strutturale con cui presentare ed organizzare il sistema degli indicatori. Questo modello rappresenta la colonna portante del sistema di valutazione e monitoraggio della performance del Comune ed ha richiesto molteplici adattamenti prima di arrivare alla stesura definitiva, approvata dall'Amministrazione, il cui schema è nella Tabella 3.

Come si vede, la performance del Comune è misurata attraverso quattro *driver* d'analisi quali: l'ambiente esterno su cui incide l'attività del Comune, la strategia dell'Amministrazione Comunale, i servizi erogati dal Comune e lo stato di salute dell'intera struttura amministrativa.

La scelta del primo *driver* è stata dettata dalla volontà di valorizzare al meglio tutta la ricchezza informativa di dati che il Comune riceve dall'ambiente esterno e dalla necessità di mettere in relazione l'attività dell'amministrazione con l'ambiente di riferimento.

Il secondo *driver* di valutazione riguarda la strategia del Comune ed è finalizzato a valutare gli impatti che le strategie producono rispetto agli obiettivi fissati e a valorizzare la pianificazione di medio periodo effettuata dal Comune.

Il terzo *driver* misura l'attività principale del Comune e si articola, a sua volta e per tutti i servizi comunali interni ed esterni, in: efficienza, efficacia, accessibilità, trasparenza e assicurazione. Ogni servizio sarà valutato in base a questi criteri d'analisi ma il peso di ogni singolo criterio potrà variare in base alla tipologia di servizio valutato in modo da valorizzarne le caratteristiche peculiari.

Il quarto *driver* riguarda la sostenibilità attuale e futura dell'azione amministrativa del Comune. Ognuna di queste dimensioni si articola, a sua volta, in sottodimensioni definite e limitate che svolgono la funzione di specificare e limitare maggiormente l'oggetto d'analisi. Ogni sottodimensione rappresenta un diverso aspetto d'analisi e tutte assieme concorrono alla rappresentazione corretta della dimensione maggiore di cui fanno parte. Alcune sottodimensioni vengono poi specificate ulteriormente in gruppi di indicatori; quest'ulteriore specificazione serve per meglio organizzare gli indicatori attorno a specifici oggetti d'analisi.

Tabella 3: Struttura dell'Anagrafe degli indicatori

DIMENSIONI	SOTTODIMENSIONI
ANAGRAFICA E FATTORI DI CONTESTO	POPOLAZIONE
	FAMIGLIA
	SITUAZIONE ECONOMICA
	MERCATO, LAVORO E ISTRUZIONE
	ORDINE PUBBLICO
STRATEGIE	ATTUAZIONE
	IMPATTO
SERVIZI	EFFICACIA
	EFFICIENZA
	ACCESSIBILITA'
	TRASPARENZA
	RASSICURAZIONE
SALUTE DELL'ENTE	SALUTE ECONOMICO-FINANZIARIA
	SALUTE ORGANIZZATIVA
	SALUTE DELLE RELAZIONI

Ad ogni indicatore finale è associata una scheda anagrafica come quella riportata nella Tabella 4.

Il significato delle voci che compongono la scheda anagrafica è il seguente:

