

28/12/2015



2015

PROVINCIA DI CAMPOBASSO

Via Roma, 47 – 86100 Campobasso C.F. 00139600704 Telefono 0874 40 11 Telefax 0874 41 19 76

NUCLEO DI VALUTAZIONE E CONTROLLO STRATEGICO

RELAZIONE ANNUALE 2016 per le attività 2015

resa ai sensi dell'art.4 del Regolamento approvato con DGP n.48 del 31 marzo 2014

- Presidente: Dott. Bartolomeo Manna
- Componenti : Avv. Cristiana Scasserra – Prof. Francesco Palladino

oooooooooooo

PREMESSA

Questo Nucleo, introdotto nell'ordinamento giuridico della Provincia con Regolamento n.48/2014, in sostituzione del preesistente Organismo Indipendente di Valutazione - OIV- è stato dotato di funzioni più ampie rispetto a detto OIV, come si evince dalla elencazione di cui all'art. 4 del Regolamento citato; infatti, alla originaria e prevalente attività di valutazione dei Dirigenti, risulta regolamentata ora una incisiva attività di controllo.

* Le funzioni di *valutazione, monitoraggio e supporto del complessivo sistema valutativo* sono menzionate e regolamentate con le disposizioni di cui alle lettere a), b), i) del citato art. 4, in continuità con quanto già demandato all'OIV;

* quelle più propriamente connesse al sistema del controllo interno, introdotto con apposito *Regolamento sui Controlli interni*, approvato il 7 marzo 2013, trovano evidenza: alla lett. e) "*controllo strategico*" e alla lett. l) "*validazione della relazione al rendiconto della Gestione sulla Performance*".

* Con modalità meno organiche si è provveduto al "*controllo sulla qualità dei servizi*" previsto dall'art.15 del richiamato *Regolamento sui Controlli interni 2013* dove risulta ancora attribuito all'ormai soppresso OIV. L'elencazione di cui al richiamato art. 4, riguardante propriamente questo Nucleo non ne fa menzione.

Sotto il profilo interpretativo anche tale controllo potrebbe intendersi esteso a questo Nucleo di Valutazione e Controllo Strategico per riconosciuta successione funzionale tra i due organismi; trattandosi, però, di un controllo penetrante, che deve trovare condivisione all'interno del sistema, necessita di una formale attribuzione mediante l'aggiornamento del *Regolamento sui controlli interni 2013*.

Peraltro la proposta di modifica al *Regolamento sui controlli interni -RCI/2013-* risulta avviata nel 2015 dagli Uffici competenti della Provincia e questo Nucleo ha prestato tutta la propria collaborazione, ma l'iter non è ancora completato.

Già per il 2015 la competente Sezione della Corte dei conti ha mosso osservazioni sul punto specifico cui è seguita la predisposizione di una apposita *nota informativa*, redatta da questo Nucleo in data 18 giugno 2015 e inviata agli Organi competenti di questo Ente.

Inoltre, avvalendosi delle proprie certe “funzioni” in materia di *valutazione del personale dirigente* (artt. n. 4, 6 e 7 del Reg.48/2014), questo Nucleo ha concordato con la stessa dirigenza che nel *report*, da compilarsi a loro cura, venissero incluse informazioni circa l'accettazione o il gradimento da parte dell'utenza interna ed esterna dei servizi forniti dai vari comparti dell'Ente nel corso dell'anno 2015 (rinvio al verbale n.35 di questo nucleo, redatto il 12 maggio 2016).

Quindi, pur essendo consapevole di non avere i poteri formali per approvare gli indicatori, questo Nucleo ha proceduto in forma concertata a far introdurre alcuni elementi di informazione sulla qualità dei servizi:

a) Soddisfazione della domanda espressa dagli utenti interni

- quantità e qualità di ricorsi presentati dal personale assegnato con i criteri di cui all'alinea precedente;

b) Soddisfazione della domanda espressa dagli utenti esterni, in particolare relativamente ai servizi di viabilità e sicurezza scuole.

a.1. Relazione sugli esiti della valutazione delle prestazioni del personale dirigente (Reg. 48/2014 - art.4 lett. a), precisandone criteri e metodi applicati.

La necessità di tener distinte le attività di valutazione da quelle più propriamente di controllo, suggerisce la redazione di due separati documenti.

