

***Nucleo di Valutazione
della Provincia Regionale di Messina***

ANNO 2012

Validazione Relazione sulla Performance

Art. 14, comma 4, lett. c del d.lgs 150/2009
Art. 68, comma 1, lett. c del Regolamento della Provincia Regionale di Messina approvato con Del. di Giunta
Provinciale n° 415/2010

Premesso:

che il processo di validazione e la stesura del documento devono essere ispirati ai principi di: conformità della Relazione ai contenuti del Piano della Performance 2012/2014, di trasparenza, attendibilità, comprensibilità e gradualità del processo di adeguamento regolamentare e di sistema alla normativa introdotta dal d. lgs.150/09;

che la validazione della Relazione costituisce uno degli elementi fondamentali per la verifica del corretto funzionamento del ciclo della performance;

che a differenza dalla valutazione delle performance individuali, dove è necessario tenere conto di tutti gli aspetti, in gran parte formali, che sono richiamati dai Sistemi di valutazione vigenti, la valutazione della performance organizzativa, illustrata nella Relazione consegnata dagli Uffici, debba considerare in primo luogo gli aspetti strategici di breve e lungo termine richiesti nel Piano delle performance 2012/2014, il loro andamento, le criticità e la loro possibile futura evoluzione.

Constatato che la validazione è l'atto che attribuisce efficacia alla Relazione ed il punto di passaggio, formale e sostanziale, dal processo di misurazione e valutazione e dalla rendicontazione dei risultati raggiunti, all'accesso ai sistemi premianti.

Che il Nucleo ha preso in esame gli obblighi della trasparenza ed il funzionamento del Sistema di misurazione, validando l'assolvimento degli obblighi della trasparenza.

Preso atto

Che la stasi operativa sui rinnovi contrattuali ed il sostanziale blocco degli emolumenti e del fondo di produttività dei dipendenti pubblici ha inciso sulla concreta applicabilità del D.Lgs. 150/2009 e sull'introduzione di un nuovo Sistema premiante correlato pienamente al Piano della Performance e che pertanto rimane, per l'anno 2012, il Sistema vigente che consente di premiare esclusivamente la performance individuale e non anche la performance organizzativa.

Il Nucleo di Valutazione

Vista la Relazione sulla Performance 2012

Ritiene di dover esprimere le seguenti valutazioni, riprendendo quanto in premessa sinteticamente delineato:

- 1) Rapporto tra valutazione delle performance individuali (p.i.) e performance organizzativa (p.o.)

Appare opportuno riprendere quanto già sottolineato nella validazione della Performance organizzativa del 2011 e ciò che in ordine a questo aspetto va, preliminarmente, considerato che tra le due tipologie di performance esiste una diversità oggettiva ed una soggettiva, e diversi criteri e modalità di misurazione.

Sotto il profilo di ambiti e contenuti (oggettivo) nel mentre la p.i. prende in esame obiettivi e conseguenti risultati parcellizzati e riferibili ad un soggetto o ad una categoria contrattualmente omogenea di soggetti, la p.o. ha come riferimento i complessivi obiettivi strategici ed il risultato conseguito ed il suo grado di effettività sostanziale e non formale.

Sotto il profilo soggettivo la p.i. attiene con evidenza ai singoli dirigenti, funzionari e dipendenti dell'Ente; nel mentre la p.o. esamina e valuta l'azione della pluralità di soggetti, ed il loro sistema di interazione e relazione, ricomprendendo in questa analisi non solo la sfera tecnica, ma anche il ruolo e l'incidenza della sfera politica e degli organi di governo dell'Ente.

Diversi sono, infine, tra le due categorie di performance i criteri e modalità di misurazione, così come sinteticamente delineato in premessa.

In altri termini, e con una qualche semplificazione, la valutazione della performance individuale risente del duplice profilo di origine e finalità, e cioè, da una parte l'esigenza di assicurare ai dipendenti una razionale ripartizione del salario accessorio di risultato e produttività, apprestando a tale scopo strumenti e criteri discendenti da un contemperamento negoziale tra interesse alla migliore funzionalità (interesse dell'Ente), e l'ottenimento di salario accessorio (interesse del dipendente). Interessi che non sono in contrasto tra di loro, ovviamente, ove mantengano il necessario grado di equilibrio, e ove uno non prevalga, oltre la razionalità e l'utilità, rispetto all'altro.

