

Unione dei Comuni del Sulcis

Provincia di Carbonia Iglesias

San Giovanni Suergiu (CI)–Via Roma, angolo Via Porto Botte s.n.c.–C.F. 90026840927– Tel. e Fax 0781/689075 – email:
unionecomunisulcis@tiscali.it, segreteria@pec.unionecomunisulcis.it, segreteria@unionecomunisulcis.it

SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE UNIONE DEI COMUNI DEL SULCIS

OIV

1. Riferimenti normativi: prima applicazione del D.lgs. n. 150/2009 agli enti territoriali

La legge-delega 4 marzo 2009, n.15, ed il D.Lgs. n.150/2009 introducono il concetto di performance organizzativa ed individuale: in particolare, l'idea fondante il D.Lgs. n.150/2009 è l'attribuzione dei benefici economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, affermando la cultura della valutazione, basata su procedure e strumenti valutativi idonei a individuare periodicamente, secondo criteri omogenei, il rendimento e le caratteristiche professionali dei dipendenti.

In tema di applicazione delle disposizioni dei Titoli II e III del d. lgs. n. 150/2009 agli enti territoriali e alle amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale, ed in caso di mancato adeguamento dell'ordinamento ai principi contenuti nelle disposizioni richiamate dal comma 2 dell'art. 16 e dal comma 1 dell'art. 31 del d. lgs. n. 150/2009, entro il 31 dicembre 2010, la recente Delibera n.6/2011 della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche (di seguito CIVIT), indica che debbano trovare applicazione soltanto gli articoli e i commi ivi richiamati, salva la facoltà degli enti di operare una più ampia applicazione.

Per gli enti territoriali derivano sostanzialmente tre ordini di applicazioni:

- sviluppare in maniera coerente con il ciclo di programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance alimentato da opportuna programmazione degli obiettivi, nonché adeguato monitoraggio della performance, e centrato sull'adozione di un sistema di misurazione e valutazione della performance (artt. 3, 4, 5 comma 2, 7);
- collegare la distribuzione di incentivi e premi alla valutazione della performance individuale e nello specifico:
 - o nel caso dei dirigenti e personale non dirigente in posizione di responsabilità, ad indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, al raggiungimento di specifici obiettivi individuali, alle competenze manageriali e professionali dimostrate, nonché alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi (art. 9 comma 1);
 - o per il personale non dirigente, al raggiungimento di specifici obiettivi ed alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali ed organizzativi (art. 9 comma 2).
- costituire un Organismo indipendente di valutazione della performance che, congiuntamente agli organi di indirizzo politico di ciascuna amministrazione, svolga la funzione di misurazione e valutazione della performance di ciascuna struttura organizzativa nel suo complesso e formuli la proposta di valutazione annuale dei dirigenti al vertice (art.14).

Per l'adeguamento e l'applicazione degli adempimenti sopra elencati, l'Unione dei Comuni del Sulcis ha ricevuto delega da nove dei Comuni associati (Perdaxius, Masainas, Tratalias, Nuxis, Villaperuccio, Giba, Piscinas, Santadi e San Giovanni suergiu), per la costituzione e nomina di un OIV monocratico che, ai sensi

dell'art. 30, del D.lgs n.150/2009, ha in capo la definizione di un Sistema di misurazione e valutazione della performance, sulla base degli indirizzi forniti dalle delibere nn. 89, 104, 111, 112, 114 e 123/2010 della CIVIT.

2. Caratteristiche dei Comuni interessanti

I Comuni di Perdaxius, Masainas, Tratalias, Nuxis, Villaperuccio, Giba, Piscinas, Santadi e San Giovanni Suergiu, congiuntamente all'Unione dei Comuni del Sulcis, amministrano una popolazione complessiva inferiore ai 20.000 abitanti e condividono, alcune caratteristiche di seguito richiamate:

- organo di indirizzo politico composto da Sindaco e Assessori (per l'Unione dei Comuni, da Presidente e Consiglio di Amministrazione);
- struttura organizzativa articolata in una posizione di vertice, ricoperta dal Segretario, e aree unità organizzative sotto la responsabilità di un funzionario incaricato; non è prevista in pianta organica la posizione del Direttore Generale, né è stata stipulata una convenzione tra i Comuni per la relativa nomina in gestione coordinata degli stessi (art. 108, comma 3, del D.Lgs 267/2000).