- Codice. Ad ogni indicatore è collegato un codice identificativo al fine di permettere una più rapida e certa identificazione dell'indicatore che si è scelto di utilizzare.
- Nome dell'indicatore. Ogni indicatore è identificato, oltre che dal numero, da un titolo che racchiude in estrema sintesi l'oggetto d'analisi cui si riferisce.
- Descrizione dell'indicatore. Indica l'oggetto che verrà misurato.
- Razionale. Qui si illustrano la natura dell'indicatore e le finalità per cui lo si utilizza.
- Dimensione. Riporta la dimensione della struttura logica cui l'indicatore appartiene.
- Sottodimensione o gruppo. Specifica il campo della dimensione individuando anche la sottodimensione o, se presente, la categoria cui afferisce.
- Tipo di calcolo/formula/formato. Si illustra la modalità di calcolo dell'indicatore.
- Scala dei dati. Qui si sottolinea l'intervallo di valori che l'indicatore può assumere in modo da identificare immediatamente valori anomali dovuti ad errori di calcolo.
- Livello. Qui si rileva se un indicatore è originato dalla combinazione di due dati (primo livello), di un dato ed un indicatore (secondo livello) o da due indicatori (terzo livello) al fine di rilevare la complessità dell'informazione.
- Codice CdG. Vengono qui riportati i codici delle singole voci che concorrono alla formazione dell'indicatore, come catalogate dal controllo di gestione; in questo modo è anche possibile evidenziare tutti gli indicatori collegati a quello descritto.
- Fonte/i dei dati. Identifica la fonte informativa da cui provengono i dati utili al calcolo dell'indicatore.
- Qualità dei dati. Evidenzia le possibili criticità di cui possono soffrire i dati e che, quindi, possono influire sull'utilità dell'indicatore stesso.
- Frequenza di rilevazione. Presenta la scadenza temporale con cui l'indicatore deve essere aggiornato per risultare utile all'amministrazione.
- Validità dell'indicatore. Descrive se l'indicatore ha una valenza pluriennale, annuale o differente.
- Baseline (valore di partenza). Viene riportato il valore dell'indicatore all'inizio del periodo di riferimento.
- Target (valore desiderato). Esplicita il valore dell'indicatore che è stato fissato come obiettivo.
- Benchmarking (valore di riferimento). Qui si inseriscono le fonti informative, sia dell'ente stesso che esterne, con cui confrontarsi al fine di ottenere una valutazione comparativa.
- Processo di riferimento. Identifica il processo sottoposto a misurazione.
- Responsabilità dell'indicatore. Si deve prevedere, per ogni indicatore, un soggetto che sia responsabile di tutte le attività necessarie al suo corretto calcolo.
- Responsabilità della performance dell'indicatore. Individua il soggetto che è responsabile della performance sintetizzata nell'indicatore.

La prima base di indicatori proposta al Comune di Verona conteneva complessivamente 162 indicatori così ripartiti:

- Area del contesto: 20 indicatori

- Area delle strategie: 17 indicatori
- Area dei servizi: 44 indicatori
- Area della salute dell'ente: 81 indicatori.

Gli indicatori inseriti nell'area del contesto, delle strategie e della salute dell'ente possono essere utilizzati sia per valutare l'ente nella sua interezza, sia per valutare parti dell'ente anche differenti fra di loro.

Gli indicatori inseriti nell'area delle strategie, invece, presentano due nature diverse tra loro. Se gli indicatori riferiti all'attuazione delle strategie possono essere utilizzati indifferentemente per qualsiasi tipo di obiettivo strategico, tutti gli altri indicatori sono stati inseriti nel database già declinati in base ad alcuni ambiti d'impatto delle strategie. Gli indicatori già declinati non godono dello stesso livello di generalità di cui godono gli altri. Questi sono stati inseriti nel database per fungere da esempio per la produzione di altri indicatori d'impatto, con la consapevolezza che non potranno essere utilizzati in nessun altro ambito, oltre quello già previsto.

Per la compilazione del database sono state consultate le seguenti fonti:

- *Principi e criteri per la progettazione del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance Organizzativa di un Ente Locale*, Progetto PON-Gas, 3 ottobre 2011
- *La performance nell'ente Comune: modello concettuale e strumenti operativi* – Formez
- *North Carolina benchmarking project*
- *Progetto PON - GAS "Valutazione della Performance"*
- *Università degli studi di Reggio Calabria, "Piano della Performance 2011-2013"*
- *Comune di Arezzo, "Piano della performance 2011 - 2013"*
- *Benchmarking Qclub - Prospetto riassuntivo - Configurazione base indicatori condivisi Servizi Demografici*
- *Progetto SIPAL - Rafforzamento della capacità amministrativa per un'amministrazione di qualità*
- *Progetto "Barometro della qualità dei servizi pubblici" - Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.*

