



## COMUNE DI PISA

<b>TIPO ATTO <i>PROVVEDIMENTO SENZA IMPEGNO con FD</i></b>	
<b>N. atto DN-21 / 110</b>	<b>del 10/02/2012</b>
<b>Codice identificativo 782688</b>	

<b>PROPONENTE <i>Segretario Generale - Direttore</i></b>
--

<b>OGGETTO</b>	<b>ATTUAZIONE DEL SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE, CONTROLLO E VALUTAZIONE: INDIRIZZI E DIRETTIVE</b>
----------------	---

Istruttoria Procedimento	
Posizione Organizzativa responsabile	
Dirigente della Direzione	<b><i>SEGRETARIO - DIRETTORE GENERALE</i></b>



COMUNE DI PISA  
SEGRETARIO/DIRETTORE GENERALE

OGGETTO: Attuazione del sistema di programmazione, controllo e valutazione: indirizzi e direttive

IL SEGRETARIO/DIRETTORE GENERALE

Vista la delibera di C.C. n.64 del 21.12.2011 con la quale è stato approvato il bilancio annuale di previsione per l'esercizio 2012 e relativi allegati;

Vista la delibera di G.M. n. 239 del 29.12.2012 con la quale è stato approvato il Peg finanziario 2012;

Vista la delibera di G.M. n. 68 del 11.05.2011 con la quale è stata approvata la nuova struttura organizzativa dell'Ente, la delibera di G.M. n. 85 del 3.6.2011 con la quale sono state apportate modifiche al funzionigramma e con la quale è stato assegnato il personale alle nuove direzioni e le delibere di G.M. n. 148 del 29.9.2011 e n. 222 del 14.12.2011 di modifica alla struttura organizzativa;

Vista la delibera di G.M. n. 118 del 20.07.2011 con la quale è stato approvato il regolamento di valutazione integrato, e la delibera di G.M. n. 120 del 27.07.2011 avente ad oggetto "interventi correttivi del governo al D.Lgs Brunetta- provvedimenti conseguenziali";

Vista la delibera di G.M. n. 119 del 20.07.2011 con la quale è stato approvato il Piano della Performance;

Considerato che la suddetta deliberazione rimandava l'approvazione degli specifici obiettivi derivanti dalle linee strategiche elencate nell'allegato 2 del suddetto piano, a successivo atto della sottoscritta, una volta completato il confronto tra ogni dirigente e gli assessori, nelle materie di competenza;

Visto il proprio atto n. 889 del 14.09.2011;

Ritenuto di emanare specifiche direttive ed indirizzi alle quali, le Direzioni coinvolte nel complessivo sistema di programmazione-controllo-valutazione, dovranno attenersi al fine del corretto funzionamento dell'intero processo in ottica sinergica e funzionale;

Preso atto del fattivo contributo al processo tenuto dall'Organismo Indipendente di Valutazione e visto il documento stilato dallo stesso Organismo che integra e specifica le direttive in questione ;

Considerato di approvare tali specifiche direttive ed indirizzi che si allegano al presente atto formandone parte integrante e sostanziale;

DISPONE

Per i motivi espressi in premessa e che si intendono integralmente richiamati:

Di approvare le direttive ed indirizzi , che si allegano al presente atto formandone parte integrante e sostanziale

Di trasmettere il presente atto a tutti i Dirigenti, al Sindaco, agli Assessori, all'Organismo Indipendente di Valutazione e al Collegio dei Revisori dei Conti

IL SEGRETARIO/ DIRETTORE GENERALE  
Dott.ssa Angela Nobile

## **Indirizzi e direttive: attuazione del sistema di programmazione, controllo, valutazione**

Con deliberazione n. 119 del 20 luglio scorso, la Giunta ha approvato il Piano della Performance.

Il lavoro, oltre a costituire l'adempimento di un obbligo di legge (imposto dal decreto legislativo n. 150/2009), rappresentava uno sforzo complesso, con lo scopo di giungere, a regime, alla definizione del piano degli obiettivi triennali, all'interno della relazione previsionale e programmatica.

Questo lavoro nasce dalla convinzione che, soltanto attraverso l'integrazione degli strumenti di programmazione, di gestione e raggiungimento degli obiettivi e di rendicontazione e valutazione delle attività, sia possibile costruire il "sistema Comune", in grado di rispondere, non soltanto agli obblighi di legge, ma anche alle istanze complesse e variegate degli amministrati.

Con delibera n. 118, sempre del 20 luglio scorso, e successiva delibera n. 120 del 27/07/2011, la Giunta ha approvato anche il nuovo sistema di valutazione. nel quale sono descritti compiti, modalità e obiettivi del sistema integrato di valutazione.

Bisogna premettere che:

Il Comune di Pisa ha avviato un processo di pianificazione e gestione integrato fin dall'anno 2000, conseguendo risultati fortemente innovativi, valutati tali ben oltre i confini locali, dotandosi di uno dei primi programmi di mandato completo e con valenza strategica, utilizzato per la predisposizione del piano strategico. Sia la normazione che la struttura del programma di mandato sono stati fra i primi esempi nel panorama nazionale.