Le caratteristiche citate, hanno almeno due ricadute sul sistema di ruoli e di responsabilità lungo l'intero ciclo di gestione delle performance, ed in particolare nella fase di valutazione, e nella definizione di un Sistema di misurazione e valutazione (di seguito Sistema) a supporto:

- le funzioni attribuite al Direttore Generale dall'art. 108 della 267/2000, relative alla predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi (art.197), e della proposta di piano esecutivo di gestione (art. 169), sono attribuite direttamente al Sindaco;
- in considerazione della Delibera n.123/2010 della CIVIT in tema di valutazione della dirigenza, secondo la quale 'il soggetto che deve operare la valutazione individuale va individuato in quello che ha assegnato gli obiettivi al valutando', e dell'art. 5 del D.lgs 286/1999, secondo cui 'il procedimento di valutazione è ispirato ai principi della diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo proponente, della approvazione o verifica della valutazione da parte dell'organo competente, della partecipazione al procedimento del valutato', la valutazione dei funzionari incaricati, aventi responsabilità organizzative, previa opportuna consultazione degli altri membri della Giunta Comunale che hanno diretta visibilità sulle attività del valutato, è effettuata dal Sindaco.

Pur nel rispetto delle singole peculiarità, e nell'intento di creare un ciclo di gestione della performance ed un Sistema uniforme per le diverse amministrazioni coinvolte, gli Amministratori dei Comuni interessati hanno concordato all'unanimità di definire un processo di valutazione comune a tutti gli Enti e di adottare, a supporto, un Sistema unico per tutti gli enti coinvolti. L'adozione di un Sistema di misurazione e valutazione deriva, infatti, sia dalla necessità di corrispondere alle disposizioni normative precedentemente elencate, sia dall'esigenza di dotare ogni Amministrazione Comunale coinvolta di strumenti gestionali uniformi.

3. Obiettivi e attori della valutazione

Il Sistema è finalizzato a raggiungere i seguenti obiettivi:

- ancorare la quota di retribuzione variabile ad elementi quanto più trasparenti possibili, che evidenzino i risultati ottenuti nell'attività amministrativa e i comportamenti organizzativi posti in essere nello svolgimento del ruolo ricoperto;
- promuovere la coerenza tra linee di indirizzo, obiettivi strategici e azione amministrativa del personale (sia di quello avente responsabilità organizzative sia del restante personale dipendente);
- agevolare il coordinamento e l'integrazione tra le diverse unità organizzative, evidenziando l'eventuale presenza di obiettivi trasversali;
- creare nei Comuni coinvolti pratiche condivise di valutazione della performance.

Inoltre, il Sistema, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 7 del D.lgs n.150/2009 e in base alle direttive delineate della CIVIT, individua:

- le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del ciclo di gestione della performance;
- le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio;
- le procedure di conciliazione relative all'applicazione del Sistema.

Il Sistema coinvolge a diverso titolo:

- Amministratori (Sindaco e/o Segretario Comunale);
- personale avente responsabilità organizzativa;
- il restante personale dipendente impiegato nelle amministrazioni;
- l'OIV.

Si tratta di ruoli che hanno un impatto diretto nella realizzazione delle linee guida di indirizzo strategico e degli obiettivi di performance degli Enti. Sono gli attori principali per una corretta gestione operativa del Ciclo della performance in quanto è loro responsabilità definire, con la validazione dell'OIV, gli obiettivi, misurare e monitorare la performance delle proprie aree di competenza, valutare le prestazioni ottenute dai collaboratori, gestendo il colloquio di restituzione della valutazione. Data la loro rilevanza, i ruoli e le responsabilità dei suddetti attori verranno meglio delineati nel paragrafo successivo dedicato al ciclo di gestione della performance, con dettaglio delle fasi, dei tempi, delle modalità e delle responsabilità dello stesso.

