



# *Città di Giugliano in Campania*

*Provincia di Napoli*

## Il Piano della performance del Comune di Giugliano in Campania 2012-2014



# Introduzione

Caro cittadino,

i significativi mutamenti in corso, indotti soprattutto dal processo di devolution e dall'aggiornamento della normativa nazionale, richiedono una rivisitazione quantitativa e qualitativa dell'organico in forza presso gli enti locali, con particolare riferimento alla connessione tra i meccanismi di reclutamento e di avanzamento di carriera e quelli di verifica del possesso di competenze idonee e pertinenti agli obiettivi di servizio, soprattutto quelle inerenti all'esercizio di particolari ruoli innovativi o di coordinamento.

In quest'ottica la nostra Amministrazione ha avviato, verso la fine del 2008, con il supporto di FORMEZ e di FormezItalia, un generale processo di riorganizzazione della tecnostruttura, partendo essenzialmente da due criticità :

1. il sottodimensionamento dell'organico rispetto a funzioni e compiti, sia dal punto di vista quantitativo sia qualitativo (circa 250 dipendenti per una comune di circa 120.000 abitanti)
2. una carenza generalizzata di quadri intermedi e un deficit formativo del personale delle categorie A, B e C.

Nel breve-medio periodo si è proceduto al riassetto organizzativo dei Settori e alla definizione di un piano formativo a supporto del rafforzamento delle competenze di base e dello sviluppo della consapevolezza del ruolo, disegnando, nel lungo periodo, un processo di acquisizione di nuove e maggiori professionalità per innalzare il livello qualitativo dei servizi .

Complessivamente, la organizzazione dell'Ente è stata rivista nell'ottica dell' "approccio per processi", individuando i processi, gli input e gli output e le loro interazioni, al fine di migliorarli in maniera progressiva.

La nostra Amministrazione ha così definito una strategia finalizzata alla eliminazione delle criticità emerse, e avviato un processo di miglioramento volto ad aumentare gradualmente la qualità dei servizi e la credibilità dell'Ente.

Identificate le aree omogenee nelle quali potevano essere distinti i processi primari da quelli di supporto, le scelte organizzative hanno puntato sulle seguenti azioni:

- garantire alla struttura organizzativa una gestione unitaria attraverso il coordinamento della Direzione generale ;
- assegnare la responsabilità di un singolo Settore ad un unico Dirigente, evitando, quando possibile , gli incarichi ad interim;
- identificare le attività di supporto e sviluppo gestionale;
- creare team di progetto, con mandato a termine, per l'implementazione di progetti complessi;
- puntare su un sistema organizzativo flessibile , capace di adattarsi alle sempre nuove e diverse esigenze dell'ente locale.

Oggi, con il sistema di gestione della performance, il Comune di Giugliano vuole misurare la propria capacità amministrativa e gestionale, capire se le risorse umane di cui dispone sono sufficienti e utilmente allocate, e , soprattutto, quanto si può migliorare.

Il cittadino, attraverso il Piano della Performance, potrà avere maggiori informazioni riguardo alle attività e ai servizi dell'Ente, e verificare la correttezza dell'azione amministrativa.

Il Sindaco  
Avv.to Giovanni Pianese

# Premessa

## 1.1. Il ciclo generale di gestione della performance

Il Decreto Legislativo n.150 del 27 ottobre 2009, noto come ‘Decreto Brunetta’, prevede l’attivazione di un ciclo generale di gestione della performance, al fine di consentire alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in un’ottica di miglioramento della prestazione e dei servizi resi (articoli 4-10).

Il ciclo di gestione della performance offre alle amministrazioni un quadro di azione che realizza il passaggio dalla cultura di mezzi (input) a quella di risultati (output ed outcome), orientato a porre il cittadino al centro della programmazione (*customer satisfaction*) e della rendicontazione (trasparenza), e rafforzare il collegamento tra retribuzione e performance (premieria selettiva).

A livello amministrativo, perché ciò avvenga, occorrono principalmente sforzi tesi a:

- pianificare meglio;
- controllare e misurare meglio;
- rendicontare meglio.

Per pianificare meglio, occorre definire gli obiettivi con criteri che ne assicurino la validità, la pertinenza e la misurabilità;

Per controllare e misurare meglio, occorre ripensare le strutture ed i sistemi esistenti in un nuovo sistema di monitoraggio, misurazione e valutazione della performance.

Per rendicontare meglio, occorre assicurare un elevato livello di trasparenza e di fluidità delle informazioni ed individuare in modo chiaro i destinatari dei referti periodici, elaborando e rappresentando dati e informazioni in funzione della loro fruibilità.

In materia di dirigenza, le finalità perseguite sono individuabili nella migliore organizzazione del lavoro, nel progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico e nella realizzazione di adeguati livelli di produttività del lavoro, favorendo il riconoscimento di meriti e demeriti.

In generale, si può affermare che l’intento è quello di applicare criteri più efficaci di organizzazione, gestione e valutazione, anche al fine di meglio individuare ed eliminare inefficienze e improduttività.

A tal fine, le principali linee di intervento sono le seguenti:

- 1) conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell’indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo e gestionale, in funzione delle specificità da affrontare ed in ordine alla complessità dei bisogni dei cittadini/utenti da soddisfare;
- 2) nuove forme di responsabilità dei dirigenti, legate sia al raggiungimento degli obiettivi assegnati sia al controllo sulla performance della struttura organizzativa loro assegnata;
- 3) ampliamento delle competenze e delle responsabilità dei dirigenti nei processi di organizzazione, gestione e valutazione del personale, ai fini della corresponsione di indennità e premi incentivanti.

In quest’ottica, il Comune di Giugliano in Campania intende adeguarsi alla via indicata dai principi della riforma, attraverso la definizione di un nuovo *Sistema di misurazione e valutazione della performance*, e l’adozione del *Piano della Performance*.

Il *Piano della Performance* è un documento programmatico, a valenza triennale, con cui vengono definiti gli elementi fondamentali (obiettivi, indicatori, risultati attesi) su cui si baserà la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance.

## **1.2 Il sistema di misurazione e valutazione della performance :finalità generali**

Il *Sistema di misurazione e valutazione della performance* deve consentire di:

- comunicare con chiarezza alle persone al lavoro quali sono le attese delle prestazioni richieste (risultati attesi e standard di comportamento), fornendo punti di riferimento per la prestazione lavorativa;
- sollecitare l'apprendimento organizzativo e favorire un atteggiamento di continua autovalutazione;
- spingere verso traguardi di miglioramento e di crescita professionale;
- responsabilizzare su obiettivi sia individuali che collettivi;
- evidenziare i gap di competenza professionale;
- valorizzare le competenze e le capacità di sviluppo professionale dei dipendenti.

## **1.3 Chi valutare**

Tutto il personale, con modalità diversificate a seconda che si tratti di personale che presidia posizioni di responsabilità o che ha la responsabilità di progetti (in seguito funzionari con incarichi di responsabilità o capi gruppo) rispetto a coloro che di tali gruppi/unità fanno parte.

## **1.4 Cosa valutare**

Le amministrazioni pubbliche valutano annualmente la performance organizzativa e individuale. A tal fine adottano il *Sistema di misurazione e valutazione della performance*.

### La performance organizzativa (competenze/comportamenti organizzativi)

La valutazione dei comportamenti organizzativi è orientata al risultato che consegue l'intera organizzazione, con le sue singole articolazioni: dirigenti, responsabili dei servizi e delle unità organizzative semplici, personale assegnato.

Per gli uni e per gli altri, vanno preventivamente specificate le competenze attese con riferimento al ruolo ricoperto nell'ambito dell'organizzazione.

Per il dirigente il riferimento è alle competenze relazionali, alle competenze organizzative e a quelle decisionali dimostrate nella realizzazione dei compiti affidati.

Allo scopo si rende essenziale verificare:

- la capacità di fare squadra;
- la capacità di individuare e risolvere i problemi;
- il grado di autonomia e la capacità di iniziativa;
- la capacità di gestire la comunicazione all'interno del gruppo.

Per i componenti del Settore, del Servizio e delle Unità Operative semplici vengono prese in esame le capacità dimostrate in termini di integrazione al lavoro di gruppo, di autonomia e risoluzione dei problemi, di accuratezza e affidabilità nell'esecuzione, di assiduità nel lavoro e, infine, di flessibilità e interesse al miglioramento.

### La performance individuale (prestazioni di risultato)

La valutazione della performance individuale guarda alle prestazioni fornite dal singolo dipendente, in termini di risultato e di modalità di raggiungimento degli obiettivi.

La valutazione si basa su elementi oggettivi desunti da un puntuale riscontro dei processi attuati, degli atti adottati o dei servizi prodotti.

Gli obiettivi individuati, da assegnare al personale, consistono in attività:

- rilevanti, nell'ambito di quelle svolte dal valutato;
- misurabili, secondo valori oggettivamente riscontrabili;
- controllabili, da parte dello stesso valutato
- congruenti, rispetto all'arco temporale previsto per la realizzazione e con riferimento alle risorse disponibili.

Progressivamente, la valutazione delle performance sarà arricchita con elementi basati sul giudizio degli utenti dei servizi, attraverso formule di customer satisfaction. Inoltre, la misurazione del risultato dovrà essere nel tempo basata non solo sull'output ma anche sulla qualità degli atti e dei servizi prodotti.

# *Il Piano della performance*

## **2 La performance**

Il concetto di *performance*, come rilevato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, non è la versione inglese del rendimento o della “produttività”, ma è un concetto che rappresenta il passaggio fondamentale dalla logica di mezzi a quella di risultato.

La produttività è collegata all’efficienza, la *performance* è collegata ad un insieme di efficacia, efficienza, economicità e competenze.

La *performance individuale* esprime il contributo fornito dal singolo dipendente, in termini di modalità e risultato nel raggiungimento degli obiettivi.

La *performance organizzativa* esprime il risultato dell’intera organizzazione, con tutte le sue articolazioni, ai fini del raggiungimento degli obiettivi prefissati, e in ultima istanza, della soddisfazione dei bisogni dei cittadini.

La *performance* si valuta al fine di migliorare la qualità dei servizi e le competenze dei dipendenti.

### **2.1 Il ciclo della performance**

Il ciclo di misurazione della *performance* è costituito dai programmi dell’Amministrazione e delle relative priorità, sulla base dei quali si definiscono gli obiettivi, sia di natura strategica che operativi.

Gli obiettivi strategici sono quelli di elevata rilevanza, anche di ampio respiro temporale, mentre gli obiettivi operativi coincidono con il bilancio annuale.

Gli obiettivi, nell’accezione della *performance*, devono tenere conto dei bisogni effettivi, verificati e rilevati mediante il confronto con gli stakeholder, quali soggetti destinatari dei servizi.

Individuati gli obiettivi, si può procedere alla pianificazione del processo che deve condurre al risultato finale.

### **2.2 La costruzione del Piano della Performance**

La Città con delibera n.112 del 2010 ha fornito le linee di indirizzo utilizzabili anche dagli enti locali per la strutturazione e le modalità di redazione del Piano della performance., di cui all’art.10 del D.Lgvo n.150/2010.

### **2.3 Il Piano della performance**

Il Piano della performance è lo strumento che dà avvio al ciclo di gestione della *performance*. E’ un documento programmatico triennale, in cui, in coerenza con le risorse assegnate, sono esplicitati gli obiettivi, gli indicatori e i risultati attesi.

Il Piano, dunque, definisce gli elementi fondamentali su cui si baserà la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della *performance*.

