



COMUNE DI NOVARA



# P.E.G.

PIANO ESECUTIVO DI GESTIONE

2012

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

### PRINCIPI GENERALI

Come è noto, il Piano Esecutivo di Gestione – P.E.G. - è lo strumento attraverso il quale la Giunta attribuisce formalmente agli organi gestionali gli obiettivi e le relative risorse (finanziarie, umane e strumentali) necessarie alla loro attuazione. Esso è previsto dall'art. 169 del TUEL (d. lgs. 18/8/2000, n.° 267 e ss. mm. ed ii.), che testualmente recita:

*“Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal Consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi.*

*Il piano esecutivo di gestione contiene una ulteriore graduazione delle risorse dell'entrata in capitoli, dei servizi in centri di costo e degli interventi in capitoli”*

Le premesse alla base di tale documento si possono far risalire al d. lgs. n.° 29/93, oggi d. lgs. n.° 165/2001 – Testo Unico del Pubblico Impiego, che, nell'introdurre il principio secondo il quale all'autorità politica (Consiglio e Giunta) è riservata l'attività di indirizzo e di programmazione generale, mentre ai dirigenti compete l'attività di gestione, afferma che ““Gli

*organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi e i programmi da attuare, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. I dirigenti sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.” (art. 4)*

La pianificazione del P.E.G. è quindi l'espressione di un “patto”, una sorta di contratto tra Amministrazione e struttura comunale nel quale, a fronte della esplicitazione della volontà politica, si definiscono obiettivi e responsabilità e si attribuiscono le risorse umane, finanziarie e strumentali.

Il P.E.G. è lo strumento che garantisce concreta attuazione al processo di pianificazione delle attività del Comune. Si tratta di una catena il cui anello iniziale è costituito dal documento degli Indirizzi di Governo per il mandato 2011-2016, approvato dal Consiglio Comunale nel luglio del 2011. Ad esso ha fatto seguito la Relazione Previsionale e Programmatica (RPP), che traduce gli indirizzi in programmi. L'approvazione della R.P.P. 2012/2014 da parte del Consiglio, come documento a corredo del bilancio di previsione annuale e pluriennale, è avvenuta nella seduta del 28 giugno 2012; nella Relazione sono descritte, declinate su cinque programmi, le linee di azione da svilupparsi nel corso del triennio, in particolare quelle innovative e strategiche di breve-medio periodo che il Comune dovrà realizzare con le risorse approvate nel bilancio, sia per la parte corrente, sia per quella in conto capitale.

Il P.E.G. realizza quindi una disaggregazione o scomposizione degli obiettivi strategici in una gerarchia di sotto-obiettivi che vengono assegnati alle differenti unità organizzative e contribuisce pertanto a diffondere, nell'ambito dell'organizzazione, la conoscenza delle priorità strategiche, nonché la consapevolezza di come le singole prestazioni contribuiscono al conseguimento di quelle stesse priorità

Al di là degli aspetti più strettamente finanziari, il P.E.G. può quindi essere inteso come strumento attraverso il quale garantire:

- ✓ la creazione di condizioni per assicurare continuità all'azienda, attraverso la capacità di coniugare progettualità di lungo periodo ed operatività necessaria per rispondere in maniera tempestiva ed incisiva ai problemi contingenti;
- ✓ la realizzazione di processi decisionali coerenti dal punto di vista istituzionale ed organizzativo così da garantire una efficace traduzione delle decisioni politiche in strategie aziendali e l'ulteriore declinazione in obiettivi gestionali,
- ✓ la conciliazione della dimensione interna della gestione con quella esterna, ossia la capacità di garantire il funzionamento dell'azienda (dimensione interna) coerentemente all'ambiente esterno (proiezione esterna),
- ✓ il coordinamento del sistema organizzativo per il conseguimento delle *performance* attese

Il P.E.G. si presenta come il vero snodo fra pianificazione e programmazione, consentendo di ottenere un triplice risultato:

- la distinzione fra attività di indirizzo-controllo, spettante ai politici, e attività gestionale dei dirigenti;
- il collegamento fra la programmazione finanziaria e la specifica struttura organizzativa dell'ente;
- la predisposizione di un piano operativo condiviso e di supporto all'attività dei responsabili dei servizi.

E' evidente che potrà rendersi necessario, nel corso della gestione, apportare modifiche sia alla parte finanziaria che al contenuto degli obiettivi in termini di tempi, attività e valore degli indicatori. Queste modifiche possono peraltro derivare anche da eventuali variazioni di bilancio.

