



Comune
di

BOLZANO VICENTINO

***Nuovo sistema di misurazione e
valutazione della performance***

Relazione illustrativa

1. Premessa.

Nessuno che abbia a cuore il buon funzionamento dell'Amministrazione Comunale può seriamente dubitare dell'utilità di un sistema di misurazione e valutazione della performance, che sia effettivamente impostato per orientare coloro che fanno parte dell'organizzazione a:

- 🚦 lavorare per obiettivi concreti e misurabili;
- 🚦 migliorare i propri comportamenti organizzativi, tanto se diretti verso gli amministratori e i colleghi, tanto (e ancor di più) se rivolti agli utenti finali dei servizi e delle prestazioni del Comune;
- 🚦 rendere conto ai cittadini dell'attività svolta e del corretto utilizzo delle risorse avute a disposizione.

La revisione del sistema di misurazione e valutazione della performance (d'ora in poi SMVP) del Comune di Bolzano Vicentino, da tempo attesa e più volte rinviata, è stata quindi elaborata non solo per allineare la nostra metodologia alle norme ed alle indicazioni provenienti dalla Funzione pubblica e dalla magistratura contabile, obiettivo questo già di per sé molto importante, ma soprattutto fornire alla nostra complessa e articolata organizzazione uno strumento utile per individuare, ai vari livelli di responsabilità, i margini di miglioramento delle attività e dei servizi che quotidianamente siamo chiamati a fornire alla cittadinanza.

2. I punti di riferimento.

Quattro sono stati i punti di riferimento considerati in questo lavoro di rivisitazione del SMVP:

- a) la normativa;
- b) le linee guida del dipartimento della Funzione Pubblica;
- c) le metodologie e i sistemi applicati da altre Amministrazioni;
- d) l'esperienza maturata nel corso degli anni presso il nostro Ente.

3. Le criticità.

A ciascuna delle quattro coordinate sopra richiamate, però, erano correlate criticità, più o meno insidiose, con le quali è stato inevitabile confrontarsi per approdare a soluzioni equilibrate.

Il testo normativo fondamentale sulla performance è costituito, com'è noto, dal D.Lgs. 27

ottobre 2009, n. 150 (“decreto Brunetta”), modificato ad aggiornato dal D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 74 (“decreto Madia”).

I Comuni, però, nell’impostazione e gestione del loro ciclo della performance, non possono prescindere dalle norme del Testo Unico Enti Locali (D.Lgs. 267/2000) che disciplinano puntualmente competenze, procedure e contenuti dei documenti di programmazione (Programma di mandato, DUP, bilancio, PEG), del loro monitoraggio e della loro rendicontazione, norme che con l’avvento dei principi contabili applicati hanno raggiunto un livello di complessità inimmaginabile fino a pochi anni fa.

Anche per le Linee guida sul ciclo della performance (cinque in tutto), pubblicate “a rilascio graduale” dal Dipartimento della Funzione Pubblica dal giugno del 2017 al dicembre del 2019 e dichiaratamente rivolte ai ministeri (vedi L.G. 1, pag. 4), si sono posti analoghi problemi di adattamento all’ordinamento del Comune, anche se vanno riconosciuti i vari chiarimenti ricevuti dalla lettura dei suddetti documenti per la comprensione dei più importanti punti ai quali dedicare attenzione nella elaborazione del nuovo SMVP.

L’analisi dei sistemi di misurazione e valutazione adottati da altre amministrazioni comunali ha permesso di cogliere lo sforzo che anche altri enti locali hanno compiuto (e continueranno a compiere) per dotarsi di metodologie coerenti con il contesto normativo ed utili per conoscere e migliorare le performance delle strutture comunali e di coloro che vi operano attivamente a beneficio degli utenti.

Da questa analisi, però, è emersa anche la notevole eterogeneità dei sistemi concepiti dai vari enti presi in esame, dalla quale si può trarre l’insegnamento che, in mancanza di un modello ufficiale e rigidamente strutturato, è giusto che il sistema sia impostato, come dice la Funzione Pubblica “a geometria variabile” (cfr. linee guida nr. 5, pag. 6), ossia con meccanismi e criteri che siano funzionali agli scopi che si vogliono perseguire attraverso la misurazione e valutazione della performance, sia individuale che organizzativa.