L'attività di controllo ha riguardato, in primo luogo il controllo dei costi, implementando un sistema di contabilità economico-analitica basato sui centri di costo. Tale sistema permette di avere ulteriori informazioni rispetto a quelle ricavabili dalla contabilità finanziaria in quanto per ogni centro di costo vengono indicate le risorse (in termini di costi) consumate direttamente dal centro indipendentemente dal soggetto (centro) che effettua la spesa. Inoltre l'indicazione dei fattori produttivi utilizzati da ogni centro di costo fornisce informazioni che non si trovano in contabilità finanziaria (gli interventi del bilancio finanziario – acquisto beni, servizi, personale, ecc. vengono specificati in maniera più dettagliata: carta per fotocopie, materiale di cancelleria, servizi per la refezione scolastica, ecc.). In questo modo è possibile conoscere il consumo di risorse di tutto il comune e di ogni singolo centro di costo consentendo confronti diacronici e valutazione degli scostamenti.

Parallelamente al controllo dei costi si è sviluppato un sistema di indicatori che ha riguardato tutte le strutture del Comune. Principalmente si sono rilevati gli indicatori attinenti agli output prodotti (n° atti, n° liquidazioni, n° certificati, ecc.), ai quali si sono progressivamente affiancati indicatori di efficacia o di processo. In particolar modo dall'anno 2007 si è tentato di individuare, come indicatore significativo, il tempo di conclusione dei procedimenti, oppure, sulla base degli indicatori di output, sono stati individuati rapporti che meglio fanno comprendere non solo "quanto" viene prodotto, ma anche "come" [ad esempio il rapporto fra insegnanti e frequentanti gli asili nido; tutti i rapporti utilizzati per le biblioteche comunali (volumi o acquisti/abitante, ecc.), il rapporto fra abitanti ed altre variabili e i dati ricavabili dall'attività della polizia municipale, ecc.]. Si è comunque riscontrata una difficoltà strutturale nell'acquisizione dei dati per la rilevazione degli indicatori a causa della forte carenza del sistema informativo ed informatico del comune: spesso i software gestionali sono utilizzati come "macchine da scrivere intelligenti" e non come data base ricchi di informazioni, senza contare l'utilizzo di "carta e penna" nella gestione di molti procedimenti.

Negli anni in cui il Comune di Pisa si è dotato di un P.E.G. (oltre quello meramente finanziario), gli uffici della Direzione Generale hanno svolto verifiche intermedie e finali degli obiettivi assegnati ai Dirigenti, supportando tecnicamente il Nucleo di Valutazione nel processo di valutazione della dirigenza. In ogni caso è sempre stato svolto il monitoraggio degli obiettivi di tipo gestionale ed è stato garantito il supporto tecnico/professionale al Segretario/Direttore Generale, nei periodi in cui lo stesso Segretario/DG, nelle more di nominare i nuovi componenti del Nucleo di Valutazione, era stato nominato soggetto valutatore delle performance dirigenziali.

Vale la pena di ricordare che l'Ufficio Programmazione e Controlli della Direzione Generale ha anche sperimentato forme di controllo organizzativo, cioè mirato alla verifica dell'utilizzo del personale nelle varie strutture. Inoltre nell'anno 2005, in collaborazione con il Consorzio Universitario "Quinn", è stato realizzato un progetto tendente ad utilizzare strumenti di autovalutazione finalizzati all'individuazione dei

punti di forza e di debolezza dell'organizzazione e alla realizzazione di progetti di miglioramento. Il progetto ha coinvolto tutto il personale del Comune cui è stato distribuito un questionario con lo scopo di raccogliere il giudizio dei dipendenti circa le modalità di gestione adottate all'interno della struttura; al questionario ha risposto circa l'80% dei dipendenti. Oltre al questionario sono state raccolte altre informazioni, fatte interviste ai dirigenti e focus group. Il progetto, conclusosi nel 2006, ha portato alla redazione di un rapporto di autovalutazione, basato sul modello CAF, contenente i punti di forza e le aree da migliorare dell'organizzazione. Al fine di selezionare le principali criticità ed intraprendere efficaci azioni di miglioramento, i punti di debolezza sono stati raggruppati per le seguenti macrocategorie: Obiettivi, Processi, Personale, Cittadino, Comunicazione interna, creando una "mappa delle criticità".

I risultati del progetto sono stati presentati al Convegno "Le reti della qualità, esperienze a confronto", tenutosi a Modena il 14 febbraio 2008 e nel seminario organizzato dal Formez a Caserta il 28 settembre 2007 in occasione della presentazione del Piano Nazionale della Qualità della PA.

In seguito all'esperienza maturata sull'autovalutazione, il comune ha affidato, tramite procedure ad evidenza pubblica, un servizio di mappatura dei principali processi dell'ente al Consorzio Quinn. Parallelamente alla mappatura dei processi il Consorzio ha analizzato e reingegnerizzato i processi relativi alla mobilità (utilizzati per la stesura del nuovo contratto di servizio con PISAMO) e quelli relativi al SUAP e SUE.

Tengo inoltre a citare che la nostra esperienza dell'attività di controllo è stata oggetto di diversi interventi a convegni e seminari, non soltanto organizzati dall'amministrazione comunale, ma anche da altri soggetti: intervento al COMPA di Bologna nel 2007, intervento al convegno "La misurazione delle performance dell'ente locale" tenutosi a Milano sempre nel 2007.

