Relazione del Nucleo di valutazione
sul funzionamento complessivo del
Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni
(art. 14, c. 4, lett. a), d.lgs. n. 150/2009)

Sommario

Sommario 1
Presentazione 2
Scenario 2
Obiettivi 3
Risorse 3
Distribuzione dei punteggi di valutazione 4
Il ciclo di gestione della performance 5
Strumenti 5
Il ruolo delle organizzazioni sindacali 6
Aree di miglioramento 6
Il rapporto con i cittadini 6
Snellimento del sistema 6
Distribuzione dei punteggi di valutazione 6
Evoluzione del ruolo dell'Organismo o Nucleo di valutazione 7

Presentazione

Oggetto della presente relazione è l'andamento del Sistema di misurazione e valutazione della performance e della trasparenza previsto dall'articolo 7 del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ("ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni").
I collegamenti richiamati da asterischi rimandano alle proposte di miglioramento avanzate nell'ultimo capitolo.

Scenario

Poiché l'idea fondamentale che ha caratterizzato la modernizzazione della pubblica amministrazione dal 1993 (DLgs 29) ad oggi sotto questo profilo è stata quella di inserire nel comparto pubblico alcune buone prassi ispirate da esperienze aziendali prevalentemente privatistiche e che, al momento della sua nomina, questo Nucleo di valutazione ha preso atto del fatto che presso il Comune:

- era già validamente funzionante un Sistema di valutazione (posizioni e prestazioni) fondato sull'obiettivo di controllare e sviluppare l'efficienza e l'efficacia dei servizi e degli staff
- era attivo un sistema qualità

si è proceduto nel tempo nel migliorare quanto già in atto.

Inoltre, come dato di scenario, va ricordato il fatto che nel 2012 è stata promulgata la legge 190 dedicata alla prevenzione della corruzione, la quale ha progressivamente integrato la trasparenza nel sistema e nel piano di prevenzione della corruzione.

La situazione attuale è pertanto quella che vede confluire in un'integrazione sinergica tre filoni che negli anni passati erano distinti:

1. la performance
2. la trasparenza
3. l'anticorruzione.

Oggi il punto 1 è prevalentemente interpretato dal Nucleo di valutazione che presidia il sistema di misurazione e valutazione della performance, fondato essenzialmente su un documento di pianificazione (il Piano della performance) che viene rendicontato ogni anno (la Relazione sulla performance) ed è strettamente collegato con il DUP e il PEG (per la precisione, coincide con il PEG come base di dati, dai quali estrae una parte più snella cui sono collegati i premi di produttività).
I punti 2 e 3 rientrano nelle competenze del Responsabile della prevenzione corruzione e della trasparenza che elabora e rendiconta ogni anno un documento di pianificazione (il piano triennale della prevenzione corruzione e della trasparenza). Il Nucleo è coinvolto in questo aspetto, specialmente perché la normativa e le indicazioni dell'ANAC hanno più volte ricordato la necessità di utilizzare le risorse di incentivazione anche per favorire una concentrazione degli sforzi nei processi di prevenzione della corruzione.

Obiettivi

Nel rispetto degli obblighi normativi, l'Amministrazione e il Nucleo hanno cercato di lavorare in questi anni tenendo conto che i sistemi di misurazione e valutazione della performance, con i relativi premi erogati, non sono un obiettivo ma un mezzo.
L'importante obiettivo è la qualità dei servizi resi ai cittadini attraverso la motivazione del personale ad erogarli.
E, come noto, la motivazione non è costruita solo da quanto si percepisce in denaro come stipendio e premio, ma da moltissime altre variabili, delle quali alcune intercettano i sistemi di valutazione di cui qui si parla.
Un elenco non esaustivo ma già significativo è il seguente:

- la percezione, da parte di valutati e valutatori, che il sistema è in grado di definire obiettivi e indicatori in modo chiaro ed equo
- la capacità dei valutatori (responsabili dei servizi, P.O.) di sfruttare il sistema di valutazione come occasione per aprire un dialogo con i propri collaboratori
- la capacità dell'Amministrazione di mantenere aperto un dialogo il più costruttivo possibile con le organizzazioni sindacali su questi temi
- la capacità dell'Amministrazione di usare questi dati anche per un dialogo con i cittadini in grado di documentare le risorse e i risultati che caratterizzano il lavoro e lo sforzo dei lavoratori impiegati nel Comune.