Il Piano della performance del Comune di Giugliano è composto dai seguenti documenti:

- a) Relazione previsionale e programmatica, di cui all'art.170 del D.lgs n.267/00, allegata al bilancio annuale di previsione;
- b) Piano Esecutivo di Gestione, di cui all'art.169 del D.lgs n.267/00, definito dalla Giunta sulla base del bilancio annuale deliberato dal Consiglio Comunale, determina gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi.
- c) Piano dettagliato degli obiettivi, previsto dall'art.197, comma 2, lettera a) del D.lgs n.267/00, reca il piano operativo degli obiettivi di gestione, individuando:
- *il responsabile per il raggiungimento dell'obiettivo*
  - *i contenuti*
  - *i tempi*
  - *le risorse assegnate*
  - *gli indicatori di risultato;*
- d) Piano dei servizi, con cui l'Ente individua i servizi comunali, definendo:
- *il servizio*
  - *chi produce il servizio*
  - *a chi è diretto il servizio*
  - *bisogni effettivi*
  - *modalità di gestione*
  - *risorse umane e strumentali*
  - *centro di costo*
  - *indicatori di risultato.*

## **2.4 La Relazione previsionale e programmatica.**

La relazione previsionale e programmatica è adottata dal Consiglio Comunale, annualmente, con l'approvazione del Bilancio di previsione.

Illustra le caratteristiche generali della popolazione, del territorio, dell'economia insediata e dei servizi dell'Ente, precisando risorse umane, strumentali e tecnologiche.

Comprende, per la parte dell'entrata, una valutazione generale sui mezzi finanziari, individuando le fonti di finanziamento ed evidenziando l'andamento storico degli stessi e i relativi vincoli.

Per la parte della spesa, la relazione è redatta per programmi e per progetti, con espresso riferimento ai programmi indicati nel bilancio annuale pluriennale, rilevando l'entità e l'incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente consolidata, a quella di sviluppo e a quella di investimento.

Per gli organismi gestionali dell'Ente, la relazione indica anche gli obiettivi che si intendono raggiungere, sia in termini di bilancio che in termini di efficacia, efficienza ed economicità dei servizi.

Il Consiglio Comunale, attraverso la relazione previsionale e programmatica, dettaglia e ridefinisce le linee programmatiche di mandato, individua le priorità, descrivendo le finalità e gli obiettivi operativi e strategici che intende conseguire, e le motivazioni delle scelte.

## **2.5 Il Piano Esecutivo di Gestione**

Sulla base del bilancio di previsione e della relazione previsionale e programmatica deliberati dal Consiglio Comunale, la Giunta definisce il Piano Esecutivo di Gestione (PEG), determinando gli obiettivi di gestione e 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.

La Giunta, quindi, con l'adozione del Piano Esecutivo di Gestione, individua per ogni Servizio gli obiettivi della gestione annuale e le dotazioni finanziarie, umane e strumentali necessarie al raggiungimento degli stessi

Attraverso il P.E.G. , all'esito di un necessario processo di negoziale tra la componente politica e la componente burocratica, annualmente, viene definito l'assetto organizzativo e gestionale dell'Ente, e, specificamente, vengono individuati ed assegnati:

- attività e obiettivi
- entrate da accertare
- risorse umane e finanziarie da impiegare
- indicatori e valori programmati
- livelli di performance attesi.

## **2.6 Il Piano dettagliato degli obiettivi**

L'art.108 del D.Lgvo n.267/00 attribuisce al Direttore Generale la predisposizione del Piano dettagliato degli obiettivi previsto dall'art.197,comma 2, lettera a), nonché la proposta del Piano Esecutivo della Gestione previsto all'art.169.

Con il Piano dettagliato degli obiettivi, la Direzione Generale definisce le azioni necessarie alla concreta attuazione della pianificazione strategica dell'Amministrazione, coordinando in tal senso l'attività dei Dirigenti, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate.

Ai Dirigenti spetta la direzione degli uffici e dei servizi, e la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, con autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Ai Dirigenti spettano tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e dei provvedimenti che impegnano l'Amministrazione all'esterno, che non rientri nelle funzioni di indirizzo politico amministrativo degli organi di governo dell'Ente.

Ai Dirigenti sono attribuiti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con la relazione previsionale e programmatica, con il Piano Esecutivo di Gestione e con il Piano dettagliato degli obiettivi.



## **2.7 Il Piano dei servizi**

Attraverso il Piano dei servizi, il Comune, tenuto conto del proprio assetto organizzativo, analizza i servizi da erogare, individuando :

- responsabile del servizio
- risorse umane e strumentali da utilizzare
- individuazione del centro di costo
- destinatari del servizio
- luogo e modalità di erogazione del servizio

La struttura organizzativa è determinante rispetto alla definizione del piano dei servizi, dal momento che da essa dipende la distribuzione delle responsabilità, la divisione ed il coordinamento del lavoro, il grado di autonomia decisionale.

## **2.8 Gli attori**

Il ciclo della Performance è governato da più “attori”, che intervengono a diverso titolo e con distinte competenze, così come di seguito:

- il Consiglio Comunale, che adotta la Relazione Previsionale e Programmatica, articolata per piani e programmi, che recano finalità da conseguire, risorse umane e strumentali, motivazioni delle scelte e i destinatari finali.
- La Giunta Comunale, che adotta il Piano Esecutivo di gestione, articolato per Servizi, centri di costo, obiettivi di gestione, dotazioni finanziarie, umane e strumentali.
- Il Segretario Generale, nell’esercizio delle funzioni di Direttore Generale, predispone ai sensi dell’art.108 del D.lgs n.267/00 il Piano degli obiettivi di cui all’art.197, comma 2, lett.a);
- I Dirigenti, nell’ambito delle proprie competenze, curano l’attuazione degli obiettivi individuali e delle strutture assegnate, secondo le priorità di cui agli obiettivi strategici.

In sequenza, nel processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, intervengono a diverso titolo l’OIV (organismo indipendente di valutazione della performance), la Giunta comunale, il Direttore Generale ed i Dirigenti, fermo restando che il Regolamento comunale per la organizzazione degli uffici e dei servizi ne disciplina compiti e funzioni.

## *L'identità del Comune di Giugliano in Campania*

Dipendenti al 31.12.2011	
Categoria B1	49
Categoria B3	4
Categoria C	146
Categoria D1	17
Categoria D3	17
Dirigenti	8
<b>Totale</b>	<b>249</b>

Analisi caratteri qualitativi/quantitativi Indicatori valori	31.12.2011
numero totale dipendenti	241
dipendenti donne	84
dipendenti uomini	165
Dirigenti	7 t.d.+1 t.i.
età media del personale (anni)	53
età media dei dirigenti (anni)	57
% di dipendenti in possesso di laurea	17%
% di dirigenti in possesso di laurea	100%
turnover del personale	
cessati	10
assunti	2

Analisi di genere Indicatori Valore	
% di dirigenti donne	37
% di donne rispetto al totale del personale	34
Età media del personale femminile (distinto per personale dirigente e non)	Dir 58 N.d 49
% di personale donna laureato rispetto al totale personale femminile	22

Analisi Benessere organizzativo Indicatori Valore	
Nr. personale cessato per dimissioni	0
Nr. di personale cessato per mobilità	0
Nr. infortuni	8
nr di personale assunto a tempo indeterminato	2

# ***Il mandato istituzionale e la missione***

## **4 Il mandato istituzionale**

La CiVIT , nella delibera n.112/2010, afferma che “*il mandato istituzionale* definisce il perimetro nel quale l’amministrazione può e deve operare sulla base delle attribuzioni/competenze istituzionali. Definire il mandato istituzionale significa anche chiarire il ruolo degli altri attori (pubblici e privati) che si collocano nello stesso contesto istituzionale, ossia che intervengono sulla medesima politica pubblica”.

Il *mandato istituzionale* del Comune trova la sua definizione negli artt.13 e 14 del D.lgs n.267/00 (Ordinamento degli Enti Locali).

Al Comune spettano tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell’assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Il Comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e statistica.

### **4.1 La missione**

La CiVIT, sempre nella delibera n.112/2010, definisce la missione quale “*esplicitazione dei capisaldi strategici* che guidano la selezione degli obiettivi che l’organizzazione intende perseguire attraverso il proprio operato”.

La missione del Comune trova le sue ragioni nelle competenze istituzionali dell’essere ente locale, nei programmi dell’Amministrazione, nelle relative priorità e nelle attese degli stakeholder.

Essa, quindi, scaturisce dal processo partecipativo e condiviso tra i vertici dell’Amministrazione (Sindaco, Consiglio Comunale e Giunta), dirigenti e responsabili dei servizi, stakeholder interni (dipendenti) e stakeholder esterni.

### **4.2 La missione del Comune di Giugliano in Campania. Il Documento Preliminare Strategico (DOS)**

Il Comune di Giugliano, nell’ottica di disegnare una vera e propria strategia operativa, tra i documenti propedeutici alla definizione dei progetti integrati di rigenerazione urbana (PIU’ Europa), si è dotato di un Documento Preliminare Strategico (DOS) , che oggi rappresenta il modello di sviluppo socio-economico della città.

Partendo dall’attuale contesto geografico e infrastrutturale, il DOS è stato costruito con una analisi S.W.O.T del sistema socio economico, che ha portato alla definizione dei seguenti obiettivi strategici: tutela dell’ambiente, promozione del risparmio energetico e delle fonti rinnovabili, accessibilità e trasporti, inclusione sociale e qualità della vita, valorizzazione delle risorse umane e promozione della ricerca, pianificazione urbanistica e contrasto all’abusivismo, rigenerazione urbana.

Oggi il Documento Preliminare Strategico (DOS), approvato con delibera C.C.n.18 del 7.04.2009 è senz’altro il documento di sintesi che definisce la “missione “del Comune di Giugliano.

### **4.3 Le aree strategiche**

In virtù del Documento Preliminare Strategico (DOS), e degli atti di programmazione contabile dell’Ente, le aree strategiche rispetto secondo cui orientare la performance organizzativa e individuale, sono senz’altro:

- 1) Riqualificazione urbana
- 2) Risanamento ambientale
- 3) Pianificazione urbanistica e contrasto all'abusivismo
- 4) Vivibilità e sicurezza
- 5) Integrazione e coesione sociale
- 6) Semplificazione e miglioramento dei servizi al cittadino

Sulla base delle aree strategiche sono individuati gli obiettivi strategici dell'Ente, da conseguire sulla base delle risorse umane e finanziarie, identificati gli stakeholder e gli indicatori di out come.

#### 4.4 L'albero della performance

L'albero della performance è la mappa logica che definisce, anche graficamente, i rapporti tra mandato istituzionale, missione, aree strategiche obiettivi strategici e piani di azione.



#### 4.5 Gli obiettivi strategici e operativi

Gli obiettivi sono programmati su base annuale e triennale e definiti prima dell'inizio dell'esercizio finanziario dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative.

Gli obiettivi strategici sono definiti in coerenza con quelli indicati nel DOS, nella programmazione finanziaria e nella Relazione Previsionale e Programmatica annuale e triennale, declinandoli in obiettivi annuali operativi (strategia nel breve periodo) e routinari (funzionamento).

Il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.

Gli obiettivi devono essere:

- a) rilevanti e pertinenti ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche e alle strategie dell'amministrazione;
- b) specifici e misurabili in termini concreti e chiari;
- c) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;
- e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale o internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, al triennio precedente;
- g) correlati alla quantità e qualità delle risorse disponibili.

Al fine di assicurare la necessaria flessibilità della struttura organizzativa alla evoluzione normativa, alle mutevoli condizioni di contesto esterno ed all'evolversi dei bisogni della collettività, i decreti di conferimento delle posizioni dirigenziali recheranno i macro obiettivi, mentre la "pesatura" e la definizione quali-quantitativa viene definita dall'OIV con il supporto del sistema di misurazione e rilevazione del controllo di gestione.

