

Relazione dell'Organismo Indipendente di Valutazione della performance del CEFPAS (centro per la formazione trasparente e l'aggiornamento del personale del servizio sanitario – Caltanissetta -) sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, attuato nel 2019 oltre che sulla trasparenza e integrità dei controlli interni. (art. 14, comma 4, lettera a)

Presentazione

E' questo il secondo anno in cui l'OIV, insediatosi il 6 marzo 2019 per il triennio 2019/2022, presenta la relazione sul funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione della performance del CEFPAS, utilizzato nell'anno 2020 per misurare la performance 2019. La relazione, prevista dall'art. 14 c. 4 lett. a) d.lgs. 150/2009, è un documento nel quale l'OIV riferisce sul funzionamento effettivo del ciclo della performance.

Il documento si avvale, rispetto al precedente, di una maggiore conoscenza delle dinamiche organizzative dell'ente; l'OIV, infatti, supportato dalla STP, ha potuto seguire l'andamento del ciclo della performance 2019, dall'inizio alla fine, con sei riunioni, fino al momento della validazione sulla relazione, cui ha fatto seguito l'atto conclusivo del ciclo, cioè la liquidazione dei premi di produttività. In occasione di tali riunioni si è anche affrontato il tema della disciplina da applicare alle varie fasi, tenuto conto che alcune di queste cadevano sotto l'egida del sistema in vigore fino al 31 dicembre 2019 ed altre, sotto quello che entrava in vigore il 1° gennaio 2020. Stante la mancanza di disposizioni transitorie al riguardo, la Direzione ha dedicato al tema due riunioni congiunte tra l'OIV e gli organi direttivi dell'ente, nel corso delle quali sono stati disciplinati alcuni importanti passaggi, come la titolarità del potere di valutazione.

Analizziamo i momenti principali del ciclo performance 2019, vale a dire il piano performance, il monitoraggio, la valutazione della performance individuale, la liquidazione dei premi di produttività e confrontiamo il modo col quale essi si sono attuati rispetto a quanto previsto dalle relative disposizioni del D.Lgs. n.150 (d'ora in poi decreto) e dai principi generali contenuti nello stesso decreto, che, qui di seguito, ricordiamo: "La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito....".

Piano performance 2019

Il piano performance 2019, redatto secondo le linee guida adottate dalla CIVIT il 28/10/2010, è stato approvato il 20 marzo 2019 (il 21 maggio, nel 2018), quindi, oltre il termine del 31 gennaio (art. 10), ma comunque in un tempo ancora utile per conferire al piano un orizzonte temporale idoneo a conseguire risultati significativi. Al di là dell'aspetto temporale, premono tre osservazioni, formulate non certo per entrare nel merito delle scelte di esclusiva spettanza della direzione, ma anzi col fine di rafforzare quelle stesse decisioni; si fa, altresì, presente che alcune delle osservazioni, qui di sotto esposte, sono state indicate nel verbale dell'OIV del 14 settembre 2020, relativamente al piano dello stesso anno:

- 1) Il piano 2019 conferma gli obiettivi del piano 2018: su quattro obiettivi strategici, infatti, tre sono identici ed il quarto, al di là dell'aspetto nominalistico, attiene, in entrambi i piani, alla materia della digitalizzazione e trasparenza ed anche negli obiettivi operativi vi sono conferme sic et simpliciter (es. salus festival, progettazione attività formative, miglioramento dell'accoglienza, monitoraggio trasparenza). Ora, tenuto conto che l'art. 4 del decreto prevede che si deve "tener conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente,...", sarebbe meglio che, in futuro, gli obiettivi, una volta individuati dalla direzione, venissero declinati sulla base del confronto con quanto realizzato nell'anno precedente e, per questo, potranno essere utili le

relazioni stilate in sede di rendicontazione sui singoli obiettivi dai dirigenti; in tal modo, prendendo ad esempio, l'obiettivo della realizzazione delle varie edizioni del salus festival, si potranno individuare, all'interno dell'obiettivo di massima, specifici, concreti e misurabili risultati attesi; così, sempre riferendosi al salus festival, si potranno fissare soglie relative al numero e alla tipologia dei partecipanti, all'intensità delle ricadute mediatiche, agli eventuali risparmi conseguiti, al prestigio dei relatori invitati o, infine, alla qualità del rapporto col mondo scolastico;

