

**PIANO DELLA PERFORMANCE
PIANO DELLE RISORSE E DEGLI OBIETTIVI
ASSEGNATI
PER L'ANNO 2015**

RELAZIONE

PREMESSE

Il sistema di contabilità per gli enti locali disciplinato dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prevedeva forme e procedure di programmazione e controllo, che consentivano di governare la spesa secondo logiche di tipo aziendale, investendo i responsabili degli uffici di una maggiore autonomia e di un ruolo di tipo manageriale.

Il quadro sopra delineato non è mutato a seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa sulla contabilità "armonizzata" (Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 come successivamente modificato ed integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e dalla L. 23 dicembre 2014, n. 190).

Il principio della separazione dei ruoli, tra politica e gestione, ha portato inevitabilmente negli enti all'adozione di nuovi modelli organizzativi e di nuovi modelli contabili. Si è assistito dunque allo sviluppo di un cambiamento culturale, portando tutti coloro che operano ai vari livelli della struttura ad avere una maggiore attenzione ai risultati da raggiungere ed alla qualità dei servizi erogati. Orbene, nel piano esecutivo di gestione (P.E.G.), che nel Comune di Bressana Bottarone assume la denominazione di P.R.O. (Piano delle risorse e degli Obiettivi) si individua l'anello di congiunzione tra le competenze degli organi politici e le competenze dell'apparato burocratico.

Dall'entrata in vigore del D. Lgs 150/2009, cosiddetta "Legge Brunetta", che pone la Pubblica Amministrazione di fronte ad un nuovo sistema di valutazione delle proprie strutture e dei propri dipendenti in relazione al raggiungimento degli obiettivi posti alla base del sistema di programmazione vigente nell'Ente, il P.E.G. (P.R.O.), insieme alla Relazione Previsionale e Programmatica, diviene lo strumento fondamentale con il quale vengono definiti ed assegnati detti obiettivi. Tale documento, in coerenza con gli altri documenti programmatici citati, che a decorrere dall'anno 2016 saranno integrati ed "armonizzati" nel D.U.P. (Documento Unico di Programmazione), secondo la nuova normativa sulla contabilità degli enti della pubblica amministrazione, definisce ed individua, insieme agli obiettivi strategici ed operativi, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della "performance" dell'Amministrazione.

PROGRAMMAZIONE

Il Comune di Bressana Bottarone, che conta n. 3564 abitanti al 31.12.2014, opportunamente ancora per il 2015 si dota – come sopra anticipato - del PRO, in quanto l'ulteriore graduazione dell'unità elementare del bilancio di previsione, che vede svilupparsi le risorse dell'entrata in titoli, i servizi della spesa in centri di costo e gli interventi in capitoli, consente una migliore funzionalità nella gestione dei servizi principali e di supporto affidati a relativi responsabili dei servizi. E' utile ancora ricordare che il governo della spesa di un Comune che adotta il PRO, si sviluppa essenzialmente su tre fasi distinte e separate di carattere organizzativo e contabile, fissate dal D. Lgs. 267/2000: con la prima fase, che prevede l'intervento del Consiglio Comunale cui è affidata l'approvazione dei documenti programmatici, si individuano – attraverso la Relazione Previsionale e Programmatica redatta per programmi e progetti - il responsabile di progetto, gli obiettivi da raggiungere, le risorse umane, strumentali e finanziarie impiegate, le modalità di esecuzione e le motivazioni delle scelte

operate. Appartiene alla prima fase anche l'approvazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale. La seconda fase compete alla Giunta Comunale che adotta il PRO con il quale vengono fissati gli obiettivi della gestione, affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi, i quali completano il procedimento programmatico della spesa con la terza fase, quella relativa alla realizzazione dei programmi e dei progetti approvati dall'Amministrazione, fase che collega la struttura delle responsabilità con l'insieme degli obiettivi strategici e delle risorse umane e finanziarie.