Con questa relazione il Nucleo riferisce sui *procedimenti di valutazione* del personale dirigente e circa il *monitoraggio* del complessivo sistema di valutazione secondo le indicazioni di cui alle lettere a), b) dell'art.4 del Regolamento approvato con DGP n.48 del 31 marzo 2014.

Esiti della valutazione.

Il procedimento di valutazione effettuato dal Nucleo in relazione alle attività e alle capacità organizzative del personale dirigente (anno 2015), ha avuto formale conclusione al momento della comunicazione 10 novembre 2016 al Presidente dell'Ente, del prospetto riepilogativo dei risultati.

Questo Nucleo, sia pur sinteticamente, non ha ommesso di sottolineare ai vertici dell'Ente che l'anno di riferimento 2015 si era caratterizzato quale cruciale periodo di riassetto e di ridimensionamento in cui la preposizione di vari Dirigenti ai Servizi era avvenuta in rapida susseguenza, con ciò determinando forte discontinuità e disservizi.

Altra considerazione fatta nel testo di detta comunicazione riguarda il ritardo nell'approvazione del PEG-PDO, (con cui vengono assegnati gli obiettivi), conclusasi quasi al termine dell'anno, con DGP n. 156 del 15 dicembre 2015.

Peraltro gli obiettivi risultano **assegnati ai Servizi** e non ai singoli Dirigenti. Questa particolare procedura attributiva ha avuto una ricaduta non piccola sulle modalità valutative, stante che ciascun Dirigente non ha diretto il Servizio per l'intero arco dell'anno ma solo per frammentate frazioni.

Il **raggiungimento degli obiettivi**, previsti dal PEG-PDO, assume una rilevanza preminente nelle modalità di valutazione e fondamentale diventa la certa attribuzione al Dirigente del risultato raggiunto. Per l'anno 2015 ciò non si è verificato appieno e tale difficoltà si è andata a sommare ad altro fattore, già emerso negli anni precedenti, vale a dire la scarsa significatività degli obiettivi, che dovrebbero avere le caratteristiche di finalità più estese rispetto alle attività proprie del Servizio cui afferiscono.

L'argomento troverà più ampia esplicazione nel paragrafo seguente.

a.1.1. Criteri seguiti

La procedura di valutazione ha avuto inizio subito dopo l'approvazione del PEG-PDO 2015, (15 dicembre di detto anno). Il Nucleo si è riunito il 22 dicembre (rinvio al verbale n.26/2015) formalizzando la definizione delle *schede* da inviare ai Dirigenti per la predisposizione del loro *report*, che consiste in un riepilogo delle modalità gestionali messe in atto dal Dirigente e costituisce il documento di autovalutazione di ciascuno, base per la valutazione da parte del Nucleo.

All'inizio del procedimento si colloca la fase di concertazione Dirigenti/ Nucleo finalizzata a creare un modello predefinito e concordato (*format per il report*), in cui sono inclusi: indicatori di valutazione, la scelta di tre obiettivi tra quelli PEG-PDO, possibilmente la individuazione del peso ponderale degli stessi rispetto al Piano. Come evidenziato sopra, una scelta concertata e definita dei tre obiettivi da includere nelle *schede reporting* non si era resa possibile ad inizio anno 2015, stante che la definizione del procedimento di individuazione degli obiettivi ha trovato riscontro a dicembre di quell'anno. I tre obiettivi sono diventati certi quando ormai la gestione di ciascun Servizio volgeva al termine.

Il punteggio di valutazione, finalizzato alla corresponsione della retribuzione di risultato, non può prescindere dalla certezza che gli obiettivi siano noti e attribuiti antecedentemente alle operazioni gestionali, in modo che i risultati vengano intestati al Dirigente preposto al Servizio e non ad altri. Nel caso concreto del 2015, questa certezza non si mostrava inequivocabile per cui il Nucleo ha dovuto preconstituire appositi criteri adattabili alla complessità della fattispecie determinatasi.

Primo criterio: *periodo minimo*

Ancora da definire era il problema di quale fosse il periodo minimo di dirigenza in un servizio che desse diritto di accesso alla valutazione (Verbale 28/2016).