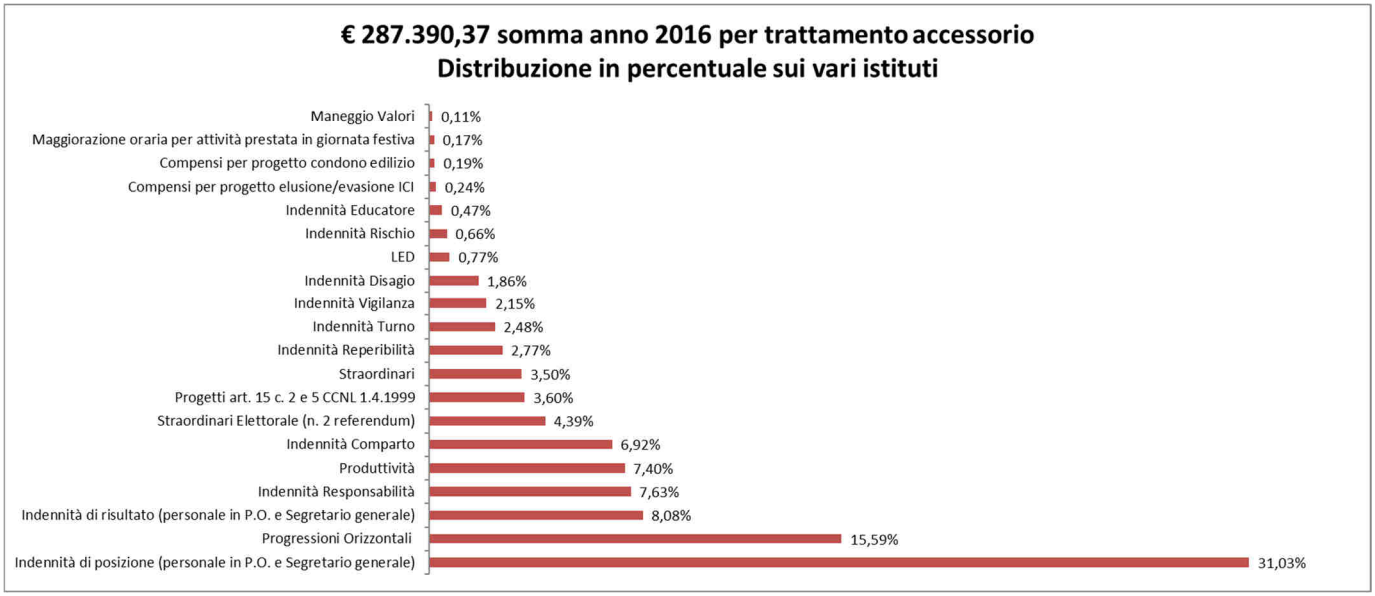
Quest'ultimo punto si è potenziato negli ultimi anni, con la crescita dell'attenzione dedicata all'anticorruzione e alla trasparenza. Va ricordato che in pochi anni sono stati fatti grandi passi avanti, rispetto ai tempi in cui molte realtà pubbliche non possedevano nemmeno un sito internet o comunque lo avevano, ma con caratteristiche molto rudimentali.
Il sistema di performance di cui qui si parla ha costantemente cercato di tenere insieme sinergicamente tutti questi aspetti.

Risorse

Presso il Comune di Brandizzo somma anno 2016 il fondo di incentivazione è stato pari a 287.390,37 euro nel 2016 con la seguente erogazione media:

Premio mediamente conseguibile dal personale dirigenziale e non dirigenziale - Anno 2016	
Segretario generale	4.514,15
Funzionari in posizione organizzativa	3.227,86
Altro personale	1.053,86

Distribuzione dei punteggi di valutazione



Il ciclo di gestione della performance

Si sviluppa ogni anno secondo le seguenti fasi:

Definizione e assegnazione degli obiettivi e delle risorse, con relativi indicatori e valori attesi	DUP strategico, da cui discendono gli obiettivi operativi che definiscono il PEG - Piano performance
Monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi	Nucleo e staff
Misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale dei responsabili dei servizi	Nucleo e staff, di concerto con il Segretario Generale
Misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale dei dipendenti	Responsabili dei servizi
Traduzione in compensi economici pagati in busta paga sulla base della dotazione del fondo	La dotazione è quantificata sulla base degli indirizzi dell'Amministrazione e della contrattazione collettiva
Rendicontazione e trasparenza dei risultati	sito internet, riunioni interne; riunioni esterne (*)

Strumenti

Ogni anno questi sono gli strumenti documentali su cui si basa il funzionamento del Sistema performance.