L'anno 2015 è connotato, per il Comune di Bressana Bottarone, dall'attivazione della Convenzione per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali definite dal D.L.95/2012, come successivamente convertito in L. 135/2012, che ha comportato un notevole sforzo, sia politico/amministrativo che organizzativo, per dar vita ad una struttura – ancora sperimentale – che attraverso un Ufficio Comune, riuscisse a gestire in modo fluido ed uniforme tutti i servizi in sei comuni di dimensioni demografiche molto contenute (dai circa 500 abitanti di Robecco Pavese, ai circa 3.700 di Bressana Bottarone), ma molto diversi per quanto concerne la quantità e qualità dei servizi offerti alla popolazione. La programmazione si è rivelata molto diversa, di conseguenza, tra un Ente e l'altro, così come molto diversi sono l'organico, le dotazioni strumentali, le capacità economico-finanziarie ed ogni altra caratteristica intrinseca a ciascun Comune. Da ciò, senza tener conto delle oggettive difficoltà ad effettuare una programmazione con la scarsità di risorse a disposizione di piccoli Comuni a fronte del proliferare di norme in ogni materia, ha avuto origine la necessità, per tutti gli Enti facenti parte della Convenzione sopra richiamata, di limitarsi ad una programmazione piuttosto scarna che ha essenzialmente riguardato la gestione ordinaria fatta salva, nell'ultimo periodo dell'anno, la progettazione di alcune opere pubbliche la cui realizzazione per il Comune di Bressana Bottarone, non è ulteriormente procrastinabile (Riquilificazione di Via Depretis, realizzazione di pista ciclabile dal capoluogo a Cascina Bella, sostituzione delle coperture degli Edifici Cimiteriali in amianto, con altre eco-compatibili).

Sulla base del consolidato, nonché delle nuove disposizioni normative e delle innovative proposte dell'Amministrazione Comunale, il Comune si è dotato come sopra si è accennato, del piano risorse ed obiettivi, che costituisce il piano strategico del Comune di Bressana Bottarone, nel quale l'Amministrazione ha definito (al di là della gestione corrente che si effettuerà attraverso la Convenzione per la gestione associata) i progetti da realizzare e gli obiettivi da raggiungere. Ad ogni progetto è collegato il responsabile del servizio che deve concretamente svolgere le attività di gestione, che ha concordato con la Giunta Comunale le modalità di attuazione dei progetti e le linee guida da seguire per conseguire gli obiettivi. Per ogni progetto sono state assegnate le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per il raggiungimento dello scopo.

Il piano è stato strutturato - rispettando così anche le disposizioni e le finalità del D. Lgs. 150/2009, come sopra anticipato - per "centri di responsabilità" (che sono individuati nei responsabili dei servizi). Le risorse umane gestite da ciascun responsabile di servizio, sono state ad esso assegnate attraverso le deliberazioni di variazione ed adeguamento della dotazione organica. Ad ogni centro di responsabilità, oltre alle risorse umane, è stato assegnato il budget finanziario necessario per il raggiungimento dell'obiettivo fissato dall'Amministrazione. Le risorse economiche sono state assegnate a ciascun responsabile di servizio con apposita delibera della Giunta Comunale e rimodulate nel corso dell'esercizio finanziario secondo le diverse circostanze cui far fronte. Occorre, ancora, tra i fatti che hanno contribuito a rendere rigidi e di complicata stesura gli strumenti di programmazione, tener presente il particolare momento di oggettiva difficoltà in cui si trova la pubblica amministrazione ed in cui versano, in modo specifico, gli Enti Locali che, ad oggi, ancora non possiedono alcuna certezza relativamente all'andamento delle proprie entrate, né alla possibilità di decidere autonomamente delle proprie spese. E' anche necessario ricordare che ciascun centro di costo deve necessariamente far fronte a spese "rigide" (obbligatorie) e spese "flessibili" (discrezionali). Le spese rigide sono generalmente quelle relative al personale, agli oneri finanziari, ai trasferimenti ad altri Enti, al mantenimento degli uffici e dei servizi (approvvigionamento di energia, riscaldamento, acqua, spese telefoniche, per l'informatica, spese

postali, pubblica illuminazione, raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti, carburanti, cancelleria ecc.), mentre le spese flessibili, di natura discrezionale, sono collegate all'attuazione specifica dei programmi e dei progetti in tutte le materie di competenza dell'Ente (dalla realizzazione di nuove opere pubbliche alla manutenzione straordinaria di edifici ed infrastrutture esistenti, all'ampliamento dei servizi in essere all'istituzione di nuovi servizi). Si può dire, in sostanza, che alle spese rigide corrispondano i cosiddetti "obiettivi di routine", mentre le spese flessibili riguardano più da vicino gli "obiettivi innovativi e strategici".⁽¹⁾

Gli strumenti "finanziari" dunque sono diventati, con l'evolversi dell'azione della P.A., strumenti di programmazione e controllo che dovrebbero consentire all'Amministrazione di migliorare ed ampliare i propri settori di intervento sul territorio a favore della popolazione in modo chiaro, efficace e trasparente, salvaguardando in ogni caso i compiti di carattere istituzionale, che vengono definiti come "essenziali". Qualora in corso d'anno l'Ente si trovasse a dover operare una riduzione delle entrate, dovrebbe necessariamente effettuare tagli alle risorse finanziarie ed agli obiettivi, distinguendo quelli "non prioritari" e salvaguardando, in ogni caso, i "servizi essenziali".