#### 4.7 Il contesto esterno

Nelle varie fasi del Piano della Performance e della relativa rendicontazione sono coinvolti gli stakeholder, gruppi di individui o individui che possono influenzare o essere influenzati dal raggiungimento degli obiettivi strategici da parte della tecnostruttura.

Il mandato istituzionale del Comune chiarisce il ruolo degli altri attori (pubblici e privati) che si collocano nello stesso contesto istituzionale, ossia che intervengono sulla medesima politica pubblica.

La mappa degli stakeholder del Comune di Giugliano è rappresentata da amministratori e dipendenti (stakeholder interni), e dai cittadini, dagli ordini professionali (ingegneri, architetti, avvocati, geometri, geologi. ecc.), dalle associazioni di consumatori presenti sul territorio, dalle associazioni del terzo settore, dalle organizzazioni sindacali provinciali e locali

## *Analisi del contesto*

\* Dati Relazione Previsionale e Programmatica 2011 (dati aggiornati al 31.12.2011)

### 1.1 – POPOLAZIONE

1.1.1 – Popolazione legale al censimento 2001	97999
1.1.2 – Popolazione residente alla fine del penultimo anno precedente (31.12.2011)	119116
Di cui:	
Maschi	58605

Femmine		<b>60511</b>
Nuclei familiari		<b>40814</b>
Comunità / convivenze		<b>33</b>
1.1.3 – Popolazione all' 01.01.2011		<b>117962</b>
1.1.4 – Nati nell'anno		<b>1515</b>
1.1.5 – Deceduti nell'anno		<b>625</b>
	Saldo naturale	<b>890</b>
1.1.9 – In età prescolare (0 / 6 anni)		<b>11474</b>
1.1.10 – In età scuola obbligo (7 / 14 anni)		<b>12387</b>
1.1.11 – In forza lavoro 1 <sup>a</sup> occupazione (15 / 29 anni)		<b>23966</b>
1.1.12 – In età adulta (30 / 65 anni)		<b>60153</b>
1.1.13 – In età senile (oltre 65 anni)		<b>11136</b>
1.1.14 – Tasso di natalità ultimo quinquennio:	Anno	Tasso
	<b>2007</b>	<b>1,48%</b>
	<b>2008</b>	<b>1,47%</b>
	<b>2009</b>	<b>1,46%</b>
	<b>2010</b>	<b>1,41%</b>
	<b>2011</b>	<b>1,45%</b>
1.1.15 – Tasso di mortalità ultimo quinquennio:	Anno	Tasso
	<b>2007</b>	<b>0,50%</b>
	<b>2008</b>	<b>0,53%</b>
	<b>2009</b>	<b>0,56%</b>
	<b>2010</b>	<b>0,51%</b>
	<b>2011</b>	<b>0,53%</b>

## **5.1 Il profilo demografico**

L'indagine relativa all'andamento demografico del Comune di Giugliano si è sviluppata tenendo conto dei dati ISTAT relativi agli ultimi tre censimenti (1981, 1991, 2001) e delle rilevazioni anagrafiche comunali più recenti (2002-2006).

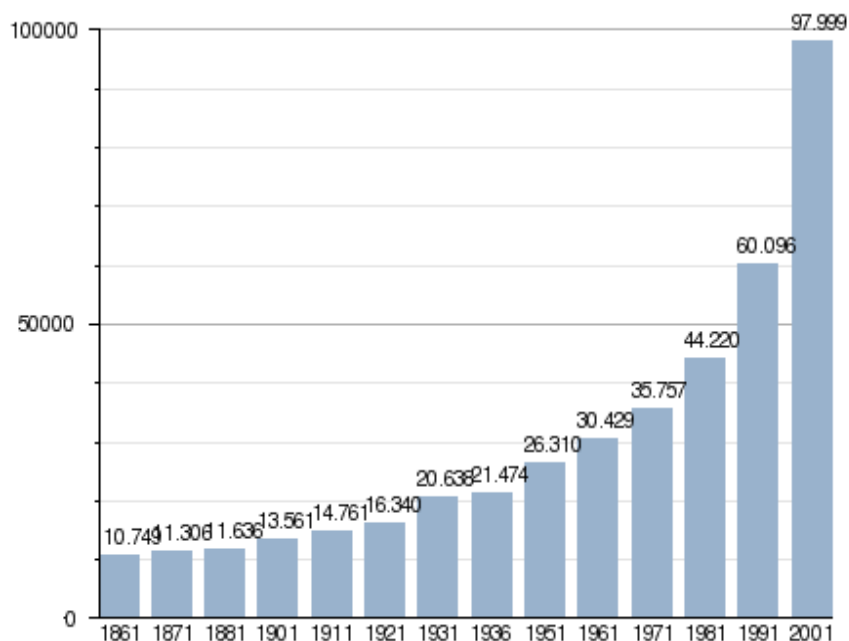
Tali informazioni sono, inoltre, state messe a confronto, laddove possibile, con quelle relative all'intera Provincia di Napoli e alla Regione Campania, ponendo al centro dell'attenzione il cambiamento dell'entità della popolazione e della sua composizione per effetto delle variabili di crescita osservate nel corso degli anni.

Entro questa cornice non è azzardato affermare che la componente demografica può essere considerata, all'interno di un arco temporale definito, uno dei fattori più rilevanti per misurare il grado di competitività e la capacità di attrazione espressa da un dato territorio.

Come detto, il primo elemento su cui si è appuntata l'attenzione dello studio è rappresentato dall'andamento temporale della dimensione della popolazione, anche al fine di calcolare i tassi di crescita annui.

Il lavoro è stato condotto partendo dal 1861 (anno del primo censimento post-unitario), sino al 2001. I dati sull'evoluzione demografica, rappresentati nel grafico sottostante, sono di per sé eloquenti.

Evolutione Demografica Comune di Giugliano Anni 1861-2001  
Valori Assoluti



Infatti, l'elemento di maggiore caratterizzazione è rappresentato dal fatto che il Comune, nel corso degli anni considerati, ha visto aumentare sempre più, dapprima in maniera costante, poi esponenziale la propria popolazione, raddoppiandola addirittura nel corso degli ultimi anni (dal 1981 al 2001), con dinamiche di crescita maggiori anche rispetto al dato regionale, dove, dal 1981 al 2001, si è verificato un incremento del 3,5%, come si evince dalla tabella.

POPOLAZIONE RESIDENTE NEL COMUNE DI GIUGLIANO					
Anni 1981, 1991, 2001					
(Valori assoluti e variazioni%)					
	1981	1991	2001	Var.%	
				'91/'8	'01/'9
Giugliano	44.220	60.096	97.999	26,41 %	38,68 %
Provincia di Napoli	2.970.563	3.016.026	3.009.678	1,53%	- 0,21 %



Regione Campania	5.463.134	5.630.280	5.652.492	3,1%	0,4%
------------------	-----------	-----------	-----------	------	------

Una tendenza attrattiva riferibile soprattutto alla possibilità e volontà degli individui di spostarsi verso i centri più prossimi all'area metropolitana di Napoli, come appunto Giugliano.

Incidenza percentuale della popolazione del Comune di Giugliano sulla Provincia di Napoli e sulla Regione Campania Anni 1981, 1991, 2001				
		1981	1991	2001
Giugliano	Provincia	1,49%	1,99%	3,26%
Giugliano	Regione Campania	0,81%	1,07%	1,73%

Al censimento 2001, quindi, il Comune si attesta su una popolazione pari a 97.999 abitanti, registrando una variazione percentuale del 38,68% rispetto al precedente censimento, e con una densità demografica pari a 1043 abitanti per Km<sup>2</sup>, rappresentando il centro più urbanizzato, dopo Napoli, dell'intera Provincia e risultando la terza città più popolosa dell'intera Regione. Considerando, alla luce dei dati anagrafici acquisiti, il periodo più recente (2002-2008), come si evince dalla tabella, il dato appare ancor più importante, data la continua crescita della popolazione residente.

Anni	Popolazione residente
2002	98.657
2003	101.309
2004	103.735
2005	105.951
2006	108.772
2007	110.065
2008	112.340

\* Nostra elaborazione su dati ISTAT rilevati al 1° gennaio di ogni anno

Infatti, se nel periodo 2002- 2005 continua ad evidenziarsi un dato di crescita abbastanza costante, sia pur non con le dinamiche dei periodi precedenti, nell'anno 2006 e fino all'ultimo censimento (2008), si registra un aumento della popolazione con una percentuale considerevolmente più alta rispetto anche al periodo 2002-2005. Continua, aumentando sempre di più, il tumultuoso trend di crescita della popolazione della fine del secondo millennio.

In ogni caso, come già detto, l'elemento statisticamente più significativo e degno di nota è che il comune ha visto aumentare in modo significativo la propria popolazione con oscillazioni sempre positive, in riferimento al dato censuario, tanto che non solo è aumentato il proprio peso proporzionale rispetto alla complessiva popolazione provinciale, ma, altresì, cosa ancora più rilevante il tasso di crescita del comune di Giugliano è stato sempre maggiore di quello provinciale, finanche di più di 38 punti percentuale nel periodo 1991-2001.

Indice questo indubitabile di dinamismo economico e sociale, che sottolinea la caratteristica di città del Comune di Giugliano, tanto da farne il centro più popoloso dell'intera provincia subito dopo Napoli.

La struttura demografica - L'analisi della popolazione per fasce d'età e per sesso risulta molto importante, poiché fornisce informazioni significative al fine di orientare opzioni di carattere politico, economico e sociale. Un'attenta lettura delle caratteristiche della popolazione per età e sesso risulta strumento fondamentale per comprendere le dinamiche generazionali e programmare i servizi, rispondere ai bisogni delle comunità, far fronte alle diverse esigenze delle fasce di popolazione. Rinviando alle tabelle seguenti un'analisi più dettagliata in termini dinamici e con riferimento agli anni considerati, alle fasce di età prese in esame ed al sesso di appartenenza, è importante sottolineare che gli elementi più significativi emersi, in relazione alle caratteristiche strutturali della popolazione, sono stati considerati anche in riferimento a tre indici di sintesi.

L'indice di vecchiaia (IV), che viene calcolato come rapporto tra gli ultra sessantacinquenni e la popolazione giovanile compresa tra 0 e 14 anni;

L'indice di dipendenza (ID), che rappresenta quante persone "pesano sulla società" ogni cento persone in età lavorativa;

L'indice di ricambio (IR), dato che consente di confrontare gli anziani prossimi alla pensione ai giovani in gran parte ancora non inseriti nel mondo del lavoro.

\*Tabella - Struttura demografica del Comune di Giugliano dal 1982 al 2006 Valori Assoluti

Anni	Maschi			Femmine			Totale		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006	2002	2004	2006
0-14	12.0	12.4	12.7	11.6	11.8	12.1	23.7	24.30	24.936
	73	15	55	60	86	81	33	1	
15-24	7.24	7.41	7.72	7.25	7.33	7.54	14.4	14.74	15.268
	4	6	0	2	2	8	96	8	
25-34	8.40	8.43	8.64	9.33	9.49	9.46	17.7	17.92	18.105
	5	4	2	5	1	3	40	5	
35-64	17.9	19.4	20.7	17.6	19.3	21.0	35.5	38.78	41.771
	11	08	49	54	80	22	65	8	
65 e più	3.04	3.41	3.72	4.08	4.55	4.96	7.12	7.973	8.692
	0	6	6	3	7	6	3		
Totale	48.6	51.0	53.5	49.9	52.6	55.1	98.6	103.7	108.77
	73	89	92	84	46	80	57	35	2

\* Nostra elaborazione su dati ISTAT rilevati al 1° gennaio di ogni anno.