4. Ciclo di gestione della performance

Il ciclo di gestione della performance delineato per le Amministrazioni coinvolte, è stato definito a partire dalle linee guida sul ciclo della performance per gli Enti Locali 2010, recentemente messe a punto da ANCI.

Si compone di sette fasi, sei principali più una trasversale, ed utilizza come input fondamentali gli strumenti propri della programmazione negli enti locali ed in particolare dagli:

- strumenti per la programmazione di mandato, con riferimento alle linee programmatiche di mandato;
- strumenti per la programmazione triennale, con riferimento alla relazione previsionale e programmatica e al bilancio pluriennale di previsione;
- strumenti per la programmazione annuale, con riferimento al bilancio annuale di previsione ed al Piano Esecutivo di Gestione e/o al Piano Operativo di Gestione, laddove presenti.

Le fasi prevedono attività, responsabili, strumenti e tempi specifici, e sono riconducibili a:

- pianificazione;
- programmazione;
- controllo;
- rendicontazione;
- valutazione;
- premialità;
- trasparenza (trasversale alla rendicontazione, alla valutazione ed alla premialità).

Di seguito, si presenta il dettaglio delle fasi del ciclo della performance delineato per i Comuni coinvolti, con relative/i attività, responsabilità, strumenti e tempi.

Fasi	Pianificazione	Programmazione	Controllo	Rendicontazione	Valutazione	Premialità
Attività	Rilevazione ed analisi dei bisogni dei cittadini ed utenti	Definizione degli obiettivi annuali di performance	Verifica infra-annuale sullo stato di avanzamento dei progetti/obiettivi ed eventuali colloqui individuali	Rendicontazione dei risultati e delle prestazioni	Valutazione dei risultati e dei comportamenti organizzativi	Analisi della produttività individuale Erogazione della produttività
Responsabili	Organi di indirizzo politico -amministrativo (Sindaco + Giunta)	Sindaco	Sindaco OIV	Sindaco OIV	Sindaco Responsabili OIV	Sindaco OIV
Strumenti	Documenti di programmazione	PEG/POG (se presenti) Indicatori di performance	Sistema di misurazione Applicativo BSCweb	Applicativo BSCweb	Report valutazione sui risultati e sui comportamenti	Regolamenti organizzativi e contrattazione collettiva
Tempi	---	Durante o dopo l'approvazione del Bilancio	Cadenza semestrale	---	Gennaio	Entro maggio (anno successivo)

Tabella 1: Il ciclo di gestione della performance nei Comuni di Perdaxius, Masainas, Tratalias, Nuxis, Villaperuccio, Giba, Piscinas e Santadi

Pertanto, il processo di valutazione delineato per le Amministrazioni Comunali interessate, si configura come processo 'a cascata', discendente, cioè, dall'alto della struttura verso il basso in cui:

- gli organi di indirizzo politico-amministrativo emanano le linee programmatiche;
- il Sindaco declina gli obiettivi strategici e gli obiettivi operativi (e relativi pesi, indicatori e target) e li assegna ai responsabili;
- i responsabili condividono gli obiettivi strategici e gli obiettivi operativi con il personale a loro attribuito.

Si possono identificare alcuni step fondamentali del processo di misurazione e valutazione della performance:

- definizione ed emanazione delle linee programmatiche: a cura degli organi di indirizzo politico-amministrativo, su base triennale;
- definizione degli obiettivi strategici e degli obiettivi operativi (e dei relativi pesi, indicatori e target) ed assegnazione ai responsabili: a cura del Sindaco, durante o dopo l'approvazione del Bilancio previsionale;
- condivisione degli obiettivi strategici ed operativi con il personale: a cura dei Responsabili di Area organizzativa;
- monitoraggio dello stato di avanzamento degli obiettivi: a cura del Sindaco verso i Responsabili; a cura dei Responsabili verso le persone allocate nell'area di diretta responsabilità; a cadenza semestrale;
- valutazione finale dei risultati conseguiti e dei comportamenti organizzativi: a cura del Sindaco verso i Responsabili; a cura dei Responsabili verso le persone allocate nell'area di diretta responsabilità.