Codice	001
Nome dell'indicatore	Soddisfazione della domanda
Descrizione dell'indicatore	Rileva la capacità del servizio di rispondere alle richieste formulate dai cittadini all'amministrazione
Razionale	Si utilizza quest'indicatore per descrivere la capacità del servizio di rispondere alle aspettative di servizio dei cittadini
Dimensione	Servizi
Sotto-dimensione o gruppo	Efficacia
Tipo di calcolo/formula	(Numero domande soddisfatte/ n. domande pervenute al servizio)*100
Scala dei dati	0% - 100%
Livello	
Codice CdG	
Fonti dei dati	
Qualità dei dati	Accuratezza e tempestività nella rilevazione delle domande presentate e di quelle evase
Frequenza di rilevazione	
Validità dell'indicatore	
Baseline (valore di partenza)	
Target (valore desiderato)	
Benchmarking (fonti di confronto)	
Processo di riferimento	
Responsabile dell'indicatore	
Responsabile della performance dell'indicatore	
Bibliografia	North Carolina benchmarking project

Tabella 4: Scheda anagrafica dell'indicatore

Per quanto riguarda l'utilizzo operativo del database sono previsti i seguenti passi principali:

- All'interno della struttura logica, a partire dalla prima batteria di indicatori già descritta e successivamente integrata dall'Amministrazione, saranno progressivamente inseriti altri indicatori che il servizio addetto al controllo di gestione del Comune di Verona riterrà necessario utilizzare. Ogni indicatore dovrà avere una sua scheda anagrafica compilata in modo che sia possibile, e immediata, la sua comprensione per tutti gli stakeholder interessati. Il complesso degli indicatori costituisce l'Anagrafe Generale degli Indicatori che fa parte integrante del SMVP approvato dal Comune.
- Ogni dirigente del Comune di Verona, per la misurazione degli ambiti affidati alla propria responsabilità, dovrà selezionare gli indicatori più appropriati all'interno del database e non potrà utilizzare indicatori che non vi rientrino a meno di non concordarlo con il CdG e soltanto per finalità particolari. Grazie a questo vincolo sarà più facile confrontare la performance di diversi servizi all'interno della stessa amministrazione e tenere sotto controllo il ciclo di gestione della performance.

La definizione della performance organizzativa (Progetto performance organizzativa)

La valutazione della performance dei Servizi e delle UO è un'esperienza nuova per il Comune di Verona. E' attivo da tempo un gruppo di lavoro sulla Carta di qualità dei servizi che ha operato in collegamento con il DFP, ma in maniera del tutto indipendente rispetto all'impegno dell'altro gruppo di lavoro incaricato dal DG di elaborare il manuale per la gestione del ciclo della performance. Anche gli obiettivi dei due gruppi sono

diversi. Il fine della Carta dei servizi è la definizione di uno standard al quale tutti i servizi al cittadino dovrebbero attenersi. L'altro gruppo è impegnato sul fronte della misurazione e della valutazione di tutte le attività comunali con l'obiettivo del miglioramento continuo e del riconoscimento dei meriti individuali e di gruppo.

Nel corso del progetto il gruppo degli esperti del DFP ha trasferito le migliori pratiche di misurazione e valutazione dei servizi maturate in altre sedi (p. e. presso il Comune di Arezzo e presso l'Università La Sapienza di Roma) e ha operato in modo da integrare l'apporto del lavoro sulla Carta dei servizi nel più generale ambito della gestione del ciclo della performance. Il processo di condivisione e integrazione delle proposte degli esperti con l'Amministrazione è stato impegnativo e fecondo giungendo a definire un valido processo di valutazione dei servizi e delle UO, frutto di una molteplicità di apporti interni ed esterni.

In sintesi la metodologia di valutazione della performance dei servizi si basa sulla definizione di:

1. Mappa dei servizi che rappresenta la totalità dei servizi offerti dal Comune di Verona, suddivisi fra servizi di supporto interno (ausiliari al funzionamento dell'Ente) e servizi finali (diretti a stakeholder esterni). Nella mappa i servizi sono messi in relazione con le UO che hanno la responsabilità del loro coordinamento e con le funzioni generali di supporto dell'Amministrazione. La tabella 5 rappresenta lo schema della mappa.
2. Scheda del servizio, che per ogni servizio del Comune prevede la descrizione del servizio, l'elenco dei "prodotti" erogati, gli *stakeholder* di riferimento e il peso di ciascun servizio sul complesso dei servizi dell'Ente che, a regime, sarà determinato dal Direttore Generale, sentito il Comitato di Direzione e con la convalida del Nucleo di Valutazione. In una fase preliminare la pesatura del servizio sarà effettuata con riferimento ai servizi della stessa unità organizzativa. I criteri di pesatura del servizio sono riportati nel modello di figura 1.
3. Processi operativi che descrivono le operazioni del servizio. Ai processi di servizio saranno associati gli obiettivi di mantenimento e di sviluppo e innovazione che saranno istanziati nel Piano della performance.
4. Modello di valutazione del servizio che descrive le dimensioni della performance del servizio e consente di associare ad esse appropriati indicatori, tratti dall'Anagrafe Generale degli Indicatori (v. figura 2). Anche questo modello, come il sistema di pesatura dei servizi, sarà applicato con gradualità a partire dal 2012. Nella valutazione del servizio (v. voce affidabilità) ha un ruolo importante il livello di raggiungimento degli obiettivi di mantenimento e di sviluppo/innovazione assegnati. L'indice complessivo che esprime la performance del servizio è la somma delle valutazioni ponderate dei cinque rami dell'albero di figura 2. Al livello delle foglie la valutazione ponderata (Val. Pond.) è la media ponderata dei valori assegnati a ciascun indicatore associato. Tale valore si ottiene dalla percentuale di conseguimento del target. In una fase iniziale gli indicatori saranno direttamente associati alle cinque dimensioni principali.

STRUTTURA PER FUNZIONI FINANZIARIE COLLEGATE A UNITA' ORGANIZZATIVE E SERVIZI				
Funzione	UNITA' ORGANIZZATIVA		tip.	Servizi di supporto e finali

Tabella 5: Struttura della mappa dei servizi

NOME DEL SERVIZIO	VAL POND	VAL		VAL
		PESO	POND	
	100			
			</	

Figura 1: Modello di pesatura dei servizi. 1

La valutazione della performance organizzativa dei servizi è il preludio necessario alla valutazione delle UO. La performance organizzativa della U.O. si misura sulla base delle valutazioni e dei pesi attribuiti ai singoli servizi ad essa afferenti, secondo la seguente formula:

*Indice di performance UO = (risultato di performance servizio 1 * peso servizio 1 + risultato di performance servizio 2 * peso servizio 2 + risultato di performance servizio n * peso servizio n)/100*

E' evidente che solo quando la pesatura dei servizi sarà effettuata rispetto a tutti i servizi del Comune, la performance delle UO sarà un indice che consentirà di stilare una reale graduatoria di performance tra tutti i servizi e le UO del Comune. Ciò avverrà con la necessaria gradualità e dopo le opportune fasi di apprendimento organizzativo. A questo obiettivo si giungerà nella seconda fase di attuazione del nuovo modello. Nella prima fase, la pesatura dei servizi verrà effettuata soltanto all'interno delle singole UO.

Nel Comune di Verona le UO sono organizzate in sei Aree. Anche qui, a partire dalla valutazione delle UO, è possibile ottenere la valutazione della performance di ciascuna Area e anche stilare una graduatoria.

		Peso	Val. pond.		Peso	Val. pond.	Valutazione
Modello di qualità dei servizi	Efficacia	30	0	Affidabilità (capacità di prestare il servizio come richiesto)	15	0	0
				Conformità (capacità di prestare il servizio come descritto)	15	0	0
				Tempestività (prontezza di risposta)	12	0	0
	Efficienza	20	0	Costo per unità di output	8	0	0
				Accessibilità multicanale	5	0	0
				Ubicazione e accessibilità fisica	7	0	0
	Accessibilità	15	0	Informazioni per l'accesso	3	0	0
				Valutazione			
				Trasparenza (completezza della comunicazione)	15	0	0
	Capacità di assicurazione	20	0	Comprensione dell'utente	6	0	0
				Cortesia	10	0	0
				Gestione del rischio e riservatezza	4	0	0

Figura 2: Modello di pesatura dei servizi. 2

La definizione del sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP)