\* Distribuzione % della popolazione per fasce d'età anno: 2002

Con riferimento ai grafici rappresentati, bisogna esprimere alcune considerazioni di fondo:

La perdita in chiave demografica di tutte le fasce d'età da 0 fino a 34 anni, concentrata soprattutto nella fascia 0-14 anni e 15-24, a testimonianza di un calo delle nascite tutt'ora in atto;

L'accresciuto peso demografico della fascia da 35 anni a 64, indice di una maturità della popolazione accentuata negli ultimi anni.

Inoltre, l'indice di vecchiaia è andato via via aumentando nel tempo passando dal 30 % del 2002, al 34,85% del 2006. Siamo ancora sotto il livello del 100%, limite che esprime la prevalenza delle classi anziane rispetto a quelle giovanili, ma è comunque indice che la forbice va riducendosi sempre di più, visto anche l'aumento delle aspettative di vita a cui fa riscontro un progressivo calo della fecondità e della natalità.

Da ciò si evince che Giugliano non è stata immune dal generale processo di invecchiamento che ha caratterizzato la popolazione italiana negli ultimi decenni, pur trovandosi in una regione “giovane”. La Campania, infatti, ha un saldo naturale positivo ed il più basso indice di invecchiamento tra le regioni italiane.

I grafici precedenti evidenziano anche come il progressivo calo della fecondità e della natalità si ricolleghino alla dinamica regressiva della percentuale di popolazione in età infantile e scolastica (0-14 anni), che costituisce un fattore di rinnovo della popolazione.

Infatti, la popolazione compresa in questa fascia di età è diminuita, in valori assoluti, dal 2002 al 2006, quindi nell’arco di soli quattro anni, di ben 1.203 unità.

Lo sforzo delle istituzioni dovrà essere, allora, quello di capire come garantire i servizi essenziali ad una popolazione con un’età media sempre più elevata e come trattenere, parallelamente, i giovani sul territorio.

**Saldo Naturale e Saldo Migratorio** - Per saldo naturale si intende la differenza tra i nati ed i morti in un comune, in uno specifico intervallo temporale. Tale indicatore offre informazioni circa l’evoluzione della struttura demografica futura.

Il saldo migratorio rappresenta, invece, la differenza tra iscritti e cancellati nel registro della popolazione, nel corso dell’anno di riferimento.

Le tabelle che seguono (alcuni esempi di Tabelle) estratte da fonte ISTAT, forniscono un quadro esaustivo di come il saldo naturale ed il saldo migratorio si siano caratterizzati in relazione al comune di Giugliano per gli anni 2002-2006.

	Maschi	Femmine	Totale
Cancellati per l'estero	40	27	67
Altri cancellati	0	2	2
Saldo Migratorio e per altri motivi	569	201	770
Popolazione residente in famiglia	832	202	1.034
Popolazione residente in convivenza	118	184	302
Unità in Più/meno dovute a var. territoriali	60	605	665
Popolazione al 31 Dicembre	3.585	3.706	7.291
Numero di Famiglie	3.564	171	3.735
Numero di Convivenze	29	10	39
Numero medio di componenti per famiglia	3.056	1.957	4.013

Le tabelle esposte mostrano, in valore assoluto, come la popolazione del comune presenti sempre un saldo positivo per quanto attiene sia la componente naturale sia per quanto attiene il saldo migratorio.

Più nello specifico, riguardo al saldo naturale, la mortalità mostra una leggera oscillazione, in ragione degli aumentati indici di invecchiamento della popolazione; il numero dei nati vivi, segna una stabilizzazione riconducibile anche alla generale tendenza nazionale di diminuzione del tasso delle nascite.

Per quanto attiene il saldo migratorio, benché si sia in presenza di un'analisi fatta solo sugli ultimi 6 anni, che non consente di trarre giudizi definitivi, non è azzardato affermare che il comune ha la capacità di trattenere e attrarre popolazione sul proprio territorio, a parte un calo di questo valore relativo all'anno 2006.

Infine, per quanto attiene le famiglie residenti, si registra un aumento costante dei nuclei familiari di oltre 1000 unità per anno dal 2003 al 2007.

Rispetto all'ultimo dato censuario, che evidenziava una media di componenti per nucleo familiare pari a 3,01 unità, si registra una stabilizzazione del numero dei componenti per famiglia a 3 unità.

Sostanzialmente, rispetto agli anni precedenti si è ampliato il numero delle famiglie, senza importanti diminuzioni sul numero dei componenti

## TERRITORIO

1.2.2 – Risorse idriche Laghi n° 1

Fiumi e torrenti n° : 0

1.2.3 -Strade Statali km: **0**

Comunali km: **203,26**

Vicinali km: **28,96**

Provinciali km: **0** Autostrade km: **0**

1.2.4 – Piani e strumenti urbanistici vigenti  
Piano regolatore adottato Piano regolatore  
approvato Programma di fabbricazione Piano  
edilizia economica e popolare PIANO  
INSEDIAMENTO PRODUTTIVI Industriali  
Artigianali Commerciali Altri strumenti  
(specificare)

Se SI data ed estremi del provvedimento di approvazione ... ..  
... ..

Esistenza della coerenza delle previsioni annuali e pluriennali con gli strumenti urbanistici vigenti (art. 12, comma 7 D. L.vo 77/95) si no

Se SI indicare l'area della superficie fondiaria (in mq.)  
P.E.E.P. P.I.P.

AREA INTERESSATA **0 0**

AREA DISPONIBILE **0 0**

## **5.2 Il contesto geografico di riferimento**

Il Comune di Giugliano è posto nella zona nord-occidentale della Provincia di Napoli, in un territorio compreso tra l'agro aversano a nord e i Campi Flegrei a sud. Il territorio si trova pressoché sul livello del mare. Il tratto costiero, basso e sabbioso, si estende sul litorale domizio per circa 3 Km, da Marina di Varcaturò a Lido di Licola. All'interno del territorio si trova il Lago Patria, lago di origine vulcanica con l'omonima località sulle sue sponde.

L'intero territorio comunale si estende per circa 94 kmq e confina con i Comuni di: Aversa (CE), Casapesenna (CE), Castel Volturno (CE), Lusciano (CE), Melito di Napoli (NA), Mugnano di Napoli (NA), Parete (CE), Pozzuoli (NA), Qualiano (NA), Quarto (NA), San Cipriano d'Aversa (CE), Sant'Antimo (NA), Trentola-Ducenta (CE), Villa Literno (CE), Villaricca (NA).



La posizione geografica è da considerarsi un notevole punto di forza in quanto Giugliano è “oggettivamente” (per numero di abitanti) il Comune più importante (dopo Napoli) della provincia napoletana e, essendo un comune a confine della provincia, gioca un ruolo di “cerniera” tra Provincia di Napoli e Provincia di Caserta, oltre al fatto di trovarsi proprio lungo l’asse di collegamento Napoli-Roma. Un ulteriore legame con la Provincia di Caserta è anche rafforzato dall’appartenenza alla diocesi di Aversa.

L’assetto geo-morfologico dell’area costituisce uno dei fattori che ha determinato lo sviluppo di Giugliano che da colonia agricola è diventata città. Giugliano ha delle tradizionali vocazioni agricole rappresentate soprattutto dalla coltivazione della mela annurca, prodotto tipico di quest’area.

Il richiamo quindi a questi fattori “naturalisti” di successo dell’area sono da ritenersi necessari per tracciare le possibili strategie di sviluppo di questo territorio che siano rispondenti alla sua originaria vocazione.

Giugliano fa parte del comprensorio che gli antichi chiamavano Campi Flegrei, per essere vicina a Licola, Cuma e Pozzuoli. Ma, questo vasto territorio fu abitato dalle tribù italiche, popolazioni antichissime e con l’avvento dei romani l’area fu denominata Campania Felix, per il clima temperato e la fertilità del terreno; poi fu detta Liburia, ed infine Terra Laboris (Terra di lavoro).

Nel ventennio fascista si avvia a consolidarsi la vocazione agricola della pianura attraverso l’O.N.C. (Opera Nazionale Combattenti) che pone le premesse per portare questa parte della provincia di Napoli ad essere una zona ad elevata produttività agricola.

Inoltre, c’è da considerare la varietà del territorio che comprende nell’area costiera le frazioni di Licola, Varcaturò e il Lago Patria.

Licola sorge sulla costa del Tirreno e si sviluppa in direzione Nord-Sud secondo il litorale domitio. Confina a Nord con Varcaturò e Lago Patria, anch’esse frazioni del comune di Giugliano, ad Est con Monterusciello e Monte Grillo e a Sud con il comune di Bacoli.

Essendo contigua a Cuma, gli aspetti geologici e morfologici risultano sostanzialmente gli stessi: la costa ha una linea insolitamente regolare rispetto ai prolungamenti Nord-Sud ed è formata da una fascia bassa e sabbiosa di colore chiaro e paglierino, risultato dell’erosione alle pareti tufacee disseminate lungo tutta la zona.

Scorrendo verso l’interno s’incontrano fasce dunari di notevole interesse, una prima fascia esterna soggetta ad erosione marina, ed una seconda fascia più interna, stabilizzata dalla vegetazione. Tale vegetazione è composta da piante alofile: cakileto, ammofileto, nella parte del versante marino, mentre quella più interna si caratterizza dalla macchia mediterranea.

Tale habitat sta diventando oggetto di crescente interesse poiché, oltre alla vegetazione descritta, è stato scoperto il Giglio di Cuma, noto per il fatto di crescere solo in questa zona. Procedendo ancora verso l’interno, s’incontra la Silva Gallinaria ovvero un sistema di fitta vegetazione, formato da lecceto su fondo arido e sabbioso, più volte citato da autori latini per l’amenità atmosferica che produce. In quest’area si estende il Parco Regionale dei Campi Flegrei, che occupa gran parte del territorio flegreo, ma che in riferimento alla frazione licolense considera solo la parte Sud. Percorrendo questa direzione, si arriva alla zona dove un tempo c’era il Lago di Licola poi bonificato. Le aree prosciugate e le zone antistanti, oggi sono utilizzate per la coltivazione agricola, grazie all’elevata fertilità del terreno. Tipiche sono le colture di vigneti e frutteti.

Lago Patria si trova sul litorale Domitio. È affacciata sull’omonimo lago ed è la più piccola delle tre località sul litorale. La macchia mediterranea di Lago Patria, come quella di Licola, è rifugio di numerose specie di uccelli, sia stanziali che migratori.

La fertilità dei terreni, l’azione mitigatrice del mar Tirreno, hanno creato le condizioni per l’insediamento, nel corso dei secoli, di numerose civiltà, le cui testimonianze storico-artistico-culturali sono tutt’oggi visibili.

### **5.3 L’evoluzione storica e sociale di una città**



La latinità di questo vasto territorio è stata tramandata da molte testimonianze epigrafiche. La più significativa evidenza monumentale della Civiltà romana su questo territorio è indubbiamente costituita dal Foro di Liternum. I reperti archeologici, giunti fino a noi, non riescono a dare l'esatta cognizione di un centro abitato, che fin dal II secolo a.C. è annoverato tra le Colonie Marittime di maggiore prestigio, assurgendo poi al ruolo di Prefettura, con Capua e Cuma, verso il II secolo d.C. I Romani vi si erano trasferiti per controllare da vicino la coltivazione dei terreni, costituendo i praedia, cioè i primi latifondi, e edificando entro quei confini le proprie ville con tutte le necessarie comodità. Questi facoltosi coloni probabilmente erano i maggiorenti della città di Liternum, il patriziato locale; non è da escludere che avessero anche una residenza urbana.