L'OIV, all'interno del processo, si configura come organo di supporto degli attori coinvolti lungo l'intero processo di valutazione e nella fase di impostazione e prima attuazione del Sistema:

- offre supporto tecnico nella definizione di obiettivi ed indicatori di performance allineati con l'art. 5 del D.Lgs 150/2009;
- assicura la corretta applicazione della metodologia delineata nel paragrafo 5 del presente documento;
- garantisce la trasparenza del processo di valutazione, proponendo, laddove necessario, iniziative finalizzate a ridurre e risolvere eventuali conflitti al fine di prevenire l'eventuale contenzioso in sede giurisdizionale.

Infine, la trasparenza dei dati, soprattutto nelle ultime tre fasi del ciclo di gestione, costituisce lo strumento per assicurare l'integrità della Amministrazioni coinvolte. Essa, in capo a tutta l'Amministrazione, viene attuata garantendo l'accessibilità dei dati inerenti il proprio funzionamento, anche attraverso l'opportuna pubblicità in rete di tutte le informazioni utili a consentire ai cittadini di operare un partecipato controllo sulla gestione della cosa pubblica.

5. Metodologia e strumenti della valutazione

La metodologia utilizzata riferisce concettualmente al modello Balanced Scorecard (BSC), nella sua applicazione a livello di area organizzativa, gruppo ed individuo.

Il BSC consente di porre in essere un forte legame tra obiettivi, derivabili dalla documentazione programmatica, indicatori di misurazione, monitoraggio e valutazione dei risultati conseguiti, anche attraverso:

- la definizione di obiettivi strategici ed operativi puntuali;
- l'individuazione di indicatori associati agli obiettivi, che siano comprensibili, rilevanti, confrontabili, fattibili ed affidabili;
- l'associazione di target specifici agli indicatori;
- il monitoraggio dello stato di avanzamento degli obiettivi;
- la realizzazione di una reportistica chiara e di facile uso.

Per allineare il modello di valutazione con quanto richiesto dall'art. 9 del D.Lgs n. 150/2009, e non ridurre la valutazione della performance alla sola misurazione del raggiungimento di obiettivi prefissati, si è aggiunta al modello una componente di valutazione sui principali comportamenti organizzativi riferibili ai ruoli.

A supporto della gestione dei dati relativi alla valutazione (obiettivi, indicatori, target, risultati, comportamenti organizzativi, etc), è stato acquistato un software, BSCweb, che consente di:

- monitorare un obiettivo lungo tutto il 'ciclo di vita' (dall'assegnazione al raggiungimento);
- misurare e valutare i comportamenti organizzativi, attraverso l'utilizzo di una scala opportunamente costruita, ed una eventuale integrazione testuale funzionale ad esplicitare i motivi della valutazione effettuata;
- tenere traccia della fonte della valutazione;
- estrarre dei report di facile lettura ed uso.

Maggiori informazioni sul funzionamento dell'applicativo sono contenute nel Manuale operativo.

Nell'ambito delle funzioni ad essa delegata, l'Unione dei Comuni opera affinché il personale delle Amministrazioni sia opportunamente formato per l'utilizzo del Sistema di misurazione e valutazione della performance e dell'applicativo BSCweb.

6. Componenti della valutazione

Il Sistema collega la retribuzione di risultato prevista nei contratti individuali a due componenti di valutazione:

- risultati conseguiti;
- comportamenti organizzativi dimostrati.

Consta di tre elementi fondamentali:

- valutazione dei risultati ottenuti ed attribuzione di un punteggio;
- valutazione dei comportamenti organizzativi ed attribuzione di un punteggio;
- calcolo del punteggio complessivo (fino ad un massimo di 100 punti) ed attribuzione della fascia di rendimento.

A seguito del suddetto calcolo, ogni Ente dispone l'attribuzione della retribuzione di risultato in funzione della fascia di rendimento conseguita, secondo i criteri e le modalità stabilite in sede di contrattazione integrativa.