La valutazione della performance organizzativa, per il fatto di prescindere dai riferimenti individuali, ha un carattere di omogeneità quanto ad interesse in campo e cioè quello riferibile al buon andamento dell'azione dell'Ente ed il grado effettivo di perseguimento di risultati rispetto agli obiettivi strategici dell'Amministrazione.

2) Individuazione linee strategiche dell'Amministrazione

Il piano della performance del 2012 ed il conseguente complesso degli atti e degli indirizzi dell'Amministrazione si sviluppa in continuità con il Piano 2011 che già metteva in evidenza gli obiettivi strategici ed i risultati che l'Amministrazione intendeva perseguire.

In sintesi l'Amministrazione ha confermato gli indirizzi strategici del 2011 innovandone alcuni:

- a) pervenire ad un nuovo assetto della struttura, delle sue modalità di azione e dei sistemi di relazione tra dipendenti ed uffici, ormai storicamente inadeguato rispetto al mutato sistema normativo e funzionale;
- b) intervenire per ottimizzare l'accessibilità agli atti da parte dei cittadini e degli amministratori attraverso un maggiore utilizzo dei mezzi informatici;
- c) attuare un consistente ed urgente processo di adeguamento del sistema di azione finanziario e contabile per pervenire ad una riqualificazione del sistema delle entrate e della spesa per il rispetto del patto di stabilità e mantenere livelli adeguati dei servizi istituzionali e di occupazione del personale, nonostante la drastica riduzione dei trasferimenti regionali e statali.

Delimitato il campo di analisi, può tentarsi ora una breve disamina dei punti sopra elencati.

A) Nuovo assetto della struttura

In tale ambito le criticità già registrate dal Nucleo nel documento di validazione della performance del 2011 continuano a manifestarsi ancora oggi. La continua sequela di atti di organizzazione e di regolazione delle funzioni ha determinato un terreno di confusione ed incertezza che pregiudica l'azione dell'Ente ed è fonte di incertezze in ordine alle competenze e conseguenti responsabilità. Il Nucleo si augura che i provvedimenti di organizzazione in itinere contribuiscano a determinare una situazione, sotto questo profilo stabile e chiara, idonea a superare le criticità espresse sulla riorganizzazione definita dalla G.P. con deliberazione n° 160/12. In particolare si riporta quanto già espresso in quella sede sul nuovo modello organizzatorio approvato dalla Giunta Provinciale con deliberazione n.160/12.

Il nuovo modello organizzatorio doveva consentire una maggiore funzionalità e perseguire l'obiettivo di una riqualificazione professionale che supportasse la dirigenza. Rispetto ad un'idea che mantenesse un forte ruolo alla dirigenza ma, nel contempo, creasse una struttura dei quadri con

elevata autonomia provvedimentale e di spesa, si è pervenuti ad un sistema organizzatorio che pregiudica fortemente questi obiettivi. Si registra una proliferazione indiscriminata delle UOC e delle stesse UO alcune delle quali non posseggono altro personale o quasi se non il responsabile della UO stessa.

Ciò ha determinato e determina l'effetto contrario all'obiettivo dichiarato e fortemente voluto dall'Amministrazione creando frantumazione, parcellizzazione funzionale, mancanza sinergica.

In questo contesto anche la complessa vicenda delle posizioni organizzative ha giocato e gioca un ruolo negativo sia per il fatto che è irrisolta, sia per il motivo che l'utilizzo dello strumento delle posizioni organizzative doveva e deve essere una leva strategica da utilizzare nel preciso rispetto delle funzioni dell'istituto, e cioè per quelle articolazioni organizzative davvero complesse quanto a funzioni e che godano di una reale autonomia di azione sia procedimentale che provvedimentale e di spesa e non strumento che possa essere utilizzato per una diffusione oltremodo indifferenziata e ingiustificabile sotto il profilo funzionale del trattamento accessorio".

Analogo esito si deve registrare per il tema della Ricognizione per la rilevazione delle eventuali eccedenze e/o carenze di personale.

Ancora una volta la ricognizione del fabbisogno si è paradossalmente risolta nella richiesta del mantenimento di tutto il personale con i profili professionali attuali e con la richiesta di incremento di circa 350 nuove unità. Ove si pensi che la Provincia, ha un livello di spesa del personale che supera il 60% delle spese correnti, che le funzioni sono nuove e diverse e che esiste un inequivocabile blocco di assunzioni a qualsivoglia titolo, occorre concludere che la dirigenza nel suo insieme ha dimostrato, non solo scarsa comprensione del problema, ma anche indifferenza agli interessi della Provincia e una qualità di analisi e proposta non all'altezza delle esigenze. “

B) Azioni per l'ottimizzazione dell'accessibilità agli atti da parte dei cittadini e degli amministratori attraverso un maggiore utilizzo dei mezzi informatici.