Per completezza occorre evidenziare i contenuti e le caratteristiche di base del Piano delle Risorse e degli Obiettivi, il quale viene predisposto, nella sua completezza, all'inizio della gestione, subito dopo l'approvazione del bilancio:

- rispetto al bilancio di previsione, a cui è strettamente collegato, contiene valori più dettagliati, fissa gli obiettivi, così come descritti nella relazione previsionale e programmatica, affidandoli ai Responsabili dei diversi servizi e copre tutta l'attività dell'Ente;
- concretizza le previsioni di bilancio;
- sintetizza la volontà ed i programmi dell'Amministrazione in rapporto alla pianificazione proposta dai Responsabili dei Servizi;
- rende possibile lo svolgimento di tutte le attività correlate al raggiungimento degli obiettivi da parte del personale;
- fissa i "pesi" da utilizzare per la misurazione del risultato individuale e collettivo da raggiungere, pur non interferendo con le valutazioni proprie del controllo di gestione.

(1) Nell'ambito di ciascun centro di costo, per la parte finanziaria si distinguono:

- per le entrate, imputazioni capitolo per capitolo e per tipologia di risorsa
- per la spesa, assegnazioni effettuate capitolo per capitolo e per tipologia di intervento.

Ciò in via generale: ma esistono casistiche particolari per cui un centro di responsabilità può non coincidere con il centro di costo. Ad esempio nell'assegnazione del personale i Responsabili dei Servizi ai quali le risorse umane vengono assegnate attraverso le deliberazioni di modifica ed adeguamento della Pianta Organica, sono centri di responsabilità nella gestione del personale da loro direttamente dipendente, mentre di fatto il ruolo di responsabile del centro di spesa riferito alla corresponsione delle retribuzioni allo stesso personale è ricoperto dal responsabile del Servizio Finanziario.

Ancora: ad ogni centro di responsabilità viene assegnato un budget finanziario che viene utilizzato dal centro stesso, ovvero impegnato da altri centri. E' il caso, ad esempio, del servizio economato che, sebbene appartenga all'unità organizzativa dell'area economico - finanziaria, non rientra nel centro di responsabilità di questa, bensì nei vari centri di responsabilità ai quali il servizio medesimo si pone a titolo di supporto per la liquidazione di spese minime e/o obbligatorie per legge, sostenute da ogni servizio.

- Una volta individuati i capitoli da inserire nel budget, occorre distinguere ulteriormente le spese in correlazione alla parte finanziaria del piano esecutivo di gestione sopra accennata, si pone l'individuazione e contestuale assegnazione ai vari responsabili degli uffici e dei servizi degli obiettivi da raggiungere nel corso dell'esercizio di riferimento. Gli obiettivi già in fase di elencazione vengono suddivisi in: obiettivi istituzionali e di routine (servizio attività organi istituzionali, servizi affari generali ecc.)
- obiettivi innovativi e strategici (servizi sociali, culturali, formativi, produttivi, ecc.).

A ciascuno di essi viene attribuito un ordine di priorità di intervento e gli vengono correlati uno o più indicatori di efficacia, efficienza ed economicità, nonché una tempistica di realizzazione.

In tal modo la formazione di un piano esecutivo di gestione per progetti ed obiettivi richiede necessariamente elementi quali la chiarezza e la trasparenza, ma anche una buona dialettica tra gli organi politici che definiscono progetti ed obiettivi e mettono a disposizione le risorse da utilizzare e gli organi tecnici che devono saper utilizzare al meglio le risorse per realizzare i progetti e raggiungere gli obiettivi.