Tra la conclusione della fase di analisi che si colloca all'incirca alla data del ForumPA (9 maggio 2011) e l'inizio delle attività sui progetti descritti (23 settembre 2011) vi è stato un periodo di incertezza riguardante il *commitment* politico-amministrativo del progetto. Tale incertezza si è risolta nell'incontro del 23 settembre 2011, quando, il DG dott. Renato Piccoli, alla presenza dei componenti del gruppo di lavoro incaricato di redigere il manuale per la gestione del ciclo della performance e il piano della trasparenza, ha dato incarico al dott. Giuseppe Baratta, vice Segretario generale del Comune, di accelerare la conclusione dei lavori coordinandone lo svolgimento.

Da quel momento il lavoro collegiale è proseguito a ritmi serrati con incontri quindicinali tra gruppo di lavoro ed esperti, oltre a frequenti interazioni a distanza per mettere a punto il documento chiave del ciclo della performance cioè il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance.

La base di partenza era principalmente una bozza che descriveva il ciclo come integrazione tra i tradizionali documenti di programmazione degli enti locali, RPP, PEG e PDO. A questa bozza si aggiungeva un documento disgiunto, già operativo, che descriveva la metodologia di valutazione individuale. Erano parte della documentazione disponibile anche altri due documenti in bozza che descrivevano rispettivamente il Piano triennale della trasparenza e la Carta di qualità dei servizi.

Il gruppo con gli esperti, efficacemente coordinato dal dott. Baratta e dalla sua segreteria e continuamente monitorato dal DG, ha operato secondo i passi seguenti:

1. Analisi critica della bozza di SMVP con messa in evidenza dei punti da migliorare
2. Esame delle proposte degli esperti riguardanti la performance organizzativa e l'anagrafe degli indicatori
3. Revisione e integrazione del modello di valutazione contenuto nella Carta di qualità dei servizi con il documento sulla valutazione della performance organizzativa

4. Integrazione della valutazione individuale con la valutazione degli obiettivi Peg e con la valutazione della performance organizzativa
5. Adattamento del Sistema informativo di supporto alle novità metodologiche
6. Sintesi di tutti gli apporti nel documento “Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance” con sei allegati: Modello della qualità dei servizi, Sistema di valutazione del personale, Mappa dei servizi, Anagrafe generale degli indicatori, Sistema informativo del controllo di gestione, Glossario. Il documento con gli allegati è stato approvato dalla Giunta comunale il 29.12.2011 con delibera n. 408. La stessa delibera precisa anche: *“... di dare atto che la regolamentazione approvata con il presente provvedimento è aperta a sviluppi e miglioramenti per la definizione dei criteri e dei processi di funzionamento del complessivo sistema di programmazione, controllo, misurazione e valutazione anche ai fini della comunicazione al personale interno, ai cittadini utenti ed ai portatori di interessi esterni; di individuare nel Direttore Generale, il Responsabile delle funzioni di misurazione della performance, ai sensi dell’art. 11, comma 8 lett. e), del D. Lgs. n. 150/2009; di dare atto che per l’anno 2011, il piano della performance è costituito dai documenti individuati al Capo II (Ciclo di gestione della performance) del Regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi.. (n.d.A.: in pratica la tradizionale sequenza RPP, PEG e PDO)”*. La tabella 6 riporta l’indice del documento.
7. Approvazione del Piano triennale per la trasparenza e l’integrità con delibera n. 409 del 29.12.2011 della Giunta comunale.

Come si vede, ci si trova in presenza di documenti metodologici più avanzati rispetto alla prassi corrente dell’Amministrazione nella gestione della trasparenza e nella stesura del Piano triennale della performance. L’impegno del vertice politico-amministrativo, come si legge nella delibera, è però orientato all’apprendimento organizzativo e al miglioramento continuo, nonché alla graduale e progressiva attuazione delle disposizioni contenute nei documenti metodologici. Ciò è indice di un impegno convinto sulla gestione del ciclo e anche della reale comprensione del significato della riforma, come aiuto sostanziale per migliorare la performance complessiva dell’Amministrazione.

