



## **Documento riassuntivo sulle performance dei cicli 2012, 2013, 2014, 2015**

19 dicembre 2016

A cura del Nucleo Indipendente di Valutazione

Presidente:

Antonio Saturnino

Componenti:

Lorella Cannavacciuolo

Antonino Pio De Marco

Vincenza Esposito

Vincenzo Luciani

## **INDICE**

1. Introduzione
2. Attività svolte per i cicli di gestione delle performance 2012, 2013, 2014, 2015
3. Caratteristiche e criticità del sistema di valutazione delle performance vigente
4. Risultati dell'applicazione del sistema nei cicli 2014-2016
5. Prospettive di sviluppo

## 1. Introduzione

Il Nucleo Indipendente di Valutazione (NIV) del Comune di Napoli, istituito con Deliberazione di Giunta Comunale n. 1025 del 23.12.2013, è composto dal Dr. Antonio Saturnino (Presidente), dalla Dott.ssa Lorella Cannavacciuolo, dal Dr. Antonino Pio De Marco, dalla Dott.ssa Vincenza Esposito e dal Prof. Vincenzo Luciani, nominati con Decreto sindacale prog. n. 619 del 23 dicembre 2013 ([www.comune.napoli.it](http://www.comune.napoli.it), Sezione Amministrazione trasparente/Personale/NIV).

Il NIV, insediandosi nel corso della riunione collegiale del 20 gennaio 2014, ha svolto le attività di sua competenza secondo un calendario definito d'intesa dal Presidente, dai Componenti e dai referenti interni all'Amministrazione, ed ha previsto lo svolgimento di almeno una riunione al mese. L'Allegato 1 indica le date in cui si sono svolte le 38 riunioni collegiali del NIV.

Il NIV ha svolto le sue attività, oltre che attraverso riunioni collegiali presso gli uffici dell'Amministrazione, anche attraverso lavoro individuale, lavoro di sotto-gruppi composti dai suoi componenti ed incontri con i dirigenti, il personale delle strutture dell'ente e le rappresentanze sindacali.

Coerentemente con quanto previsto dal regolamento vigente, Il NIV del Comune di Napoli elabora una relazione riassuntiva sulla performance al fine di riscontrare le criticità del sistema e proporre opportuni correttivi. La presente relazione contiene in modo unitario gli elementi di sintesi sugli esiti e sulle criticità rilevate nella gestione dei cicli di gestione delle performance per gli anni 2012, 2013, 2014, 2015.

## 2. Attività svolte per i cicli di gestione delle performance 2012, 2013, 2014, 2015

In aderenza a quanto stabilito nel regolamento di istituzione, nel triennio 2014-2016, il NIV ha svolto le seguenti tipologie di attività, finalizzate alla gestione dei cicli 2012, 2013, 2014, 2015:

- A. analisi dei risultati dei processi di valutazione relativi all'anno 2012, derivanti cioè dall'attuazione di cicli di gestione delle performance precedenti al suo insediamento e formulazione di pareri e di soluzioni metodologiche utili a superare le criticità rilevate;
- B. supporto alla gestione, analisi e validazione dei risultati dei cicli di gestione delle performance 2013, 2014 e 2015;
- C. formulazione di proposte metodologiche e pareri su aspetti organizzativi sottoposti dall'Amministrazione (Codice etico, Indicatori per la produttività collettiva; sistema di pesatura delle posizioni, Piano anticorruzione, Piano della Trasparenza)
- D. formulazione di una proposta di sviluppo del sistema di valutazione delle performance.

Delle decisioni assunte in merito alle diverse tipologie di attività è possibile rinvenire gli elementi puntuali nei verbali delle adunanze del NIV disponibili presso l'Amministrazione. Nel seguito si riportano, invece, sintetiche descrizioni delle principali questioni affrontate per ognuno degli ambiti di attività indicati; una più ampia rappresentazione degli esiti della quarta tipologia di attività svolta dal NIV (proposta di sviluppo del sistema) è proposta nel paragrafo 4.

Per il ciclo di gestione delle performance 2016, coerentemente alla durata del proprio incarico, il NIV ha svolto esclusivamente attività di supporto all'Amministrazione per le fasi di avvio del sistema e di monitoraggio realizzate dal Servizio Controllo di gestione e valutazione e per la gestione del sistema di produttività di gruppo.

#### **A. Ciclo di gestione della performance 2012**

Per supportare l'Amministrazione nella gestione e nella chiusura dei processi di valutazione delle performance dirigenziali del 2012, ossia appartenenti ad un ciclo di gestione precedente al suo insediamento, il NIV ha provveduto ad analizzare le caratteristiche dei sistemi di valutazione in uso nel corso dell'anno in esame e a ricostruire gli impatti sui sistemi di valutazione delle modifiche organizzative intervenute in quegli stessi periodi (riduzione del numero dei servizi in cui si articolava la struttura organizzativa dell'Ente, riformulazione delle competenze assegnate ai dirigenti, modifica del sistema di pesatura delle posizioni). A fronte di queste analisi il NIV ha potuto formulare pareri e definire opzioni metodologiche che l'Amministrazione ha potuto utilmente impiegare per procedere al superamento delle criticità riscontrate che avevano impedito la chiusura dei cicli in oggetto.

In particolare, la valutazione per il 2012 ha presentato diverse tipologie di difficoltà applicative, essendo stata influenzata da un ampio processo di riorganizzazione con un grande impatto sulla dirigenza (circa cinquanta incarichi cessati nel mese di luglio) e dal fatto che l'Organismo di Valutazione ed il Direttore Generale dell'epoca hanno abbandonato l'incarico prima della fine dell'anno; motivi per cui alcuni procedimenti e alcune procedure non sono stati completati.

Il NIV ha rilevato infatti, immediatamente un forte ritardo negli atti formali relativi al sistema di valutazione delle performance, ritardo in parte colmabile ipotizzando che gli uffici interessati avessero comunque svolto i propri compiti fissati come obiettivi, rispettando le procedure, al di là della effettiva richiesta da parte dell'OIV dei documenti da essi prodotti e in assenza di trasmissione volontaria degli stessi.

Un ulteriore problema rilevato dal NIV è costituito dalla circostanza per cui nell'anno 2012 hanno operato due sistemi di valutazione diversi per il primo e per il secondo semestre (il secondo approvato con delibera di G.C. n. 590/2012) dovendosi quindi prevedere un coerente mix tra le due procedure, mix tecnicamente possibile pur se con qualche forzatura metodologica.

Contemporaneamente all'analisi delle condizioni strettamente organizzative che hanno influenzato l'andamento del sistema di valutazione nell'anno 2012, il NIV nelle sue analisi istruttorie ha affrontato anche la più generale questione inerente la verifica che la retribuzione aggiuntiva rientrasse entro i limiti di plafonamento del trattamento economico complessivo (inclusivo dunque di quello accessorio) di ciascun dipendente, anche di qualifica dirigenziale, ai sensi di quanto disposto all' art. 9, comma 1 D.L. 78/2010, convertito nella legge 122/2010. La discussione avviata con l'Amministrazione ha riguardato anche l'opportunità di procedere a pagare il salario di risultato ai dirigenti del Comune di Napoli per gli anni 2012 e 2013, anni nei quali è emerso che la macchina comunale non ha conseguito

brillanti risultati, esponendo peraltro molto spesso l'Amministrazione ad accese e talvolta immeritate critiche da parte dell'opinione pubblica. Le analisi e le discussioni tra i componenti del NIV, tuttavia, sono state condotte nella piena consapevolezza che le questioni in esame sono di esclusiva competenza dell'Amministrazione.