La valutazione dei risultati ottenuti e dei comportamenti organizzativi hanno un peso differente nel calcolo del punteggio complessivo (al massimo 100 punti) a seconda della posizione organizzativa ricoperta, e nello specifico:

- per il personale avente responsabilità organizzativa: la componente legata ai risultati pesa sul punteggio finale per un massimo del 75%, mentre la componente legata ai comportamenti organizzativi, pesa fino ad un massimo del 25%;
- per tutto il restante personale: entrambe le componenti pesano sul punteggio finale per un massimo del 50%.

In entrambi i casi, il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati all'unità organizzativa, ha effetto diretto sulla valutazione individuale del personale in essa allocato. Tuttavia, la scelta di una diversa pesatura della componente di valutazione legata ai risultati conseguiti è correlata alla differente responsabilità degli attori sugli obiettivi: il personale avente responsabilità organizzativa risponde direttamente del raggiungimento degli obiettivi assegnati all'unità organizzativa di pertinenza; il restante personale risponde circa il raggiungimento di obiettivi operativi tendenzialmente riferibili all'unità organizzativa di appartenenza (e/o al gruppo di lavoro).

La valutazione finale è presentata individualmente dal valutatore al valutato – dal Sindaco ai Responsabili, dai Responsabili alle persone allocate nell'area organizzativa di diretta pertinenza -. L'OIV, laddove esplicitamente richiesto, offre supporto durante il colloquio di restituzione della valutazione dei Responsabili.

6.1 La valutazione dei risultati

La valutazione dei risultati ottenuti misura il grado di conseguimento degli obiettivi assegnati. E' fondamentale pertanto che gli obiettivi vengano definiti ed assegnati osservando i seguenti criteri:

- rilevanza degli obiettivi nell'ambito delle attività svolte dal valutato;
- misurabilità degli obiettivi: il raggiungimento degli obiettivi assegnati al personale valutato deve poter essere verificato senza ambiguità. In fase di definizione degli obiettivi, pertanto, occorre individuare in modo preciso indicatori ben definiti;

- controllabilità dell'obiettivo da parte del valutato: la valutazione deve basarsi sul principio della responsabilizzazione del valutato. A tal fine, è necessario che il conseguimento dell'obiettivo dipenda anche dall'attività svolta dal valutato stesso e dalla sua struttura;
- chiarezza del limite temporale di riferimento.

A ciascun obiettivo è associato un peso, rappresentativo dell'importanza che ad esso si attribuisce. Il punteggio complessivo, determinato in base al grado di raggiungimento degli obiettivi e alla pesatura degli stessi, è pari ad un massimo di 75 per il personale avente responsabilità organizzativa, ed a 50 per il restante personale.

Il raggiungimento dei risultati è monitorato a cadenza semestrale. Inoltre, soprattutto nei casi in cui il ciclo di programmazione degli obiettivi (con connessi indicatori e target) si articola in due semestri, a seguito del monitoraggio semestrale potrà essere effettuata una valutazione intermedia circa la prestazione resa.

6.2 La valutazione dei comportamenti organizzativi

La valutazione dei comportamenti organizzativi ha l'obiettivo di confrontare i comportamenti attesi dal valutato con il ruolo effettivamente esercitato nell'organizzazione. Tale valutazione ha, inoltre, la funzione di fornire elementi valutativi integrativi al sistema di valutazione dei risultati, che dovendo necessariamente basare la valutazione sui soli obiettivi predefiniti all'inizio del periodo di programmazione, può non riuscire ad evidenziare efficacemente la capacità del valutato di risolvere problemi, di piccola o grande entità, che si manifestano nel corso dell'anno; o, ancora, essendo il sistema di valutazione dei risultati collegato ad obiettivi misurabili, non sempre riesce a cogliere la complessità del contributo fornito nello svolgimento dell'ordinaria attività lavorativa.

A tale scopo, vengono valutati cinque tipologie di comportamenti organizzativi, diversamente declinati per il personale avente responsabilità organizzativa e per il restante personale.