Come già esplicitato anche nella Relazione Previsionale e Programmatica, l'amministrazione ha operato la scelta di conformarsi a quanto previsto dal d. lgs. n.° 150/2009 in tema di valutazione e misurazione della *performance* organizzativa ed individuale non dotandosi di ulteriori strumenti di programmazione e controllo che si sovrappongano a quelli tradizionali previsti dalla normativa in materia di enti locali, ma compendiando e mettendo "a sistema" i documenti programmatici, di verifica e di controllo già esistenti (essenzialmente R.P.P. e P.E.G.), redigendoli in modo da dare maggiore evidenza alle fasi nelle quali si

sviluppa il ciclo di gestione della *performance* (programmazione, controllo, valutazione, rendicontazione).

Ne consegue che per il Comune di Novara il P.E.G. fa parte di un Sistema integrato di misurazione, valutazione e controllo della *performance* organizzativa ed individuale che, partendo dal programma amministrativo del Sindaco e dalle linee programmatiche approvate dal Consiglio Comunale, traduce le linee di indirizzo politico in progetti ed azioni concrete da svolgere per dare attuazione agli impegni assunti nei confronti dei cittadini.

## IL METODO SEGUITO NELLA DEFINIZIONE DEL PIANO ESECUTIVO DI GESTIONE

Il presente P.E.G., essendo il primo del mandato 2011-2016, riveste una particolare importanza e porta con sé tanto le responsabilità quanto le forti motivazioni derivanti da un progetto politico ricco di spunti innovativi. Inoltre il suo sviluppo si è svolto parallelamente alla messa in opera del nuovo modello organizzativo della struttura, avviato con la definizione della nuova macrostruttura dell'Ente avvenuta ad aprile e con l'attuazione della nuova microstruttura e del nuovo funzionigramma, a partire dal 1° luglio 2012. Si è inoltre appena conclusa la fase di conferimento dei nuovi incarichi di Posizione Organizzativa nell'ambito dell'intera amministrazione, a seguito della revisione del complesso delle declaratorie, rese più omogenee e consone al modello di struttura adottato.

La redazione del P.E.G. si è dunque svolta in un momento inevitabilmente condizionato dalla forte dinamica in essere e con la coscienza che la struttura organizzativa (e di conseguenza l'assetto della pianificazione) necessiterà comunque di una fase di progressivo assestamento funzionale per l'anno in corso. Anche nella definizione degli obiettivi si è quindi cercato il punto di equilibrio tra l'esigenza di una forte innovazione complessiva, chiaramente espressa dall'Amministrazione, e la consapevolezza della prudenza richiesta dal governo di un processo in pieno svolgimento, con lo scopo ultimo di garantire l'indispensabile funzionamento della macchina comunale.

Il presente P.E.G. è predisposto in coerenza con il bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014, sulla base dei programmi e progetti definiti nella Relazione Previsionale e Programmatica (mediante anche il richiamo dei rispettivi colori guida), ma tenendo altresì conto degli altri programmi e/o atti di pianificazione delle attività del Comune (in particolare, Programma Triennale delle Opere Pubbliche, Piano delle Alienazioni Immobiliari, Piano Triennale di contenimento delle spese). Nella predisposizione del P.E.G. viene quindi sviluppato un processo di programmazione "a cascata": dai programmi e progetti strategici di durata triennale definiti nella Relazione Previsionale e Programmatica e approvati dal Consiglio Comunale l'organo esecutivo estrapola e definisce gli obiettivi programmatici di durata annuale o infrannuale.

Anche grazie a questo processo, il P.E.G. viene a rappresentare lo strumento cardine della programmazione di breve periodo, attraverso il quale vengono tradotti in termini operativi ed annuali i programmi e i progetti della Relazione Previsionale e Programmatica che, a sua volta, rappresenta lo strumento principale della pianificazione strategica.

Nella lettura e nell'esame del Piano Esecutivo di Gestione, occorre preliminarmente avere presente con chiarezza una delle possibili classificazioni delle attività di un Comune:

- un'attività è considerata **ordinaria** o **consolidata** quando è finalizzata a garantire il mantenimento dei livelli di efficacia, efficienza e qualità raggiunti nei periodi passati,

- un'attività è considerata **di miglioramento** quando è orientata ad aumentare i livelli di efficacia, efficienza e qualità dei servizi già esistenti o ad ampliare i livelli produttivi di erogazione,
- un'attività è considerata **strategica/di sviluppo** quando è finalizzata ad introdurre nuovi servizi o a modificare più o meno radicalmente (innovando la gestione) i processi produttivi e/o di erogazione dei servizi già esistenti in relazione a nuovi dettati legislativi o a nuove tecnologie acquisite ovvero quando rappresenta degli sforzi aggiuntivi e innovativi che l'amministrazione si propone di realizzare al fine del raggiungimento degli scopi strategici che si sono fissati.