Gli obblighi introdotti dalla normativa in tema di trasparenza hanno di fatto portato ad una notevole accelerazione dei processi di adeguamento della formazione delle decisioni e di azione amministrativa di un Ente chiamato a confrontarsi e governare una società complessa e dinamica.

Si registrano importanti passi in questa direzione.

Tuttavia permane una diffusa azione di aggravio dei procedimenti. A ciò si aggiunge la mancanza di utilizzo sistemico dei moderni strumenti di “dialogo” informatico e di sistemi di comunicazione interne ed esterne multimediali. Il ricorso al cartaceo rimane notevole.

Inoltre l'assenza di organici e costanti processi di formazione ed aggiornamento professionale pregiudica fortemente qualsiasi sforzo di adeguamento. Come sottolineato più volte da questo Nucleo, il settore della formazione appare completamente abbandonato:

“Ciò favorisce, al di là di lodevoli impegni personali, il progressivo degrado professionale di una struttura, che ha e conserva rilevanti potenzialità. Nel contempo la mancata o incompleta o inadeguata conoscenza delle novità normative favorisce errori, ritardi, inefficienza, scarsa efficacia, non economicità dell'azione e scarsa trasparenza. La mancanza di attività di aggiornamento, qualificazione e riqualificazione professionale aggrava il quadro delineato e favorisce, altresì fenomeni di demotivazione e scarsa produttività”.

Il Nucleo insiste sulla cogente necessità di avviare un processo organico di informazione, formazione ed aggiornamento che può essere attuato senza oneri avvalendosi delle professionalità presenti nell'Ente.

C) Processo di adeguamento del sistema finanziario e contabile

Anche per il 2012, come per il 2011, negli interventi di razionalizzazione sono intervenuti i tagli determinati dall'Amministrazione nei documenti contabili di bilancio che, di fatto, hanno reso incomprimibili nell'esercizio le spese di funzionamento.

A fronte dell'esigenza di modificare la strategia direzionale per intervenire strutturalmente sugli elementi di spesa e di entrate per consentire, nel lungo periodo, significativi risultati di razionalizzazione della spesa, sia di personale che per beni e servizi e di miglioramento delle entrate proprie dalla valorizzazione del patrimonio esistente, dalla capacità progettuale di attrarre finanziamenti europei e di adeguamento del sistema di accertamento dei tributi, l'Amministrazione ha avuto risposte del tutto marginali, con interventi, sia sul versante dell'entrata che della spesa di scarsa se non nulla incidenza nell'assetto strutturale del sistema finanziario e contabile.

In tale campo le criticità riscontrate nel 2011, permangono:

- a) inadeguata revisione dei residui attivi e passivi
- b) disattenzione al reperimento di risorse finanziarie
- c) scarsa qualificazione dei processi di spesa
- d) in alcuni settori: inadeguato utilizzo di dipendenti ed affidamento di servizi all'esterno
- e) notevole rilievo del fenomeno dei debiti fuori bilancio
- f) contenzioso interno ed esterno rilevante
- g) spese legali di entità considerevole
- f) ricorso alle transazioni in numero elevato
- g) entità elevata del ricorso a lavori di somma urgenza
- f) ampio utilizzo nei lavori di perizie di variante e suppletive, delle somme a disposizione, frequente impiego dei ribassi d'asta

Il Nucleo non entrando nel merito dei punti elencati e che hanno già formato oggetto, nel sistema dei controlli interni, di attenzione puntuale e qualificata da parte del Collegio dei Revisori e della Corte dei Conti vuole solo evidenziare il rilievo di tali criticità rispetto al buon andamento dell'Amministrazione e ribadire che la risposta dei dirigenti e della struttura nel suo insieme agli indirizzi dell'Amministrazione ed agli obiettivi assegnati è stata carente ed inadeguata.

Solo per la revisione dei residui, si registra qualche, anche se non conclusivo risultato, gli altri temi risultano inalterati nella loro criticità ed insostenibilità.

