

Città metropolitana di Roma Capitale

RELAZIONE DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA E INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI

A cura del Nucleo di Controllo Strategico

Data: 27 Gennaio 2017

1. PREMESSA

Con il presente documento si propone la Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni. Detta Relazione, è redatta ai sensi dell'art. 29, comma 2, punto 3 del vigente Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei Servizi, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a) del D.lgs. n. 150/2009, nonché in attuazione del protocollo d'intesa tra la CIVIT e l'UPI firmato il 30 giugno 2010 Prot. E 0001156/10 e delle conseguenti Linee guida elaborate dall'UPI il 27 giugno 2011, sulle quali la CIVIT (d'ora in poi anche ANAC), nella seduta del 28 giugno 2011 ha espresso il proprio orientamento.

La Relazione è stata altresì redatta assumendo come parametro di riferimento le linee guida indicate nelle delibere della CIVIT n. 4/2012 e n. 23/2013. L'attività del Nucleo si uniforma ai principi di indipendenza e imparzialità e la stesura della Relazione risponde ai principi di trasparenza, attendibilità, ragionevolezza, evidenza e tracciabilità, verificabilità dei contenuti e dell'approccio utilizzato.

Da ultimo, data la circostanza che vede lo scrivente Nucleo aver chiuso il suo triennio di attività 2014-15-16, il presente documento intende riferirsi al funzionamento del Sistema di misurazione e valutazione della performance nell'anno 2015, pur considerandone la sua evoluzione rispetto al ciclo delle performance 2013 e 2014, già precedentemente analizzate dallo scrivente Nucleo. Proprio a questo scopo, lo scrivente Nucleo ha ritenuto opportuno attendere la stesura e validazione della Relazione sulla Performance 2015, così da restituire all'Amministrazione una visione di insieme del sistema di misurazione e valutazione, cercando di offrire il suo massimo supporto metodologico, anche individuando future proposte di miglioramento per i futuri cicli di performance della Città Metropolitana.

2. CICLO DELLA PERFORMANCE 2015

Nella Città Metropolitana di Roma il ciclo della performance esso è disciplinato dagli articoli 5 bis e 5 ter del citato Regolamento. Il regolamento, adottato con deliberazione n.1122 del 23 dicembre 2003, è stato progressivamente aggiornato, fino al 22/04/2015.

Come espressamente indicato dal regolamento sopra richiamato, il ciclo di gestione della performance dell'Ente si sostanzia nelle seguenti fasi, coerentemente a quanto indicato altresì all'art. 4, comma 1 del Decreto Legislativo n.150 del 2009: a) definizione ed assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori; b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse; c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi; d) misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale; e) utilizzo dei sistemi premianti secondo criteri di valorizzazione del

merito; f) rendicontazione dei risultati agli organi ed ai vertici dell'Ente, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati ed agli utenti e destinatari dei servizi.

Nello specifico, per una valutazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni e, in particolare, per esprimere una valutazione tecnico-metodologica sullo sviluppo di detta funzione all'interno del ciclo della performance dell'Ente, è necessario far riferimento:

- al Bilancio di previsione annuale e pluriennale, al Documento Unico di Programmazione, al Piano Esecutivo di Gestione e al Piano Operativo di gestione, per ciò che riguarda l'attività tipicamente di programmazione (sub a e sub b);
- ai Report trimestrali sullo stato di attuazione degli obiettivi del PEG per ciò che riguarda la attività tipicamente di monitoraggio (sub c);
- al Report consuntivo, alle Schede di valutazione dei Direttori, alle schede di valutazione dei Dirigenti, e alle schede di valutazione del personale non Dirigente, (sub d);
- alla delibera della Giunta Provinciale n. 76/5 del 18/02/2009, al vigente CCDI per personale dirigente, al vigente CCDI del personale non dirigente e successivi accordi integrativi per l'utilizzo dei sistemi premianti secondo criteri di valorizzazione del merito (sub d ed sub e);
- al Rendiconto sulla gestione, alla relazione alla Giunta sullo stato di attuazione dei programmi e progetti, nonché del Referto conclusivo alla Corte dei Conti, previsto dall'art 198 bis del D.lgs. 267/2000, per ciò che riguarda l'attività più tipicamente rendicontativa sia essa rivolta agli organi di vertice dell'Ente, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati ed agli utenti e destinatari dei servizi (attività sub f).

Come già in precedenza (Relazione 2014 e 2015), si ritiene che tale modalità di conduzione e formalizzazione del ciclo della performance dovrebbe essere modificata per meglio garantire l'attuazione dei principi generali in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n.150 del 2009, in quanto considerato di diretta applicazione anche agli Enti locali, ai sensi dell'art. 16 del medesimo decreto.

Pertanto, pur rinviando ad altre parti del presente documento l'indicazione analitica degli spazi di miglioramento di talune fasi del Ciclo della Performance dell'Ente, vale da subito evidenziare che:

- *per quanto attiene alla fase di programmazione/definizione degli obiettivi*, il Nucleo conferma, come già fatto nella Relazione 2014 e 2015, la necessità di integrare i citati documenti (Bilancio pluriennale e annuale, Documento Unico di Programmazione, Piano esecutivo di gestione) al fine di:
 - migliorare la comprensibilità della rappresentazione delle performance. Nelle precedenti relazioni si è già ricordato come sarebbe auspicabile la introduzione – nei documenti di programmazione dell'Ente - di elementi che consentano di meglio cogliere la intelligibilità degli obiettivi strategici (triennali), degli obiettivi operativi (annuali), degli indicatori e dei target per monitorare le performance organizzative relativamente alle principali attività dell'ente. Detti elementi informativi dovrebbero riassumere quindi i contenuti essenziali del Piano della performance, così anche da consentire ai cittadini un reale controllo

sull'uso delle risorse rispetto agli obiettivi ed ai risultati, in applicazione dei principi di trasparenza come accessibilità totale e reale da parte di tutti gli interessati. In sede di programmazione sembra dunque mancare – o almeno non è agevolmente desumibile dagli attuali documenti di programmazione - il processo di definizione a cascata degli obiettivi e indicatori, a partire da quelli dell'Amministrazione, per passare a quelli delle singole unità organizzative, da cui derivare conseguentemente quelli di gruppo e quelli individuali. Dette modifiche dei documenti di programmazione permetterebbero inoltre un più chiaro riscontro in sede di rendicontazione dei risultati effettivamente raggiunti e degli eventuali scostamenti, aumentando la capacità informativa anche della Relazione sulla Performance;

- migliorare l'attendibilità della rappresentazione delle performance. Ciò, in particolare, per la parte più strettamente legata al principio di coerenza esterna, così come richiamato dalla Delibera ex CIVIT n.112/2010. Sarebbe per questo auspicabile che i documenti di programmazione fossero dunque integrati da informazioni inerenti i bisogni e le attese dei portatori di interesse;
- migliorare la comprensibilità delle informazioni, assecondando così anche una migliore valenza comunicativa nei confronti degli stakeholder esterni, così come anche indicato nel citato documento di Linee guida UPI.

Lo scrivente Nucleo sui punti sopra richiamati è più volte tornato in ogni sua relazione sullo stato di funzionamento del sistema e del ciclo di performance dell'Ente e su questo ritiene di dover ulteriormente insistere a beneficio delle future gestioni, anche alla luce di quanto indicato d.lgs. 33/2013, come recentemente modificato dal d.lgs. 97/2016.

- *per quanto attiene alla fase più di rendicontazione delle attività,* il Nucleo – nella Relazione 2014, aveva rilevato la necessità di aggiungere ai documenti previsti dal TUEL e sopra richiamati, anche una “Relazione sulla performance” che consentisse di cogliere in maniera evidente l'andamento del ciclo della performance, estrapolando dai documenti di rendicontazione esistenti, in forma sintetica e chiaramente comprensibile, gli elementi di interesse per il cittadino utente, quali i più significativi risultati sulla performance dell'Amministrazione, gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati, le azioni correttive intraprese nel corso dell'anno. A tal proposito, sono certamente da segnalare gli sforzi e i miglioramenti compiuti dall'Amministrazione. Infatti, nel triennio di attività dello scrivente Nucleo, anche a seguito di quanto indicato nella citata Relazione, l'Amministrazione ha provveduto a redigere, ai sensi dell'art. 5 ter, co. 2 del proprio Regolamento, la Relazione annuale sulla performance. Il documento di Relazione sulla performance ha quindi progressivamente trovato miglioramenti sostanziali nelle sue diverse edizioni. Allo stato dell'arte, come già lo scrivente Nucleo ha avuto modo di evidenziare in maniera più puntale nel documento di validazione della Relazione sulla Performance – anno 2015, si ritiene che detto documento possa essere ulteriormente migliorato dal punto di vista della sua conformità alle disposizioni contenute nella delibera della CIVIT (ora ANAC) n. 5/2012 concernente le “Linee guida ai sensi dell'art. 13, comma 6, lettera b) del D. Lgs. n. 150/2009 relative alla struttura e alla modalità di redazione della Relazione, di cui all'art. 10, comma 1, lettera b), dello stesso decreto.

2.1. Performance organizzativa

A questo riguardo, l'analisi del Nucleo è stata condotta sia attraverso incontri dedicati con gli uffici competenti, sia su base documentale, o comunque ricognitiva delle informazioni acquisite dagli uffici, facendo particolare riferimento:

1. al Bilancio di previsione annuale e pluriennale, al Documento Unico di Programmazione al Piano Esecutivo di Gestione e al Piano Operativo di gestione;
2. ai Report trimestrali sullo stato di attuazione degli obiettivi del PEG;
3. al Report consuntivo, alle Schede di valutazione dei Direttori, alle schede di valutazione dei Dirigenti,
4. alla Delibera della Giunta Provinciale n. 76/5 del 18/02/2009, al CCDI per personale dirigente dell'1 luglio 2010, al CCDI del personale non dirigente del 18 gennaio 2007 e successivi accordi integrativi;
5. al Rendiconto sulla gestione, nonché al Referto conclusivo alla Corte dei Conti, previsto dall'art 198 bis del D.lgs. 267/2000.

A partire da detta base documentale - e facendo riferimento a quanto previsto in particolare dall'art. 5 del D.lgs n. 150/2009 e dalle Delibere CIVIT n. 89/2009, n. 4/2012 e n. 23/2013 - il Nucleo è chiamato a:

1. per la *fase di definizione degli obiettivi*, esprimere una valutazione sui processi posti in essere dall'Amministrazione, verificando se sono idonei a garantirne la rispondenza con i requisiti metodologici definiti dall'art. 5 del D.Lgs. n.150/2009, tenendo in particolare conto di quanto previsto dalla Delibera CIVIT 89/2009;
2. per la *fase della misurazione*, esprimere una valutazione:
 - a. sull'adeguatezza dei monitoraggi intermedi posti in essere dall'Amministrazione e della qualità dei dati utilizzati, tenendo conto del loro grado di tempestività e affidabilità;
 - b. sull'adeguatezza della metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa (criticità legate all'implementazione del modello di misurazione utilizzato dall'Amministrazione; condivisione della metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa; grado di efficacia del sistema adottato, ecc.).