Nel 455 a.C. le orde vandaliche di Genserico travolsero questo territorio ed i coloni dovettero abbandonare le proprietà rurali per mettersi in salvo. Le ville furono depredate e rase al suolo e, in ogni caso, rimanendo disabitate e prive di manutenzione, franarono nel tempo riducendosi a cumuli di macerie, le fertili campagne, attraversate da bande di predoni, diventarono deserte fino a scomparire sotto una coltre di vegetazione spontanea. Questo, per molti secoli, è stato il paesaggio di Lago Patria, Licola e Varcaturò, facilmente esposto alle scorrerie dei predoni e degli eserciti che si muovevano sul tracciato delle antiche strade romane per raggiungere Aversa, Capua, Volturnum, Cuma, Pozzuoli e Napoli.

Quest'area costituita da fertili estensioni agricole in epoca romana era una parte considerevole della Liburia.

Durante il Medio Evo gran parte di questo territorio, non più coltivato, era ridotto a fitta boscaglia, dove ci si avventurava per le cacce reali. Se ne ha riprova in alcuni documenti in cui si parla di questo territorio come Waldum, cioè Bosco, una vasta estensione compresa tra la Via Antiqua e la Via Vicana. Liternum era posizionata alla confluenza di queste due Vie. La Via Antiqua costituiva la linea di demarcazione orizzontale dell'agro giuglianese tra nord e sud, corrispondente più o meno al tracciato dell'attuale Circumvallazione Esterna. La città era naturalmente delimitata a nord dal Lago di Patria, la Palus Liternia, oltre il quale i terreni erano acquitrinosi e poco adatti ad essere coltivati, per cui dobbiamo ipotizzare che i praedia si estendessero soprattutto a sud della Via Antiqua.

Per molti secoli l'agro giuglianese, ormai sguarnito degli insediamenti umani, ha rappresentato una posta di gioco nelle ricorrenti contrattazioni politiche tra i Ducati e le Contee limitrofe: una nuda proprietà in posizione strategica, attraversata dai tracciati viari che facilitavano la movimentazione delle truppe, ma abbastanza estesa per costituire un prolungamento delle distanze tra i confini delle parti ostili. La conformazione geografica del territorio, una sconfinata distesa pianeggiante, divenne per gli abitanti una rapida via di fuga senza alcuna possibilità di trincerarsi in un luogo abbastanza protetto da permettere la ricostituzione di una comunità, ed i nuclei familiari in fuga trovarono ospitalità nei villaggi dell'entroterra e nelle pertinenze delle città fortificate. Ciò ci permette di comprendere come si incrementò la popolazione di Giugliano, inteso come attuale centro urbano e, al contrario, nel territorio della Liburia giuglianese non si è più registrata la presenza di insediamenti abitativi. Sarebbe stato più logico supporre, invece, la costituzione di nuovi villaggi attorno a quei nuclei di origine romana, considerato che le proprietà di edilizia rurale, non erano molto distanziate l'una dall'altra, poiché i praedia erano confinanti: quelle proprietà si sarebbero dovute ampliare con altri corpi di fabbrica, per permettere ai figli di continuare ad abitarci e coltivare i terreni frazionati. Ma, l'attività agricola subì un arresto definitivo, proprio perché i coloni abbandonano il territorio per salvaguardare la propria incolumità. I terreni ritorneranno ad essere coltivati quando le mutate condizioni politiche riusciranno a garantire la tranquillità e la continuità di tutte le attività produttive, quando la gente si riterrà finalmente rassicurata per ristabilirvi la residenza abituale. Un'altra prova del disfacimento sociale e del completo abbandono che per molti secoli ha caratterizzato questa parte dell'antica Liburia proviene dal considerare che non si sono costituiti insediamenti abitativi stabili in prossimità della spiaggia e della foce del lago. Ciò si spiega perché, tra il IX ed il X secolo, la pirateria imperversava sui mari, senza alcuna possibilità di

essere arginata. Quindi le coste continuarono ad essere deserte da abitanti che si arretrarono verso postazioni più distanti e protette, tali da non poter essere facilmente sorpresi. Per segnalare e prevenire le loro imminenti incursioni furono edificate un po' dappertutto delle torri di avvistamento e difesa, soprattutto sui promontori e lungo i litorali. Le torri rappresentavano un apparato di protezione militare ed erano distanti dai centri abitati, proprio perché dovevano servire a segnalare da lontano il pericolo di eventuali incursioni per allertare e rinforzare la difesa. Ciò lascia facilmente supporre che nel raggio di almeno quattro o cinque chilometri nessuno si avventurava a stabilirvi un insediamento abitativo, soprattutto in assenza di difese naturali costituite dalla conformazione geografica del territorio. Il sistema delle torri di avvistamento lungo il litorale deserto doveva servire principalmente per allertare la difesa delle città distanti. Tale fortificazione delle coste con le torri di salvaguardia aveva cominciato a restituire la fiducia nello Stato, che avrebbe dovuto garantire agli abitanti la protezione sulle attività produttive, per cui man mano su quella parte dell'agro giuglianese fu riavviata la coltivazione dei terreni che ricadevano soprattutto nelle proprietà dei Monasteri e dei vari feudatari del regno. È piuttosto difficile individuare precisamente il periodo del ripopolamento del territorio, quando, cioè, si ricominciò a costruire edifici rurali, ovvero le Masserie. Comunque si andavano a ricostituire i latifondi, là dove c'erano stati i praedia dei coloni romani, nelle pertinenze territoriali dell'antica città di Liternum. I nuovi coloni non risiedevano stabilmente entro i confini dei terreni che coltivavano, stando a servizio dei ricchi proprietari latifondisti (feudatari delle città e dei casali limitrofi, gli abati delle fondazioni religiose o le cosiddette Mense Vescovili che amministravano i beni ricevuti in donazione soprattutto dalla Corte Reale), ma ad essi era affidata la conduzione dei fondi agricoli, potevano vantare un rapporto di dipendenza fiduciaria con i proprietari ed erano pienamente investiti delle responsabilità amministrative, divenendo di fatto affittuari o proprietari a loro volta di piccoli appezzamenti di terreno ricevuti in dono per i servizi resi, che poi si andavano ad ampliare con successive acquisizioni.

I pionieri di questo rifiorire dell'agricoltura, presumibilmente agli inizi del XVI secolo, dovettero sobbarcarsi il disagio di non poter risiedere là dove svolgevano l'attività lavorativa, per non esporsi al pericolo di eventuali aggressioni in un territorio che di fatto era ancora inospitale e distante dagli insediamenti abitativi protetti. Una percorrenza media di una decina di chilometri al giorno, quale poteva essere la distanza tra la propria residenza abituale ed i campi da coltivare, costituiva una seria difficoltà per quei tempi, soprattutto per il notevole dispendio di tempo e di energie, in quanto ci si doveva recare a piedi, con gli asini, o con le carrette trainate da muli, cavalli di scarto e buoi. Sorse quindi l'esigenza di avere una residenza stagionale nelle pertinenze dei fondi da coltivare, specialmente in alcuni periodi dell'anno, ad esempio, quando si doveva attendere alle attività della raccolta, con la giornata lavorativa che iniziava all'alba e si concludeva al tramonto. Un'altra difficoltà era rappresentata dalla necessità di impiegare nella lavorazione dei campi, in tali periodi, tutte le risorse familiari, cioè tutte le braccia in grado di sostenere la fatica, dai bambini di sette/otto anni alle persone anziane, senza risparmiare le donne. Ciò spinse molti coloni a costruire dei ripari rudimentali a ridosso dei ruderi delle ex ville romane, soprattutto se queste erano distribuite su tutto il territorio e disposte in prossimità dei tracciati viari. Le vestigia romane vengono dissotterrate, perché offrono una stabile consistenza muraria per adattarvi sopra la costruzione delle nuove abitazioni, sfruttando soprattutto la funzionalità delle fondamenta e dei piani di calpestio. Vengono riparati i muri sbrecciati che affiorano tra i cespugli della boscaglia; altri muri sono innalzati utilizzando il pietrame franato; marmi e rocchi di colonne trovano definitiva sistemazione nel complesso della nuova architettura tufacea; si riscopre la funzionalità delle cisterne rimaste intatte sepolte sotto una coltre di terreno; ad ogni reperto si dà una diversa applicazione funzionale; si utilizzano addirittura i sarcofagi come lavabi, vasche e mangiatoie per gli animali.

Si configurano le Masserie come complessi residenziali plurifamiliari, con l'aggiunta di altri corpi di fabbrica, per abitazione dei congiunti, stallaggio e depositi di fieno e granaglie. È un processo



che iniziò sul finire del XVI secolo e si intensificò tra il XVII e il XVIII secolo con l'estensione dei latifondi di proprietà degli enti religiosi e dei dignitari di corte.

#### 5.4 Tendenze Socio-Economiche

Relativamente alla evoluzione demografica di Giugliano, si registra nel periodo intercensuario 1961-2001 un incremento demografico caratterizzato da un profilo fortemente ascensionale che ha portato la popolazione di Giugliano da 10.749 a 97.999 abitanti; ciò è coinciso con il declino di una vocazione economica strettamente legata all'agricoltura, come testimonia ancora oggi la presenza di numerose masserie su tutto il territorio, anche se ridotte ormai a ruderi o totalmente devastate.

Tra gli anni '50 e gli anni '80 si è verificato il tramonto della vocazione agricola soffocata dalla crisi di benessere. Il processo di trasformazione degli standard lavorativi e l'effetto del cosiddetto boom economico degli anni '60 ha comportato l'allontanamento delle famiglie dalle campagne e, quindi, dalle masserie per riversarsi verso quello che attualmente è definito il "centro storico" cioè l'area più urbanizzata del comune.

E' certo che nel 1971 la quota dei lavoratori addetti alle attività agricole era scesa al di sotto del 30% tra maschi e femmine. Bisogna, fra l'altro, tener conto che nel 1971 Giugliano contava 35.757 abitanti. Si riporta in tabella la situazione della popolazione attiva a Giugliano nel 1971.

Popolazione attiva a Giugliano nel 1971			
Settore occupazionale	Maschi	Femmine	Totale
Agricoltura, foreste, caccia e pesca	1.821	1.400	3.221
Industrie estrattive e manifatturiere	1.821	508	2.329
Industrie di costruzioni e installaz. impianti	2.312	21	2.333
Energia elettrica, gas e acqua	21	1	22
Commercio	575	182	757
Trasporti e comunicazioni	392	10	402
Credito e assicurazioni	55	5	60
Servizi	408	282	690
Pubblica Amministrazione	799	271	1.070
<b>Totale</b>	<b>8.204</b>	<b>2.680</b>	<b>10.884</b>

La popolazione attiva, rispetto al numero di abitanti censiti, è di 10.884 unità, ovvero il 30,44%. Questa considerevole percentuale è per il 75,38% composta da maschi e solo per il 24,62% da donne. Inoltre, è evidente che il comparto agricolo non ha più il primato occupazionale e che la cosiddetta vocazione agricola del territorio non è più la centralità economica del territorio.

Nello specifico, i dati rilevati nell'ultimo censimento ISTAT (2001) ed aggregati per settori di attività ci dicono che il numero di unità locali insediate sul territorio di Giugliano è 11.834, con 98.861 addetti.

##### 5.4.1 Istat 2001

I servizi è il settore che conta il maggior numero di unità locali e in cui sono concentrati il maggior numero di addetti. Ovviamente, la tabella riportata non è esaustiva del complesso delle attività produttive presenti nel territorio del Comune di Giugliano.

Infatti, accanto ai macro settori considerati, va evidenziato il ruolo specifico che il settore primario, l'agricoltura, riveste all'interno del tessuto economico locale.