In data 9 marzo 2016 (rinvio verbale 31) il Nucleo, in attesa che intervenisse una delibera di Giunta, chiarificatrice di quali fossero gli aventi diritto alla valutazione per ciascun Servizio, procedeva ad una ricognizione di deliberati precedentemente assunti dagli organi provinciali che potessero fornire indirizzi, sia pure per analogia, circa la individuazione del **periodo minimo** utile per un concorso al raggiungimento di ogni singolo obiettivo. La ricognizione, compiuta in accordo con il titolare del Servizio competente, approdava all'individuazione della DGP n. 110 del 2006.

Il 6 aprile 2016 si è tenuta una riunione con i Dirigenti interessati alla valutazione e in tal sede (verbale n.32) è emersa la concorde accettazione del principio di massima contenuto nel provvedimento di Giunta sopra richiamato (riguardante propriamente gli interim), vale a dire che il diritto alla retribuzione di risultato sarebbe stato riconosciuto solo a quei Dirigenti il cui periodo di preposizione ai Servizi fosse risultato superiore a 45 giorni. Per correttezza tale criterio viene denominato *soglia minima di dirigenza ad interim*.

Secondo criterio: *concordanza delle dichiarazioni*

Restava però non risolto un secondo problema, concernente la *misurabilità* dell'apporto del singolo Dirigente al raggiungimento dell'obiettivo assegnato al Servizio, cui non era originariamente preposto.

La GP in carica *pro tempore* non aveva dato indicazioni in proposito, pur essendo stata sollecitata da questo Nucleo tramite il Servizio competente; il PEG 2015 non fornisce elementi utili al riguardo; infatti attraverso le singole schede-obiettivo fa emergere soltanto il grado di raggiungimento degli obiettivi: "pieno o parziale" ma non la loro frazione attribuibile.

La *quota parte* di attribuibilità a ciascun Dirigente, per i casi di *interim* non era stata definita in passato, se non attraverso l'attribuzione della retribuzione di risultato su base percentuale, proporzionale alla lunghezza del servizio, senza connessione alla *valutazione della misura dell'apporto fornito*. I casi concreti che si sono presentati nel 2015 sono ben più complessi; es. quello del Dirigente che si è visto interrompere il mandato prima dell'approvazione del PEG. Occorreva, quindi, che fossero fornite prove documentali attestanti la correlazione certa tra obiettivo e Dirigente, e che fossero dati ragguagli circa la misura dell'apporto fornito da ciascun Dirigente.

L'unica possibilità veniva individuata nella dichiarazione congiunta che avrebbero dovuto rendere i Dirigenti susseguitisi alla direzione del medesimo Servizio. Nella fase di predisposizione dei *report* una tale dichiarazione non è stata formalizzata nel modo dovuto o è mancata del tutto.

Il Nucleo l'ha quindi sollecitata per la fase finale del procedimento approfondendo l'argomento anche durante i colloqui. Le precisazioni fornite singolarmente da ciascun Dirigente non sempre potevano trovar riscontro nelle dichiarazioni degli altri e il Nucleo si è trovato spesso di fronte ad una mancata *condivisione* (rinvio ai verbali n.39 e 40, rispettivamente del 6 e 7 luglio 2016, riguardanti casi in cui si erano alternati tre dirigenti nel medesimo Servizio).

Terzo criterio: ponderabilità degli obiettivi

La misurabilità degli obiettivi scaturisce dall'esigenza di attribuir loro una rigorosa connotazione di indicatori dei valori, in considerazione del fatto che costituiscono un elemento cardine nel procedimento di valutazione. Il *valore ponderale o peso degli obiettivi* dovrebbe essere stabilito al momento dell'approvazione del PEG-PDO attribuendo un valore percentuale a ciascun obiettivo in connessione al valore 100 attribuito alla totalità degli obiettivi PEG.