A fronte di tali attività di analisi e discussione il NIV ha supportato la chiusura del processo di valutazione delle performance relative al primo semestre 2012 attuando quanto già esattamente previsto per quel periodo. A tal fine, occorre ricordare che il precedente Organismo Indipendente di Valutazione, nella seduta del 24 settembre 2012, aveva stabilito che la valutazione del primo periodo, dall'inizio dell'anno al mese di luglio, sarebbe stata fatta sulla base del precedente sistema di valutazione e dunque, sul solo comportamento organizzativo, essendo gli obiettivi stati assegnati solo a partire da luglio sulla base dei report predisposti dai dirigenti apicali per i dirigenti interni e dal Direttore Generale per gli apicali.

Per la valutazione delle performance dirigenziali del secondo semestre 2012 è stato applicato il sistema elaborato dall'OIV nominato in quello stesso anno. In tale sistema le attività di valutazione si basano sulla misurazione dei risultati conseguiti rispetto a obiettivi strategici, obiettivi gestionali, obiettivi trasversali e ai comportamenti organizzativi realizzati dai dirigenti.

In relazione a tali adempimenti il NIV ha potuto rilevare che per la misurazione e valutazione degli obiettivi strategici e trasversali sono stati già prodotti i relativi elementi di verifica, mentre per il comportamento organizzativo e gli obiettivi gestionali è assente una rilevazione specifica a consuntivo e, pertanto, non si è potuto operativamente procedere all'istruttoria.

A fronte di tale criticità la soluzione metodologica adottata, sulla base degli elementi e dei documenti di supporto alla misurazione e alla valutazione formalmente e correttamente prodotti, ha corrisposto all'esigenza di utilizzare, in una idonea formulazione sintetica, tutti i soli fattori disponibili.

In particolare solo gli obiettivi strategici e quelli trasversali sono stati presi in considerazione per ricostruire le performance dirigenziali del secondo semestre 2012.

Un ulteriore accorgimento metodologico utilizzato è stato quello di, limitatamente agli obiettivi gestionali, spostare i risultati (in analogia con quanto previsto dal vigente sistema di valutazione per i dirigenti apicali nel caso di non attribuzione di tali obiettivi) sulla componente obiettivi trasversali, tenuto conto altresì delle affinità dei due obiettivi e di alcuni orientamenti espressi dall'Amministrazione comunale.

In questa direzione è parsa propendere, infatti, l'Amministrazione comunale che, con riferimento alla delibera n° 767 del 30/10/2014 di approvazione del PEG 2014 ha stabilito che: "in deroga al vigente sistema di valutazione delle performance dirigenziali del Comune di Napoli, approvato con la deliberazione di Giunta Comunale n. 590 del 20 luglio 2012 e s.m.i., per l'anno 2014, non si darà corso al processo di definizione del Piano degli Obiettivi Gestionali e che il relativo peso percentuale per i dirigenti non apicali, in termini di componente oggettiva del fattore di valutazione della performance, sia aggiunto alla quota relativa agli obiettivi trasversali di ente".

Tutto ciò ha reso ragionevole e possibile estendere il suddetto concetto di trasferimento del peso percentuale degli obiettivi gestionali sui trasversali, altresì al 2012.

Per quanto concerne il fattore di valutazione costituito dal comportamento organizzativo il NIV, in assenza di rilevazioni a consuntivo disponibili per il periodo oggetto di osservazione, ha inteso propendere per la sua neutralizzazione.

#### **B. Cicli di gestione della performance 2013, 2014 e 2015**

Coerentemente a quanto definito dal regolamento vigente, il NIV del Comune di Napoli per gli anni 2013, 2014 e 2015 ha coordinato e controllato l'attuazione delle fasi di misurazione e valutazione della performance del Sistema in uso (<http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/25993>).

In generale, in stretta collaborazione con l'Amministrazione e con il suo Servizio Controllo di gestione e valutazione il NIV ha recepito e analizzato puntualmente nel corso dei tre esercizi tutti gli elementi informativi prodotti nelle fasi di assegnazione degli obiettivi e di monitoraggio ed è intervenuto nelle attività di misurazione e di valutazione, operando, in particolare, sull'analisi della qualità e della coerenza nell'impiego degli indicatori e degli elementi di verifica utilizzati dai dirigenti valutatori.

In particolare, nella fase di misurazione e valutazione dei risultati i componenti del NIV hanno analizzato i resoconti forniti dai dirigenti e validato i loro giudizi o, alternativamente, richiesto integrazioni o modifiche. Integrazioni e modifiche sono state richieste nei casi in cui il NIV ha riscontrato anomalie e incongruenze relative a:

1. gli elementi utilizzati per la misurazione dei risultati, diversi da quelli definiti in fase di assegnazione degli obiettivi;
2. il giudizio espresso, non coerente con la misurazione riportata nella scheda di valutazione.

Inoltre, in ogni ciclo di gestione delle performance dirigenziali, il NIV ha provveduto ad estrarre un campione significativo di schede individuali per effettuare il controllo sulla corretta attuazione di tutte le proprietà del modello valutativo in uso.

Infine, sulla base delle elaborazioni fornite dal Servizio Controllo di gestione e valutazione, il NIV ha potuto analizzare nel corso dei tre esercizi l'andamento medio delle valutazioni formulate dai dirigenti e approfondire casistiche particolari.

Nell'attuazione dei tre cicli di gestione delle performance, inoltre, importanti innovazioni sono state introdotte su indicazione del NIV alla piattaforma informatica dedicata alla gestione del sistema e governata dal Servizio Controllo di gestione e valutazione

#### Anno 2013

Nonostante la tardiva approvazione del bilancio e del PEG, il 09.05.2013 l'Amministrazione si è dotata di un Piano provvisorio degli obiettivi che ha consentito l'avvio del ciclo di gestione della performance indipendentemente dalla formale approvazione dei due fondamentali documenti di programmazione (avvenuta rispettivamente il 17.09.2013 e il 16.10.2013).

In relazione a ciò il NIV ha recepito puntualmente nel corso dell'esercizio tutti gli elementi informativi prodotti nelle fasi di assegnazione degli obiettivi e di monitoraggio trasmessi dagli uffici dell'Amministrazione ed è intervenuto nelle attività di misurazione e di valutazione, operando, in particolare, sull'analisi della qualità e della coerenza nell'impiego degli indicatori e degli elementi di verifica utilizzati dai dirigenti valutatori.

#### Anno 2014

Nel corso del 2014 l'Amministrazione ha assunto la decisione di non assegnare ai propri dirigenti gli Obiettivi gestionali previsti dal sistema.

Il NIV ha provveduto a svolgere le sue attività di analisi, validazione e valutazione autonoma rispetto agli Obiettivi strategici, a quelli Trasversali e ai comportamenti organizzativi.

Nel corso del 2014 è stata realizzata un'importante attività di sviluppo della piattaforma informatica che ha informatizzato l'intera procedura di rilevazione e trasmissione degli elementi informativi di base utili alla misurazione dei risultati e alla formulazione dei giudizi. Punti di forza del processo di informatizzazione realizzato sono stati l'accessibilità da remoto per il NIV a tutti gli elementi formali prodotti nel processo, l'omogeneità nell'esecuzione delle attività dei dirigenti e dei componenti del NIV e la possibilità di un'efficace ed efficiente archiviazione delle informazioni e dei documenti.

#### Anno 2015

Nel corso dell'anno 2015 sono stati regolarmente assegnate tutte le tipologie di obiettivi previste dal sistema.