Non voglio, né, del resto, potrei in queste poche pagine, ricostruire minuziosamente il processo, ripercorrendo il passato. Quello che, invece, mi interessa è coglierne gli aspetti negativi e le criticità che ne hanno impedito il decollo e che tuttora permangono, proprio per riuscire, almeno, a prevederne il superamento.

Non è possibile sorvolare sul disinteresse mostrato nei confronti di un processo che i dirigenti vivono come un insieme scollegato di adempimenti inutili e che gli amministratori percepiscono, incomprensibilmente, come totalmente slegato dagli obiettivi di governo.

Questo disinteresse ha prodotto, e ancora produce, gli effetti di un vero e proprio muro di gomma, che, nel concreto, impedisce di avere un assessorato di riferimento e consente ai dirigenti di sostenere di doversi occupare di "cose più importanti".

Come si vede, quindi, siamo ben lontani dall'aver innestato il seme della cultura in questo campo.

La mancanza di comprensione della reale natura e delle concrete, enormi, potenzialità operative della relazione previsionale e programmatica, che dovrebbe costituire il documento principe di programmazione triennale, ne limita la funzione, quasi esclusivamente, a strumento di programmazione finanziaria e la costringe negli spazi angusti e rigorosi dello schema ministeriale.

Così come, del resto, per il Piano Triennale delle opere pubbliche, che non rappresenta neppure un terzo degli investimenti reali e non riesce a rendere intellegibili gli obiettivi degli stessi investimenti descritti.

L'inadeguatezza e l'arretratezza, per non dire la totale mancanza, ancora oggi, di un cruscotto informativo, che si "nutra" costantemente dei dati del sistema Comune e che soddisfi continuamente le varie esigenze del sistema Comune, diventa perfino intollerabile in una Città come Pisa e ha condizionato e tuttora condiziona il dispiegarsi del processo di pianificazione strategica.

Pianificare per lunghi periodi è la principale, e come tale irrinunciabile e ineludibile, azione di governo.

La complessità dei fenomeni, la labilità dei confini territoriali, l'incidenza delle vicende nazionali e mondiali sullo sviluppo sociale ed economico delle comunità locali, rendono obbligatori strumenti nuovi di programmazione, capaci di superare la frammentarietà degli strumenti di pianificazione di settore e di consentire una visione globale, sia di contenuti che temporale.

Ma è possibile pianificare senza conoscere i fenomeni, le evoluzioni, le criticità, le specificità? In parole povere, come è possibile pianificare senza dati o senza dati aggiornati attendibili?

Ogni qualvolta ci si accinge in materia urbanistica, economica etc. a programmare, ci si accorge come il quadro conoscitivo sia da rifare e questo comporta ritardi, costi, difficoltà. Lo stesso Piano Strategico,

basato, allora, su una straordinaria banca dati, ricostruita ex novo all'epoca, oggi, richiederebbe per il suo aggiornamento un nuovo immane lavoro.

Disporre di UN VERO ED EFFICIENTE SISTEMA INFORMATIVO COMPORTEREBBE UN RISPARMIO DI TEMPI E DI LAVORO E CONSENTIREBBE DI PROGRAMMARE E DI VERIFICARE l'efficacia delle scelte programmatiche ed eventualmente di adeguarle. In parole povere, governare sarebbe più semplice ed efficace.

## Le novità della Riforma

le uniche vere novità, rispetto a un sistema di programmazione, attuazione e controllo, sono riconducibili a questioni già emerse nel sistema reale.

### 1) Il sistema pubblico allargato

Non può sfuggire come, mentre, da un lato, si è ampliata l'applicazione del principio di sussidiarietà di cui sono espressione le esternalizzazioni di servizi, funzioni e attività, dall'altro, il legislatore si è preoccupato di contenere il fenomeno della crescita degli organismi pubblici esternalizzati, a tutela del principio della concorrenza equivalente a quello della sussidiarietà, con limitazioni alla libertà d'impresa e l'assoggettamento, in più occasioni, degli organismi, pur formalmente privati, all'ordinamento pubblico.

Sebbene tale processo sia irreversibile, per molti aspetti (si pensi ai contratti di lavoro) il legislatore non ha ancora avuto il coraggio di imboccare nettamente la strada di assimilazione e la risultanza è un ibrido complesso al quale si applicano tutte le norme civilistiche e gran parte di quelle pubblicistiche la cui vita è assai complicata.

A tale complessità, tutta pubblica, deve aggiungersi quella che riguarda il mondo dei servizi pubblici locali, dove la liberalizzazione è rimasta monca, forse anche perché, nei settori più importanti economicamente, continuano in realtà a persistere forme di oligopolio, camuffate da espressioni di libero mercato.

In questo settore il legislatore è a più riprese intervenuto con norme restrittive e tendenti a sottoporre al controllo le attività finalizzate al soddisfacimento dei bisogni pubblici e, come tali, assoggettate ai principi che regolano l'attività amministrativa e le attività di produzione del servizio che in quanto alimentate da risorse pubbliche direttamente o indirettamente devono soggiacere a principi di economicità, trasparenza e legalità.