In merito al primo aspetto (definizione degli obiettivi e, quindi, adeguatezza della definizione degli obiettivi, degli indicatori e dei target) il Nucleo rileva quanto già segnalato nella sue precedenti Relazioni, ed in particolare osserva quanto segue:

- le linee generali di indirizzo e gli obiettivi strategici contenuti nei documenti di programmazione, non appaiono di facile connessione con le dimensioni di analisi del contesto interno ed esterno dell'Ente, depotenziando la possibilità di esprimere - da parte del presente Nucleo e da parte di soggetti interessati - una valutazione compiuta circa la rilevanza e della pertinenza degli obiettivi sia strategici sia operativi dell'Ente rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche e alle strategie dell'Amministrazione;
- manca un chiaro collegamento tra il livello della programmazione strategica, quello della programmazione operativa e quello di programmazione esecutiva contenuto nel Piano esecutivo di gestione (PEG);
- continua ad essere poco chiaro il grado di idoneità-strumentalità degli obiettivi operativi inseriti nel PEG nel determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi dell'Ente;
- persiste la diffusa equiparazione tra obiettivo e svolgimento delle attività;
- persiste la mancanza di riferimenti chiari al raggiungimento di obiettivi pregressi (e quindi la mancanza di un confronto con le tendenze della produttività dell'Amministrazione nel tempo);
- persiste la assenza di una commisurazione ai valori di riferimento derivanti da amministrazioni analoghe;
- sebbene la specificazione del legame tra gli obiettivi e i relativi indicatori e target sia chiara, e avvenga per mezzo di apposite tabelle, persiste un problema di poca chiarezza circa la rilevanza e la complessità dei target inseriti.

In questo quadro vale ovviamente rilevare il particolare contesto nel quale l'attività di programmazione e quindi definizione degli obiettivi si è svolta. Come già evidenziato dallo scrivente Nucleo nella sua precedente Relazione, l'Ente nel corso del 2015 ha risentito della mancata conclusione del processo di riordino delle Province previsto dalla legge 56/2014 (cd. Legge Delrio) e della continua erosione delle risorse finanziarie a disposizione nonché, della nomina dei consiglieri delegati avvenuta soltanto in data 29.04.2015. Ne è dunque conseguito un ostacolo ed un ritardo nella predisposizione dei documenti programmatici e previsionali, come anche precisato nella Relazione sulla Performance 2015- Parte di sintesi. Con riferimento all'anno 2015, il Bilancio di Previsione è stato approvato in data 30.09.2015 e il 27.10.2015 è stato deliberato il PEG dell'Ente (costituito da 217 obiettivi, di cui 61 denominati di valorizzazione e 156 gestionali, misurati complessivamente da 436 indicatori di performance), mentre il DUP (Documento Unico di Programmazione) è stato adottato come allegato al Bilancio di Previsione, per il solo 2015. Tuttavia, nell'ottica di una corretta prosecuzione dell'attività amministrativa e per consentire alla Amministrazione il monitoraggio e la valutazione delle attività svolte in attesa della predisposizione dei documenti programmatici e previsionali, l'Amministrazione - relativamente al primo semestre 2015 - ha proceduto a riversare nel programma S.I.PEG annualità 2015, tutti gli obiettivi gestionali (compresi quelli pluriennali) ed gli obiettivi di valorizzazione definiti pluriennali già individuati per l'anno 2014, evidenziando eventualmente l'approntamento di nuovi interventi nel rispetto delle finalità proprie dell'obiettivo e, laddove esistente, allegando la relativa documentazione.

Per ciò che concerne l'esercizio 2016, per quanto non attinente all'oggetto della presente Relazione, si osserva che l'Amministrazione ha avviato l'esercizio provvisorio e la autorizzazione ai Dipartimenti e Servizi per garantire servizi minimi indispensabili, con Delibera n.44 del 23 Dicembre 2015 del Consiglio Metropolitan. E' seguita quindi la Approvazione della gestione provvisoria con Delibera n.53 del 29 Luglio 2016 del Consiglio Metropolitan, la Approvazione di bilancio con delibera n. 60 del 16 dicembre 2016 del Consiglio Metropolitan; la Approvazione PEG con delibera del Consiglio Metropolitan in data 29 dicembre 2016.

In merito al secondo aspetto (misurazione della performance) il Nucleo rileva quanto segue:

1. con riferimento alla frequenza ed esaustività dei monitoraggi e alla qualità dei dati in termini di tempestività e affidabilità:
 - a) la frequenza del monitoraggio è su base trimestrale e considerabile quindi accettabile. La raccolta dei dati avviene tramite inserimento manuale da parte dei dirigenti nel Sistema di controllo di gestione. Ai sensi dell'art. 30 del Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, il Servizio Pianificazione e Controllo raccoglie, riclassifica e riporta le informazioni alla conoscenza dei singoli Dirigenti in forma di Report trimestrale di monitoraggio e di Report consultivo annuale. Sulla base delle risultanze dei report trimestrali di monitoraggio e, quindi, sulla base degli eventuali scostamenti con i dati previsionali, i Dirigenti possono proporre una revisione degli obiettivi. Detta attività, tuttavia, non è stata esercitata nel corso del 2015. Inoltre, anche per l'anno in esame, come per il ciclo della performance 2013 e 2014, le risultanze dell'attività di monitoraggio (in itinere ed ex post) della performance organizzativa non sono tipicamente utilizzate per intraprendere percorsi di miglioramento organizzativo e per l'avvio di attività di formazione del personale coinvolto. Sarebbe bene, invece, che l'attività di monitoraggio fosse anche in tal senso utilizzata;
 - b) la qualità dei dati risente dei limiti sopra richiamati circa la rilevanza e l'adeguatezza degli obiettivi, la qualità degli indicatori e la rilevanza dei target. Sempre con riferimento alla qualità dei dati utilizzati per il monitoraggio le precedenti Relazioni del Nucleo rilevavano la possibilità di un miglioramento del sistema, evidenziando una debolezza del sistema nell'inserimento manuale dei dati da parte del singolo Direttore o Dirigente. Nella Relazione 2014 si proponeva, quindi, di procedere quanto meno, in attesa di un intervento più organico, a supportare il sistema di monitoraggio con l'acquisizione attraverso il medesimo sistema di tutta la documentazione a sostegno delle informazioni inserite dai Dirigenti. A questo proposito, vale rilevare che nel 2014 è stato introdotto, attraverso una modifica del software, un campo dedicato che permette di allegare per ciascun obiettivo tutta la documentazione a sostegno delle attività espletate ai fini del raggiungimento dell'obiettivo. E' stato questo un miglioramento di una certa rilevanza che ha permesso di migliorare la qualità dell'istruttoria degli uffici competenti anche ai fini del sistema di misurazione e valutazione della performance

individuale, contribuendo a migliorare la qualità ed il grado di informazioni a supporto del sistema medesimo.

2. con riferimento all'adeguatezza della metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa, non si riscontrano miglioramenti rispetto alle criticità già evidenziate nella Relazione 2014, e così sintetizzate:
 - a) il processo attualmente seguito dall'Ente, data anche la prevalenza nel ciclo programmatico di documenti aventi una natura economico-finanziaria, fa emergere il rischio di una potenziale autoreferenzialità. Il processo di definizione degli obiettivi operativi segue infatti una logica sostanzialmente di tipo "bottom-up", in quanto risulta che gli uffici interessati propongano gli obiettivi annuali sulla base dei documenti di programmazione approvati. In linea generale, quindi, si può affermare che gli obiettivi sono sempre condivisi dal valutato, ma sono potenzialmente esposti a un rischio di autoreferenzialità. A ciò fanno eccezione gli obiettivi trasversali che, data la rilevanza strategica che essi assumono per le politiche dell'Ente, vengono assegnati in maniera comune a tutti i Direttori da parte del Direttore Generale, sebbene attraverso processo negoziale;
 - b) gli elementi complessivamente rilevati circa il processo di definizione degli obiettivi operativi e la qualità dei dati di monitoraggio condizionano evidentemente il grado di efficacia degli strumenti di rappresentazione della performance e, quindi, il livello di utilizzazione degli stessi a supporto dei processi decisionali dell'Ente e, in ultima istanza, a supporto del miglioramento nel tempo del sistema di individuazione e comunicazione dei propri obiettivi.

2.2. Performance individuale

In tale sezione ci si sofferma sullo sviluppo della funzione di misurazione e valutazione della performance individuale all'interno del ciclo della performance.

In particolare devono essere valutati i seguenti aspetti:

- definizione degli obiettivi, degli indicatori e dei target,
- modalità di misurazione della performance individuale;
- adeguatezza della metodologia per la misurazione e valutazione della performance individuale.

In merito al primo aspetto - e, quindi, al collegamento tra gli obiettivi individuali e quelli organizzativi, alle modalità con cui è avvenuta l'assegnazione degli obiettivi individuali, al grado di utilizzo delle schede di valutazione - il Nucleo rileva quanto segue:

1. come anticipato, anche per una valutazione degli obiettivi, degli indicatori e dei target individuali il riferimento principale è il Piano Esecutivo di Gestione. In tale documento, infatti, si trovano gli obiettivi operativi che, con valenza annuale, vengono assegnati, oltre che al Direttore Generale, anche a tutto il personale

dirigente con corrispondente assegnazione di risorse. Nello specifico vale osservare che detti obiettivi sono coincidenti con gli obiettivi organizzativi più sopra già richiamati. Come già rilevato sin dalla prima Relazione dello scrivente Nucleo, tale scelta non appare coerente in particolare con l'art. 9 del Decreto Legislativo n. 150 del 2009, in cui appare la indicazione di un distinguo tra le due categorie dei obiettivi che, appunto in quanto separati, devono poi essere adeguatamente collegati. La coincidenza di obiettivi organizzativi e individuali potrebbe vanificare o distorcere la finalità della valutazione della performance sia organizzativa, sia individuale. Pertanto si suggerisce per il futuro di operare un distinguo tra le due categorie di obiettivi. Alla base di questo suggerimento, valgono le considerazioni già in precedenza espresse dallo scrivente Nucleo osservando che:

- i. un obiettivo individuale “utilizzato” come obiettivo organizzativo, tanto più se definito come già detto in una logica sostanzialmente bottom-up, rischia di essere definito in quadro di “fattibilità” individuale e non di “rilevanza” strategica e organizzativa, perdendo quindi ogni forma di utilità ai fini della definizione e valutazione delle performance dell’Ente;
 - ii. un obiettivo organizzativo “utilizzato” come obiettivo individuale oltre che avere effetti potenziali di de-responsabilizzazione dei singoli rispetto ai compiti loro attribuiti, potrebbe:
 - nel quadro del sistema di direzione e sviluppo delle risorse umane, ostacolare la possibilità di utilizzare a pieno il sotto-sistema di valutazione individuale in quanto teso ad alimentare sia il (sotto) sistema di retribuzione, sia il (sotto) sistema di sviluppo del personale;
 - nel quadro specifico del sotto-sistema di sviluppo del personale, inibire il raggiungimento di alcune finalità tipiche della valutazione individuale (come, ad esempio, la verifica del livello di competenze possedute dal dipendente, la puntuale comunicazione (feedback) sulla prestazione svolta, la definizione di eventuali fabbisogni di sviluppo professionale, etc.).
2. Alla luce di quanto appena osservato, per quanto concerne le modalità di assegnazione e definizione degli obiettivi, valgono ovviamente le considerazioni prima riportate con riferimento agli obiettivi di performance organizzativa.
 3. In aggiunta, si rileva che il Sistema di valutazione per obiettivi è attualmente limitato, oltre che al Direttore generale, alla componente dei Direttori e dei Dirigenti, in combinazione con una valutazione delle competenze organizzative. La valutazione della prestazione individuale sulla base di obiettivi di gruppo o individuali non è invece applicata né al personale con incarico di Posizioni Organizzative, né più in generale al personale dell’Ente.

In merito al secondo aspetto – e quindi alla modalità di svolgimento del monitoraggio nel corso dell’anno e della raccolta dei dati ai fini della misurazione, alle modalità della comunicazione della valutazione finale al valutato e all’effettiva capacità dei valutatori di differenziare i giudizi - il Nucleo rileva quanto segue:

1. nel corso del 2015, a quanto emerge dai colloqui con gli uffici competenti, non sono state svolte attività di monitoraggio o colloquio intermedio. Più in generale, il sistema di misurazione e valutazione della performance dell'Ente non prevede momenti formali di colloquio aventi ad oggetto gli esiti delle valutazioni e, quindi, finalizzate a comprendere e verificare assieme al soggetto valutato le determinanti della prestazione svolta. Ciò, come già evidenziato in più passato dallo scrivente Nucleo, depotenzia il valore dell'azione di misurazione e valutazione della performance individuale ai fini della crescita delle competenze individuali.
2. con riferimento al grado di differenziazione dei giudizi di valutazione, per quanto concerne il personale Dirigente¹, come già indicato anche nella Relazione sulla Performance – anno 2015, la distribuzione dei punteggi delle valutazioni è così riassunta²:
 - a. nel caso dei dirigenti di Servizio il punteggio complessivo attribuito (il massimo consentito era 100), varia da un minimo di 83 punti ad un massimo di 92, per una media aritmetica di 89,35, e per un valore della moda pari a 89. Nel 2013 – primo anno di osservazione dello scrivente Nucleo – a parità di punteggio complessivo attribuito (il massimo era sempre 100), il dato variava tra un minimo di 86 punti ad un massimo di 92, per una media aritmetica di 90,06. Dal confronto emerge, un maggior grado di differenziazione nel processo valutativo svolto nel corso del 2015. Si osserva pertanto che da questo punto di vista (differenziazione dei giudizi) l'Amministrazione ha fatto passi in avanti nell'esercizio valutativo della performance individuale 2015 e si auspica che questa tendenza venga a confermarsi in maniera più consistente per gli anni a venire.
 - b. nel caso dei Direttori (ad eccezioni dei direttori apicali valutati direttamente dagli organi istituzionali) le valutazioni – con un punteggio complessivo attribuito sempre pari a 100, hanno ottenuto un punteggio che oscilla nel 2015 tra un minimo di 86 ed un massimo di 90, con un valore medio di 88,5. Nel 2013 – primo anno di osservazione dello scrivente Nucleo – a parità di punteggio complessivo attribuibile – le valutazioni hanno ottenuto un punteggio che ha oscillato tra un minimo di 87 ed un massimo di 93, con un valore medio di 90. In questo caso, quindi, il grado di differenziazione non appare maggiore al termine del triennio, seppur giungendo ad un valore medio inferiore.

¹ Il dato è rilevato solo con riferimento al personale dirigente. Il dato relativo alla differenziazione delle valutazioni del personale non dirigente non è attualmente rilevato dal sistema informativo aziendale.

² Nello specifico, la griglia attraverso la quale sono valutati gli "obiettivi strategici" ed i "restanti obiettivi" è rimasta costante nel tempo ed è la seguente: (A) per gli obiettivi strategici, al giudizio "ottimo" ha corrisposto un punteggio tra il 32 e 35, al giudizio "buono" un punteggio dal 27 al 31, il punteggio dal 23 al 26 è stato considerato coerente con un impegno sufficiente, mentre il punteggio 22 ha rappresentato l'insufficienza; (B) per gli altri obiettivi, al giudizio "ottimo" ha corrisposto un punteggio tra il 23 ed il 25. Al giudizio "buono" un punteggio dal 19 al 22, alla "sufficienza" un punteggio dal 16 al 18, mentre il punteggio 15 ha rappresentato l'"insufficienza".

Al di là del grado di differenziazione dei punteggi e/o dei loro valori medi, il Nucleo ha in questi anni voluto supportare la Amministrazione nel giungere a livelli più articolati di istruttoria a supporto del sistema di misurazione e valutazione della performance individuale, così come emerge dagli atti e dai verbali a disposizione dell'Amministrazione. Detta attività di istruttoria supplementare svolta nell'anno 2015 (così come anche nell'anno 2014) ha dunque permesso di meglio sostanziare l'esercizio valutativo, migliorandone gli elementi informativi a supporto. In questo ambito, come già indicato dallo scrivente Nucleo, esistono ulteriori margini di miglioramento ai quali l'Amministrazione dovrà dedicarsi, sviluppando sistemi di misurazione che sempre meglio possano garantire comprensibilità, la rilevanza, la completezza, delle informazioni inerenti l'attività di misurazione a supporto della valutazione della prestazione individuale di natura dirigenziale.