- 2) Il piano contiene cinque campi: obiettivi strategici, obiettivi operativi, azioni, indicatori, valore atteso. A leggere con attenzione il piano si coglie facilmente che le azioni non sono altro che i risultati attesi e gli indicatori, nella maggior parte dei casi, si identificano con il raggiungimento del risultato e il valore atteso non è altro che la specificazione del risultato atteso (o sì o no, o l'indicazione della percentuale attesa); è opportuno nel piano 2021 precisare meglio i titoli dei cinque campi;
- 3) Il DFP con delibera n. 2 del dicembre 2017 si è soffermato anche sugli indicatori, descrivendone i requisiti: precisione e completezza, oltre a tempestività e misurabilità. In sostanza, un indicatore richiede l'acquisizione di molteplici dati, quali la descrizione della situazione di partenza (per esempio in presenza dello stesso obiettivo indicare i risultati conseguiti negli anni passati, in modo da cogliere i passi in avanti), le risorse finanziarie impiegate, in modo da valutare l'efficienza delle attività svolte, i tempi seguiti nel raggiungimento del risultato, il consenso ricevuto tra gli enti committenti la formazione, in modo da acquisire stimoli al miglioramento. Pertanto si ritiene importante che in futuro vi sia una maggiore precisione nella definizione degli indicatori.

Monitoraggio

Dalle relazioni stilate in sede di rendicontazione dei risultati raggiunti emerge, da parte della dirigenza accuratezza, nel seguire l'andamento degli obiettivi: ad esempio, col sistema qualità aziendale si monitora costantemente l'efficienza delle strutture e dei processi aziendali, per il programma formativo si è intervenuti a metà anno con la rimodulazione di alcuni segmenti e, per quel che riguarda l'adempimento degli obblighi in tema di anticorruzione, si è effettuato il monitoraggio dell'attuazione delle misure predisposte. Attiene poi alla responsabilità di ciascun dirigente il modo migliore di effettuare tale monitoraggio, con l'eventuale coinvolgimento, per esempio, dei collaboratori.

Occorre in relazione a tale momento del ciclo fare una importante precisazione. L'art. 6 del decreto recita: "Gli Organismi indipendenti di valutazione, anche accedendo alle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione, verificano l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento e segnalano la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo, anche in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dell'amministrazione. Le variazioni, verificatesi durante l'esercizio, degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale sono inserite nella relazione sulla performance e vengono valutate dall'OIV ai fini della validazione di cui all'articolo 14, comma 4, lettera c." Da tale norma, dunque, viene a profilarsi un duplice monitoraggio: quello effettuato dai dirigenti, chiamati appunto a verificare l'andamento delle attività, al fine di disporre correzioni nelle risorse o nei procedimenti in modo da superare eventuali ritardi e quello dell'OIV, che svolge un funzione diversa, cioè di supporto alla direzione, per proporre eventuali variazioni nel piano della performance, in coincidenza di eventi imprevedibili, tali da rendere impossibile l'attuazione degli obiettivi programmati. I primi sono strumenti di controllo di gestione, i secondi sono strumentali al buon esercizio dell'attività di governo.

L'OIV ha iniziato ad espletare tale funzione nello scorso mese di novembre in relazione alla performance 2020 e la riproporrà nel corrente anno in relazione alla performance 2021; occorrerà, peraltro, una riunione ad hoc con la dirigenza, al fine di tornare a chiarire i contenuti della funzione del monitoraggio, in modo da ottenere riscontri, che, per la verità, non ha ricevuto nel 2020.

Valutazioni:

E' questo, lo anticipo subito, il tasto più dolente del funzionamento del sistema di valutazione nell'ambito del CEFPAS e, per andare subito in argomento, riporto qui di seguito, due grafici che rappresentano con immediatezza le risultanze della valutazione effettuata del comparto per il 2019:

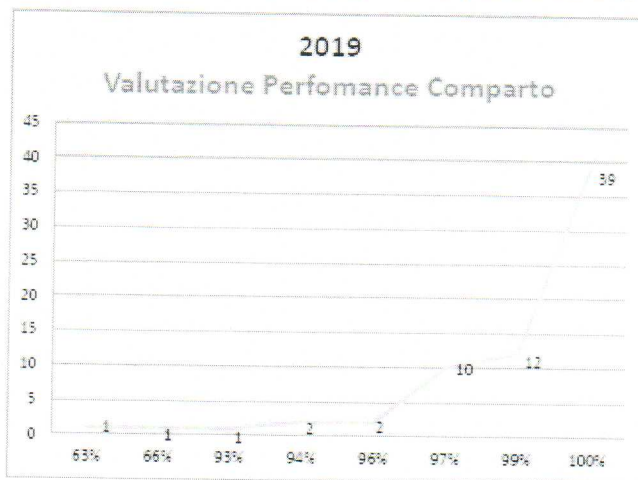


Grafico n. 1 - Valutazione Performance 2019 – Area Comparto

Come si vede, il 72% dei valutati si colloca in un fascia di punteggio compresa tra 97 e 100, il che significa che è del tutto mancata quella valorizzazione del merito citata nei principi generali del decreto; siamo in presenza di un fortissimo appiattimento di valutazioni, su punteggi d'eccellenza, dai quali non deriva né una spinta al miglioramento, né un riconoscimento di chi davvero eccelle. Va anche sottolineato che la stessa situazione fu dall'OIV rilevata in relazione alla valutazione 2018; in quel documento dello scorso anno si legge: “va nettamente superato l'appiattimento registrato nelle valutazioni del comparto; al riguardo, si rileva che su 71 collaboratori valutati 28 hanno conseguito il punteggio massimo (100) e ad altri 29 è stato attribuito un punteggio tra 97 e 99 (in sostanza l'80% del personale valutato si è collocato tra 97 e 100)”. E nel 2019 tali osservazioni sono cadute nel vuoto, se si esamina il secondo grafico allegato, nel quale si mettono a confronto i due esiti registrati nel 2018 e 2019:

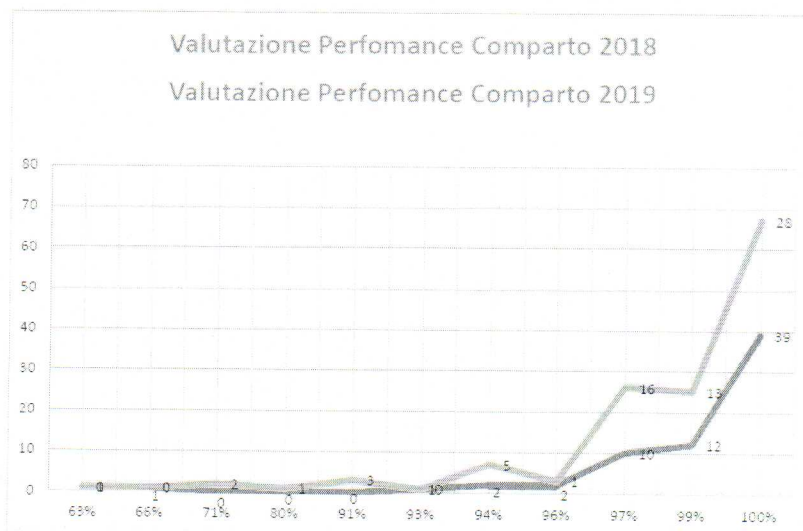


Grafico n. 2 - Valutazione Performance 2018 - 2019 – Area Comparto

Da tale confronto emerge che addirittura nella valutazione performance 2019 è aumentato il numero di coloro che hanno ottenuto 100, passati dai 28 collaboratori del 2018 ai 39 del 2019.

Va aggiunto che il tema è stato più volte affrontato in sede in riunioni plenarie, ma dalla teoria alla pratica il passo è difficile; occorrerà tornare ad approfondire il tema nell'anno in corso, ribadendo che in una buona valutazione il punto di partenza non è l'attribuzione di 100 punti, dal quale ci si discosta solo in presenza di una minima defaillance; il punto di vista è inverso: in una situazione media chi raggiunge una buona performance si colloca in un punteggio intermedio tra 70 e 80, e solo a quei pochi che veramente hanno eccelso per risultati raggiunti, al di là delle attese, è possibile attribuire voti via via più alti fino a ad attribuire in situazioni eccezionali un punteggio tra 90 e 100.