La piattaforma informatica ha beneficiato di modifiche che hanno migliorato l'interazione tra i dirigenti e i componenti del NIV per la più corretta e completa esecuzione delle attività di misurazione e valutazione delle performance.

#### **C. Elaborazione di pareri e di metodologie per la valutazione**

Nel corso del triennio 2013-2016 il NIV ha provveduto ad analizzare le questioni metodologiche e operative sottoposte dall'Amministrazione descritte nel seguito e a formulare proposte metodologiche e pareri per la risoluzione provvisoria o permanente di alcune questioni di sviluppo organizzativo e di gestione del personale (Codice etico, Indicatori per la produttività collettiva; sistema di pesatura delle posizioni, Piano anticorruzione, Piano della Trasparenza).

##### Produttività di gruppo per i dipendenti del comparto

Il NIV ha provveduto nel triennio ad analizzare e a validare gli indicatori proposti dalla dirigenza per la valutazione della produttività collettiva nel comparto.

In particolare il NIV ha provveduto a verificare se gli indicatori proposti, sulla cui base i dirigenti hanno organizzato, mediante piani di lavoro o progetti di produttività, le attività dei propri dipendenti, erano corrispondenti alle prescrizioni del CCNL di comparto. Gli indicatori adottati per la valutazione della produttività collettiva nel comparto sono correlati ad obiettivi

assegnati nello stesso esercizio di riferimento ai dirigenti, il cui raggiungimento è stato valutato secondo il sistema di valutazione delle performance dirigenziali.

Il NIV ha analizzato per ogni esercizio circa 37 indicatori relativi a 10 settori di intervento.

Per ognuno di essi il NIV ha:

1. verificato la corretta trasmissione dei documenti e dei dati utilizzati per la misurazione dei risultati;
2. provveduto a sollecitare l'inoltro delle rendicontazioni non pervenute nei tempi previsti;
3. analizzato e risolto i casi dubbi per i quali è occorsa una specifica verifica in collaborazione con il Servizio Controllo di Gestione.

#### Pesatura delle posizioni dirigenziali

Con la riorganizzazione avvenuta nel Comune di Napoli nel luglio 2012 le competenze di alcuni servizi sono cambiate in maniera significativa, alcune strutture sono state soppresse, altre accorpate. Sulla base del contratto decentrato allora vigente al NIV erano attribuite funzioni di orientamento e di supporto alla definizione dell'impianto metodologico di supporto alla pesatura delle posizioni dirigenziali.

Il NIV ha partecipato ad alcuni incontri preliminari informativi con i responsabili del Servizio Sviluppo organizzativo incaricati di formulare la proposta di modifica della pesatura delle posizioni vigente.

Nella riunione del 14 dicembre 2015 il NIV ha approvato la pesatura delle posizioni dirigenziali trasmessa dal Direttore Generale con Nota Prot. 847940 del 2 novembre 2015.



### **3. Caratteristiche e criticità del sistema di valutazione delle performance vigente**

Dopo circa sei mesi dal suo insediamento il NIV, superata la fase “emergenziale” iniziale, ivi incluso il lavoro e gli adempimenti arretrati dovuti al lungo periodo di mancato funzionamento del precedente OIV, ha avviato una profonda riflessione di merito sullo stato delle cose, soprattutto al fine di offrire un contributo di miglioramento futuro.

Delle analisi effettuate e delle discussioni svolte in seno al NIV sulle criticità del sistema vigente per la valutazione delle prestazioni dirigenziali si riportano nel seguito i contenuti più significativi.

#### L'integrazione tra processi di programmazione e processi di gestione delle performance

In generale, in assenza di un documento che esponga con chiarezza le linee programmatiche e gli indirizzi strategici dell'amministrazione, da cui far derivare performance, obiettivi e target strategici e operativi, i processi valutativi non riescono ad assolvere con efficacia il loro ruolo chiave nella valorizzazione dei meriti e delle competenze del personale, né di supporto al governo e al cambiamento dei sistemi organizzativi. Nel Comune di Napoli tale assenza è sembrata da subito incidere significativamente sul ruolo che avrebbe potuto assolvere il sistema di gestione della performance a supporto dello sviluppo organizzativo dell'Ente. Ciò soprattutto in considerazione della tempistica ormai consolidata con cui l'Amministrazione adotta formalmente i due documenti gestionali di natura economico-finanziaria più rilevanti, la Relazione previsionale e programmatica e il Documento Unico di Programmazione (DUP) - a esercizio inoltrato - e della circostanza per cui per la loro strutturazione formale essi non consentono la chiara definizione di set di indicatori compiuti da impiegare come target o come elementi di verifica delle performance.

In ogni caso lo schema di DUP adottato per la prima volta dal comune di Napoli nel mese di agosto 2016 costituisce un riferimento programmatico più coerente con le esigenze proprie del sistema di gestione delle performance.

#### L'approccio formalistico alla valutazione

La carenza di integrazione degli obiettivi assegnati ai dirigenti per la valutazione in una chiara cornice strategica sembra accentuare un altro aspetto critico che il NIV ha rilevato nella gestione dei cicli di performance descritti in precedenza: le lacune evidenziate hanno dato origine ad un approccio formalistico nella strutturazione delle performance attese e nell'utilizzo degli elementi di verifica. Le analisi condotte dal NIV, hanno mostrato, infatti, un ampio e generalizzato ricorso ad obiettivi strutturati sulla esecuzione di mere routine organizzative o procedure. Anche nei casi in cui agli obiettivi corrispondevano veri e propri progetti anche innovativi, i target e gli elementi di verifica delle performance sono stati identificati in fattori che attestavano l'adempimento compiuto sotto il profilo formale ma non necessariamente le effettive ricadute e i concreti risultati conseguiti.

### Il ruolo del NIV nella valutazione della dirigenza apicale.

Il Regolamento vigente stabilisce che *“Il NIV propone al Sindaco, sentito il Direttore generale, la valutazione della performance dei dirigenti apicali, comprensiva ovviamente tanto della componente “oggettiva” (apprezzamento dei risultati conseguiti in rapporto agli obiettivi assegnati), quanto della componente “soggettiva” (comportamentale).”*A tal proposito va osservato che non appare assolutamente congrua l’ipotesi che il NIV intervenga nella valutazione dei comportamenti. Gli item di valutazione adottati per la sintetica rappresentazione e valutazione dei comportamenti adottati dai dirigenti valutati, infatti, in linea con le esigenze intrinseche e generali di ogni sistema di gestione delle performance, rimandano a fattori rilevabili e apprezzabili solo attraverso il diretto coinvolgimento nella relazione lavorativa che il dirigente intesse con l’Amministrazione e i suoi collaboratori e non in modo asettico e forzatamente oggettivo. Molto più coerente appare il ruolo che il NIV può utilmente svolgere sotto il profilo metodologico nella individuazione complessiva degli elementi che possono supportare la misurazione e la valutazione delle performance da parte degli organi di governo del Comune.

In sintesi, le analisi condotte dal NIV sulle criticità e sugli esiti nei 4 cicli osservati consente un giudizio generale di inconsistenza della valutazione: un sistema quello di gestione delle performance del Comune di Napoli ben congegnato e ben strutturato, che ben risponde alle prescrizioni di legge (soprattutto del D. Lgs. 150/2009), che consente persino di pervenire a risultati stratificati e differenziati per i diversi dirigenti ad esso interessati, ma che tuttavia presenta pochi o scarsi collegamenti con i risultati effettivi conseguiti dalla macchina comunale nel suo insieme e nei suoi specifici pezzi e apparati.

L’impressione diffusa è, inoltre, che i sistemi di valutazione delle performance del tipo adottato presso il Comune di Napoli costino molto (dal punto di vista organizzativo, economico e psicologico) e rendano poco dal punto di vista del miglioramento organizzativo e ciò ne mette a repentaglio la continuità futura.