Ciò premesso, l'approccio seguito nella definizione del P.E.G. non è quello di ricomprendere negli obiettivi tutta l'attività dell'Ente, sia essa ordinaria o di sviluppo; la scelta compiuta è quella di privilegiare e di concentrare l'attenzione prioritariamente sulle attività strategiche, di sviluppo e di miglioramento dell'ente, contenendo quindi la definizione di obiettivi concernenti l'attività ordinaria, in modo da non rischiare di appesantire eccessivamente il documento ovvero di rendere meno rilevante gli obiettivi di innovazione, di sviluppo o comunque definibili strategici, sui quali l'amministrazione basa la propria attività politica. L'idea di fondo è quella di dar vita al P.E.G. come un documento snello, che contiene solo informazioni strategicamente rilevanti, tralasciando l'esplicitazione di tutte le informazioni di dettaglio concernenti il funzionamento ordinario della macchina organizzativa comunale.

Si vuole che il P.E.G. non sia uno sterile documento contabile, ma piuttosto uno strumento guida della gestione, uno strumento utile e dinamico, che oltre a svolgere la già enunciata funzione programmatica dell'attività, racchiuda in sé anche alcuni fattori organizzativi e motivazionali e sia quindi utilizzabile ed effettivamente utilizzato per:

- fungere da strumento di lavoro quotidiano,
- favorire l'armonizzazione e l'omogeneità nella programmazione e gestione per tutti i servizi e le unità organizzative (*"facciamo allo stesso modo, condividiamo esperienze, successi e criticità per migliorare"*),
- costituire una modalità per rafforzare il ruolo dei leader di progetto, figura che si colloca nella struttura organizzativa in modo trasversale,
- divenire uno strumento per motivare e valorizzare tutti i collaboratori, renderli consapevoli della importanza del loro apporto nel conseguimento degli obiettivi dell'ente,
- conseguire una cultura della responsabilità diffusa nel raggiungimento degli obiettivi,
- far diventare propri gli obiettivi degli altri, far apprezzare quelli del proprio servizio.

Altra scelta compiuta nella redazione del presente P.E.G. è quella di definire i relativi obiettivi con un livello medio di dettaglio, in considerazione del fatto che, in generale, il dettaglio e l'analiticità del contenuto dell'obiettivo delineano la sfera di autonomia gestionale del responsabile: un obiettivo definito in maniera molto dettagliata limiterebbe

eccessivamente l'autonomia del responsabile, in quanto quest'ultimo non disporrebbe di leve gestionali su cui agire se tutta l'attività da compiere fosse già stata definita a preventivo in maniera dettagliata. L'approccio seguito è volto a far sì che il responsabile del raggiungimento di un determinato obiettivo disponga di una effettiva libertà di azione e di utilizzazione delle risorse per l'attuazione degli obiettivi stessi; al tempo stesso, questa scelta consente anche di responsabilizzare maggiormente al raggiungimento degli obiettivi il soggetto delegato alla loro attuazione.

Tenuto conto del livello di dettaglio sviluppato, il P.E.G. finisce per inglobare il Piano Dettagliato degli Obiettivi (P.D.O.), anche in considerazione del fatto che quello in corso si configura come uno dei primi reali tentativi di applicazione della cultura del risultato all'interno della struttura, il che suggerisce di evitare una eccessiva proliferazione e sovrapposizione di documenti e una duplicazione e stratificazione di obiettivi. Occorre considerare anche il fatto che per l'esercizio 2012 un concorso di circostanze ha fatto sì che si sia arrivati all'approvazione del bilancio di previsione quando è già praticamente trascorso il primo semestre dell'anno, per cui si reputa opportuno non aggravare il processo di programmazione con la redazione di un P.D.O. distinto rispetto al P.E.G.

Gli obiettivi vengono rappresentati in una scheda dedicata alla azione strategica di appartenenza, strutturata in modo schematico e lineare, soprattutto in considerazione del fatto che sinora all'interno dell'ente il livello di consolidamento dei sistemi di programmazione e controllo e l'orientamento ai risultati non sono elevati e risulta ancora dominante una cultura burocratica.