PEG - Piano performance	costruito di concerto tra Amministrazione e Nucleo	pienamente operativo, tempi rispettati
Schede obiettivi		pienamente operative, tempi rispettati
Relazione sulla performance	effettuata dell'Amministrazione	pienamente operativa, tempi rispettati
Schede di valutazione dei responsabili dei servizi	pienamente operative, "ereditate" dal precedente sistema e snellite (**)	
Schede di valutazione dei dipendenti		
Validazione della performance	effettuata dal Nucleo che lavora di concerto con l'Amministrazione	pienamente operativa, tempi rispettati

Il ruolo delle organizzazioni sindacali

Con la vecchia normativa la materia della valutazione del personale era oggetto di concertazione. Dopo il DLgs 150/09 è divenuta soltanto di informazione nei confronti delle Organizzazioni sindacali. Tuttavia, il Comune di Brandizzo ha una tradizione di concertazione che è stata mantenuta.
Scelta che questo Nucleo ha condiviso con convinzione.
Questo si è tradotto, specie nei primi anni di implementazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, in una serie di incontri per analizzare la situazione e concordare le politiche di attuazione della normativa.

Aree di miglioramento

Il rapporto con i cittadini

Il Comune di Brandizzo ha una tradizione sotto questo punto di vista, che può essere ancora sviluppata anche sul tema della performance e della trasparenza. Si tratta di un'importantissima occasione per creare un rapporto evoluto con il cittadino e garantire la tenuta dei principi stessi della democrazia.
Il Comune è un'organizzazione estremamente complessa. La maggior parte degli Enti locali tende a lavorare separatamente su molti aspetti che andrebbero invece integrati per permettere un'efficace e costruttivo rapporto con la cittadinanza. Proviamo a fare un elenco (esemplificativo, sicuramente non completo):

- tutti i dati relativi ai processi contabili e di bilancio
- tutti i dati relativi alla performance dei servizi e dei dipendenti
- tutti i dati che possano costruire o ricostruire un rapporto fiscale e tributario di lealtà
- la già citata trasparenza ed il tema dell'accesso, che sono oggi gestiti prevalentemente e solamente attraverso il sito internet
- gli aspetti relativi all'anticorruzione, all'antimafia e alla legalità.

Tutto questo potrebbe costituire la piattaforma sulla quale l'amministrazione sarà in grado di mantenere un confronto costante con il territorio, comunicare in modo interattivo i risultati della propria attività, generare forme di partecipazione concertata e coordinata con i soggetti intermedi che a vario titolo contribuiscono alla vita amministrativa della città, per un rafforzato rapporto tra amministratori ed amministrati.

Snellimento del sistema

In sede di applicazione di molteplici nuovi aspetti di sistema, si è ritenuto non opportuno modificare le schede, visto che funzionavano bene; si è proceduto ad un loro progressivo snellimento, ma si ritiene che sia giunto il momento per procedere ad una loro rivisitazione complessiva.
Questo aspetto si collega al seguente:

Distribuzione dei punteggi di valutazione

Come si vede dai grafici, la distribuzione dei punteggi di valutazione è molto piatta e spostata verso l'alto.

Grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità Anno 2016	
Segretario generale	99,00%
Funzionari in posizione organizzativa	
Responsabile Settore Affari Generali	98,65%
Responsabile Settore Politiche Educative e Culturali	97,60%

Responsabile Settore Economico e Finanziario	96,95%
Responsabile Settore Ambiente, Patrimonio, Manutenzione e Lavori Pubblici	96,75%
Responsabile Settore Edilizia e Urbanistica	95,75%
Responsabile Settore Vigilanza e Attività Economiche	95,15%
Media delle valutazioni	**96,81%**
Altro personale retribuzione di produttività	
= o > al 90% del massimo attribuibile	76,67%
tra 60% e 90% del massimo attribuibile	23,33%
= o < al 60% del massimo attribuibile	0,00%
Media delle valutazioni	**94,72%**

Questo può essere considerato un punto di debolezza del sistema e dei suoi effetti, anche se non è un "apriori" il fatto che ci debbano essere dei punteggi bassi.
Il punto è che nel settore del terziario, e nel pubblico in particolare, è difficile definire obiettivi e indicatori sempre precisamente misurabili e differenziabili.
Inoltre, i valutatori sanno benissimo di dover trovare una strada intermedia tra motivare riconoscendo la bravura dei più bravi e crearsi situazioni di demotivazione e conflitto assegnando valutazioni negative o meno positive agli altri.
Il Nucleo di valutazione è consapevole di tutto ciò ed ha sempre dedicato tempo ai responsabili dei servizi e agli altri valutatori su questo dilemma.
Ma ne va preso atto, anche in considerazione che la situazione si presenta puntualmente in tutti gli enti pubblici (e il Comune di Brandizzo non è di sicuro il peggiore).
In funzione di questo, si rinvia anche al ragionamento del prossimo punto.