In merito al terzo aspetto (adeguatezza della metodologia per la misurazione e valutazione della performance individuale) si rileva quanto segue:

1. Con riferimento alla organizzazione (attori e processi) del sistema di misurazione e valutazione della performance individuale, lo scrivente Nucleo aveva indicato già dalla sua prima relazione la esigenza di una migliore precisazione del ruolo del Nucleo di controllo strategico nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della performance individuale, anche in linea con i principi generali in materia e compatibilmente con le peculiarità istituzionali degli enti locali e le relative norme di settore. Si rileva che detta precisazione è dunque giunta da parte dell'Amministrazione - in attesa della revisione complessiva del Regolamento sull'organizzazione degli Uffici e Servizi - con nota interpretativa della Direzione generale del 12-06-2015, precisando come il ruolo del Nucleo di Controllo Strategico si sostanzia nella validazione del processo di misurazione e non nel svolgimento dell'attività valutativa, in quanto attività di interpretazione e qualificazione del contributo individuale, sia esso risultato e/o modalità di raggiungimento del risultato.
2. Con riferimento agli altri attori del processo di valutazione, nonché agli ambiti di misurazione, la misurazione e la valutazione della performance individuale:
 - i. del Direttore generale e del Capo di Gabinetto è svolta dal Sindaco. A tal fine potrebbe essere utile una più chiara identificazione ex ante di ambiti e criteri di valutazione. Per questo, pur nella consapevolezza della complessità di valutare la prestazione nel caso di ruoli organizzativi così complessi, si ritiene importante adeguare detta valutazione ai principi di misurazione e valutazione della prestazione individuale così come indicato dal Decreto n. 150 del 2009;
 - ii. dei Direttori dei dipartimenti, degli uffici extradipartimentali e degli uffici centrali è effettuata dal Direttore Generale ed è espressa in punti da 1 a 100: 30 punti secondo il grado di realizzazione degli "obiettivi strategici", sulla base dell'istruttoria curata dal Servizio pianificazione e controllo; 25 punti per gli "obiettivi trasversali"; 15 punti in relazione alla presenza in servizio; 30 punti per le competenze organizzative. E' validata o, eventualmente rivista dal Nucleo di Controllo Strategico;

- iii. dei Dirigenti non apicali è effettuata dal Direttore Generale, sentito il Direttore di dipartimento o di ufficio extradipartimentale o di ufficio centrale ed è espressa in punti da 1 a 100: 35 punti secondo il grado di realizzazione degli “obiettivi strategici”, sulla base dell’istruttoria curata dal Servizio pianificazione e controllo; 25 punti per gli altri obiettivi definiti da PEG; 15 punti in relazione alla presenza in servizio; 25 punti per le competenze organizzative. E’ validata o, eventualmente rivista dal Nucleo di controllo strategico;
 - iv. dei dipendenti incaricati delle posizioni organizzative istituite nell’ambito di ciascun Servizio è svolta dal relativo dirigente ai sensi dell’art. 9 del regolamento n.13/3 del 24/1/2006 e dell’art. 35 del regolamento n.1122 del 23 dicembre 2013 dal relativo. I risultati delle attività svolte dai dipendenti incaricati delle posizioni organizzative dipartimentali sono valutati dal relativo Direttore. I criteri di valutazione adottati tengono conto di cinque parametri: presenza in servizio; risultati legati al rendimento quantitativo e qualitativo; risultati legati all’accertamento delle capacità organizzative; risultati legati all’accertamento delle competenze; risultati legati all’accertamento delle disponibilità alla crescita professionale;
 - v. per i dipendenti senza incarico, è effettuata dal Dirigente del relativo Servizio ed è validata o corretta dal Direttore del Dipartimento o dell’Ufficio. Per il personale assegnato alle Direzioni dipartimentali e agli Uffici di Direzione, la valutazione è effettuata dal Direttore del relativo Dipartimento o Ufficio equiparato. Ai fini della valutazione vengono presi in esame, ai sensi di quanto previsto Contratto Collettivo Decentrato Integrativo per il personale non dirigente quadriennio 2006-2009 Biennio economico 2006 e 2007, modificato e integrato con CCDI del 7 maggio 2007, la presenza in servizio, l’apporto individuale, la prestazione resa, la flessibilità organizzativa.
3. Con riferimento alla metodologia di misurazione e valutazione della performance individuale, lo scrivente Nucleo ha già avuto modo di raccomandare una sostanziale ridefinizione della metodologia di misurazione e valutazione della performance individuale. In particolare si segnala:
- i. per il personale dirigente, di inserire tra gli ambiti di misurazione e valutazione: a) il raggiungimento di obiettivi individuali non coincidenti con gli obiettivi organizzativi, ovvero con gli indicatori di performance relativi all’ambito organizzativo di diretta responsabilità; b) una parte di valutazione vincolata alla performance organizzativa dell’Ente, così da scongiurare ipotesi estreme di una performance dell’Ente negativa e di una valutazione dirigenziale particolarmente positiva; c) una parte di valutazione specificatamente vincolata alla capacità di differenziare e qualificare i giudizi sul personale del quale sono valutatori. A questo riguardo, vale sottolineare che questa dimensione è in realtà inserita nelle schede di valutazione del personale dirigente tra i fattori inclusi nella valutazione delle competenze, ma potrebbe essergli attribuito un peso maggiore;