Nello specifico, per il personale avente responsabilità organizzativa, i comportamenti organizzativi oggetto di valutazione da parte del Sindaco sono:

- **capacità di gestione e sviluppo delle risorse umane assegnate**, intesa come capacità di conoscere, motivare e valutare le risorse, ai fini di una loro appropriata valorizzazione e sviluppo, sia individuando bisogni di apprendimento delle persone e facilitando percorsi di sviluppo delle risorse gestite, sia affrontando e gestendo eventuali situazioni esplicite o latenti che generino contrasti nei propri interpersonali. La capacità di discriminare introducendo opportune differenze all'atto della valutazione dei propri collaboratori, rappresenta componente essenziale di tale dimensione;
- **capacità di programmare e coordinare**, intesa come capacità di strutturare efficientemente le attività attraverso l'utilizzo ottimale ed il coordinamento delle risorse umane, materiali ed economiche disponibili, in funzione degli obiettivi prefissati;

- **capacità di integrazione personale nell'amministrazione**, intesa come capacità di leggere e comprendere il sistema organizzativo e le sue interrelazioni, sia valorizzando il significato e l'impatto professionale ed operativo del proprio contributo e di quello della propria unità organizzativa rispetto alle attività ed agli obiettivi di colleghi e di altre unità organizzative, sia collaborando attivamente per fornire il supporto necessario affinché i colleghi e/o le altre unità organizzative raggiungano i propri obiettivi, coerentemente con gli obiettivi dell'Amministrazione;
- **orientamento al servizio**, inteso come capacità di individuare e soddisfare le esigenze del cliente sia esterno che interno all'Amministrazione, in termini di informazioni, dati, spunti, suggerimenti, opportunità, servizi, per adempiere alle richieste del cliente interno ed esterno in un'ottica di ottimizzazione del servizio prestato e di miglioramento del clima relazionale;
- **orientamento al cambiamento**, inteso come capacità di gestire le esigenze di cambiamento richieste dalle diverse situazioni, anche attraverso l'introduzione di elementi di innovazione metodologica e tecnologica e, a tal fine, identificando adeguatamente mezzi e comportamenti utili.

Per il restante personale, i comportamenti organizzativi oggetto di valutazione da parte dei Responsabili, sono:

- **accuratezza**, intesa come capacità di eseguire con precisione ed affidabilità le attività operative connesse al proprio ruolo, garantendo adeguati standard qualitativi del risultato/prodotto finale;
- **autonomia**, intesa come capacità di eseguire le attività operative connesse al proprio ruolo con l'adeguato grado di dipendenza/indipendenza da direttive generali e/o puntuali su come espletarle;
- **orientamento al servizio**, inteso come capacità di individuare e soddisfare le esigenze del cliente sia esterno che interno all'Amministrazione, in termini di informazioni, dati, spunti, suggerimenti, opportunità, servizi, per adempiere alle richieste del cliente interno ed esterno in un'ottica di ottimizzazione del servizio prestato e di miglioramento del clima relazionale;
- **orientamento al risultato**, inteso come capacità di perseguire con impegno e determinazione gli obiettivi definiti, rispettando i tempi programmati, assicurando un elevato livello di attività propria e del gruppo di appartenenza, anche in presenza di ostacoli o difficoltà;
- **capacità di lavoro di gruppo**, intesa come capacità di interagire costruttivamente in situazioni che vedono il coinvolgimento di più persone accomunate da problemi e/o obiettivi comuni, anche attraverso la valorizzazione dei contributi e delle idee formulate dai componenti del gruppo di lavoro.

Ciascun comportamento organizzativo è valutato su una scala a 5 punti (fino ad un massimo di 25 punti), secondo quanto indicato di seguito:

1. appena sufficiente ai requisiti del ruolo;
2. sufficiente ai requisiti del ruolo;
3. adeguato ai requisiti del ruolo;
4. più che adeguato ai requisiti del ruolo;
5. molto più che adeguato ai requisiti del ruolo.

7. Procedure di conciliazione

Nel caso in cui venga manifestata l'intenzione di avviare una procedura di contestazione formale della valutazione ricevuta, l'OIV costituirà la prima sede non contenziosa per la conciliazione. Laddove non si risolvano le controversie in tale sede, si procederà secondo quanto disciplinato dalla normativa vigente.