PREMESSA

1 - LA VALUTAZIONE DELLE ATTIVITA' AMMINISTRATIVE DEI COMUNI

1.1 - Evoluzione delle norme

- legislativo 150 del 27 ottobre 2009 e successive modifiche per i Comuni

1.3 - Funzioni e soggetti attuatori delle disposizioni del Decreto legislativo 150 del 27 ottobre 2009 e successive modifiche

1.4 - Ambiti di misurazione e valutazione

2 - GLI STRUMENTI PER LA GESTIONE DEL CICLO DELLA PERFORMANCE NEI COMUNI

2.1 - Programma di Mandato

2.2 - La Relazione Previsionale e Programmatica

2.3 - I programmi della Relazione Previsionale e Programmatica

2.4 - Il controllo strategico

2.5 - Il bilancio di previsione

2.6 - Il Piano Esecutivo di Gestione (PEG)

2.7 - Il Piano Dettagliato degli Obiettivi (PDO)

2.8 - Gli Obiettivi

2.9 - Gli Indicatori

2.10 - Albero della performance

2.11 - Piano della performance

3 - IL CICLO DELLA PERFORMANCE NEL COMUNE DI VERONA

3.1 - Introduzione: il quadro demografico e socio-economico e la struttura amministrativa

3.2 - La programmazione

3.3 - Le fasi di formazione del bilancio e dei suoi allegati

3.4 - I programmi della Relazione Previsionale e Programmatica

3.5 - Il Piano Esecutivo di Gestione

3.6 - Gli obiettivi del Piano Esecutivo di Gestione

3.7 - Il monitoraggio e controllo

3.8 - La rendicontazione

- Organizzative e dei servizi del Comune di Verona

3.10 - Le carte dei servizi e il modello di valutazione della performance

3.11 - La misurazione e valutazione della performance individuale e il sistema premiante

3.11.1 - Definizioni

-

3.11.3 - Articolazione del Sistema di Valutazione

3.12 - Struttura e processo di formazione del Piano della performance del Comune di Verona

3.12.1 - Fasi del Ciclo della Performance

3.12.2 - Portafoglio Servizi

3.12.3 - Progetti Lavori Pubblici

3.12.4 - Portatori d'interesse di riferimento

3.13 - La relazione sulla performance

ALLEGATI

All.2. Sistema di valutazione del personale

All.3. Mappa dei Servizi

All.4. Anagrafe Generale degli Indicatori

All.5. Il Sistema informativo del controllo di gestione

All.6. Glossario

Tabella 6: *Indice del documento sul sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP)*

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

Di seguito si presentano gli effetti prodotti dalle azioni di miglioramento, assumendo a riferimento i fattori ed i criteri che erano risultati critici nell'ambito della *review* svolta nella primavera del 2011.

Fattore 1.1. I leader dell'organizzazione. Su questo punto è interessante rilevare uno sviluppo della leadership del DG che, per il ruolo svolto nello sviluppo del sistema e per l'investitura formale nel ruolo di responsabile del ciclo della performance dispone ora di un apparato completo e strutturato per la gestione del sistema amministrativo. Va anche rilevato l'efficace comportamento organizzativo del vice Segretario e di alcuni Direttori di Area, che hanno svolto un ruolo trainante nello sviluppo del sistema, coordinandosi puntualmente e contribuendo a superare in parte le tradizionali barriere funzionali. Tra questi un riconoscimento particolare per l'impegno dimostrato da all'Avv. Marco Crescimbeni, Direttore dell'Area Risorse Umane e al Dott. Marco Borghesi, Direttore dell'Area Risorse Economiche.

Fattore 1.2. Il sistema di controllo e programmazione. Qui l'elemento di novità è costituito dalla nuova gestione degli indicatori tramite l'Anagrafe Generale. L'anagrafe ha consentito di superare uno dei maggiori punti di debolezza del sistema di programmazione e controllo. Merita rilievo anche il rafforzamento di ruolo della Responsabile al controllo di gestione, dott.ssa Piubello. Rimane ancora migliorabile la composizione del Nucleo di valutazione, in particolare per quanto riguarda una maggiore indipendenza auspicabile per lo svolgimento delle nuove funzioni di OIV. Rimane inoltre insoddisfacente il processo di elaborazione delle strategie che restano in larga misura delegate dalla parte politica ai dirigenti dell'Amministrazione.