#### 5.4.2 L'agricoltura ed il settore agroalimentare

Comune di Giugliano n° Addetti ed Unità Locali per macro settori di attività				
Settore	addetti	% sul Totale	Unità locali	% sul Totale
Industria	3.401	28,73%	1.162	1,17%
Commercio	2.435	20,57%	352	0,35%
Altri servizi	5.998	50,68%	97.347	98,46%
<b>Totale</b>	<b>11.834</b>		<b>98.861</b>	

\* Superficie aziendale secondo l'utilizzazione dei terreni (Superficie in ettari)

Giugliano, come già precedentemente accennato, è situata nella pianura detta Campania Felix, al confine della Provincia di Napoli con quella casertana ed estesa dal litorale fino in prossimità dei rilievi dell'entroterra.

Una delle pianure più fertili dell'intero mezzogiorno, la cui agricoltura riguarda, soprattutto, le produzioni orticole e frutticole.

Giugliano è uno dei più grandi poli ortofrutticoli d'Italia. Non a caso la città è soprannominata Città della mela annurca, caratteristica mela locale. Il commercio ortofrutticolo si svolge presso il Mercato Ortofrutticolo, in periferia.

Zone Altimetriche	Superficie Agricola Utilizzata				Arboricoltura da legno	Boschi	Superficie Agraria Non Utilizzata		Altra superficie	Tot.
	Seminati vi	Coltivazioni legnose agrarie	Prati e pascoli	Tot.			Tot.	Di cui destinata ad attività ricreative		
Giugliano	859,36	3.062,71	36,10	3.958,17	1,04	137,35	37,09	13,00	285,34	4.418,99

Ma, gli agricoltori di tutta l'area del Giuglianese, che notoriamente esprime le migliori energie nell'ambito della produzione ortofrutticola di qualità, sentono molto, in particolare negli ultimi anni, il problema del rapporto Città-Campagna in un contesto politico-sociale-economico dove le contraddizioni si fanno sempre più stridenti anno dopo anno e le aziende agricole incontrano difficoltà crescenti nell'esercizio delle loro attività produttive.

E' è evidente che il settore sta attraversando un momento di grande sofferenza dovuto alla perdita di competitività delle aziende, alla difficoltà a stare sui mercati, all'incapacità delle istituzioni di fare sistema e non ad una crisi produttiva anzi, la produzione lorda vendibile è in aumento. Ciò rende l'agricoltura debole sul piano strutturale e suscettibile dell'attacco della speculazione commerciale.

Rilanciare questo settore è sicuramente fondamentale oltre che da un punto di vista socio economico anche rispetto a cultura e salvaguardia dell'ambiente.

#### 5.5 Il sistema delle infrastrutture di trasporto

Questo paragrafo si pone come obiettivo quello di delineare l'offerta infrastrutturale oggi presente sul territorio.

Essendo convinti che la centralità geografica del comune rappresenti uno dei punti di forza per la costruzione di una strategia di sviluppo condivisa sembra opportuno analizzare il sistema infrastrutturale al fine di evidenziare i nodi critici che eventualmente devono essere affrontati nella costruzione di un Documento di Orientamento Strategico teso a definire una vision di sviluppo dell'area.

## **Quadro generale**

### **5.5.1 Sistema ferroviario:**

Le linee ferroviarie che attraversano Giugliano sono:

La ferrovia R.F.I. (Rete Ferroviaria Italiana) linea Napoli- Roma via Formia con la stazione Giugliano – Qualiano che si trova a ridosso dell'area A.S.I. di Giugliano. La stazione porta il nome anche della vicina città di Qualiano. Entrambe le città si trovano ad una certa distanza dalla linea ferroviaria ma, il traffico viaggiatori, nonostante la distanza dal centro cittadino è buono: nella stazione fermano esclusivamente treni regionali, in maggioranza per Napoli Campi Flegrei e Villa Literno, oltre ai treni per Salerno e Formia.

La ferrovia Metro Campania del Nord-Est Napoli - Piedimonte Matese, tale linea non è ancora funzionante, ma la posizione strategica della stazione (proprio a ridosso del centro storico) rappresenterà un importante nodo che permetterà il defluire del traffico automobilistico dell'area.

La ferrovia Circumflegrea, che in realtà tange il comune di Giugliano nell'area domitiana con la stazione di Grotta del Sole.

### **5.5.2 Sistema stradale**

Giugliano è servita nella zona occidentale del comune, in direzione nord-sud dalla Domitiana e dalla Variante Domitiana. L'intero territorio è invece attraversato in direzione ovest-est dall'Asse Mediano.

La principale strada del centro cittadino è il Corso Campano, che percorre per quasi 3,5 km<sup>2</sup> in direzione est-ovest il territorio, fino ad arrivare nei pressi dell'Asse Mediano.

Altra strada importante del centro è Via Colonne, che unisce la città al territorio di Melito e Sant'Antimo.

In conclusione la dotazione infrastrutturale dell'area risulta essere in linea con la media del Mezzogiorno, si evidenzia una dotazione quantitativa che rappresenta un potenziale da valorizzare migliorandone le prestazioni qualitative.

In questo contesto è necessario sottolineare che data la crescita demografica e lo sviluppo dell'area urbana costiera, il sistema ferroviario di trasporto cittadino risulta essere carente. Quindi, rispetto agli scenari futuri si propongono scelte programmatiche volte a potenziare e aumentare il trasporto su ferro, in linea con le proposte del P.T.C.P. di Napoli.

### ***In particolare:***

Uno sfiocamento della Circumflegrea che crei un asse di penetrazione fino a Lago Patria (già previsto dal P.T.C.P.)

Un asse trasversale che attraversi la città da Lago Patria al Centro storico.

Una prosecuzione della ferrovia Cumana lungo la vecchia via Domitiana.

## **5.6 Le problematiche legate ai rifiuti ed ai siti inquinati**

In questo paragrafo si riportano, in sintesi, i dati relativi ad uno studio condotto per il territorio di Giugliano dal C.I.R.I.A.M, un primo report che comprende i primi risultati.

### **5.7 Lo studio**

Nel DOS si riportano in maniera sintetica i primi risultati della consulenza tecnico-scientifica relativa alla convenzione stipulata tra COMUNE - CIRIAM inerenti le tematiche ambientali afferenti il territorio comunale.

Il territorio di Giugliano in Campania ha subito negli ultimi vent'anni uno sviluppo che ha comportato l'utilizzo di ampie aree territoriali per la realizzazione di insediamenti industriali e di discariche per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

La cementificazione incontrollata di estese aree a vocazione agricola, a cui ha fatto seguito l'inevitabile aumento di densità abitativa, modificando il ciclo idrogeologico, ha determinato il degrado del suolo sul territorio del Comune di Giugliano. Inoltre, la proliferazione di discariche legali e illegali ha provocato il degrado dell'ambiente naturale sia a livello delle acque superficiali che nella parte di falda che è quella più vulnerabile.

In questo scenario, reso precario dalle velocità con cui questi fenomeni hanno preso corpo, si è assistito, nell'ultimo ventennio, alla proliferazione di aree destinate a rifiuti di ogni sorta: aree spesso prive dei più elementari presidi di tutela e protezione dell'ambiente, nelle quali sono stati smaltiti anche rifiuti tossici e pericolosi.

In un precedente studio sono state approfondite tutte le pressioni agenti sul territorio e da tale studio è emerso che anche l'agricoltura non è esente da responsabilità, non solo perché l'eccessivo uso di prodotti chimici di sintesi, non interamente assorbiti nel ciclo vegetativo, dà luogo alla contaminazione dell'aria, dell'acqua e dei suoli, ma anche perché le azioni promosse dall'uomo e finalizzate a migliorare le specie agricole utilizzabili, hanno forzato in molti casi il decorso di fenomeni naturali.

Vale la pena ricordare che negli ultimi venti anni sul territorio di Giugliano in Campania sono stati smaltiti legalmente o illegalmente 13 milioni di tonnellate di rifiuti, a fronte di circa 1 milione di tonnellate di rifiuti prodotti all'interno del territorio. Tale situazione che ha determinato una grave crisi sanitaria e ambientale che rischia di aggravarsi se non si interviene in modo rapido ed efficace.

Queste considerazioni sono state confermate, purtroppo, da un recente studio commissionato dal Dipartimento della Protezione Civile finalizzato alla valutazione degli effetti sanitari della gestione dei rifiuti in Campania. Lo studio ha confermato la presenza di rischi elevati di mortalità per varie cause e malformazioni congenite nelle province di Napoli e Caserta; correlando a livello comunale questi rischi con l'intensità delle esposizioni legate allo smaltimento dei rifiuti.

Pertanto, tenendo conto delle criticità maggiori e delle esigenze dell'Amministrazione i primi dati elaborati riguardano la matrice suolo.

Per perseguire gli obiettivi delle consulenze le attività di studio e ricerca sono state indirizzate verso la definizione e lo sviluppo di una metodologia operativa riguardante il trattamento e l'elaborazione dei dati ambientali ai fini del loro inquadramento territoriale.

La metodologia proposta costituisce un tentativo preliminare di analisi e messa a punto di uno strumento informativo, denominato AmbSIT, per la riorganizzazione e/o le elaborazioni delle informazioni ambientali a scala comunale.

Per definire le metodologie di analisi ambientali proposte le attività svolte sono state suddivise, sostanzialmente, in due fasi:

la prima fase di start-up delle attività ha riguardato la preliminare organizzazione dei dati ambientali e il loro trattamento del loro contenuto informativo;

la seconda fase, in itinere, riguarda, l'implementazione, la verifica ed la documentazione del vero e proprio strumento informativo AmbSIT.

L'informazione ambientale connessa al territorio è un riferimento essenziale per numerosi settori di primario interesse della Pubblica Amministrazione.

Qualunque processo di Analisi Ambientale che mira ad essere recepito a livello politico, sociale ed economico, deve essere supportato da dati e da informazioni utili allo scopo e deve essere sviluppato tenendo conto della territorialità delle grandezze in gioco.

### **5.8 I dati ambientali disponibili**

I dati, estremamente eterogenei, sono stati studiati ed organizzati in classi tematiche, al fine di poter successivamente inserire i relativi file nel sistema AmbSIT secondo una logica efficace per permettere agli utenti delle consultazioni seguendo dei criteri intuitivi.

Per completezza di esposizione di seguito si riporta l'elenco delle fonti dei dati utilizzati:

- 1) Piano Regionale di Bonifica delle Aree Inquinare della Regione Campania. ARPAC, 2005.
- 2) Sub Perimetrazione del Sito di Interesse Nazionale Litorale Domitio Flegreo ed Agro Aversano. ARPAC, 2007.
- 3) Indagine conoscitiva sulle caratteristiche idrogeologiche e sulle emissioni di biogas di un'area nel comune di Giugliano in Campania (NA) interessata dalle seguenti discariche: Masseria del Pozzo, Ampliamento Masseria del Pozzo, Schiavi, Novambiente, Cimevi, Fibe. Commissariato di Governo per l'Emergenza Rifiuti in Campania 2002.
- 4) Tutti i dati disponibili presso l'archivio dell'ufficio tecnico comunali provenienti da:

Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Campania, ARPAC;  
Dipartimento Provinciale di Napoli, Centro Regionale Siti Contaminati CRSC;  
Commissariato di Governo per l'Emergenza Bonifiche e Tutela delle Acque della Regione Campania;  
Commissariato di Governo per l'Emergenza Rifiuti in Campania;  
Consorzio di Bacino Napoli 1, CBNa1;  
Consorzio di Bacino Napoli 3, CBNa3;  
Legambiente Campania.