VERIFICA DEI RISULTATI

Nonostante l'avvio della sperimentazione per quanto concerne la gestione associata di funzioni come precedentemente descritta, anche per il 2015 la verifica del grado di raggiungimento dei risultati per quanto riguarda il Comune di Bressana Bottarone, si attua con il raffronto tra gli indirizzi dettati nell'ambito della relazione previsionale e programmatica e definiti dai vari programmi e/o progetti – obiettivi, assegnati con il piano delle risorse e degli obiettivi, ed il grado di raggiungimento dei risultati, che viene estrapolato dall'analisi delle relazioni prodotte dai singoli responsabili nonché dall'esame delle risultanze degli indicatori e del rispetto della tempistica definita a priori.

La verifica predetta opera sia in fase di controllo sullo stato di attuazione dei programmi, contestuale alla verifica degli equilibri di bilancio, nonché a fine esercizio, allorquando si misurano gli obiettivi raggiunti, previo referto dell'organismo di valutazione.

Mentre il controllo attuato in corso d'anno è mirato alla eventuale rideterminazione delle azioni necessarie al conseguimento dei risultati previsti, quello svolto a chiusura dell'esercizio è finalizzato principalmente alla valutazione dei Responsabili. A tale controllo finale provvede, dunque, l'organismo di valutazione che si avvale anche delle risultanze del controllo di gestione.

In particolare la valutazione dei risultati gestionali afferenti ciascun responsabile di servizio, viene effettuata mediante l'utilizzo di schede (secondo il modello allegato) attraverso le quali saranno assegnati punteggi che definiranno, per ciascun responsabile:

- a) il Risultato in relazione allo stato di attuazione degli obiettivi assegnati,
- b) il Comportamento Manageriale in relazione alle singole attitudini e capacità evidenziate.

La definizione degli obiettivi, nel quadro sopra delineato, non è solo utile per un'eventuale incentivazione di tipo economico, ma serve soprattutto a ciascun soggetto coinvolto per:

- percepire i problemi amministrativi e dare delle priorità di risposta;
- innescare un processo di consapevolezza e di responsabilizzazione in ciascun centro di costo che riguarda non solo i responsabili dei servizi, ma tutti i collaboratori coinvolti nella realizzazione dei progetti che si trovano a costruire e condividere quanto più possibile gli obiettivi;
- migliorare la comunicazione interna, evitando lo scollamento spesso esistente tra apparato politico ed apparato operativo, nonché tra il personale appartenente a servizi diversi.

L'assegnazione di "piani di lavoro" da parte dei Responsabili dei Servizi ai rispettivi collaboratori può essere utile al coinvolgimento complessivo del personale nella realizzazione dei progetti e nel raggiungimento degli obiettivi. In tale prospettiva il Responsabile definisce, condividendone possibilmente i contenuti, uno o più piani di lavoro per il personale assegnato. Nel caso in cui detti piani di lavoro siano riferiti a più servizi (si pensi all'allestimento di strutture e parterre per manifestazioni e/o spettacoli in ambito culturale, economico, turistico ecc. che vedono necessariamente coinvolto personale appartenente a diversi servizi quali l'Ufficio Cultura, gli Affari Generali, il Servizio Informatico, l'Ufficio tecnico-manutentivo ecc.), viene costituita l'Unità di Progetto, come già prevista e delineata nel Regolamento degli Uffici e dei servizi. I piani di lavoro possono interessare anche parti di progetti assegnate ai Responsabili o possono riguardare attività proprie dell'ufficio (cd. "essenziali").

La metodologia della successiva valutazione è analoga a quella utilizzata per l'elaborazione degli obiettivi assegnati ai Responsabili:

- l'ammontare del premio complessivo a disposizione del personale che partecipa ai piani di lavoro è proposto nell'ambito della contrattazione decentrata ed è approvato dalla Giunta. Gli stessi piani, proposti dai Responsabili in collaborazione con il Segretario Comunale, sono approvati dalla Giunta;
- il piano definitivo è assegnato e sottoscritto dai dipendenti interessati;
- il responsabile di servizio, al termine del periodo considerato, compila una scheda di valutazione per ogni singola unità di personale diretta, in rapporto al raggiungimento degli

obiettivi contenuti nel piano di lavoro ed alle prestazioni (l'organismo di valutazione potrà elaborare una scheda di valutazione comune).

Il riferimento per l'attività del gruppo è comunque il "Servizio" quando il piano riguarda, appunto, esclusivamente tale servizio, oppure il centro di responsabilità denominato "Unità di progetto", quando il piano sia interdisciplinare. Ad ogni centro sono assegnati, nell'ambito del Piano delle Risorse e degli Obiettivi, obiettivi e risorse per realizzarli, nonché indicatori di risultato per il controllo di gestione.