Infine occorre evidenziare che gli obiettivi si riferiscono ad un orizzonte temporale relativo all'esercizio 2012, ma che nel documento viene fornita nello stesso tempo una suggestione relativa anche al successivo esercizio 2013, per evidenziare il fatto che molti obiettivi si riferiscono ad attività che non si esauriscono nell'anno di riferimento, ma hanno un presumibile sviluppo o una verosimile e/o necessaria e coerente continuazione in prospettiva. Nelle schede l'anno 2013 viene rappresentato con un colore neutro, più sfumato rispetto a quello del 2012, proprio per rendere evidente il fatto che si tratta unicamente di una visione in prospettiva, non di una vera e propria programmazione dell'attività.

Infine è da evidenziare che il dettaglio degli obiettivi è il risultato di un processo partecipativo di confronto e condivisione tra la Direzione Generale, i Dirigenti, il Servizio Bilancio e il Servizio Organizzazione e Personale. L'impostazione del documento è stata anche condivisa con l'Organismo Indipendente di Valutazione.

## GLI OBIETTIVI

Da un punto di vista tecnico, l'obiettivo indica le attività che dovranno essere realizzate in un determinato periodo, finalizzate al raggiungimento di un risultato prestabilito (cioè definito a livello previsionale).

Sulla base anche delle considerazioni espone nel precedente paragrafo in merito alla natura dell'attività svolta dall'ente, gli obiettivi definiti nel PEG si dividono in tre categorie:

Definizione degli obiettivi	Descrizione
Obiettivi strategici (obiettivi NO++)	Sono obiettivi finalizzati all'attivazione del programma amministrativo del Sindaco, che rappresentano i risultati che l'Amministrazione ha individuato come prioritari rispetto all'attività dell'ente e che vedono coinvolti nella loro realizzazione uno o più servizi della struttura. Gli obiettivi strategici si connotano per l'elevata rilevanza rispetto ai bisogni dei cittadini e del territorio
Obiettivi di innovazione/di sviluppo	Sono obiettivi finalizzati a condurre a un risultato di miglioramento (quale aumento dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità) e/o di innovazione (quale introduzione di nuovi prodotti/servizi o di adozione di

	nuovi processi) rispetto alla normale attività di gestione e che necessitano di un <i>focus</i> più articolato, di uno sforzo addizionale e di una azione straordinaria rispetto alla normale attività. A loro volta, nel PEG tali obiettivi sono suddivisi in: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>obiettivi aziendali (generali)</b>, assegnati a tutti i Dirigenti, volti a promuovere e favorire il miglioramento continuo, l'innovazione, la qualità, il rafforzamento delle competenze manageriali,</li> <li>• <b>obiettivi specifici</b>, assegnati a singoli Dirigenti, in relazione alle specificità di ciascun servizio</li> </ul>
Obiettivi di mantenimento/consolidamento	Sono obiettivi finalizzati a garantire il mantenimento delle <i>performance</i> gestionali storiche

Gli obiettivi, così definiti, sono poi ulteriormente distinti in obiettivi di processo e obiettivi di prodotto, a seconda che si riferiscano e siano volti ad incidere su procedure che si svolgono continuamente all'interno dell'ente ovvero siano volti a garantire la realizzazione di un risultato.



Nella scheda relativa alle singole azioni strategiche nelle quali si declinano i progetti che compongono i 5 Programmi strategici dell'amministrazione, ogni singolo obiettivo viene rappresentato mediante:

- la **descrizione** sintetica del suo contenuto, della sua delimitazione e delle sue finalità,
- la **tempistica**, il periodo di svolgimento delle attività dirette a realizzare l'obiettivo (con la precisazione che se un obiettivo prevede due o più attività, la tempistica dell'obiettivo indica tutto il periodo in cui è previsto lo svolgimento delle singole attività),
- l'indicazione della sua **tipologia** e del relativo **responsabile**,
- uno o più **indicatori** (numerici, temporali, qualitativi, etc), oggettivamente misurabili, definiti principalmente in base alla capacità degli stessi di misurare il valore creato dall'azienda ente locale rispetto alla pluralità di soggetti che interagiscono con essa. La previsione di indicatori consente di verificare lo stato di attuazione dei programmi e di valutare la funzionalità, efficienza, efficacia e qualità della realizzazione degli obiettivi assegnati non in chiave ispettiva o sanzionatoria, ma in un'ottica di risultato e di miglioramento. Per gli obiettivi difficilmente quantificabili, cioè quelli che non producono un *output* confrontabile nel tempo e nello spazio, l'indicatore di risultato è rappresentato dal rispetto dei termini temporali prefissati;
- il **target di riferimento** da raggiungere per ciascun indicatore, realistico e che esplicita il risultato che ci si prefigge di ottenere

ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o di un processo riferito a valori ipotetici, in quanto determinati in relazione a prefissate condizioni di gestione e parametri utilizzati come unità di misura della *performance* gestionale. L'introduzione di un *target* di riferimento ha lo scopo sia di consentire il monitoraggio e la valutazione dei comportamenti e delle attività sia di fornire informazioni, indirizzi e stimoli per il cambiamento e il miglioramento continuo. In particolare, attraverso il confronto tra il *target* definito e il risultato conseguito, è possibile analizzare le cause di eventuali scostamenti fra quanto programmato e quanto effettivamente conseguito allo scopo di attivare gli aggiustamenti necessari per riallineare i processi operativi con gli obiettivi prestabiliti.

La scheda si conclude con l'indicazione delle strutture organizzative/risorse umane e delle risorse finanziarie assegnate al responsabile dell'obiettivo per il suo raggiungimento.

Gli obiettivi aziendali (generali) riguardano tematiche intrinsecamente trasversali che vanno a connotare fortemente l'azione della struttura, declinandola sui diversi servizi in un unico disegno complessivo. Per l'esercizio sono individuati cinque obiettivi aziendali, attribuiti a tutti i Dirigenti; il numero limitato di tali obiettivi dovrebbe permettere una maggiore chiarezza nelle priorità e una migliore concentrazione delle risorse, con lo scopo di mettere a sistema gli *asset* esistenti, sviluppandoli verso modelli più avanzati ed efficienti.

Le aree tematiche di interesse sono quelle che riguardano:

- il rafforzamento delle competenze manageriali della dirigenza, prevedendo la formulazione di proposte di introduzione di nuove modalità di gestione dei servizi, realizzando formule gestionali efficienti e capaci di offrire servizi di qualità, la formulazione di proposte di introduzione di (nuove) soluzioni organizzative ad alto valore aggiunto per la razionalizzazione dei processi e la semplificazione delle procedure, nonché la formulazione di proposte di interazione e lavoro in comune con altre funzioni dell'organizzazione, promuovendo una collaborazione tra dirigenti su percorsi operativi comuni;
- la dematerializzazione, intesa, con riferimento ai documenti e agli atti della Pubblica Amministrazione e sulla base delle indicazioni e dei principi introdotti dal Codice dell'Amministrazione Digitale, come la auspicata perdita di consistenza fisica da parte degli archivi, tradizionalmente costituiti da documentazione cartacea, e la loro progressiva sostituzione con documenti informatici. Si tratta di uno degli elementi di rilievo all'interno dei processi di riforma della gestione dell'attività amministrativa in ambiente digitale e costituisce una delle linee di azione maggiormente significative ai fini della riduzione della spesa pubblica, in termini sia di risparmi diretti (carta, spazi, ecc.) sia di risparmi indiretti (tempo, efficienza, ed altro ancora), tenuto conto che i processi di gestione cartacea dei documenti, sono caratterizzati da eccessiva onerosità, difficoltà di

condivisione e archiviazione, mancanza di trasparenza, tempi di ricerca elevati, facilità di errori, smarrimenti, perdite ed altre più o meno costose inefficienze;

- la revisione della spesa consolidata (c.d. "spending review"), con l'intento di giungere alla definizione di proposte di efficientamento e di diverse soluzioni gestionali ed operative in vista di una riduzione della spesa corrente per i prossimi esercizi finanziari;
- la tempestività dell'emanazione dei provvedimenti amministrativi, alla luce anche di quanto recentemente previsto dal DL n.° 5/2012 in materia di semplificazione e sviluppo, convertito nella legge n.° 35/2012,
- la cura del rapporto con il cittadino, il potenziamento della capacità di ascolto e di risposta, il mantenimento dello standard consolidato di offerta dei vari sportelli comunali, alla luce anche delle indicazioni fornite al riguardo dalla Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche, ponendo l'attenzione sulla necessità di introdurre o implementare metodiche di rilevazione sistematica della qualità percepita dai cittadini, finalizzate a progettare sistemi di erogazione dei servizi tarati sui bisogni effettivi dei cittadini, migliorati e più adeguatamente dimensionati rispetto a quelli esistenti. Al tempo stesso, si vuole confermare che le indagini di *customer satisfaction* vengano effettuate non episodicamente, perché è la continuità nel

tempo che consente di capire i processi evolutivi dei bisogni e delle attese dei cittadini e di monitorare le capacità dell'amministrazione di adeguare i propri standard di attività, di capire se le azioni adottate si sono tradotte in risultati effettivi e percepiti positivamente dai cittadini.