Non mi stancherò mai di ripetere che programmare senza un occhio a questo settore significa, non solo violare precise disposizioni, ma anche rischiare di pagarne nel tempo le conseguenze.

Programmare e controllare come vengono impiegate le risorse pubbliche e come e a quali costi e con quali risultati vengono erogati servizi è, prima di tutto, un dovere nei confronti dei cittadini

Nel nostro piano della performance, ma anche in altri documenti era, ed è ancora, previsto che:

-nella relazione previsionale e programmatica debbano essere individuati gli obiettivi triennali, al pari della struttura organizzativa dell'ente (strategici e di miglioramento), da attribuire alle società strumentali, ai consorzi e alle società che gestiscono servizi pubblici locali ;

-nel piano degli investimenti debbano essere ricompresi gli interventi delle imprese che gestiscono i servizi in global service; gli interventi delle società strumentali e delle società che gestiscono servizi pubblici locali; gli interventi da eseguirsi da parte dei privati a scomputo degli oneri concessori .

### 2) L'integrazione dei vari sistemi di valutazione e controllo

Il nostro sistema di valutazione prevede espressamente l'integrazione, allo scopo di valutare, attraverso la valutazione individuale (dirigenti e dipendenti) e la valutazione dei risultati strategici e di miglioramento, il rendimento complessivo dell'ente, con il supporto del sistema dei controlli interni .

### 3) La trasparenza dei costi dei servizi

Nulla di nuovo, in verità, se non un'attenzione particolare e un filo rosso che rappresenta la chiave di lettura di tutti i sistemi di programmazione, gestione valutazione e controllo, che può tradursi in poche parole nell'efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, finalizzata al soddisfacimento dei bisogni pubblici, da chiunque venga posta in essere.

Un concetto, questo, non nuovo, suggellato da disposizioni di legge che impongono il superamento dell'autoreferenzialità dei processi in tutte le fasi (si citano alcune delle disposizioni di legge a titolo puramente esemplificativo):

art. 11 comma 4 legge 150/2009: *“Ai fini della riduzione del costo dei servizi, dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché del conseguente risparmio sul costo del lavoro, le pubbliche amministrazioni provvedono annualmente ad individuare i servizi erogati, agli utenti sia finali che intermedi, ai sensi dell'[articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279](#). Le amministrazioni provvedono altresì alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati sui propri siti istituzionali.”*

art.11 dlgs.286 1999: sulla qualità dei servizi pubblici

art. 20 dl 98 2011 comma 2 bis: *“A decorrere dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dalla definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere gli enti territoriali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali, tra i parametri di virtuosità di cui al comma 2 sono compresi indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi.”*

dlgs 216/2010: *“Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”*

dlgs 118/2011: *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi,”*

dlgs.n149/2011: *“Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni”*

4) la regolarità dell'attività amministrativa

Il controllo di regolarità amministrativa rappresenta, prima di tutto, un dovere imposto dalla legge e, precisamente, dal decreto legislativo n. 286/1999 e, con particolare riguardo all'attività degli enti locali, dall'articolo 147 del TUEL., ed è espressamente finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'attività amministrativa, mediante il controllo sugli atti amministrativi, ed è svolto con riferimento a standard predefiniti e preventivamente partecipati alle strutture dell'Ente.

A dispetto del suo nome, tuttavia, il controllo di regolarità amministrativa rappresenta, e come tale dovrebbe essere concretamente praticato, un efficace strumento di supporto, mediante la valutazione della qualità degli atti in cui si esplica l'attività amministrativa, per tutte le strutture dell'ente, affinché queste possano svolgere in maniera corretta, efficace e trasparente le proprie attività. Si tratta, in realtà, di un controllo a carattere collaborativo, che costituisce una funzione di verifica operante a servizio dell'organizzazione, con lo scopo di presidiare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

La Segreteria/Direzione Generale ha elaborato, e già trasmesso al Sindaco, una bozza di regolamento che disciplina questa tipologia di controllo e l'organizzazione dei procedimenti di gara.

La bozza in questione si propone di attuare concretamente i principi che presidiano il controllo di regolarità amministrativa, sopra delineati, con la finalità specifica ed espressa di ottenere un costante miglioramento della qualità degli atti prodotti dalle varie strutture dell'ente, in maniera tale da aumentare la trasparenza dell'azione amministrativa; aumentare l'efficacia comunicativa degli atti prodotti; supportare le strutture dell'ente nella fase di elaborazione degli atti; consentire, ove possibile, il tempestivo, corretto ed efficace esercizio del potere di autotutela; prevenire il formarsi di patologie dei provvedimenti, al fine di ridurre il contenzioso.

Il controllo di regolarità proposto nella bozza trasmessa si atteggia come controllo successivo su alcune tipologie di atti, specificamente individuate.

Tale forma di controllo, tuttavia, si caratterizza per alcune particolari peculiarità:

- 1) non produce alcun effetto su esistenza, validità ed efficacia dell'atto sottoposto a controllo e si concretizza in un'attività di segnalazione al soggetto competente all'adozione o che ne propone l'adozione;
- 2) si caratterizza per il rispetto totale del principio della responsabilità dirigenziale, per il quale il destinatario della segnalazione, a seguito del controllo, rimane totalmente libero, ma anche responsabile, di accogliere i rilievi mossi e, conseguentemente, di adottare le eventuali misure correttive necessarie.