Per le Unità di progetto l'Organismo di valutazione esprimerà una valutazione unica della performance complessiva o individuale, considerando le seguenti categorie di fattori di prestazione:

- Competenza professionale e capacità tecnica;
- Rendimento quali-quantitativo;
- Capacità organizzativa e di integrazione nell'organizzazione.

Inoltre, per il Responsabile dell'Unità di progetto qualora non sia già Responsabile di Servizio, sarà valutata la capacità direzionale e di gestione del personale assegnato.

Come già specificato, la quantificazione dei fondi da mettere a disposizione dei centri di responsabilità per retribuire il raggiungimento degli obiettivi è rinviata alla contrattazione decentrata.

Il P.R.O. è, dunque, oltre ad un indispensabile strumento di programmazione, un valido strumento per poter effettuare, a consuntivo, un puntuale controllo dei risultati che devono riguardare sia l'Ente nel suo insieme (performance collettiva) che ciascun operatore (performance individuale).

CONCLUSIONI

Il Piano Risorse ed Obiettivi sottoposto all'approvazione della Giunta, si suddivide in n. 4 Centri di responsabilità individuati negli atti organizzativi dell'ente, con articolazioni interne corrispondenti agli incarichi dei Responsabili dei Servizi comunali, individuati con distinti decreti sindacali, ai quali sono stati assegnati gli obiettivi da raggiungere, in base ai programmi e progetti contenuti nella Relazione Previsionale e Programmatica. Ai 4 centri di responsabilità immediatamente riguardanti il Comune di Bressana Bottarone, se ne aggiungono due ulteriori riferiti al "Servizio Urbanistica-edilizia provata-ambiente" ed al servizio "Attività produttive, Commercio, SUAP", affidati a Posizioni Organizzative appartenenti all'organico di altri Enti Convenzionati con Bressana, la cui valutazione sarà operata dai rispettivi Comuni di appartenenza.

Ogni obiettivo assegnato ai Responsabili dei 4 servizi individuati in Bressana Bottarone, è caratterizzato da tre fasi:

- fase 1 – descrizione
- fase 2 – modalità esecutive
- fase 3 – tempi di realizzazione.

Ad ogni responsabile di servizio, per il raggiungimento di obiettivi e risultati vengono assegnate le risorse finanziarie ed umane, nonché i beni strumentali ed operativi, sulla base delle reali possibilità di bilancio, in considerazione dei vincoli imposti dalla vigente legislazione.

Ribadendo, dunque, quanto più volte precedentemente specificato riguardo al fatto che solo un'attenta e corretta programmazione consente un controllo efficace ed equo, occorre ribadire come precedentemente illustrato, che l'odierna incertezza che caratterizza i rapporti finanziari tra Stato ed Enti Locali rischia di rendere vane le previsioni e la progettualità di questi ultimi, compromettendo non solo la performance individuale e collettiva dell'Ente, ma le funzioni essenziali che il Comune è tenuto a svolgere a favore dei propri cittadini.

A ciò si aggiungano: l'incertezza e le continue modifiche apportate al quadro normativo, l'eccesso di adempimenti burocratici che caratterizzano i procedimenti amministrativi, per nulla alleggeriti dalle regole sulla "semplificazione" che dovrebbe, invece, caratterizzarli, l'autoreferenzialità sempre più spiccata delle Amministrazioni e degli Organi del settore pubblico.

Tuttavia ogni Amministrazione Locale, e così quella di Bressana Bottarone, ha applicato i principi di programmazione precedentemente esposti presentando una dettagliata e puntuale descrizione degli obiettivi da raggiungere, con l'utilizzo delle risorse umane e finanziarie a disposizione ed affidandone la gestione ai Responsabili dei servizi.

Fino al 29 maggio 2015, in assenza del Bilancio di Previsione la cui approvazione è stata rinviata da successivi decreti ministeriali al 30 luglio, ai Responsabili dei Servizi sono stati provvisoriamente assegnati dalla Giunta Comunale gli obiettivi e le risorse risultanti dalla deliberazione n. 1 in data 12.01.2015, in base alla quale ciascun Centro di responsabilità ha adottato gli atti e le determinazioni di propria competenza che hanno consentito la corretta e puntuale gestione di tutti gli uffici e servizi municipali, secondo quanto riportato nelle schede di attività allegate alla presente relazione.

Bressana Bottarone, 16.11.2015

Il Segretario Comunale
Dr.ssa Elisabeth Nosotti