#### 4. I risultati dell'applicazione del sistema nel triennio 2014-2016

Il modello di valutazione vigente valuta la performance individuale dei Dirigenti rispetto ai seguenti parametri:

- livello di raggiungimento degli obiettivi strategici;
- livello di raggiungimento degli obiettivi di ente;
- livello di raggiungimento degli obiettivi gestionali;
- comportamenti organizzativi.

Gli obiettivi strategici misurano la performance organizzativa degli uffici a livello dirigenziale. Ad ogni ufficio è assegnato un obiettivo strategico che rappresenta il risultato più rilevante da raggiungere. Ogni obiettivo strategico è articolato in uno o più indicatori di risultato. Il grado di raggiungimento dell'obiettivo strategico è pertanto misurato rispetto al numero di indicatori di risultato raggiunti. Ogni indicatore ha un uguale peso sul raggiungimento dell'obiettivo strategico. Nello specifico, la scala di valutazione degli indicatori di risultato è la seguente:

1. **RAGGIUNTO (R):** gli elementi di verifica prodotti sono formalmente conformi a quelli richiesti ed attestano che quanto richiesto nell'indicatore di risultato è stato fatto.
2. **NON RAGGIUNTO (NR):** gli elementi di verifica non sono stati prodotti, non sono conformi a quelli richiesti, pur conformi non consentono di verificare quanto è stato richiesto, è assente motivata e documentata giustificazione di imprevedibilità che ha condotto al non raggiungimento dell'obiettivo, non è stato rispettato il limite di legge, raggiunto in ritardo senza una spiegazione.
3. **NEUTRALIZZATO (N):** gli elementi di verifica prodotti accertano l'impossibilità oggettiva di raggiungere il risultato ovvero che non è stato possibile raggiungere l'obiettivo per cause non dipendenti dalla volontà del responsabile, non note al momento della formalizzazione dell'obiettivo e sopravvenute dopo l'assegnazione dello stesso. L'attività prevista non è stata significativa e ciò non sia imputabile al dirigente.

Gli obiettivi di ente misurano la performance trasversale dell'organizzazione comunale e sono comuni a tutti i centri di responsabilità della struttura per un certo periodo strategico.

Gli obiettivi gestionali misurano la performance della missione di ciascun dirigente e sono individuati dai dirigenti apicali. Gli obiettivi gestionali si aggiungono all'obiettivo strategico per i soli dirigenti non apicali.

I comportamenti organizzativi valutano l'operato dei singoli dirigenti rispetto alle seguenti dimensioni:

- a) comportamenti organizzativi connessi al ruolo e alla responsabilità dirigenziale;
- b) comportamenti individuali, connessi allo "stile" di leadership;
- c) comportamenti tecnico-professionali;
- d) comportamenti relazionali.

In questo paragrafo sono illustrati e commentati i risultati sul livello di raggiungimento degli obiettivi strategici, di ente, gestionali, e dei comportamenti organizzativi.

Per completezza nel corso del paragrafo, si illustrano anche i risultati sinteticamente raggiunti dai singoli programmi della Relazione Previsionale e Programmatica da cui discendono gli obiettivi strategici. Un approfondimento dettagliato sulla valutazione del Piano Esecutivo di Gestione è reperibile sul rapporto consuntivo del Controllo di Gestione e valutazione, istituito con delibera di Giunta Comunale n. 4889 del 24/12/1999 avente ad oggetto un *“Sistema integrato dei controlli, monitoraggi e valutazioni dell’Amministrazione Comunale di Napoli”* previsto dall’art. 198 del TUEL. Tale rapporto è predisposto dal Servizio Controllo di gestione e valutazione, incardinato nell’ambito della Direzione Generale.

### I Risultati degli Obiettivi Strategici rispetto ai Programmi della Relazione Previsionale Programmatica

Gli obiettivi strategici discendono dalla Relazione Previsionale Programmatica (RPP) con la quale il Consiglio Comunale stabilisce le strategie ed i programmi pluriennali facenti parte del processo di bilancio di previsione annualmente deliberato dallo stesso Consiglio.

Gli obiettivi strategici rappresentano una misura del raggiungimento dei Programmi presenti nella RPP.

I Programmi della RPP per gli anni 2013, 2014 e 2015 sono riportati nella tabella 4.1, indicando gli anni di riferimento nei casi non coincida con il triennio 2013-2015:

<b>Programma RPP</b>	<b>Descrizione</b>
<b>100</b>	Le strategie e le azioni per l'incremento delle risorse destinate agli investimenti e allo sviluppo
<b>110</b>	Reperimento ed impiego dei finanziamenti europei <i>2014-2015</i>
<b>200</b>	La valorizzazione del Patrimonio Comunale
<b>300</b>	Gli Interventi per il Miglioramento della Sicurezza e della Mobilità
<b>400</b>	Il Controllo del Territorio
<b>500</b>	L'attuazione e Programmazione delle Opere Pubbliche
<b>540</b>	La Riqualificazione Urbana e lo Sviluppo Edilizio
<b>550</b>	Qualificazione strutturale del Servizio e dell'Infrastruttura Urbana Cimiteriale
<b>600</b>	Promozione e Sviluppo della disciplina Urbanistica Generale
<b>700</b>	La tutela e il miglioramento dell'ambiente
<b>800</b>	Lo Sviluppo delle Infrastrutture, delle Reti e del Territorio
<b>900</b>	Politiche per l'occupazione e lo sviluppo economico cittadino
<b>1000</b>	Lo Sviluppo Commerciale, Artigianale e Turistico
<b>1100</b>	Promozione e Sviluppo delle Attività Culturali, Turistiche e del Tempo Libero
<b>1110</b>	Promozione e Sviluppo delle Attività Sportive
<b>1200</b>	Il Welfare Municipale e le Aree di priorità delle Politiche Sociali
<b>1210</b>	Le iniziative per l'educazione e il diritto allo studio
<b>1220</b>	Politiche per la Diffusione della Legalità <i>2014-2015</i>
<b>1230</b>	Napoli città internazionale della pace <i>2013</i>
<b>1300</b>	L'Attuazione del Processo di Riforma dell'Ente Comune e lo sviluppo organizzativo
<b>1400</b>	Lo Sviluppo delle Attività di Supporto per il Funzionamento del Comune
<b>1500</b>	Diffusione ed erogazione dei servizi al cittadino

Tabella 4.1: La descrizione dei Programmi della RPP

La figura 4.1 riporta un'analisi longitudinale dal 2013 al 2015 del livello di raggiungimento degli indicatori di risultato collegati agli obiettivi strategici relativi ai programmi.

La percentuale di indicatori raggiunti è calcolata rapportando il numero di indicatori raggiunti rispetto al numero totale di indicatori al netto degli indicatori neutralizzati. Gli indicatori neutralizzati rispetto al totale degli indicatori sono pari al 11%, 4% e 13% rispettivamente per gli anni 2013, 2014 e 2015. Nelle situazioni in cui tutti gli indicatori di risultato sono raggiunti, si desume che l'obiettivo strategico collegato ad uno specifico programma è stato pienamente raggiunto.