3) è un sistema che risulta in grado di mettere in evidenza problematiche trasversali, che riguardano più strutture dell'ente o l'ente nel suo complesso, oppure irregolarità ricorrenti, riconducibili a scorretta o differenziata interpretazione o applicazione di norme. In questi casi, il controllo di regolarità diventa l'occasione e lo strumento per intraprendere azioni concrete finalizzate a eliminare le irregolarità riscontrate e ad uniformare i comportamenti delle strutture dell'ente;

4) poiché i dirigenti e i titolari di posizione organizzativa responsabili dell'adozione degli atti sono i destinatari principali del controllo di regolarità amministrativa, questi potranno efficacemente utilizzarne i risultati per promuovere azioni di autocontrollo dell'attività delle strutture assegnate e attivare meccanismi di autocorrezione.

Per attuare concretamente il controllo di regolarità, oltre, ovviamente, ad approvare il regolamento che lo disciplina, è necessario creare una struttura operativa di supporto al Segretario Generale (titolare, per previsione normativa, di questa funzione) o di potenziarne, allo scopo, una già esistente.

Ovviamente, tale struttura dovrà essere dotata, prima di tutto, di personale dedicato, in possesso di professionalità adeguata, cui dovrà essere assicurata idonea formazione e costante aggiornamento professionale, nonché di idonee risorse, finanziarie e strumentali.

Fatte queste premesse e considerazioni sul sistema generale e sulla sua evoluzione nel tempo, qui di seguito si riportano ripercorrendo gli atti e gli strumenti, gli indirizzi per la predisposizione del piano della performance e peg 2012 :

Non avendo, purtroppo, a disposizione la relazione previsionale e programmatica 2012 – 2014, quale strumento deputato a contenere il piano triennale degli obiettivi (art. 4 del regolamento di valutazione, in attuazione dell'art. del decreto legislativo 150/2009), il sottoscritto Segretario Generale dovrà, comunque, predisporre la proposta di piano annuale degli obiettivi, che coincide, nella sostanza, con il Peg (art.5 del regolamento di valutazione).

Inoltre, è intenzione della sottoscritta rivedere, con apposite direttive, le attività di supporto da parte della Direzione Programmazione e controllo, Direzione Finanze e Direzione Personale, affinché si realizzi una proficua integrazione fra i sistemi di controllo, i sistemi contabili e di valutazione così come già stabilito con propria determina n. 889 del 14/09/2011 e così come risulta dalla nota elaborata dall'Organismo Indipendente di Valutazione che si allega a tale documento formandone parte integrante

**Il Piano della performance (del. GC n. 119/2011) è composto da:**

1. documento di presentazione
2. piano triennale degli obiettivi per programmi
3. Peg 2011, composto, a integrazione delle del.ni GC nn. 257/2010, 85/2011 e 89/2011, anche dal piano degli obiettivi strategici, dalle schede di attività con individuazione, oltre che di indicatori di attività, anche di indicatori di miglioramento dei servizi resi.

Con proprio provvedimento n. 889 del 14 .9 2011, in attuazione della citata delibera di approvazione del piano performance, sono state approvate le schede degli obiettivi di risultato (di tipo strategico e gestionale) e di struttura.

Con lo stesso provvedimento è stato stabilito che:

- nell'anno 2012, sia per i servizi erogati in maniera diretta che in maniera indiretta, gli uffici competenti, in collaborazione con la Direzione Programmazione e controllo e la Direzione finanze, implementeranno un sistema per la rilevazione delle principali caratteristiche dei servizi erogati (a chi sono rivolti, come vengono erogati con quali costi e con quale gradimento );
- la Direzione programmazione e controllo provvederà a monitorare gli obiettivi strategici, predisponendo i report da trasmettere all'ufficio valutazione;
- le Direzioni programmazione e controllo, Finanze Provveditorato Aziende , Personale e Organizzazione avranno il compito di monitorare gli obiettivi di risultato di tipo gestionale, predisponendo i report da trasmettere all'ufficio valutazione.

Il sistema di valutazione integrato (approvato con del. Giunta comunale n.118/2011, integrata dalla del. n. 120/2011) in attuazione del decreto legislativo 150/2009 e successive modificazioni e integrazioni

delinea il complesso sistema di valutazione, ne individua i soggetti, gli scopi e le modalità, e ne stabilisce il rapporto con gli altri documenti di programmazione e con gli strumenti di controllo.

Il sistema di valutazione è finalizzato alla misurazione della performance complessiva dell'Ente, alla performance complessiva di struttura e alla performance individuale dei dirigenti, dei responsabili di P.O e dei dipendenti

I documenti fondamentali nell'ambito del sistema di valutazione sono costituiti dalla relazione previsionale e programmatica e dal piano performance triennale, dal piano performance annuale, dalla relazione sulla performance e dal piano per la trasparenza e l'integrità.

Competente ad elaborare e presentare alla Giunta la proposta di Piano annuale della performance è il Segretario Generale, che vi provvede con il supporto dell'Organismo Indipendente di Valutazione.