Fattore 1.3. La gestione del personale. Nel processo di integrazione tra valutazione organizzativa e valutazione individuale si è deciso di sincronizzare le misurazioni e le valutazioni prodotte nei due ambiti tenendo conto anche dell'impatto della performance organizzativa sulla valutazione individuale. Si supera così uno degli aspetti critici della valutazione individuale, vista come un corpo separato rispetto al quadro generale della valutazione della performance. Il sistema deve invece essere migliorato per quanto riguarda l'analisi e lo sviluppo delle competenze.

Fattore 2.1. Gli ambiti di misurazione e valutazione. Anche qui ci sono importanti miglioramenti. Non solo è stato approvato il modello standard per la Carta dei servizi, ma questo è stato integrato con la valutazione dei servizi del SMVP. Inoltre, gli indicatori per analizzare l'impatto dell'azione amministrativa e lo stato di salute dell'Amministrazione sono stati inseriti nell'Anagrafe degli indicatori.

Fattore 2.2. Metodologie di misurazione e valutazione. L'approvazione del SMVP nella sua attuale versione supera tutte le lacune registrate in precedenza sugli ambiti di valutazione.

Fattore 2.3. Il processo, i soggetti e le responsabilità del sistema. Fermi restando i limiti già rilevati in merito al tema della pianificazione strategica, l'applicazione del nuovo SMVP consentirà di far fronte alle altre carenze registrate in merito al processo di misurazione e valutazione. Un risultato importante che si consoliderà nel tempo è il miglioramento dell'integrazione organizzativa tra le Aree e con il vertice amministrativo. E' auspicabile un rafforzamento strutturale e formale della funzione di presidio strategico e del controllo di gestione. Il sistema di reporting a sostegno dei processi gestionali è ben definito nel SMVP. Esso consentirà al vertice politico-amministrativo di assumere decisioni basate su dati di fatto sempre più affidabili.

Fattore 2.4. Le componenti del sistema. L'integrazione delle valutazioni con i dati economici si ha soltanto a livello macro, mancando la contabilità economico-patrimoniale che viene ottenuta a posteriori con una conversione di dati. Tutte le altre limitazioni sulle componenti del sistema sono state superate. Va rilevato che la scelta di anticipare lo sviluppo del SMVP rispetto al Piano della performance crea un certo disallineamento tra SMVP e Piano. Esso sarà gradualmente superato man mano che il nuovo SMVP entrerà nell'uso pratico da parte di tutti i responsabili di struttura. A tale scopo il vertice sta elaborando un piano di diffusione delle nuove pratiche che sarà avviato nel corso del 2012.

Fattore 2.5. Il livello di informatizzazione del sistema. E' più che adeguato a fornire supporto alla gestione del ciclo della performance.

Fattore 2.6. Il livello di trasparenza del sistema. Con l'approvazione del Piano triennale della trasparenza il sistema è in linea con le proposte CIVIT in merito. Si tratta ora di attuare tutte le misure previste secondo le indicazioni del piano.

Fattore 3.1. Estensione della misurazione e seguenti. Con l'Anagrafe generale degli indicatori l'estensione della misurazione è a totale copertura del fabbisogno.

4. LEADING PRACTICES & LESSONS LEARNED

La pratica principale adottata stabilmente dal Comune di Verona consiste nel sostegno di ogni metodologia gestionale introdotta nel sistema con un parallelo sviluppo dei sistemi informativi. A questo riguardo è da rilevare un approccio minimalista che evita il ricorso ad applicazioni integrate già disponibili sul mercato, preferendo sviluppi parziali integrati via web con un'unica interfaccia.