- ii. per i dipendenti incaricati delle posizioni organizzative di adeguare la metodologia di misurazione e valutazione ad una sistema misto competenze/comportamenti e obiettivi, cercando per questi ultimi di individuare obiettivi individuali;
- iii. di estendere a tutti i dipendenti un sistema misto di valutazione competenze/comportamenti e obiettivi, cercando di potenziare e, quindi, di utilizzare a tal fine l'attuale sistema di individuazione degli obiettivi di gruppo contenuta nei piani di lavoro;

Confermando quanto già in passato osservato, il Nucleo evidenzia l'importanza di migliorare la metodologia per la misurazione e valutazione della performance individuale per ciò che riguarda in particolare l'ambito delle competenze/comportamenti, essendo già oggi questa una area di valutazione sostanzialmente trasversale a tutto il sistema di valutazione del personale così come sopra complessivamente inteso. In particolare si raccomanda:

- iv. una attenta e più chiara articolazione delle competenze richieste rispetto alle differenti tipologie-classi di ruoli organizzativi, ivi inclusi quindi quelli ricoperti dal personale non dirigenziale. Ciò, evidentemente, al fine di garantire la significatività della competenza-comportamento oggetto di valutazione;
- v. una più chiara definizione dei comportamenti osservabili ai fini della valutazione delle competenze, andando a meglio specificare gli oggetti di valutazione articolati in termini di indicatori e di parametri, ossia di criteri di misura e di standard per valutare se un'attesa di comportamento (qui intesa come competenza agita) è stata più o meno soddisfatta. In questo modo si renderebbero più chiari, rispetto a quanto accade oggi, gli elementi a supporto anche di questo ambito di valutazione. Ciò dovrebbe anche aiutare ad evitare tipiche "tendenze mediane" dei valutatori. La tendenza, cioè, ad evitare valori massimi e minimi dato il timore del valutatore di incorrere in errore;
- vi. formalizzare nel processo di valutazione alcune fasi intermedie di osservazione e feedback, ciò non solo al fine di rendere più affidabile l'azione di misurazione e valutazione, ma anche per meglio utilizzare detta azione sia ai fini della eventuali correzione di comportamenti assunti e, quindi, di percorsi di azione intrapresi, sia ai fini del migliore sviluppo delle competenze dei soggetti valutati.

4. Con riferimento al collegamento con la premialità, come già rilevato in passato, si ritiene necessaria una diversa articolazione delle fasce di merito connesse al sistema di misurazione e valutazione della performance individuale.

2.2. Processo (fasi, tempo e soggetti coinvolti)

In questa sezione della Relazione ci si sofferma sul processo di funzionamento del Sistema di valutazione e, in particolare, sulle fasi e i tempi in cui si articola il ciclo della performance.

Come già osservato nelle precedenti relazioni dello scrivente Nucleo, l'attuale regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi che disciplina il ciclo della performance non contempla una chiara delimitazione dei tempi in cui lo stesso ciclo deve svilupparsi.

Il Nucleo aveva già indicato nelle precedenti Relazioni l'auspicio di addivenire a una più precisa collocazione temporale dei diversi adempimenti, suggerendo il seguente crono programma che si ritiene ancora utile suggerire:

1. Entro il 31 luglio: adozione del Documento Unico di Programmazione dell'anno T+1;
2. Approvazione Bilancio;
3. Incontri con Organi politici e di gestione per la verifica della coerenza delle proposte degli obiettivi strategici con la programmazione del DUP
4. Approvazione del PEG;
5. Avvio monitoraggio (report) a cadenza trimestrale sullo stato di attuazione degli obiettivi;
6. Entro 30 giorni dall'approvazione del PEG: avvio monitoraggio sull'avvio del ciclo della performance;
7. Entro marzo: valutazione del personale dirigente;
8. Entro il 30 aprile approvazione del Rendiconto di gestione dell'anno T-1;
9. A seguire relazione del Direttore Generale al Presidente sulla valutazione del personale dirigente anno T-1;
10. A seguire relazione del Nucleo sul funzionamento del sistema di valutazione dell'anno T-1;
11. Adozione da parte dell'Ente della relazione sulla performance (non necessariamente entro il 30.06 così come previsto dall'art.10 del D.Lgs. 150/09 poiché la norma in questione non è di diretta applicazione per gli EE.LL. secondo il successivo art. 16);
12. Validazione da parte del Nucleo della relazione sulla performance e successiva distribuzione dei premi.
13. Entro il 30 settembre delibera di approvazione sulla ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi;

Nel corso del 2015 il processo risulta svolto nelle seguenti macro fasi:

- Approvazione bilancio con delibera n.23 del 30 settembre 2015 del Consiglio Metropolitanano;
- Approvazione PEG con delibera n.27 del 27 ottobre 2015 del Consiglio Metropolitanano;
- Approvazione Stato attuazione dei programmi e salvaguardia degli equilibri di bilancio al 30.09.2015 con delibera del Sindaco Metropolitanano n. 23 del 30.09.2015
- Approvazione Rendiconto di Gestione con delibera n.29 del 23 maggio 2016 del Consiglio Metropolitanano
- Referto corte dei conti trasmessa alla Corte dei Conti in data 30 maggio 2016.

2.3. Infrastruttura a supporto

La Amministrazione dispone di un'infrastruttura informatica a supporto di tutto il ciclo economico-finanziario, così come sopra richiamato, ponendo altresì in evidenza l'eventuale realizzazione dell'obiettivo fissato nel PEG.