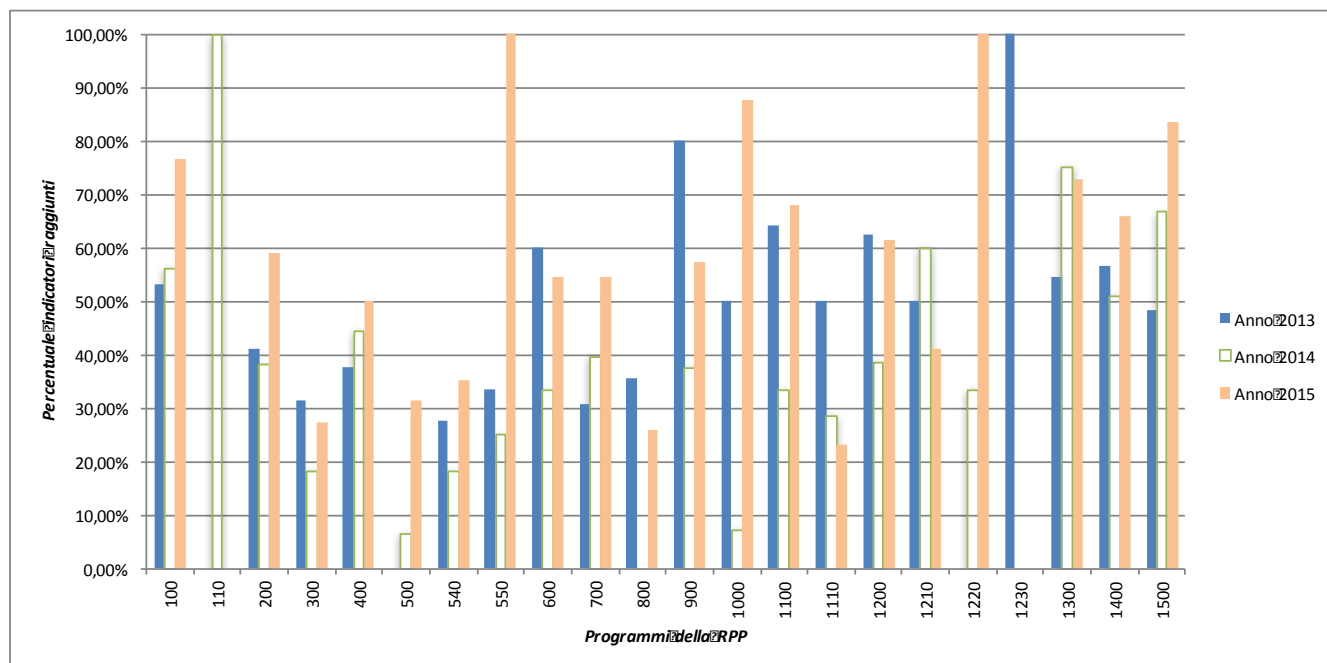


Figura 4.1: I Risultati raggiunti rispetto ai Programmi della RPP dal 2013 al 2015

Fonte: Elaborazione dei dati presenti sul report 2013, 2014, 2015 del Controllo di Gestione

Dall'analisi dei risultati si desume che gli obiettivi strategici collegati a pochi programmi sono stati pienamente raggiunti:

- "Qualificazione strutturale del Servizio e dell'Infrastruttura Urbana Cimiteriale", il cui obiettivo strategico è stato pienamente raggiunto solo nel 2015.
- "Reperimento ed impiego dei finanziamenti europei", che rappresenta un caso singolare in quanto l'obiettivo strategico è stato pienamente raggiunto nel 2014 mentre nel 2015 non è stato raggiunto. Nel 2013 questo programma non era presente nella RPP.
- "Politiche per la Diffusione della Legalità", il cui obiettivo strategico è stato pienamente raggiunto solo nel 2015. Nel 2013 questo programma non era presente nella RPP.
- "Napoli città internazionale della pace", programma presente solo nel 2013 e pienamente raggiunto.

La valutazione degli obiettivi strategici rispetto ai Programmi della RPP mette in evidenza che gli obiettivi strategici assegnati agli uffici a livello dirigenziale presentano una differenziazione nel livello di raggiungimento e non sono pienamente raggiunti.

Nel prossimo paragrafo, la valutazione di tali obiettivi strategici è approfondita per strutture al fine di verificare se tale differenziazione nel livello di raggiungimento di detti obiettivi si presenta anche a livello di ufficio dirigenziale.

## I Risultati degli Obiettivi Strategici rispetto agli Uffici Dirigenziali

Gli obiettivi strategici sono assegnati agli uffici dirigenziali e, come previsto dal sistema di valutazione, ogni ufficio ha un solo obiettivo strategico, che però è valutato rispetto ad uno o più indicatori di risultato.

Un obiettivo strategico è raggiunto se tutti gli indicatori di risultato sono raggiunti, è non raggiunto se tutti gli indicatori di risultato sono non raggiunti, è parzialmente raggiunto se solo alcuni indicatori di risultato sono raggiunti e altri non raggiunti, è neutralizzato se tutti gli indicatori di risultato sono neutralizzati.

Le strutture apicali (alle quali, ai soli fini dell'analisi in oggetto, viene equiparata la struttura Staff all'Autorità Garante Anticorruzione e Trasparenza) sono l'unità di analisi rispetto alle quali è analizzato il livello di raggiungimento degli obiettivi strategici. In tabella 4.2 si riportano le strutture apicali considerate ed anche l'acronimo che verrà utilizzato nelle figure.

Strutture Apicali	
Denominazione	Acronimo
Direzione Generale	DGEN
Dipartimento Gabinetto	DPGA
Dipartimento Segreteria Generale	DPSG
Dipartimento Consiglio Comunale	DPCC
Direzione Centrale Servizi Finanziari	DCSF
Direzione Centrale Patrimonio	DCPA
Direzione Centrale Infrastrutture, Lavori Pubblici e Mobilità	DCIL
Direzione Centrale Pianificazione e Gestione del Territorio – Sito Unesco	DCPT
Direzione Centrale Ambiente, Tutela del territorio e del mare	DCAM
Direzione Centrale Sviluppo economico, Ricerca e Mercato del lavoro	DCSM
Direzione Centrale Cultura, Turismo e Sport	DCCU
Direzione Centrale Welfare e Servizi educativi	DCWE
Servizio Autonomo Polizia Locale	SAPL
Servizio Autonomo Avvocatura Comunale	SAAV
Servizio Autonomo Centro Unico Acquisti e Gare	SAGA
Servizio Autonomo Sistemi Informativi	SASI
Servizio Autonomo Personale	SAPE
Municipalità 1	MU01
Municipalità 2	MU02
Municipalità 3	MU03
Municipalità 4	MU04
Municipalità 5	MU05
Municipalità 6	MU06
Municipalità 7	MU07
Municipalità 8	MU08
Municipalità 9	MU09
Municipalità 10	MU010
Staff all'Autorità Garante Anticorruzione e Trasparenza	STAG

Tabella 4.2: Strutture apicali

Il numero di obiettivi strategici e relativi indicatori assegnati nel triennio 2013-2015 è il seguente:

- anno 2013: 145 obiettivi strategici e 590 indicatori di risultato
- anno 2014: 155 obiettivi strategici e 407 indicatori di risultato
- anno 2015: 147 obiettivi strategici e 471 indicatori di risultato

La figura 4.2 mostra la distribuzione della valutazione degli obiettivi strategici nelle quattro classi di valutazione: raggiunto, non raggiunto, parzialmente raggiunto, neutralizzato.