Un'altra esperienza significativa consiste nella scelta di concentrare l'attenzione sull'aspetto metodologico della gestione del ciclo della performance adottando di fatto una tattica del "doppio binario": da una parte si incorporano tutte le novità della riforma nel documento SMVP che manterrà coesione e stabilità nel tempo, pur subendo adattamenti e miglioramenti continui, dall'altra si prosegue l'attività di programmazione operativa con gli strumenti tradizionali RPP, PEG e PDO facendoli progressivamente convergere in un Piano della performance che via via incorpora tutta la strumentazione prevista dal SMVP. Questo approccio contrasta con la possibile scelta alternativa di sviluppare direttamente un Piano della performance a partire dall'elaborazione delle strategie, costruendo una catena del valore (albero della performance) che arriva fino ai progetti di innovazione e sviluppo e ai processi continui e, soprattutto, incorporando le metodologie nel piano della performance in un tutto indistinguibile e fluttuante. Operando in questo modo, cioè concentrando l'attenzione sull'operatività, si rischia di perdere il necessario rigore metodologico che conferisce stabilità e affidabilità al sistema gestionale e, nello stesso tempo, di perdere di vista dimensioni di valutazione organizzativa quali quella dei servizi e delle unità organizzative.

Riguardo ai contenuti del SMVP, già visti in precedenza, vanno ricordate le innovazioni principali che consistono nella estensione del concetto di performance organizzativa dei servizi, delle UO e delle Aree, nel raccordo con la Carta dei servizi e nella costruzione dell'Anagrafe degli indicatori.

Un terzo elemento che merita rilievo è l'integrazione tra i diversi ambiti di valutazione garantita dal supporto del sistema informativo e dalla gestione centralizzata dell'Anagrafe degli indicatori. Tale integrazione è rappresentata graficamente dalle linee curve a freccia della figura 3, dove i diversi ambiti di valutazione sono raccordati tra loro in modo da rendere evidente il collegamento tra le diverse misure.

Infine, richiamiamo l'attenzione sulle due principali lezioni apprese nel corso di questa esperienza progettuale.

Il primo aspetto, che forse è specifico di enti di grande dimensione, riguarda la questione del *commitment*. La carta vincente in questo caso è stata la ricerca del *commitment* da parte del vertice amministrativo, DG e dirigenti principali. Sottoposti a molte sollecitazioni da parte della componente politica e anche dalle rappresentanze sindacali, i principali dirigenti hanno temporeggiato prima di entrare con decisione nel merito

del progetto. Quando poi hanno deciso l'hanno fatto con continuità ed efficienza dimostrando la buona qualità della macchina amministrativa. In questa transizione è stato utile il ruolo del DFP e degli esperti che hanno messo in luce il ruolo di modello e di guida che il Comune di Verona avrebbe potuto assumere rispetto ad altre realtà territoriali. Questo ruolo va sostenuto e sollecitato ulteriormente con iniziative specifiche di comunicazione e di supporto diretto perché è uno strumento fondamentale per la diffusione delle buone pratiche.

Non ci sono stati contatti diretti con il vertice politico dell'Amministrazione che è rappresentato di fatto dal DG, di nomina politica e con ampie deleghe fiduciarie in merito alla gestione della riforma.

Un secondo aspetto rilevante è stata la constatazione dello sviluppo delle capacità di gestione orizzontale dei processi e di lavoro collegiale da parte dei dirigenti principali e dei loro diretti collaboratori. Qui abbiamo avuto modo di osservare dinamiche collaborative molto interessanti, senza la manifestazione di conflitti ideologici e con una costante e ferma attenzione al risultato finale. Abbiamo anche avuto modo di osservare la manifestazione di capacità professionali e di leadership forse non abbastanza valorizzate in una organizzazione gerarchico-funzionale, come quella del Comune di Verona. Quest'ultimo aspetto che, in prospettiva, tende a modificare in profondità il modo di lavorare e l'organizzazione dell'Amministrazione è forse la lezione più importante prodotta da questa esperienza. Infatti, una gestione affidata a strumenti più moderni come quelli messi in campo ora, può rivelarsi inefficace se non è accompagnata da cambiamenti organizzativi che contribuiscano a sviluppare capacità di integrazione interfunzionale, e amplino lo spettro delle competenze e delle professionalità disponibili, anche facendo leva su potenzialità inesprese dell'organizzazione.

Figura 3: Il raccordo tra i diversi ambiti di misurazione