In particolare il sistema SIPEG (Sistema informativo per l'esecuzione del Piano Esecutivo di Gestione) consente l'inserimento in una banca dati di tutte le informazioni necessarie alla creazione del PEG, con l'inserimento delle notizie relative a: obiettivi, attività, indicatori, personale e patrimonio. In particolare, nella sezione relativa agli obiettivi è possibile individuare due diverse tipologie: di valorizzazione, gestionale. La prima tipologia "di valorizzazione" consente di attribuire all'obiettivo un valore strategico più alto rispetto all'obiettivo "gestionale". Al tempo stesso, nella sezione concernente l'attività, il relativo peso potrà essere attribuito sia in modo automatico, sia con una specificità attribuibile dall'operatore.

Il sistema SIPEG prevede, inoltre, la visualizzazione di tutti gli obiettivi contenuti nel PEG da dover monitorare, con la possibilità di inserire una descrizione dello stato di avanzamento complessivo dell'obiettivo. Nella sezione relativa al Bilancio, è invece obbligatorio indicare per ogni obiettivo le risorse di bilancio.

Il Sistema non è integrato con il sistema di misurazione e valutazione della prestazione individuale. Manca quindi, a livello infrastrutturale, il collegamento informatico tra i risultati di performance organizzativa così raccolti ed il loro utilizzo in termini di composizione delle schede di valutazione individuale. L'Ufficio di competenza riporta quindi manualmente il risultato del grado di realizzazione dell'obiettivo definito nel PEG nelle schede di valutazione individuali. E' questo un punto di criticità già rilevata nella precedenti relazioni dello scrivente Nucleo che espone, evidentemente, a potenziali rischi di erronea compilazione.

2.4. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

La tendenziale sovrapposizione tra ciclo della performance e ciclo economico-finanziario dell'Ente rende difficile avere una chiara percezione di come la misurazione della performance incida sul progressivo miglioramento della gestione strategica ed operativa dell'Ente.

Nel complesso, infatti, il Sistema appare potenzialmente poco efficace nell'orientare i comportamenti del vertice politico-amministrativo e della dirigenza, nonché le decisioni di carattere strategico e/o operativo. E' questo un elemento che per il futuro dovrà essere attentamente valutato, soprattutto nell'auspicio di un contesto istituzionale di maggior stabilità, tale da permettere all'Amministrazione il pieno svolgimento della sua attività di programmazione non solo di breve, ma anche di medio periodo.

2.5. Trasparenza e integrità

Il Nucleo di valutazione ha proceduto all'analisi della Sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale dell'Ente con cadenza periodica. A tale scopo, sono stati condotti colloqui con il Responsabile della trasparenza, con alcuni responsabili di struttura ed è stata anche condotta una verifica incrociata dei dati.

Nell'ambito di tale analisi il Nucleo ha attestato e fornito alcune indicazioni in un'ottica di completamento degli obblighi di pubblicazione dei dati.

L'Ente ha adempiuto alla nomina del Responsabile per la trasparenza ed al Responsabile per la prevenzione della corruzione, individuati nella persona del Segretario Generale.

In termini prospettici, sarà importante migliorare il grado di integrazione tra documenti di programmazione, documenti di trasparenza e piano triennale di prevenzione della corruzione. Se la

connessione fra gli obiettivi di performance e le misure di trasparenza ha trovato conferma nel d.lgs. 33/2013, di fatto evidenziando come i maggiori livelli di trasparenza costituiscono un obiettivo strategico di ogni amministrazione (art. 10), nel Piano Nazionale Anticorruzione 2016, l'Autorità Nazionale Anticorruzione evidenzia l'importanza che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Dunque la maggiore integrazione tra sistema di misurazione della performance, sistema della trasparenza e sistemi di prevenzione della corruzione è un obiettivo che l'Amministrazione dovrà necessariamente perseguire nel prossimo futuro. D'altra parte, è questo un indirizzo assunto dalla stessa Amministrazione nello stesso schema di Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione attualmente in consultazione.

Anche la presente relazione del Nucleo di Valutazione, comprensiva degli allegati, viene resa disponibile in tale sezione del sito istituzionale.

2.6. Definizione e gestione degli standard di qualità

Come indicato anche nella Relazione sulla performance – anno 2015, l'Amministrazione ha posto in essere alcune azioni specifiche per il miglioramento della gestione della qualità dei servizi. Nel corso del 2015 le indagini di qualità si sono limitate ad alcuni – certamente pochi - servizi specifici a diretto impatto sulla utenza (corsi di formazione, esami di idoneità, offerte occupazionali).

La valutazione complessiva della gestione degli standard di qualità e in particolare di alcuni strumenti specifici di monitoraggio della qualità erogata e percepita attinente ai servizi dell'Amministrazione è tuttavia al momento poco significativa. Sarà necessario, in prospettiva, contestualizzare dette valutazioni in funzione degli esiti del processo di trasformazione che sta subendo l'Ente, che vede una progressiva perdita della funzione di erogazione diretta dei servizi, a favore della natura di ente di secondo livello e di un ruolo maggiormente improntato ad una funzione di coordinamento.

2.7. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

Come anticipato, ai fini della stesura della presente Relazione, l'attività di monitoraggio del Nucleo si è svolta a partire dall'esame puntuale di tutta la documentazione rilevante così come richiamata nella introduzione della presente Relazione.

Punto di riferimento costante dell'attività svolta è stato il quadro normativo .

Si sono, inoltre, tenute riunioni con i responsabili degli uffici che si occupano di programmazione e monitoraggio dell'attività dell'Ente.

I membri del Nucleo di Controllo Strategico

Alessandro Hinna

Fulvia Ammirati

Vincenzo Stalteri