Il risultato di tale lavoro ha portato all'individuazione di un elenco di siti suddiviso nelle seguenti tipologie di classi:

abbandoni di rifiuti - numerosi sono i siti di abbandono rifiuti, nel presente lavoro si è ritenuto opportuno evidenziare gli abbandoni con volumetrie maggiori di 1000 m<sup>3</sup>;

cave - l'Amministrazione Provinciale di Napoli, ha costituito una Banca Dati delle cave presenti nei Comuni a nord di Napoli e nell'ottobre 2006. Il gruppo di lavoro del CIRIAM ha effettuato, insieme con il MATTM (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare), un sopralluogo per verificarne lo stato attuale. In ogni sopralluogo è stata effettuata una documentazione fotografica per evidenziare le caratteristiche delle aree;

discariche - nel testo della subperimetrazione sono presenti:

- discariche comunali esercitate precedentemente all'entrata in vigore del D.P.R. 915/82;
- discariche comunali adeguate strutturalmente e gestite ai sensi del D.P.R. 915/82;
- discariche consortili;
- discariche private.

## **5.9 Punti di prelievo e campagne di misura**

Prima di poter effettuare qualunque valutazione di carattere generale sul verso di deflusso della falda, sulla freaticimetria dell'area oggetto di studio è stato necessario organizzare e localizzare tutti i punti di prelievo relative alle diverse fonti disponibili. Infatti l'origine eterogenea del dato ha richiesto un lavoro oneroso di ricostruzione dell'anagrafica del pozzo, perché fonti diverse identificano in modo diverso lo stesso pozzo o sopralluoghi dello stesso tecnico fatto in due campagne diverse identificano in modo diverso il pozzo.

Il primo passo è stato quindi la ricostruzione dell'anagrafica del pozzo in modo univoco.

Nell'area di interesse è stato possibile identificare 58 pozzi che sono stati impiegati in modo discontinuo nelle varie campagne di misure che si sono susseguite dal 2000 in poi.

Per ognuno di questi punti di prelievo è disponibile almeno una campagna di misura della quota piezometrica e delle analisi chimiche.

## **5.10 I siti potenzialmente inquinati**

Il territorio comunale, con un'estensione di circa 94 kmq, si presenta morfologicamente pressoché pianeggiante e rientra in quella che costituisce la cosiddetta Piana Campana, leggermente degradante verso ovest, a partire dalla quota 100 metri s.l.m. in prossimità dell'abitato di Giugliano, fino a 5-10 metri s.l.m. in corrispondenza delle aree depresse del Lago Patria.

L'area oggetto di studio, si sviluppa su una superficie di circa 210 ettari con quote mediamente comprese tra i 40 e i 60 metri s.l.m. e si presenta con forma in pianta irregolare; essa si estende tra l'Asse Ferroviario di Napoli del tracciato Pozzuoli-Giugliano loc. Ponte Riccio (a ovest), l'area del Nuovo Mercato Ortofrutticolo di Giugliano (a est), l'agglomerato Industriale ASI di Giugliano-Qualiano (a sud) e il comune di Parete (a nord).

L'accesso è consentito dalla Strada Provinciale Tre Ponti - Patria completamente asfaltata collegata con Via Santa Maria a Cubito, asse viario di collegamento tra i comuni di Giugliano e Villa Literno. Il contesto pianeggiante dell'area in esame risulta interrotto da diversi siti, cavità createsi a seguito dell'estrazione di pozzolana, adibiti a discarica e che a causa della continua coltivazione, assumono la tipica conformazione a "rilevato".

In particolare nell'area oggetto d'indagine s'individuano i seguenti impianti di gestione rifiuti:

Nord - Sito di stoccaggio definitivo di FOS, Sovvalli (cat. 2b) ed ecoballe provenienti dagli impianti di produzione CDR gestito dalla FIBE S.p.A ed ubicato in località Giuliani;

Nord-Ovest - Discarica controllata di rifiuti solidi urbani indifferenziati denominata "Masseria del Pozzo-Schiavi" gestita dal Consorzio di Bacino NA1 e costituita dagli invasi di "Masseria del Pozzo", "Ampliamento Masseria del Pozzo" e "Schiavi";

Nord-Est - Discarica "ex Resit" costituita dalle cave denominate "X" (Discarica 1° categoria, Discarica 2° categoria, Discarica ante 1978) e "Z" (Discarica 2° categoria) ubicate in località Scafarea e gestite dal Consorzio di Bacino NA3. Il sito è attualmente sottoposto a sequestro giudiziario;

Sud-Ovest - Discarica di I Categoria per rifiuti solidi urbani e speciali assimilabili agli urbani di proprietà della ditta Novambiente S.r.l. in località "Schiavi";

Sud - Est - Impianto di Stoccaggio eco balle di CDR sito in località Ponte Riccio, autorizzato dal Commissario di Governo nel 2002 e gestito dalla FIBE S.p.A.

Dal luglio 2004 i lotti sono stati posti sotto sequestro dalla Magistratura (procedimento penale n. 36856/01) ed attualmente si presentano in evidente stato di abbandono.

## ***Il processo seguito e le azioni di miglioramento del ciclo di gestione della performance***

### **6. Il Regolamento comunale per la organizzazione degli uffici e dei servizi**

Con delibera n. 356 del 23.11.2010, la Giunta Comunale ha integrato e modificato il Regolamento comunale per la organizzazione degli uffici e dei servizi, recependo i principi normativi della L.n.150/2009 per la disciplina del sistema dei controlli interni.

#### **6.1 L'unità operativa preposta ai controlli interni**

Con delibera n.4 del 11.01.2011 la Giunta Comunale, ai sensi dell'art.49 del Regolamento comunale di organizzazione degli uffici e dei servizi, ha affidato le attività amministrative di supporto all'OIV, relative ai controlli interni per la valutazione della performance, per il controllo amministrativo, per il controllo strategico e per il controllo di gestione al Servizio di Supporto "Assistenza Organi di Governo".

Il Regolamento comunale per la organizzazione degli uffici e dei servizi, all'art.50, finalizza i controlli interni, intesi quali strumento di lavoro, di guida e di stimolo, al raggiungimento di tutti i requisiti di funzionalità dell'Ente.

In particolare:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile è volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa;
- il controllo strategico è volto a supportare l'attività di programmazione e di indirizzo politico-amministrativo, al fine di verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico;
- il controllo di gestione è volto a fornire una conoscenza sistematica dell'andamento della gestione dei settori e dei servizi, al fine di verificare l'efficacia, l'efficienza e la economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, l'impiego ottimale delle risorse per il raggiungimento degli obiettivi programmatici ed il rapporto tra costi e risultati;
- la valutazione della performance è volta alla valutazione del personale dipendente.

## **6.2 L'Organismo indipendente di valutazione della performance**

In attuazione all'art.14 del D.Lgvo n.150/09, nell'anno 2012, il Comune di Giugliano ha istituito l'Organismo indipendente di valutazione della performance, detto OIV, a cui sono state affidate le attività di controllo interno.

L'Organismo indipendente di valutazione della performance opera in posizione di autonomia, risponde direttamente agli organi interni di governo e di amministrazione.

Le principali funzioni dell'OIV sono:

- monitorare il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza ed integrità dei controlli interni ed elaborare la relazione annuale sullo stato dello stesso;
- validare la relazione sulla performance, assicurandone la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente;
- garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazioni, nonché utilizzo dei premi, secondo quanto previsto n.150/2009, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti comunali, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;
- proporre alla Giunta Comunale la valutazione dei dirigenti e l'attribuzione ad essi dei premi;
- essere responsabile della corretta applicazione delle linee guida, della metodologie e degli strumenti predisposti dalla CIVIT;
- verificare i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità;
- validare la relazione sulla performance attraverso la ricostruzione del ciclo di coerenza applicativa del sistema di premialità.

L'organismo esercita le sue competenze senza interferire con la gestione amministrativa, che rimane di competenza della direzione politica e amministrativa.

## **6.3 Il piano dettagliato degli obiettivi**



L'art.108 del D.Lgvo n.267/00 attribuisce al Direttore Generale la predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi previsto dall'art.197,comma 2, lettera a), nonché la proposta del piano esecutivo della gestione previsto all'art.169.

In virtù del combinato disposto di cui all'art.6 e all'art.14 del nuovo Regolamento degli uffici e dei servizi, annualmente la Giunta procede alla definizione dell'articolazione della struttura organizzativa e del piano di assegnazione del personale, nonché del piano dettagliato degli obiettivi previsto dall'art.197,comma 2, lettera a).

Dall'anno 2008, la Giunta ha definito le politiche di mandato, oltre che con l'annuale relazione previsionale e programmatica, con l'adozione del piano annuale dettagliato degli obiettivi.

#### **6.4 Il percorso di costruzione del Piano della performance**

Il nostro Comune ha aderito al Progetto "Valutazione delle performance", avviato dal Dipartimento della Funzione Pubblica per assistere i comuni delle Regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, nello sviluppo di sistemi di pianificazione, misurazione e valutazione della performance, in linea con le disposizioni del D.lgs n.150/2009, e relative delibera CiVIT, e con gli indirizzi forniti dall'ANCI.

L'intervento è stato realizzato in collaborazione con FormezPA, nell'ambito del PON "Governance e Azioni di Sistema" Asse E-Capacità istituzionale, Obiettivo specifico 5.3, Progetto "Valutazione della performance, bechmarking e partecipazione dei cittadini la miglioramento dei servizi pubblici"(Linea 2)

Il Segretario Generale, nell'esercizio delle funzioni di Direttore Generale, ha curato la costruzione del Piano della performance, avvalendosi dell'assistenza del Prof. Paolo Esposito, referente del Progetto "Valutazione delle performance", del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il Piano della performance del Comune di Giugliano è stato immaginato e costruito intendendo la misurazione e la valutazione della performance quali azioni volte al miglioramento della qualità dei servizi comunali e alla crescita delle competenze professionali.

La stesura del Piano è stata impostata secondo le linee guida recate, ad ultimo, dalla delibera n.112/10 della CiVIT.

L'adozione del Piano rappresenta l'inizio di un percorso complesso e graduale, dal momento che la sua piena implementazione dovrà superare la resistenza al cambiamento degli organi di governo e della tecnostruttura.

Nei fatti, come ogni modello partecipato, l'intero ciclo della performance richiede l'impegno e la competenza di tutti gli attori, ma soprattutto deve produrre risultati concreti per essere condiviso e portato avanti nel tempo.

#### **6.5 Il Sistema di misurazione e valutazione della performance**

Con delibera n.92 del 24.04.2012, la Giunta Comunale ha adottato il nuovo "Sistema di misurazione e valutazione della performance", come proposto dall'OIV, che definisce le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance, le modalità di raccordo e integrazione con i sistemi per il controllo di gestione, le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e con la Relazione Previsionale e Programmatica ed il Bilancio di Previsione, il raccordo e l'integrazione con i sistemi di programmazione e controllo attivi presso l'ente e le procedure di conciliazione relative alla sua applicazione..

#### **6.6 La implementazione del ciclo della performance**

Nell'anno in corso, attesi i ritardi nell'approvazione del bilancio di previsione 2012 e del pluriennale 2012/2014, e della relativa Relazione previsionale e programmatica, il piano dettagliato degli obiettivi è stato predisposto in base "Documento di orientamento strategico" (DOS) e alla relazione previsionale e programmatica 2011/2013, allegata all'ultimo bilancio di previsione. Il Piano della Performance sarà puntualmente integrato in esito all'approvazione del nuovo bilancio e del PEG 2012.

## **6.7 La rendicontazione sulla performance**

Annualmente, l'Amministrazione renderà la relazione sui risultati conseguiti, evidenziando gli obiettivi raggiunti, gli scostamenti principali intervenuti rispetto alle previsioni, motivando le cause che li hanno determinati.

La relazione sarà impostata secondo la mappa logica dell'albero della performance, che definisce i rapporti tra mandato istituzionale, missione, aree strategiche obiettivi strategici e piani di azione, senza prescindere dai contenuti della relazione al Rendiconto della gestione, prescritta dall'art.151, comma 6, del D.lgs n.267/00, con cui la Giunta Comunale esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed i costi sostenuti.