Dall’esperienza maturata nel nostro ente, infine, al di là delle percezioni soggettive, credo si possano ricavare tre ammonimenti:

- a) un SMVP per essere efficace ed effettivamente utile all’organizzazione non deve ridursi ad una mera serie di adempimenti da assolvere perché indispensabili per l’applicazione delle premialità previste dai contratti collettivi, ma deve fornire stimoli ed informazioni per migliorare il ciclo delle performance dell’ente, in tutte le sue fasi, dalla programmazione alla rendicontazione;
- b) perché possa assolvere a questa più ampia funzione il sistema dev’essere compreso e condiviso dagli amministratori e dai dipendenti, che ne sono i primi destinatari e, quindi, deve trovare il giusto equilibrio tra la complessità che è necessaria per fornire in modo oggettivo le informazioni di cui abbiamo appena detto, e la “maneggevolezza” della sua impostazione, che non deve scoraggiare chi deve farne concreta applicazione;

- c) se il sistema viene riconosciuto come utile e viene completamente ed effettivamente impiegato, dev'essere sottoposto a "manutenzione periodica" almeno annuale, per le correzioni e gli adeguamenti che in corso di gestione saranno apparsi come correttivi utili.

4. Il nuovo sistema presenta le caratteristiche necessarie per funzionare ?

La domanda che precede è fondamentale ma al momento è priva di risposta.

Possiamo dire che lo scopriremo solo.... applicandolo in concreto, dopo averlo condiviso e approvato con il convinto e partecipe contributo di tutti.

Quest'ultimo passaggio è fondamentale perché, come insegna l'esperienza, un sistema "calato dall'alto" è destinato a ridursi in quella sequela di adempimenti finalizzati solo a giustificare, in modo più o meno convincente, le premialità che vengono riconosciute annualmente, ma fine a se stesso se non accompagnato da momenti di riflessione sui dati oggettivi ricavabili da una misurazione attenta dell'attività svolta e da una valutazione altrettanto oggettiva dei risultati conseguiti.

Solo così il sistema può diventare uno strumento funzionale al miglioramento della qualità complessiva delle prestazioni e dei servizi resi dall'Amministrazione comunale ai propri cittadini.

5. I documenti che compongono il nuovo SMVP.

Il nuovo SMVP è composto dai seguenti documenti:

- Relazione illustrativa (esposta in queste pagine);
- Regolamento;
- Manuale;
- 4 schede di valutazione e il modello di relazione sulla performance allegati al Manuale.

La seguente tabella rappresenta, in una nuova visione molto schematica ma utile per avere un quadro d'insieme, il raggio di azione del nuovo sistema:

oggetto	destinatari	ambiti di valutazione
performance individuale	titolari P.O.	obiettivi (60%) comportamenti (40%)
performance individuale	dipendenti	obiettivi (30%)

		comportamenti (70%)
performance individuale	Segretario comunale	funzioni istituzionali (40%) obiettivi (30%) comportamenti (30%)
performance organizzativa	Amministrazione nel suo complesso e unità organizzative in cui è articolata	i vari ambiti previsti dall'art. 8 del D.Lgs. 150 e dall'art. 11 del Manuale

Più che commenti ai vari articoli del Regolamento e del Manuale, la cui formulazione sembra abbastanza chiara, nei successivi paragrafi saranno fornite brevi considerazioni sulle logiche con le quali, in stretta aderenza alla normativa di rango superiore, sono stati elaborati i criteri e le metodiche per valutare la performance individuale e la performance organizzativa, con una rapida illustrazione della struttura e dell'impostazione delle quattro schede allegate al Manuale.

6. La performance individuale dei titolari di posizioni organizzative.

Misurazione e valutazione della performance individuale sono state disciplinate muovendo dalla premessa che nel nostro ente a ciascuno dei titolari di posizione organizzativa sono attribuite le funzioni dirigenziali di cui all'art. 107 del D.Lgs. 267/2000 e la responsabilità di un'area operativa.

Conseguentemente, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 9 del D.Lgs. 150/2009, al raggiungimento degli obiettivi "dell'ambito organizzativo di diretta responsabilità" è stato attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva: 50 punti (40 per gli obiettivi del Piano della performance e 10 per quelli del PDO), rispetto ai 10 previsti per gli (eventuali) obiettivi individuali ed ai 40 previsti per i comportamenti.