Anche la presentazione dello schema di relazione sulla performance è attribuita alla competenza del Segretario Generale; mentre la sua approvazione appartiene alla competenza della Giunta Comunale, previa validazione da parte dell'Organismo Indipendente di Valutazione, in coincidenza con l'approvazione del rendiconto.

E' di tutta evidenza il collegamento del piano annuale della performance (che è in sostanza il Peg) con la relazione previsionale e programmatica, attraverso il piano triennale degli obiettivi, nonché il collegamento della relazione con il conto consuntivo. Questi collegamenti sono sia formali che sostanziali.

Per quanto riguarda l'inquadramento complessivo del sistema e i vari collegamenti, basta rivedere le schede a pagg. 5, 6 e seguenti del Piano della Performance documento di presentazione.

Gli indirizzi specifici per l'anno 2012 :

√ Il piano degli obiettivi:

gli obiettivi sono quelli già individuati con il piano della performance del 2011 (declinati nelle prime pagine dello stesso piano) opportunamente integrati con le nuove priorità dell'Amministrazione.

Giacchè questi obiettivi sono collegati all'andamento di quelli del 2011, la Direzione Programmazione e Controllo fornirà le proposte con lo stato di attuazione degli obiettivi 2011.

Mi permetto di sottolineare che gli obiettivi erano già stati individuati come biennali, proprio per semplificare la definizione del 2012 ed erano stati estratti dal piano triennale già valutato dall'Amministrazione e le nuove priorità erano già state condivise dall'Amministrazione. Di conseguenza, gli incontri attualmente in corso, peraltro organizzati dalla Direzione Programmazione e Controllo con il capo di gabinetto, dovrebbero concludersi celerissimamente (si sconta comunque un ritardo, tenuto conto che la sottoscritta dovrà comunque effettuare una valutazione prima della presentazione e ai fini della pesatura)

Gli obiettivi c.d. strategici sono inquadrati nell'ambito strategico della performance organizzativa, cui sono collegati direttamente i livelli di responsabilità di dirigenti e posizioni organizzative, quale contributo individuale al raggiungimento degli obiettivi stessi.

Per la loro stessa natura, tali obiettivi afferiscono a strategie e priorità di volta in volta definite dall'amministrazione e non devono essere confusi con le attività, anche straordinarie, che le strutture sono chiamate a svolgere. Questi, talvolta, sono specifici e dettagliati, talvolta implicano un'attività di pianificazione e possono ricomprendere anche obiettivi di miglioramento.

√ Obiettivi di miglioramento dei servizi

Il servizio può essere definito come il processo produttivo finalizzato a erogare un certo prodotto a una categoria, più o meno estesa, di utenti, esercitando una o più attività secondo regole predeterminate, avvalendosi di risorse umane, finanziarie e strumentali, assegnate e gestite secondo criteri di efficacia ed efficienza.

Quindi, per individuare ed analizzare un servizio (sia esso primario o di supporto) occorre individuare e analizzare:

- il processo produttivo
- i destinatari
- i prodotti (output)



- le risorse
- le attività

Gli obiettivi di miglioramento (efficienza, efficacia ed economicità) del servizio devono essere supportati e valutati sulla scorta di indicatori che riguardano ciascuno degli ambiti sopra specificati (si tratta di indicatori che consentono di individuare le componenti caratteristiche di ogni ambito e di seguirne l'andamento mediante il monitoraggio).

Gli obiettivi di efficienza riguardano tutte le fasi del processo produttivo (acquisizione – produzione – erogazione) e hanno lo scopo di misurare l'utilizzo economico delle risorse.

Gli obiettivi di efficacia riguardano il raggiungimento degli obiettivi prefissati (efficacia interna) e il grado di soddisfazione degli utenti (efficacia esterna).

Gli obiettivi di economicità utilizzano gli indicatori di efficacia ed efficienza in maniera combinata ed esprimono la capacità del servizio, e più in generale dell'ente, di utilizzare le proprie risorse in modo efficiente, allo scopo di raggiungere efficacemente i propri fini.

Di conseguenza, gli obiettivi di miglioramento devono essere individuati negli ambiti e previa analisi dei fattori sopra specificati.

(A tal proposito si veda la nota dell'Organismo Indipendente di Valutazione, prima citata e allegata alla presente, che riporta la definizione degli obiettivi)

Se il collegamento fra gli strumenti di programmazione fosse correttamente individuato nel programma di mandato, noi avremmo a disposizione le strategie generali del quinquennio, nella relazione previsionale e programmatica i programmi triennali di dettaglio delle strategie e delle azioni con risorse e obiettivi correlati, e nel peg gli obiettivi, o fasi di essi, rapportati all'anno .

Nel peg 2012 le risorse dovranno (o dovrebbero) essere assegnate con obiettivi e con indirizzi e direttive. Specificatamente per ciò che attiene la gestione di immobili, di utenze e altri beni, ritenuto che, finalmente, grazie al grande lavoro prima di ricostruzione poi di regolarizzazione, siamo in fase di normalizzazione, il corretto uso degli immobili e la corretta gestione di utenze non possano essere più considerati obiettivi ma regole da seguire, pena l'inadempimento.