# ***Modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti e con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio***

## **7.1 I sistemi di controllo interno**

L'art. 147 del D.lgs n.267/2000 disciplina la tipologia dei controlli interni, statuendo che gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie adeguati a :

- a) garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa
- b) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, efficienza ed economicità, dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto costi e risultati;
- c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale;
- d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

I controlli interni sono ordinati secondo il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, mentre l'organizzazione degli stessi è effettuata anche in deroga agli altri principi di cui all'art.1, comma 2, del D.lgs n.286/1999.

Il D.lgs n.286/1999, come novellato dal D.lgs n.150/2009, ha istituito quattro forme di controllo interno, recepite dal Regolamento comunale di organizzazione degli uffici e dei servizi all'art.50, quali strumento di lavoro, di guida e di stimolo, finalizzate al raggiungimento di tutti i requisiti di funzionalità dell'Ente.

In particolare, l'art.50 definisce la tipologia dei controlli interni così come di seguito:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile è volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa;
- il controllo strategico è volto a supportare l'attività di programmazione e di indirizzo politico-amministrativo, al fine di verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico;
- il controllo di gestione è volto a fornire una conoscenza sistematica dell'andamento della gestione dei settori e dei servizi, al fine di verificare l'efficacia, l'efficienza e la economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, l'impiego ottimale delle risorse per il raggiungimento degli obiettivi programmatici ed il rapporto tra costi e risultati ;
- la valutazione della performance è volta alla valutazione del personale dipendente.

Tra i controlli interni, il controllo strategico e il controllo di gestione assumono un ruolo particolarmente importante nei processi di programmazione e di rendicontazione e nei rapporti tra Consiglio, Giunta e Dirigenti responsabili dei Servizi.

Con delibera G.C.n.4 del 11.02.2011, è stato istituito il Servizio di controllo interno, che attende alle attività amministrative a supporto dell'OIV, deputate ai controlli interni per la valutazione della performance.

Negli anni passati, il Comune di Giugliano ha aderito ad un progetto PON FRS nell'ambito del progetto di riuso finanziato dalla Regione Campania, finalizzato a dotare gli Enti Locali di strumenti informatici di supporto ai servizi di controllo interno.

Il progetto regionale di riuso ha consentito al nostro Comune di avviare, in stretta collaborazione Società Dedagroup, dal mese di luglio 2008, la implementazione di un sistema di programmazione e controllo supportato dall'applicazione del programma "Prometeo Web".

La licenza d'uso del programma, che esegue anche il controllo di gestione, è di proprietà del Comune di Giugliano.

Il sistema di programmazione e controllo è attivo ormai dal 2008, anno dal quale l'Ente ha impiegato l'applicazione del programma "Prometeo Web", avvalendosi del supporto al Servizio di controllo interno della Società Dedagroup per la definizione, il monitoraggio e la misurazione degli obiettivi e di un adeguato sistema di controllo di gestione.

Si è trattato dell'avvio di un percorso di evoluzione dei metodi e degli strumenti che ha consentito di migliorare l'organizzazione, la comunicazione e la condivisione dell'azione gestionale: dall'introduzione della misurazione infraannuale dello stato di attuazione degli obiettivi, alla definizione del calcolo percentuale del raggiungimento degli obiettivi stessi da un lato e dallo sviluppo e l'integrazione del sistema di controllo di gestione contabile per il monitoraggio del consumo delle risorse concomitante alla gestione con report periodici dall'altro.

La declinazione delle strategie della Relazione Previsionale e Programmatica in obiettivi operativi non ha trascurato la definizione di obiettivi di funzionamento deputati al mantenimento e miglioramento degli standard dei servizi portando alla pianificazione annuale di obiettivi *strategici* e *routinari* con pesature diversificate.

Sono stati rinnovati gli strumenti di valutazione dei dipendenti con l'introduzione di un nuovo metodo di valutazione basato su fattori e sottofattori di valutazione dei comportamenti e delle competenze.

Nel 2010, con un'azione alquanto tempestiva, il nostro Comune ha adottato un primo Sistema di misurazione e valutazione della performance, giusta la Delibera G.C. n. 173 del 18.05.2010.

Oggi a distanza di due anni, il ciclo di gestione della performance del Comune di Giugliano è ormai un processo consolidato e completo, che integra il sistema di programmazione delle risorse, delle strategie e della loro declinazione in gestione operativa, di definizione della performance attesa nonché di misurazione e valutazione della performance conseguita, con i sistemi di monitoraggio e controllo dei dati contabili, dello stato di attuazione degli obiettivi e della valutazione delle competenze e dei comportamenti.

## 7.2 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (art.1, comma 1, D.lgs n.286/1999)

L'evoluzione normativa avviata dalla riforma delle autonomie locali ha ridimensionato i tradizionali controlli sugli atti amministrativi, spostando l'attenzione sui controlli di "governance".

La legge Costituzionale 18.10.2001, n.3, ad ultimo, ha fatto venire meno in maniera radicale il regime dei controlli sugli atti degli enti locali, che poggiava sull'art.130 della Costituzione italiana.

<b>Il controllo di regolarità amministrativa e contabile</b>	
Soggetti	Servizio di Supporto "Assistenza Organi di Governo" Servizi Finanziari Collegio dei Revisori dei conti
Oggetto	Delibere , Determine dirigenziali , Contratti Atti della gestione finanziaria e scritture contabili Verifiche di cassa
Strumenti	Pareri di regolarità tecnica e contabile, relazioni e referti applicazione, norme europee, nazionali e regionali, D.lgs n.267/00 e regolamenti comunali rispetto principi contabili dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità EE.LL. obblighi appartenenza Unione Europea : patto di stabilità
Tempi e modalità	Controlli quo ante ed ex post , come disciplinati dalla legge
Logica	Efficacia, efficienza ed economicità

## 7.3 Il controllo strategico

Il controllo strategico valuta l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, i termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (art.1, comma1, D.lgs n.286/1999)

La rivalutazione del momento della "programmazione" negli Enti Locali, quale presupposto imprescindibile per l'ottimizzazione dell'impiego di risorse umane e finanziarie, porta necessariamente ad una rendicontazione finale e alla comparazione tra obiettivi e risultati e, in generale, sulle valutazioni di efficacia dell'azione amministrativa.

Il controllo strategico rientra tra i cosiddetti controlli di "governance": valutazione del processo di programmazione e dei risultati conseguiti.

In questa ottica , possono trovare spazio anche le nuove forme di accountability, fondate sugli aspetti sociali ed ambientali.

L'art.14, comma 2, ha novellato all'art.14, comma 2, le responsabilità sulla valutazione e sul controllo strategico.

<b><i>Valutazione e controllo strategico</i></b>	
Soggetti	Servizio di Supporto “Assistenza Organi di Governo” OIV
Oggetto	Congruenza tra mandato istituzionale, missione, aree strategiche obiettivi strategici e piani di azione (albero della performance) valutazione del processo di programmazione e dei risultati conseguiti.
Strumenti	Piano della performance Sistema di misurazione e valutazione della performance
Tempi e Modalità	Approvazione del Rendiconto della gestione, e della relativa relazione , prescritta dall’art.151, comma 6, del D.lgs n.267/00, con cui la Giunta Comunale esprime le valutazioni di efficacia dell’azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed i costi sostenuti.
Logica	Controllo di “governance”

#### **7.4 Il controllo di gestione**

Il controllo di gestione mira a verificare l’efficacia, l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto costi-risultati (art.1, comma1, D.lgs n.286/1999).

Il Comune di Giugliano ha aderito ad un progetto PON FRS nell’ambito del progetto di riuso finanziato dalla Regione Campania , finalizzato a dotare gli Enti Locali di strumenti informatici di supporto ai servizi di controllo interno.

Il progetto regionale di riuso ha consentito al nostro Comune di avviare, in stretta collaborazione Società Dedagroup, dal mese di luglio 2008 , la implementazione di un sistema di programmazione e controllo supportato dall’applicazione del programma “Prometeo Web”.

La licenza d’uso del programma, che esegue anche il controllo di gestione, è di proprietà del Comune di Giugliano.

<b><i>Il controllo di gestione</i></b>	
Soggetti	Servizio di Supporto “Assistenza Organi di Governo” Servizi Finanziari
Oggetto	Verifica dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità dell’azione amministrativa , rispetto ai costi sostenuti e ai risultati prodotti.
Strumenti	Piano della performance Sistema di misurazione e valutazione della performance PEG e indicatori di risultato
Tempi e Modalità	Rilevazione dati relativi ai costi ed ai proventi Rilevazione risultati raggiunti Cadenza periodica , rapportata al Bilancio di Previsione e al PEG
Logica	Supporto ai processi decisionali

## 7.5 La valutazione della performance

La disciplina della valutazione del personale è stata completamente modificata dal D.lgs n.150/2009, che ha novellato anche il D.lgs n.165/2010.

La performance organizzativa è quella componente del sistema collegata alla programmazione delle attività e ai risultati che si intendono raggiungere, con riferimento non soltanto agli obiettivi fissati dalle linee programmatiche e strategiche dell'amministrazione ma anche ai principali adempimenti cui gli Uffici e i Servizi sono tenuti nello svolgimento dell'attività routinaria per la quale si intende migliorare la qualità e/o l'efficienza e/o l'efficiacia.

La performance individuale costituisce invece quella componente del modello delle competenze che ha ad oggetto le attese legate al ruolo (dirigente, posizione organizzativa, responsabile di un determinato progetto...) e comunque il comportamento richiesto nel contesto lavorativo in cui il valutato svolge la sua prestazione, sia esso funzionario con incarichi di responsabilità o componente del gruppo di lavoro o appartenente all'area/sezione/unità operativa.

<b>La valutazione della performance operativa e organizzativa</b>	
Soggetti	OIV (per i dirigenti) Dirigenti (per le P.O. ed il personale dipendente)
Oggetto	Performance operativa e organizzativa della tecnostruttura e dei singoli
Strumenti	Piano della performance e sistema di misurazione e valutazione della performance
Tempi e Modalità	Report periodici Schede individuali Relazioni finali annuali (entro 30 giugno dell'anno successivo a quello da valutare )
Logica	Valutare le prestazioni del personale, nell'ottica aziendale

## 7.6 Il raccordo tra i sistemi

L'art.4 del D.lgs n.150, comma 1, lett.b) e l'art.5, comma 1, contemplano il collegamento tra i documenti di programmazione finanziaria e il complesso di obiettivi ed indicatori del sistema interno di gestione della performance.

Il Piano della performance del Comune di Giugliano è stato predisposto nel rispetto della suddetta disposizione normativa.

# **Sommario**

<i>Introduzione</i>	<b>Pag. 2</b>
<i>Premessa</i>	<b>Pag. 3</b>
<i>Piano delle performance</i>	<b>Pag. 6</b>
<i>Identità del Comune di Giugliano in Campania</i>	<b>Pag. 10</b>
<i>Il mandato istituzionale e la missione</i>	<b>Pag.12</b>
<i>Analisi del contesto</i>	<b>Pag. 15</b>
<i>Il processo seguito e le azioni di miglioramento del ciclo di gestione delle performance</i>	<b>Pag. 32</b>
<i>Modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti e con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio</i>	<b>Pag. 35</b>

## ***Allegati tecnici:***

- *Documento di orientamento strategico (DOS)*
- *Programmazione triennale per la trasparenza e l'integrità (2012/2014)*
- *Sistema di misurazione e valutazione della performance.*
- *Piano dettagliato degli obiettivi (2012/2014)*