Questo Nucleo ha provato anche a prestare una propria collaborazione all'Amministrazione per raggiungere un tale risultato, però le difficoltà sono state molte e il lavoro ricadeva in un periodo in cui l'Amministrazione aveva problemi di ristrutturazione dei servizi e rimodulazione degli organici. Lo *stesso valore ponderale* potrebbe anche essere posto e calcolato all'interno di ciascun Servizio. In questo caso, però, occorrerebbe fare la ricognizione delle attività ordinarie o costanti assegnate al Servizio e calcolare il valore aggiunto derivante dall'obiettivo, stabilito in termini percentuali. Questo Nucleo non è riuscito a trovare una convergenza con la dirigenza e quindi, per porre fine alla procedura di valutazione, in data 28 ottobre ha così concluso (rinvio verbale n.48): *“Dalle schede reporting compilate dai singoli Dirigenti si è potuto fare emergere ben poco rispetto alla rilevanza degli obiettivi raffrontati al peso complessivo (ponderabilità) degli stessi (nell'ambito di ciascun Servizio) e quindi la loro rappresentatività. Durante le audizioni con i singoli Dirigenti il Nucleo ha posto in vario modo il problema di quali potessero essere i criteri di ponderabilità degli obiettivi senza però ottenere precisazioni puntuali su tale rilevante requisito”.*

“Il Nucleo, in assenza degli indicatori di cui sopra, non evidenziati dagli stessi Dirigenti nelle schede, si trova oggi di fronte all'esigenza di predefinire un criterio uniforme con cui supplire alle carenze sopra richiamate, considerata anche la rapida alternanza dei Dirigenti ai Servizi. Il Nucleo determina, quindi, di attenersi nella valutazione degli obiettivi, ad un criterio che tenga conto del valore medio senza il superamento della metà del valore complessivo.”

La *ponderabilità degli obiettivi*, non essendo stata definita prima in sede PEG, e non essendo stata dimostrata in sede di autovalutazione esposta da ciascun Dirigente nella *scheda reporting*, non ha ottenuto dal Nucleo una valutazione piena ma solo parziale e comunque mai superiore al 50% del valore globale massimo.

La verbalizzazione di tale determinazione del Nucleo, limitata al caso specifico del procedimento di valutazione 2015 (verbale n. 48/2016), è stata notificata a tutti i Dirigenti prima

della definizione della valutazione e anche al momento in cui agli stessi venivano comunicati gli esiti della valutazione ai sensi del disposto dell'art.14 del Regolamento n. 48/2014.

Non sono state avanzate richieste motivate di revisione; è divenuta quindi operativa per il caso specifico del procedimento di valutazione conclusosi il 10 novembre 2016.

a.1.2. Valutazione degli obiettivi

La rilevanza degli obiettivi è stata evidenziata nel paragrafo precedente, dove si è dovuto anche considerare l'uso non del tutto appropriato che se ne sta facendo. L'obiettivo dovrebbe identificarsi in qualcosa di ulteriore rispetto alle finalità che la gestione ordinaria di ciascun Servizio dovrebbe assicurare alla collettività. Nella realtà in cui è dato esaminarne il contenuto, sembrano aver perduto la loro finalizzazione originaria: **rendere misurabile** l'incremento di produttività per cui erano stati concepiti.

La disposizione contenuta nell'art.8 del Regolamento n. 48/2014, con cui si demanda al Nucleo la verifica della "*congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti*" non ha alcuna valenza pratica, in primo luogo perché la valutazione dei Dirigenti si concentra solo su tre obiettivi prescelti dallo stesso Dirigente, con la sensazione di forte difficoltà a poterli utilizzare quali indicatori di efficienza e di efficacia stante la loro poca significatività.

Gli obiettivi, presi nella loro globalità potrebbero fornire elementi di valutazione rilevanti, specialmente se tempestivamente approvati con il PEG, cosa non verificatasi nell'anno di riferimento, né nel precedente, in quanto:

- consentirebbero la verifica dell'effettivo raggiungimento del singolo scopo cui miravano;
- renderebbero possibile rilevare il loro peso ponderale collegato al Servizio al quale assegnati e la loro efficacia complessiva, sulla globale strategia dell'Ente.

Tutto ciò ora non è, stante che il loro valore ponderale non risulta dal PEG e non viene evidenziato un loro eventuale valore aggiuntivo rispetto alle finalità precipuamente assegnate a ciascun servizio. Le difficoltà di poter effettuare una ragionevole valutazione è stata posta in evidenza nel paragrafo precedente, qui va piuttosto esaminata la possibilità che si determini effettiva correlazione tra valutazione assegnata dal Nucleo e correttezza nell'utilizzo della premialità (art. 4, lett. d).