Gli obiettivi individuali sono stati previsti come eventuali in considerazione della difficoltà di prevedere obiettivi ulteriori in aggiunta a quelli assegnati con il PEG (integrato da Piano della Performance e da PDO) e in aggiunta ai comportamenti organizzativi ed alle competenze professionali che, nella logica del nuovo sistema, comunque sono funzionali a realizzare "l'insieme dei risultati attesi dall'amministrazione nel suo complesso e dalle sue unità organizzative" (che è la definizione di performance organizzativa secondo le Linee guida della F.P. pag. 32).

Quindi l'individuazione di obiettivi individuali, che pure sono previsti dall'art. 9, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 150/2009, in aggiunta agli altri obiettivi sopra richiamati, sebbene teoricamente possibile, in pratica appare poco realistica in enti come il nostro.

Per questa ragione il Manuale (art. 4, comma 8) prevede che nel (non infrequente) caso di cui non siano individuati obiettivi individuali così intesi, i corrispondenti 10 punti teorici vengano aggiunti al punteggio previsto per la valutazione del raggiungimento degli obiettivi di PDO.

La scheda di valutazione, impostata con file di excel, recepisce i suddetti parametri e criteri con formule che assicurano la massima flessibilità nell'individuazione della quantità e del peso di singoli obiettivi.

Il numero degli obiettivi da Piano della Performance, infatti, non è predeterminato ma può variare senza che cambi il punteggio teorico massimo assegnabile, che alla fine è sempre pari a 40. A ciascun obiettivo va obbligatoriamente collegato un coefficiente (o peso) da determinare alla luce dei criteri previsti dall'art. 4, comma 2, del Manuale.

La variabilità del numero degli obiettivi e dei coefficienti assicura la flessibilità di cui si è parlato prima nell'individuazione e nell'enunciazione delle priorità dell'Amministrazione: per un'area possono essere previsti pochi obiettivi, ma ad alto coefficiente, per un'altra area, invece, gli obiettivi ai quali l'Amministrazione intende dare enfasi sono più numerosi, ma con un coefficiente più basso.

Alla fine, come si diceva, applicando le formule previste dalla scheda di valutazione, il punteggio teorico massimo per gli obiettivi del Piano della performance rimane invariato (max. 40 punti).

Parzialmente diverso, invece, è il peso riconosciuto dal manuale (e dalla scheda) agli obiettivi operativi previsti dal PDO, ai quali non vengono associati coefficienti o pesi, ma un punteggio calcolato per fasce, in base alla percentuale di realizzazione di ciascun obiettivo.

Nella scheda generale, poi, il punteggio complessivo associato alla realizzazione degli obiettivi di PDO è dato dalla media dei punteggi riportati dai singoli obiettivi operativi.

Sulla scelta di inserire nella valutazione dei responsabili di area anche gli obiettivi operativi del PDO un chiarimento è necessario.

Nel nuovo sistema di valutazione si è optato per un Piano della performance "selettivo", caratterizzato cioè da un numero limitato di obiettivi, alla cui individuazione si associa inevitabilmente un messaggio informativo, chiaro e immediato, sulla priorità dell'Amministrazione comunale.

Nella valutazione della performance organizzativa, però, dev'essere considerata tutta l'attività dell'Amministrazione e a tale scopo la Funzione Pubblica (linee guida n. 1, pag. 15-16) suggerisce di precisare le altre attività "attraverso le informazioni provenienti dai sistemi direzionali o di controllo di gestione".

Ora, non disponendo, al momento, la nostra organizzazione di altri sistemi direzionali, né di un controllo di gestione strutturato e in grado di restituire informazioni oggettive e

complete anche sui risultati e sulle attività non comprese nel Piano della Performance, la scelta di prevedere nella performance individuale del responsabile di area anche gli obiettivi del PDO riferiti all'area di diretta responsabilità è sembrata una soluzione di buon senso. Per renderla poi praticabile senza appesantire eccessivamente la metodologia di misurazione e valutazione è apparso consigliabile non abbinare coefficienti (o pesi) ai singoli obiettivi del PDO, tenuto conto della loro natura e consistenza numerica.