Lo stesso dicasi per il corretto uso delle risorse finanziarie, e in particolare dei residui (salvo naturalmente casi specifici). In tali ambiti, l'amministrazione deve fornire direttive e stabilire priorità, ma la gestione dovrà essere monitorata costantemente e in maniera trasparente, al fine di incidere tempestivamente in caso di violazione delle regole .

Ragionamento a parte deve essere fatto, purtroppo, per la gestione delle risorse umane .

Fermo restando che, anche in questo caso, l'applicazione corretta degli istituti e delle norme che presiedono alla gestione delle risorse costituisce, anch'essa, un insieme di regole da osservare e da monitorare, essendo l'organizzazione rimasta svincolata dagli obiettivi e dalle priorità, così come risultano inapplicati gli obiettivi dei processi di riorganizzazione, il sistema potrà andare a regime solo dopo la sua corretta ricostruzione; ricostruzione che, ovviamente, discenderà, in primo luogo, da scelte amministrative di competenza degli organi politici.

Al momento, saranno tenute presenti le macroscopiche disfunzioni che si potranno registrare nell'organizzazione delle risorse umane (si tenga presente, a solo titolo di esempio, quanto è già stato oggetto della mia nota del 23 gennaio scorso prot. n.2550); la Direzione Personale e Organizzazione avrà comunque il compito di presidiare i processi.

Poiché il sistema dei controlli supporta il sistema di valutazione, nel senso che, attraverso il sistema, è possibile valutare la performance, ma, attraverso l'esito del processo di valutazione, si supporta la programmazione (vedi schede a pagg. 2 e 6 del documento informativo piano della performance); e poiché il sistema dei controlli definito dall'art. 147 del T.U.EE.LL. e dall'art.197, con particolare riferimento al controllo di gestione, è rimasto sostanzialmente immutato rispetto alla Riforma, il sistema dei report del controllo di gestione da parte della Direzione Programmazione e Controllo risulta assolutamente indispensabile per la proposta di peg.

Un'ultima notazione complessiva riguarda proprio il sistema dei controlli.

L'organizzazione del controllo strategico richiede strumenti e professionalità adeguate. Per quanto si sia provato, e tuttora si provi, a sperimentarlo, siamo ancora ben lontani (si richiama a tal proposito quanto detto sulla pianificazione strategica). Ritengo, comunque, che sia imprescindibile il rapporto con il piano strategico di area pisana, del quale, anzi, il nostro risulta parte, per quanto rilevante, e un investimento in termini di risorse umane e tecnologiche al momento inconsistenti.

L'organizzazione del controllo di regolarità è stata ripensata attraverso le proposte di appositi regolamenti e del programma triennale per la legalità e la trasparenza, la cui approvazione dipende dalla volontà degli organi politici, nonché attraverso processi di riorganizzazione proposti, ritenuti al momento non prioritari dall'amministrazione. L'unico controllo che, pertanto, viene attuato è quello effettuato direttamente ed esclusivamente dalla sottoscritta in sede di sedute di organi, nei limiti in cui la complessità della questione e il tempo a disposizione lo consentano, e quindi esclusivamente sugli atti deliberativi. Sugli altri atti e attività questo controllo può essere effettuato solo in maniera sporadica e occasionale.

L'organizzazione del controllo di gestione può contare su una buona e sperimentata esperienza, che deve e può essere proficuamente utilizzata per lo sviluppo del sistema che ritengo ancora possa considerarsi evoluto e all'avanguardia. Anche in questo caso, però, devo segnalare una carenza di risorse, a fronte dell'alta professionalità della direzione competente.

Unito al presente documento, si allega la nota dell'Organismo Indipendente di Valutazione, che integra e specifica le direttive emanate



COMUNE DI PISA  
ORGANISMO INDIPENDENTE DI  
VALUTAZIONE

La determina del Segretario/DG n.889 del 14.09.2011 individuava quali attori del sistema di controllo la Direzione Programmazione e controllo, la Direzione Personale e Organizzazione e la Direzione Finanze-Provveditorato –Aziende

Premessa la necessità di una forte integrazione delle competenze qui definite e di una focalizzazione per il raggiungimento degli obiettivi informativi necessari ed utili al corretto funzionamento dell'Ente, con il presente documento si provvede a distinguere nel dettaglio, per una migliore funzionalità del sistema, competenze e responsabilità relativamente alle tre direzioni coinvolte nei processi di controllo strategico, controllo direzionale e controllo di gestione, delineando al contempo il ruolo di supporto all'OIV, quale ufficio di valutazione integrato che deve, necessariamente operare, quale struttura tecnica a supporto del suddetto Organismo in piena autonomia.

**Definizione obiettivi:**

**Ob di risultato – obiettivo individuale-**: all'interno di tali ob si distinguono gli ob. strategici e gli ob gestionali. Sono ob strategici quelli che scaturiscono in maniera esplicita dal processo di pianificazione strategica e sono definiti dall'organo politico; sono ob gestionali quelli che si riferiscono alla gestione "ordinaria" e/o al miglioramento della stessa.