C'è da aggiungere che l'appiattimento su punteggi di eccellenza, prima di tutto, svilisce tutto il procedimento valutativo, rendendolo inidoneo a valorizzare il merito, ma avrebbe ripercussioni negative anche su altri istituti come le fasce retributive. Utilizzo il verbo condizionale perché in realtà nel regolamento sulle fasce, integrato il 30 maggio 2018, le progressioni dipendono (oltre che per il 60% dagli anni di anzianità) per il 30% da una nuova valutazione effettuata ai fini dell'applicazione dell'istituto. Dunque l'ente prevede una nuova valutazione, mentre l'art. 23 del decreto impone che nella graduatoria si tenga conto di quanto rilevato dai sistemi di valutazione e l'ARAN ha confermato (con orientamenti 1013 e 1155) che gli enti non possono attivare due distinte procedure di valutazione relativa, l'una alla performance individuale, l'altra alle progressioni economiche orizzontali, rette da criteri diversi.

Il seguire tale impostazione conferirebbe una nuova importanza alla valutazione della performance e per questo motivo, nell'auspicare una modifica del regolamento, si conferma la necessità di procedere a valutazioni non appiattite, che non potrebbero incidere sulle fasce.

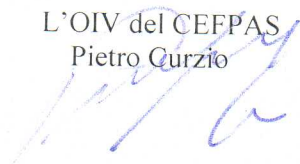
Liquidazione premi di produttività

Anche nel 2019 sull'entità del fondo premialità hanno pesato le decurtazioni effettuate per le assenze dal servizio; analogo trattamento si era registrato nel 2018, per cui nella presente relazione non si può che confermare quanto sull'argomento si era evidenziato nella relazione dell'OIV del 2019: in essa si legge sul punto: "va eliminato il meccanico collegamento tra l'importo dei premi conseguenti alla valutazione della performance e i giorni di assenza dal servizio". Ritengo necessario motivare tale affermazione, già minutamente rappresentata agli uffici, ricordando, in primis, che l'art 71 del D.L. 25 giugno 2008 n. 112 è stato abrogato dall'art. 17 comma 23 del D.L. 78/2009 convertito nella legge 102 del 3 agosto 2009. Pertanto è venuta a cadere la norma secondo cui "Le assenze dal servizio dei dipendenti di cui al comma 1 non sono equiparate alla presenza in servizio ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa. Fanno eccezione le assenze per congedo di maternità, compresa l'interdizione anticipata dal lavoro, e per congedo di paternità, le assenze dovute alla fruizione di permessi per lutto, per citazione a testimoniare e per l'espletamento delle funzioni di giudice popolare, nonché le assenze previste dall'articolo 4, comma 1, della legge 8 marzo 2000, n. 53, e per i soli dipendenti portatori di handicap grave, i permessi di cui all'articolo 33, comma 6, della legge 5 febbraio 1992, n. 104". Inoltre l'ARAN con orientamento n. 1568 ha affermato che l'assenza del dipendente, qualunque sia la sua motivazione, non produce di per sé una diretta, immediata e corrispondente decurtazione dei compensi per produttività, ma, a tal fine, occorre, invece, valutare, in un quadro più ampio ed in coerenza con la natura e le caratteristiche di tale componente del trattamento accessorio, la reale incidenza della stessa e cioè le conseguenze che ne sono derivate sotto il profilo della effettiva partecipazione, quantitativa e qualitativa, del dipendente stesso ai progetti e programmi di produttività, e, quindi, al raggiungimento degli obiettivi e dei risultati prefissati che giustificano l'erogazione del compenso; posizione ribadita con orientamento n. 1396 secondo cui... "L'Ente deve, comunque, procedere alla valutazione annuale dei risultati conseguiti ed è ragionevole presumere che i periodi di assenza incidano negativamente su tale aspetto, determinando la conseguente riduzione del compenso da corrispondere, fino ad annullarlo, quando i risultati conseguiti, proprio a causa della lunga durata della assenza, non siano apprezzabili". Dunque se l'assenza non comporta meccanicamente la riduzione del premio, è in occasione della valutazione della performance che si potrà stabilire l'effettivo contributo offerto da ciascun collaboratore al perseguimento degli obiettivi, al di là dei giorni di presenza o assenza in servizio, e solo sulla base di esso si potrà determinare l'entità del premio. Naturalmente il venir meno di meccanicismi accentua la responsabilità del valutatore, il quale dovrà avere l'accortezza durante l'anno di annotare gli eventi più significativi.

Anche da quest'ultima considerazione sulle modalità di determinazione dei premi scaturisce l'importanza del giudizio di valutazione, e il suo dover essere inerente a fatti e comportamenti attentamente misurati.

12 gennaio 2021

L'OIV del CEEFAS
Pietro Curzio

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'P. Curzio', written over the printed name.