Per quanto riguarda i comportamenti organizzativi, infine, va detto che nella loro formulazione è stata prestata grande attenzione, considerando soprattutto i contributi che comportamenti correttamente orientati possono determinare sulla qualità della performance della singola struttura e dell'ente nel suo complesso.

Come per gli obiettivi del Piano della Performance, anche per i comportamenti sono stati previsti coefficienti, utili per dare maggiore o minore enfasi ad aspetti in relazione ai quali, per ragioni soggettive o di clima organizzativo, settoriale o generale, possa risultare opportuna un'attenzione differenziata.

7. La performance individuale dei dipendenti assegnati alle singole aree.

Le considerazioni riportate nel paragrafo precedente sono utili per comprendere anche le scelte operate sulla individuazione dei parametri di misurazione e valutazione della performance individuale degli altri dipendenti, non collocati in posizione organizzativa.

In coerenza con quanto disposto dall'art. 9, comma 2, del D.Lgs n. 150/2009, nella valutazione della performance individuale dei dipendenti assegnati alle singole aree sono stati considerati anche gli obiettivi di gruppo (o di settore) e gli obiettivi individuali, ma ad essi è stato riconosciuto un punteggio massimo non superiore a 30 punti (20 per gli obiettivi di settore e 10 per gli obiettivi individuali) dei 100 complessivi. In più è stata prevista per il responsabile di area la possibilità di prevedere per il singolo dipendente anche una sola delle due categorie di obiettivi sopra indicati (solo obiettivi di gruppo o solo obiettivi individuali), con conseguente concentrazione del valore massimo teorico di 30 punti sull'unica categoria prescelta.

Tutto ciò, com'è agevole intendere, nella logica di non appesantire il sistema, conferendogli invece flessibilità e "maneggevolezza", ma evitando scorciatoie non rispettose della norma.

Nella performance individuale dei dipendenti delle singole aree, le competenze e i comportamenti hanno un valore prevalente (70 punti su 100) e sono declinate in relazione alla qualità del contributo che, attraverso la loro concreta applicazione, il singolo dipendente riesce ad assicurare alla singola unità organizzativa di appartenenza.

8. La performance individuale del Segretario Comunale.

Nell'organizzazione dell'ente il ruolo del Segretario Comunale è del tutto particolare sia in ragione del procedimento di nomina da parte del Sindaco, caratterizzato da una componente indiscutibilmente fiduciaria, sia per le funzioni che egli è chiamato a svolgere, alcune delle quali fissate in modo tassativo dal legislatore, sia infine per la disciplina contrattuale prevista per la categoria, diversa da quella degli altri dipendenti del Comune e rilevante anche per l'individuazione degli ambiti di valutazione della sua performance individuale.

In relazione a questi peculiari aspetti, il manuale e la scheda prevedono tre ambiti di valutazione del Segretario Comunale, correlati:

- alle funzioni proprie a lui attribuite dalla legge e, in particolare, dall'art. 97 del D.Lgs. 267/2000;
- agli obiettivi specifici che gli sono assegnati con il Piano della Performance;
- ai comportamenti organizzativi.

A ciascuno di detti ambiti il Sindaco, che per la componente fiduciaria sopra richiamata è il titolare della valutazione, può associare dei coefficienti per evidenziare e comunicare l'importanza degli aspetti di performance che ritenga più o meno rilevanti per l'organizzazione del Comune e l'attuazione dei programmi dell'Amministrazione.

9. La performance organizzativa.

Secondo la definizione comunemente accolta, la performance organizzativa è l'insieme dei risultati raggiunti dall'Amministrazione nel suo complesso e dalle unità organizzative in cui essa è articolata.

Quindi, misurare e valutare la performance organizzativa significa definire in maniera oggettiva e tendenzialmente esatta i risultati realizzati rispetto ai risultati attesi dall'attività dell'Amministrazione nel suo insieme e dell'attività delle strutture che la compongono.

Se la definizione di performance organizzativa è sufficientemente chiara ed accessibile anche ai non addetti ai lavori, ben altra cosa è stabilire come essa debba essere misurata e valutata, soprattutto ove tale valutazione sia indirizzata ai vari ambiti individuati dal legislatore all'art. 8 del D.Lgs. n.150/2009.

Con il nuovo sistema di misurazione e valutazione abbiamo deciso di cimentarci anche in questo non agevole esercizio, predisponendo a tale riguardo anche un'apposita scheda.