**Ob di struttura:** è riferibile all'Ente nel suo complesso o alle sue articolazioni interne con riferimento con quelle che sono le performance ottenute

**Ob relativi ai comportamenti organizzativi:** si sostanziano a) nella capacità di gestire in ottica interfunzionale ed intersettoriale; b) capacità di prendere decisioni tempestive ed in sintonia con le priorità dell'Amministrazione, individuando soluzioni opportune; c) capacità di affrontare le problematiche gestionali specifiche in modo efficace, accurato e completo

**Processo di pianificazione e programmazione.**

Fermo restando quanto definito nei relativi documenti interni e nella regolamentazione già elaborata ed approvata, con riferimento alla Direzione P&C si specifica il ruolo svolto in tale ambito dalla stessa. Relativamente agli aspetti prodromici del controllo, la Direzione cura e coordina la fase programmatoria raccordando i soggetti politici e tecnici verificando la fattibilità degli obiettivi (strategici, gestionali e di miglioramento degli stessi e di struttura) individuati dall'organo politico e prendendo atto delle proposte di pesatura degli obiettivi tenuto conto dell'importanza e strategicità degli stessi. L'OIV verificherà la pesatura proposta validandone i contenuti. Il DG effettuerà gli atti conseguenti.

**Il piano performance**

La DG con il supporto dell'OIV annualmente individua gli indicatori ed i target di performance tenuto conto degli andamenti progressi.

**Controllo strategico e direzionale**

**La Direzione Programmazione e Controllo**

A consuntivo per quanto attiene il controllo strategico, in particolare provvede a raccogliere tutti i dati inerenti gli obiettivi di risultato (di tipo strategici e gestionali) e di struttura relativamente al loro raggiungimento intermedio e finale attraverso specifici report, e predispone in tempo un report proprio da trasmettere all'ufficio di valutazione integrato insieme al report delle singole direzioni.

**L'ufficio valutazione integrato**, in autonomia, provvederà per conto dell'OIV alla fase istruttoria del monitoraggio, della verifica e della validazione dei report delle singole direzioni ed effettuerà, quando necessario, l'organizzazione dei colloqui con i singoli dirigenti per il monitoraggio periodico sull'attuazione degli obiettivi assegnati.

## Controllo di gestione

Le direzioni Programmazione e Controllo, Personale e Organizzazione, Finanze- Provveditorato-Aziende, sono responsabili del funzionamento dell'intero sistema del controllo di gestione dell'Ente; in particolare ciascuna direzione risponderà per le proprie specifiche competenze del corretto svolgimento delle attività assegnate.

La Direzione Programmazione e Controllo si occuperà della elaborazione degli standard dei dati, degli indici e degli indicatori finali effettuando l'analisi preliminare relativamente agli andamenti nel tempo. La definizione dell'architettura del sistema del controllo di gestione è rimessa interamente alla Direzione P&C che si dovrà rapportare alle diverse direzioni.

L'ufficio Valutazione integrato utilizzerà i dati di cui sopra per consentire all'OIV di svolgere le proprie attività istituzionali

La Direzione Finanze-Provveditorato-Aziende fornirà alla predetta Direzione P&C i dati, secondo il principio della competenza economica, effettuandone l'attribuzione ai singoli oggetti necessari all'attività di analisi dei costi e degli scostamenti, provvedendo alla loro verifica, riscontro e riconciliazione allo scopo di eliminare duplicazioni, errori di imputazione, elaborazione ecc.

La Direzione Personale e Organizzazione, occupandosi della principale voce di spesa dell'Ente, elaborerà i dati relativi al costo del personale, ripartito per direzione, soggetti, categorie e relativamente a tutti gli oggetti di imputazione utili e necessari al controllo di gestione. Tale attività sarà svolta in stretta coordinazione con la Direzione Finanze- Provveditorato- Aziende.

Con periodiche riunioni dei dirigenti delle tre direzioni sopra indicate, da tenersi almeno con cadenza trimestrale e convocate dalla Direzione P&C, si provvederà a dirimere ogni eventuale criticità relativamente alle attività sopradescritte al fine di garantire il pieno funzionamento dei sistemi di controllo.

Tutto ciò premesso, in relazione all'art 15 del regolamento di valutazione integrato approvato con del GM n.120 del 27.7.11, si sottolineano le seguenti competenze e responsabilità.

	Voci art.15 (regolamento o valutazione)	Direz. Finanze Provveditorato Aziende	Direz. Personale Organizzazione	Direz. Programmazione e Controllo	OIV- Ufficio valutazione
Controllo di gestione	Comma 1 lett. d,f,g Comma 2 lett. a	Fornisce i dati economico-finanziari ripartiti per oggetto e per competenza dell'esercizio alla direz. P&C	Fornisce i dati del personale per oggetto di analisi alla direzione P&C	Elabora i dati ottenendo come risultato gli standard, gli indicatori effettuando una analisi istruttoria e fornisce i dati all'OIV	Monitoraggio, verifica e validazione del sistema
Controllo strategico e direzionale	Comma 1 lett. a,b,c,e Comma 2 lett. a,b	Supporta per la parte di competenza l'attività della direz. P&C	Supporta per la parte di competenza l'attività della direz. P&C	Raccoglie i report delle direzioni	Monitoraggio, verifica e validazione del sistema