In proposito non può omettersi qualche considerazione circa le modalità di utilizzo del fondo di premialità destinato alla dirigenza. Per il combinato disposto tra normativa regolamentare ed effetti derivanti dai dispositivi dei CCNL, troppi appaiono i casi di accantonamento, a favore del fondo per premialità, di economie che invece dovrebbero essere definite "economie di bilancio" in senso tecnico. Il Nucleo richiama in proposito il proprio verbale n. 52/2016.

Peso ponderale degli obiettivi

Riguardo alla ponderabilità si riportano i principi indicati dalla CIVIT (ora ANAC) presi in considerazione dagli Uffici competenti ma poi disattesi nel concreto. Tutti gli obiettivi inseriti nel PEG dovrebbero possedere le seguenti caratteristiche: *rilevanti, pertinenti, specifici e misurabili, completi dei relativi indicatori*; aggiunge poi l'ANAC: *comprensibili, rilevanti e confrontabili*.

Nel caso esaminato da questo Nucleo, il valore ponderale degli obiettivi, esposto in ciascun *report*, nei casi in cui il singolo Dirigente ha indicato tale dato (e non tutti l'hanno fatto), sono stati calcolati con attribuzioni ponderali relative agli obiettivi ricadenti nel settore di ciascun Dirigente, senza l'esposizione delle finalità primarie del Servizio cui il Dirigente era preposto. Alcuni obiettivi del PEG risultano non raggiunti e andrebbero considerati negativamente, anche se non inclusi nei tre prescelti dai singoli Dirigenti ai fini della valutazione.

a.2. Monitoraggio del sistema di valutazione e proposte (art.4, lett. b)

La normativa applicata all'interno della Provincia, in attuazione del D.Leg.vo 27 ottobre 2009, n.150, che tratta la materia di *ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico*, è contenuta in un Regolamento adottato dall'Ente -DGP n. 322 del 28.12.2010- con cui si introduce un **sistema integrato** di valutazione, costituito sia dal sistema premiante della performance individuale, sia da quello riservato alla valutazione della performance organizzativa.

La scheda di valutazione concertata all'interno dell'Ente e predisposta dai Dirigenti preposti ai Servizi, rispecchia e rispetta i principi contenuti nella regolamentazione adottata dalla Provincia, come riportato sopra, ed è stato tenuto conto della ripartizione per fasce.

Trattandosi di **monitoraggio**, che la norma regolamentare attribuisce a questo Nucleo, e non di riesame del procedimento di valutazione, si può far emergere soltanto la correttezza di comportamento risultante dalla conclusione del procedimento di valutazione effettuato dal singolo Dirigente, confermata dalla accettazione senza riserve da parte del dipendente valutato.

Del resto questo Nucleo aveva conoscenza dell'attività valutativa effettuata dai Dirigenti attraverso il quadro che emergeva dalla lettura dei *report* presentati da ciascuno dei valutatori e confermati in sede di colloquio Nucleo/Dirigente.

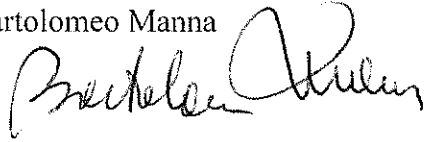
a.3. Supporto in materia di valutazione di tutto il personale dipendente dell'Ente (art.4, lett. i)

Le profonde innovazioni della struttura organizzativa introdotte con DGP n. 158 del 15 dicembre 2015, con decorrenza 1° gennaio 2016, e conseguente soppressione, dalla stessa data, di quella precedentemente prevista con DGP n. 179 del 9 agosto 2010, richiedono un approfondimento.

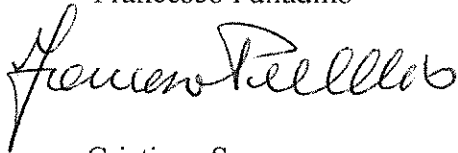
Appare pertanto opportuno rinviare questa parte della relazione ad un momento successivo alla conclusione dell'anno in corso, per fornire una prospettazione aggiornata alla normativa vigente.

Campobasso, li 28.12.2016

I componenti: Bartolomeo Manna



Francesco Palladino



Cristiana Scasserra