Nella scheda generale per la valutazione della performance organizzativa sono state declinate abbastanza fedelmente tutte le dimensioni elencate nel citato articolo 8, pur potendo tentare, come si rileva nei sistemi di valutazione di altri enti, un lavoro di sintesi e accorpamento delle varie voci considerate dal legislatore.

Così ad esempio la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione, che il citato articolo 8 considera separatamente alla lett. d), può senz'altro costituire uno degli *“obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze collettività”* che il legislatore individua come categoria autonoma e separata alla lett. a) del predetto art. 8.

In questa fase, però, si è preferito mantenere l'articolazione analitica prevista dalla norma per aumentare in coloro che operano nell'amministrazione la consapevolezza delle varie componenti della performance organizzativa, all'evidente scopo di sviluppare sensibilità e attenzione sulle attività attraverso le quali si misura le performance dell'ente.

La scheda generale della performance organizzativa è impostata, quindi, seguendo il modello analitico del predetto art. 8, con l'aggiunta del richiamo ai modelli che dovrebbero essere predisposti dalla Funzione, modelli che pur dovendosi qualificare come strumenti o indicatori per la valutazione, piuttosto che come risultati da misurare e valutare, alla fine dovranno essere comunque presi in considerazione.

La scheda prevede che la performance organizzativa sia misurata secondo una scala di valutazione da 1 a 100. Nella fase iniziale del ciclo della performance, il punteggio complessivo teorico va distribuito nella scheda tra i vari ambiti di valutazione, considerando la rilevanza strategica di ciascun ambito.

Nessun punteggio viene assegnato alle dimensioni della performance organizzativa alle quali non siano formalmente associati, nei documenti di programmazione, attività specifiche o risultati concretamente verificabili. Così, ad esempio, se non sono previste iniziative o attività specifiche per valutare la soddisfazione degli utenti, nessun punteggio verrà associato all'ambito valutazione indicato al numero 3 della suddetta tabella.

Le attività programmate e i risultati attesi per i singoli ambiti di performance valorizzati con l'attribuzione di un punteggio sono, quindi, esplicitati in apposita scheda collegata alla scheda generale della performance organizzativa.

10. Gli esiti delle valutazioni delle performance individuali e le procedure di conciliazione.

Sui colloqui tra valutatori e valutati, sugli esiti delle valutazioni e sulle procedure previste per comporre e conciliare eventuali divergenze determinate dalle singole valutazioni il manuale è sufficientemente chiaro nella formulazione e nelle motivazioni e, quindi, non richiede particolari commenti.

11. La correlazione tra la valutazione e le premialità.

In questo delicato e non agevole aspetto il manuale rinvia, com'era doveroso fare, in larga parte alla contrattazione integrativa.

Secondo l'art. 7 del CCNL 21/05/2018, infatti, sono oggetto di contrattazione integrativa, tra gli altri:

- i criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance (art. 7, comma 4, lett. b);
- i criteri generali per la determinazione della retribuzione di risultato dei titolari di posizione organizzativa (art. 7, comma 4, lett. v).

Gli articoli 14 e 16 del Manuale sono stati elaborati partendo proprio dalla diversa estensione di questi due oggetti di contrattazione, in uno dei quali si parla di “criteri per l'attribuzione”, nell'altro, invece, “criteri generali per la determinazione”.

Le richiamate disposizioni del Manuale, assieme all'art. 15, dedicato ai criteri per erogare i premi correlati alla performance organizzativa, si limitano a richiamare i punti sui quali dovrà pronunciarsi la contrattazione integrativa, senza interferire sulle prerogative delle delegazioni trattanti.

12. Considerazioni conclusive.

Dopo questa lunga esposizione ben poco vi è da aggiungere, se non che i documenti che si trasmettono sono aperti al confronto ed al contributo di coloro che, nella diversità dei ruoli e delle competenze, dovranno esaminarli ed approvarli.

Di sicuro tutte le osservazioni e tutti i suggerimenti che emergeranno da questo confronto, se ispirati al miglioramento del funzionamento della struttura e dell'organizzazione, troveranno convinto accoglimento.

Bolzano Vicentino, 29 giugno 2020.

IL SEGRETARIO COMUNALE

Dott. Mario De Vita