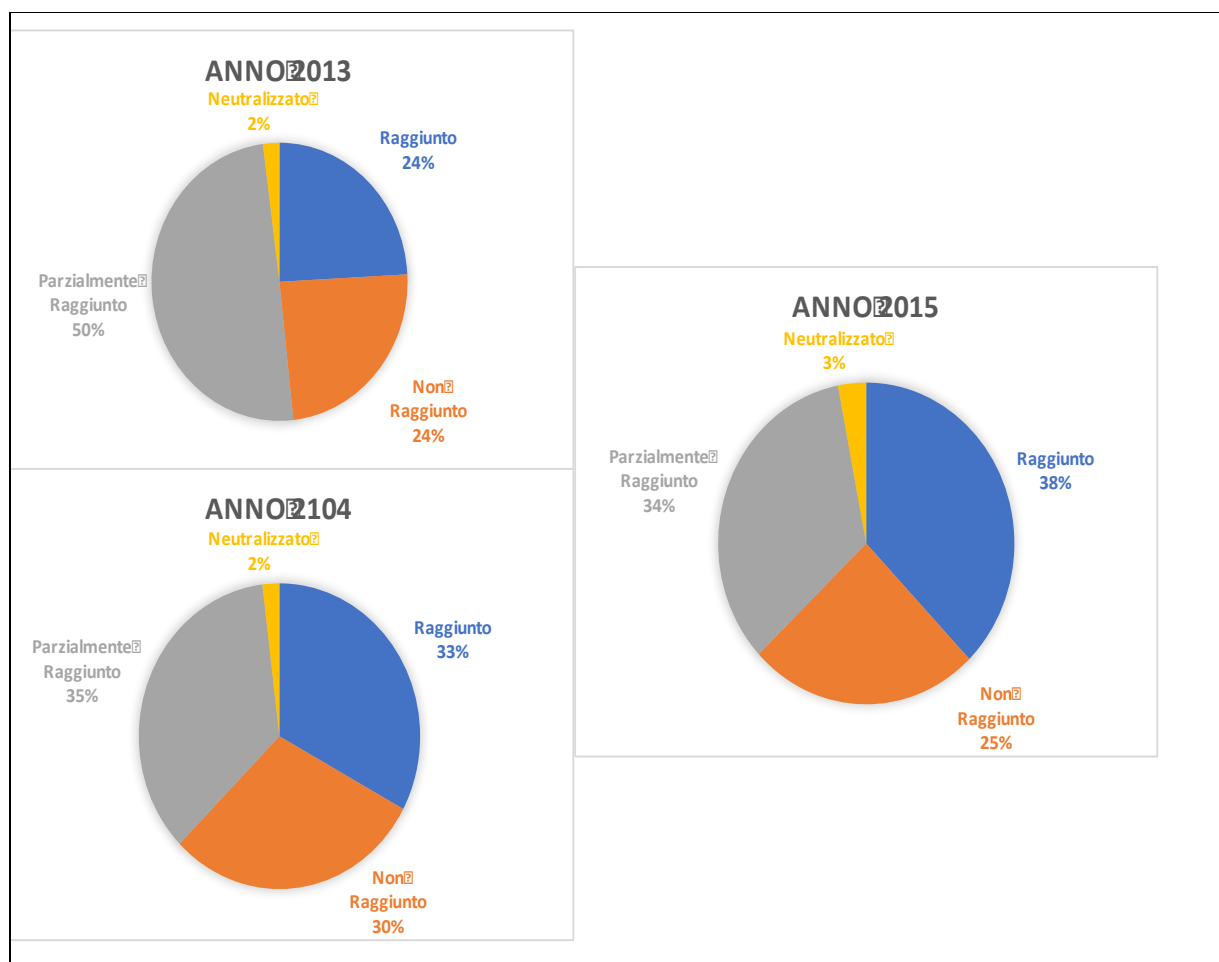


Figura 4.2: La valutazione degli obiettivi strategici nel triennio 2013-2015

Fonte: Elaborazione dei dati presenti sul report 2013, 2014, 2015 del Controllo di Gestione

Si è quindi analizzato il numero di obiettivi strategici raggiunti, non raggiunti e parzialmente raggiunti per struttura apicale. La figura 4.3 schematizza quanto è stato elaborato. Si precisa che l'asse verticale positivo riporta il numero di obiettivi strategici raggiunti, l'asse negativo



riporta il numero di obiettivi strategici parzialmente raggiunti e non raggiunti. L'ampiezza della barra è pari al numero di obiettivi strategici assegnati alla struttura apicale.

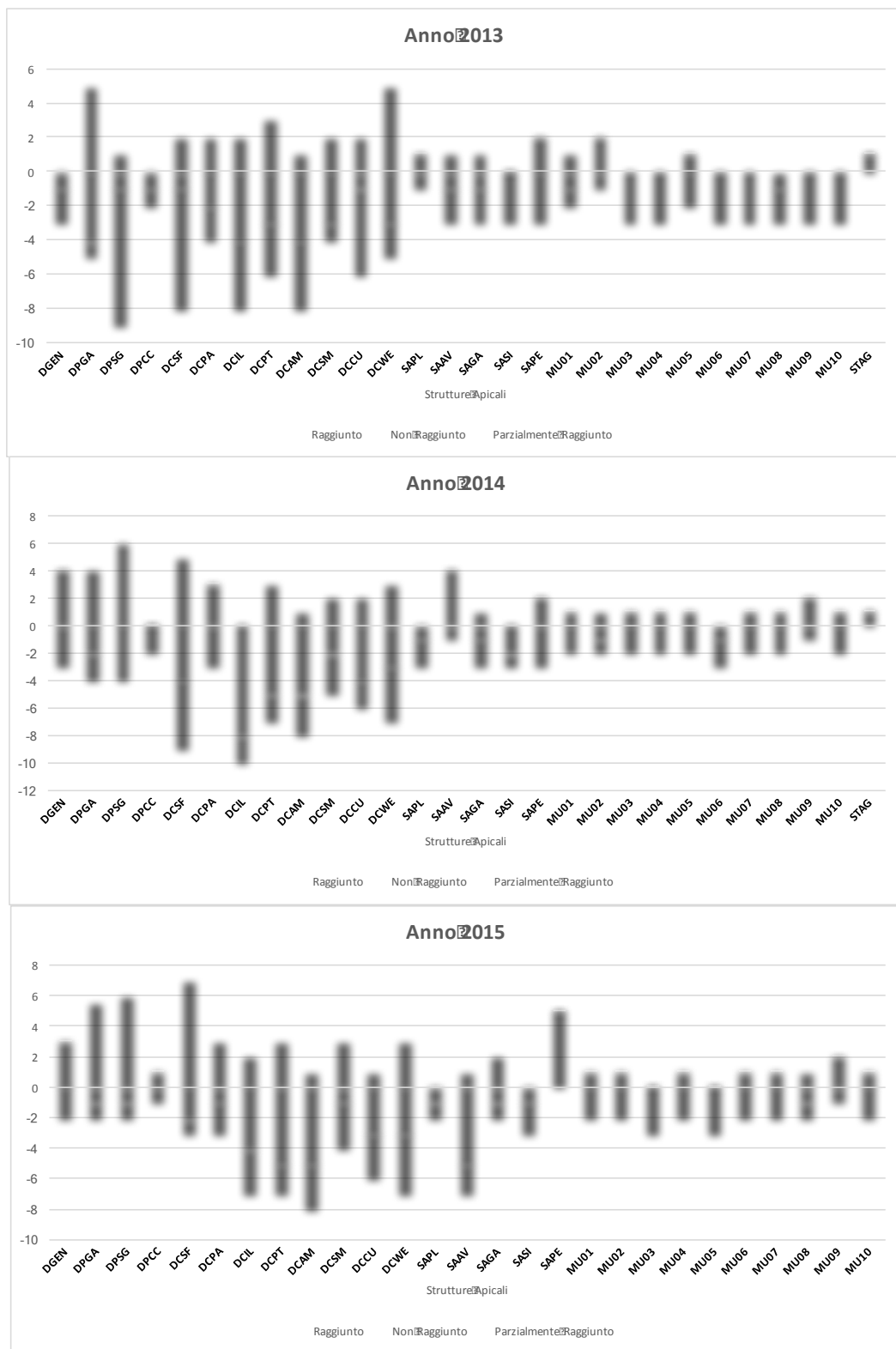


Figura 4.3: Analisi delle valutazioni degli obiettivi strategici per struttura apicale  
 Fonte: Elaborazione dei dati presenti sul report 2013, 2014, 2015 del Controllo di Gestione