Alcune delle criticità riscontrate costituiscono, altresì, un evidente indice di patologia nel funzionamento dell'Ente e delle sue azioni. In particolare il contenzioso, le transazioni, le spese legali, i debiti fuori bilancio, le somme urgenze sono fenomeni di tale entità da esulare dal fisiologico andamento dell'azione amministrativa e sono indici chiari, come detto di patologia, che va indagata, compresa e riportata nell'alveo della normalità.

In conclusione il Nucleo:

- a) Richiama, l'attenzione dell'Amministrazione sul rispetto dei tempi di attribuzione degli obiettivi che, il Regolamento vigente indica nel 31 gennaio dell'anno di riferimento. Il protrarsi del ritardo nella formulazione del Piano della Performance e degli obiettivi ben oltre il primo semestre non consente le verifiche periodiche dello stato di raggiungimento degli obiettivi, il monitoraggio dei costi sostenuti e delle valenze strategiche e di mettere in atto eventuali correttivi. Criticità queste che la norma regolamentare adottata dall'Amministrazione permette di superare attribuendo gli obiettivi ad inizio d'anno tenendo conto dell'esercizio provvisorio potendo intervenire successivamente con gli opportuni correttivi.
- b) Invita l'Amministrazione a tener conto nell'aggiornamento del piano della performance e nell'attribuzione degli obiettivi delle criticità riscontrate e sinteticamente delineate introducendo

criteri per una valutazione dei risultati degli obiettivi assegnati che non si fondi su meri accertamenti formali, ma consenta una valutazione sostanziale dei risultati raggiunti e del loro rilievo ed utilità per l'Ente. Come più volte affermato la scelta degli obiettivi deve essere tale da favorire la crescita e lo sviluppo dei servizi e delle attività e non riferirsi a quelli che sono i compiti e le attività caratterizzanti il ruolo della struttura e del dirigente, come ad esempio la redazione del bilancio oppure quella di un regolamento o il normale funzionamento dei servizi né nuovi né originali o per l'esecuzione di lavori rituali di manutenzione etc. a questi il personale deve attendere al meglio con riferimento alla retribuzione principale, per il salario accessorio è necessario un "quid plus" e un "quid novi". Il sistema di valutazione, altresì, occorre investa con caratteri di omogeneità l'intera struttura, non solo la Dirigenza. Il sistema di valutazione deve, altresì, essere quanto a criteri e logiche distinto dal controllo di gestione, nel contempo occorre tra i due sistemi strumentali la necessaria sinergia per quelle interrelazioni costanti, utili a introdurre miglioramenti organizzativi, procedurali e di azione. Occorre che il sistema di controllo di gestione riesca ad incrementarsi, rispetto alle già lodevoli iniziative dell'ufficio preposto, e trovare una convinta partecipazione del personale, rispetto ai faticosi e rituali adempimenti burocratici attuali dei dirigenti. Non sempre infatti i report predisposti dai dirigenti consentono una completa ed esaustiva disamina dei risultati raggiunti. Controllo di gestione e sistema di valutazione devono essere il presupposto per rendere effettiva nell'Ente l'"interattività operativa", intendendosi con ciò descrivere il processo per cui gli elementi desunti dal sistema di valutazione e dal controllo di gestione servano, in una dialettica costante con i Dirigenti responsabili, ad introdurre le azioni di cambiamento ed innovazione necessari ed a fornire alla sfera politica i necessari elementi di conoscenza per una consapevole attività di indirizzo. Questo processo in atto non esiste e sia il controllo di gestione che il sistema di valutazione disperdono dati importanti ed utili da cui non si desumono le necessarie ed utili azioni in relazione agli obiettivi assegnati e conseguenti interventi volti a migliorare in termini di efficienza ed efficacia l'azione amministrativa.

- c) Invita l'Amministrazione a modificare i criteri di erogazione del salario accessorio al personale dipendente, temperando gli interessi economici dello stesso con quelli dell'Ente, al fine di pervenire ad un utile impiego delle risorse economiche, evitando indifferenziate ed omogenee attribuzioni, le quali risultano in contrasto con la normativa e con le esigenze di buon andamento. L'introduzione di un nuovo Sistema di valutazione dei dirigenti integrato da una valutazione della Performance Organizzativa a livello di ente e da un criterio di valutazione della capacità dirigenziale di differenziazione della valutazione dei dipendenti risponde meglio ai principi dettati dal D. Lgs.150/09, ma non può prescindere, ad avviso del Nucleo, da una modifica del CCDI – Area Dirigenza che comporti un sensibile adeguamento dell'indennità di risultato a vantaggio dell'indennità di posizione e disciplini la Performance Organizzativa. Analogamente è opportuno un nuovo Sistema per la valutazione della performance dei dipendenti con l'introduzione della performance organizzativa, rimessa anch'essa alle valutazioni dell'Amministrazione. Nei nuovi criteri per l'anno 2013 vanno introdotti per esplicita previsione normativa i sistemi di interrelazione valutativa tra la performance organizzativa e le performance individuali.