Evoluzione del ruolo dell'Organismo o Nucleo di valutazione

Occorre dare più forza alla connessione tra

1. la performance
2. la trasparenza
3. l'anticorruzione

di cui si è detto all'inizio.
Dopo alcuni anni di applicazione della normativa riguardante il sistema dei controlli interni (Testo unico ordinamento Enti locali, D.Lgs. 18-8-2000 n. 267 e s.m.i., Capo III) e la performance (D. Lgs n. 150/2009), la maggior parte dei Comune ritiene doveroso fare tesoro di questa esperienza e andare verso un'evoluzione dell'Organismo o Nucleo di valutazione che, sulla base della riconosciuta autonomia di auto-organizzazione degli Enti locali, permetta a questi ultimi di adottare sistemi sempre più snelli, integrati ed efficaci.

1. L'autonomia degli Enti locali è riconosciuta dalla Costituzione (Artt. 5 e 114).

Essa permette di adottare meccanismi statutari e regolamentari che rendano più agile, efficiente ed efficace la gestione, specialmente tenendo conto delle dimensioni spesso medio-piccole.
Nel campo degli Organismi di valutazione, questo è previsto esplicitamente dalla normativa vigente (art. 16 del D. Lgs n. 150/2009) che lascia agli Enti locali ampio spazio per un'autonoma organizzazione, purché funzionale al raggiungimento degli obiettivi di performance.
Il principio è stato confermato da una serie di pareri (della Civit ora ANAC, del Dipartimento della Funzione pubblica), di protocolli tra la citata Civit/ANAC e gli organismi rappresentativi degli enti locali (ANCI e UPI) nonché da una recente sentenza del Consiglio di Stato.
In pratica, è possibile nominare un "Organismo" o "Nucleo" che non viene chiamato OIV, che può essere collegiale con componenti interni ed esterni e che deve garantire tutti gli obiettivi e gli adempimenti legati alla

performance. In questo modo, l'Organismo o Nucleo può assumere anche altre funzioni ed integrarle in un unico processo di compliance. E lavorare collegialmente: l'idea che ci sia un "valutatore completamente esterno" è una pia illusione

2. Oggi gli Enti locali si trovano ad affrontare una pluralità di tematiche che possiamo definire di compliance. L'elenco si fa di anno in anno più lungo e complesso:

- la valutazione e il controllo strategico
- il controllo di gestione
- il ciclo della performance la valutazione del personale
- quanto sopra potrebbe essere riassunto nel sistema di pianificazione, programmazione e controllo
- il controllo di regolarità amministrativa e contabile
- il controllo sugli equilibri finanziari
- il controllo degli enti partecipati
- il controllo di qualità
- la trasparenza
- la prevenzione della corruzione
- gli eventuali piani di razionalizzazione

Tutte attività importantissime poiché *conditio sine qua non* per la legittima adozione di molti atti.
Tuttavia, ad amministratori e cittadini sembrano spesso solo "burocrazia".
Pertanto, è importantissimo che esse siano effettuate con la maggiore efficienza ed integrazione possibile, per poter liberare e focalizzare risorse sulle funzioni di risposta alle strategie politiche ed ai bisogni dei cittadini.

3. Tra queste attività oggi quelle legate a anticorruzione e trasparenza sono probabilmente le più importanti per il sistema Italia. Rispetto a quanto detto nel punto precedente in merito alla piattezza delle distribuzioni dei punteggi, emerge quindi con evidenza che non si tratta più tanto di puntare sulle differenziazioni, quanto su una forte sensibilizzazione ed un forte gioco di squadra per raggiungere questi obiettivi. I sistemi di valutazione devono essere fortemente integrati con i sistemi di trasparenza prevenzione della corruzione.

4. L'evoluzione deve dunque andare verso un organismo collegiale interno-esterno, che garantisca indipendenza con un componente esterno di alta professionalità e integri sinergicamente i diversi aspetti di compliance.

Brandizzo, 26 mar. 2017

Il Nucleo di Valutazione
Dott. Mario GATTIGLIA