L'analisi delle valutazioni degli obiettivi strategici rispetto alle quattro classi di valutazione (raggiunto, non raggiunto, parzialmente raggiunto, neutralizzato) rileva che gli obiettivi non sono stati pienamente raggiunti in nessun anno del triennio. Una nota positiva è che l'anno 2015 presenta la più alta percentuale di obiettivi strategici raggiunti (38%) e detta percentuale ha un trend positivo nel triennio, si passa dal 24% nel 2013 al 38% nel 2015. L'anno 2013 presenta la più alta percentuale di obiettivi strategici parzialmente raggiunti (50%). Gli obiettivi strategici neutralizzati hanno una bassa percentuale (2% anno 2013-2014 e 3% anno 2015).

Analizzando quindi se rispetto alle strutture apicali si possono desumere delle differenziazioni nel numero di obiettivi raggiunti, non raggiunti e neutralizzati (figura 4.3) si rileva che:

- a) poche strutture apicali raggiungono tutti gli obiettivi strategici assegnati e tale condizione non si verifica tutti gli anni. Nel 2015 solo la struttura apicale "Servizio Autonomo Personale" raggiunge tutti gli obiettivi mentre nel 2014 e 2013 tale condizione di verifica solo per la struttura "Staff all'Autorità Garante Anticorruzione e Trasparenza", non presente nel 2015.
- b) nel 2013 vi sono diverse strutture apicali che non raggiungono neanche un obiettivo strategico, la situazione migliora nel 2014 e 2015.
- c) non vi è un'omogeneità tra le strutture rispetto agli obiettivi non raggiunti in quanto alcune strutture raggiungono, anche se alcuni parzialmente, tutti gli obiettivi mentre altre presentano un numero più o meno consistente di obiettivi non raggiunti. Tale situazione è abbastanza stabile negli anni 2013, 2014 e 2015.

### I Risultati degli Obiettivi di Ente

Gli obiettivi di ente sono trasversali all'insieme dell'organizzazione comunale. Le analisi sul livello di raggiungimento degli obiettivi di ente sono state elaborate considerando come unità di analisi la posizione dirigenziale.

La prima elaborazione è relativa al livello di raggiungimento rispetto alle quattro classi: "raggiunto", "non raggiunto", "parzialmente raggiunto", "neutralizzato" (fig.4.4).

Dall'analisi si evince che la valutazione persistente nei tre anni è la neutralizzazione degli obiettivi di ente mentre la percentuale di obiettivi di ente raggiunti è la più bassa e si mantiene costante nei tre anni (13% nel 2013, 14% nel 2014, 13% nel 2015).

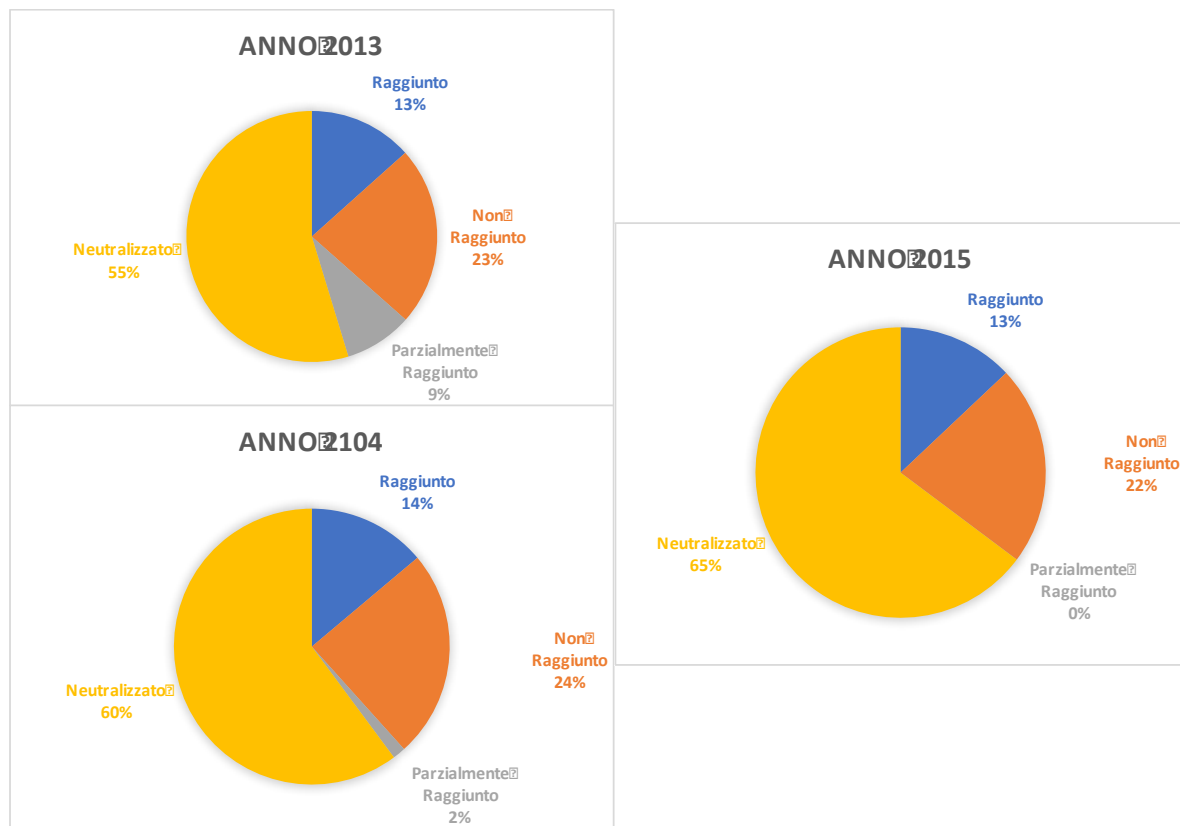


Figura 4.4: Livello di raggiungimento degli obiettivi di ente nel triennio per posizione dirigenziale  
 Fonte: Elaborazione dei dati presenti sul report 2013, 2014, 2015 del Controllo di Gestione

Il livello di raggiungimento degli obiettivi è stato, quindi, valutato per struttura per valutare delle differenziazioni tra le strutture (figura 4.5). Nella figura 4.5, l'ampiezza della barra è pari al numero di obiettivi di ente rispetto alle strutture a cui afferiscono le posizioni dirigenziali, l'asse verticale positivo riporta il numero di obiettivi di ente raggiunti e neutralizzati mentre l'asse verticale negativo riporta il numero di obiettivi di ente non raggiunti e parzialmente raggiunti. Essendo gli obiettivi di ente trasversali, comuni a più centri di responsabilità apicali, non si rilevano particolari differenze tra le strutture e nei tre anni. Una lieve differenza è la seguente: vi sono poche strutture che presentano un numero di obiettivi di ente raggiunti paragonabili o lievemente inferiori al numero di obiettivi di ente neutralizzati.