Infine il Nucleo richiama ancora una volta l'attenzione dell'Amministrazione sul ritardo di alcuni dirigenti nel relazionare in tempo sulle attività esercitate e sottoposte alla valutazione del Nucleo. Prassi che non fa altro che perpetrarsi e che non consente all'Organismo di Valutazione una compiuta e tempestiva valutazione delle Performance, individuale ed organizzativa, pregiudicando una corretta verifica dei risultati ed il rispetto dei tempi nella validazione della Relazione sulla Performance.

Ribadisce ancora, il Nucleo l'esigenza ineludibile di rendere concreta con immediatezza la contabilità analitica per un credibile controllo di gestione.

Premesso che l'incertezza in ordine alla definizione del ruolo istituzionale della Provincia, l'incertezza sulla effettività delle funzioni, la paradossale vicenda delle risorse finanziarie e l'impossibilità di procedere credibilmente ad azioni coerenti sia strategiche che finanziarie, ha fortemente pregiudicato l'attività sia degli organi di governo dell'Ente che dei dirigenti.

Premesso altresì, che altra fonte di grave pregiudizio ad una coerente azione deriva da una scomposta proliferazione normativa, che stratifica sistemi iterativi, di dettaglio e privi di adeguata organicità, che lungi dal pervenire alla semplificazione amministrativa impegnano la struttura in adempimenti formali sempre più onerosi e di dubbia utilità.

Il sistema dei c.d. strumenti di pianificazione e controllo è l'esempio tipico di tale tendenza contraria al buon andamento.

Oltre agli strumenti finanziari tradizionali, va ricordata la relazione previsionale e programmatica, il Piano della Performance, il Piano della Trasparenza, il Piano degli Obiettivi, il Peg, il Piano Antocorruzione, il Piano Strategico etc., e sotto il profilo dei Controlli, quello dei Revisori, i controlli del Piano della Trasparenza, delle Performance individuali ed organizzative, il controllo di gestione, quello del Patto di Stabilità, quello dell'Anticorruzione, per tacere delle richieste delle Amministrazioni dello Stato, della Regione, della Magistratura Contabile, Amministrativa ed ordinaria etc.

Sistemi normativi che non posseggono il necessario grado di armonizzazione richiedono una costante opera di relazioni, referti, monitoraggi, con un'attività che impegna organi di governo, dirigenti e personale in quotidiani formali adempimenti.

Il Nucleo suggerisce, pur nella consapevolezza degli inderogabili limiti di legge, che l'Ente si avvalga della potestà regolamentare per introdurre in materia elementi di omologazione e semplificazione ordinamentale, riportando per quanto è possibile in unico contesto il sistema di pianificazione e controllo.

Tutto ciò premesso

Il Nucleo

Ai sensi e per gli effetti della vigente normativa

VALIDA

Sotto il profilo formale e procedimentale la relazione sulla performance organizzativa.

VALUTA

Positivamente l'azione dell'Amministrazione per l'individuazione e l'indicazione degli obiettivi strategici derivanti dalla pianificazione pluriennale, valuta non positivamente l'attribuzione degli obiettivi annuali avvenuta a fine anno.

VALUTA

Per i motivi esposti in precedenza non perseguito o perseguito in maniera non soddisfacente il raggiungimento dei risultati afferenti la performance organizzativa, dovendo tuttavia dare atto che azioni utili degli organi di governo, dei Dirigenti e dipendenti sono stati fortemente condizionate e pregiudicate dalle obiettive criticità di sistema normativo, ordinamentale ed economico finanziario, come indicato in precedenza.. Deve tuttavia il Nucleo dare atto che alcuni comportamenti positivi possibili, anche se in un quadro istituzionale e finanziario pregiudicato, non sono stati adottati.

IL NUCLEO DI VALUTAZIONE

f.to Dott. Antonino Saija (Presidente)

f.to Dott. Placido Leonardi

f.to Dott. Enrico Buda

Messina 25 ottobre 2013