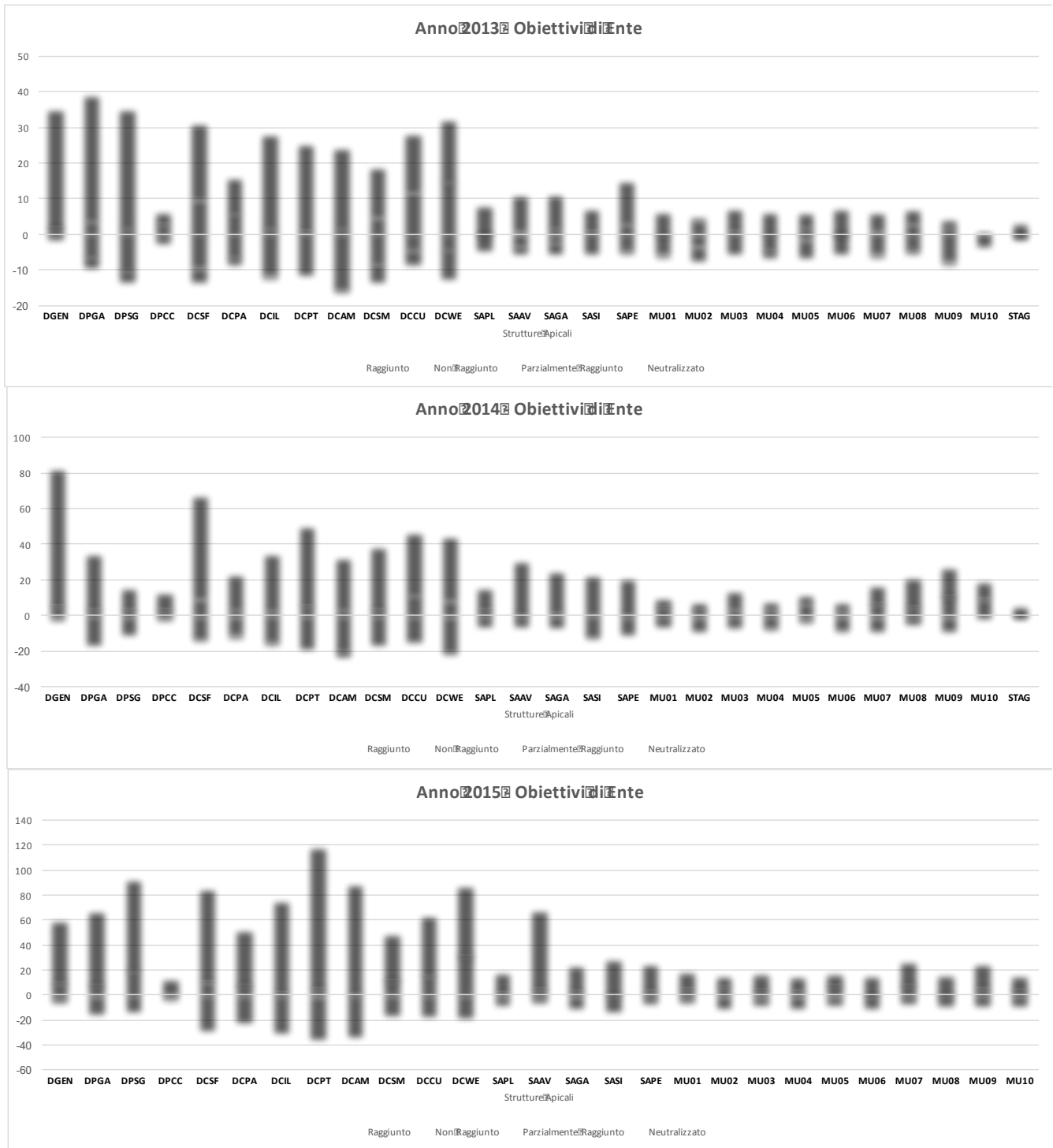


Figura 4.5: Livello di raggiungimento degli obiettivi di ente  
 Fonte: Elaborazione dei dati presenti sul report 2013, 2014, 2015 del Controllo di Gestione

## I Risultati degli Obiettivi Gestionali

Gli obiettivi gestionali declinano la missione, di carattere finale e/o strumentale, di ciascun dirigente non apicale e affiancano ed integrano gli obiettivi fissati dalla Giunta in sede di approvazione del Piano Esecutivo di Gestione, in conformità alle metodologie ed i tempi definiti dalla Direzione Generale. La Giunta Comunale, con la deliberazione n. 767 del 30 ottobre 2014, ha stabilito, in deroga al predetto vigente sistema che, per l'anno 2014, non si desse corso al processo di definizione del Piano degli Obiettivi Gestionali, in considerazione del lasso temporale ridotto, che intercorreva fino al termine dell'esercizio finanziario e che il relativo peso percentuale per i dirigenti non apicali, in termini di componente oggettiva del fattore di valutazione della performance, fosse aggiunto alla quota relativa agli obiettivi trasversali di ente.

Per tal motivo, l'analisi del livello di raggiungimento degli obiettivi gestionali riguarda solo l'anno 2013 e 2015 (figura 4.6) e il loro numero è comunque alto, risultando pari a 368 nel 2013 e 365 nel 2015. Si precisa che l'asse verticale misura il rapporto tra la percentuale del punteggio ottenuto ed il massimo punteggio attribuibile per gli obiettivi gestionali rispetto alle strutture apicali.

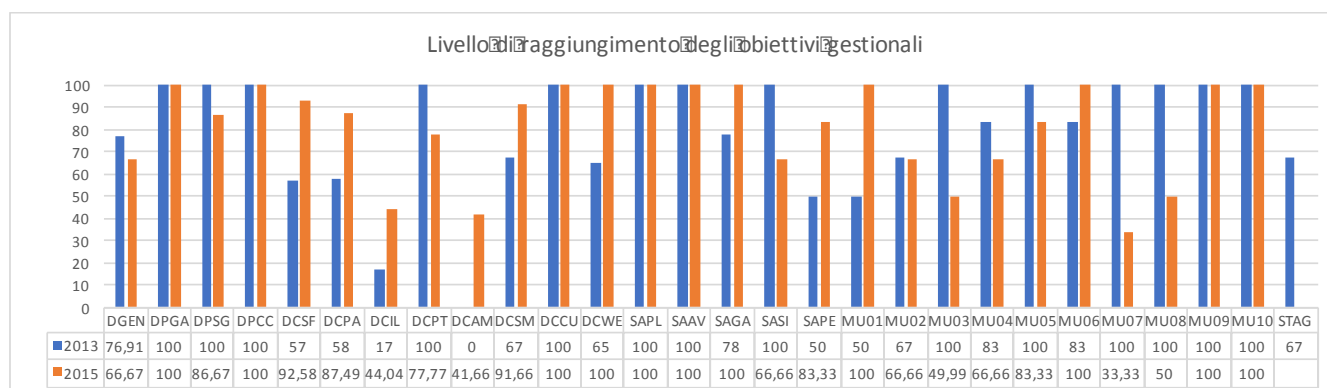


Figura 4.6: Il livello di raggiungimento degli obiettivi gestionali analizzati rispetto alle strutture apicali  
Fonte: Elaborazione dei dati presenti sul report 2013, 2014, 2015 del Controllo di Gestione

Il livello di raggiungimento degli obiettivi gestionali è molto alto. Il 50% delle strutture ha un valore del livello di raggiungimento degli obiettivi gestionale superiore a 91 nel 2013 e 87 nel 2015. Tuttavia è presente una differenziazione tra le strutture apicali. Molte strutture raggiungono il massimo livello sia nel 2013 che 2015 mentre vi sono strutture che raggiungono livello medi sia per il 2013 e 2015. Un caso singolare è la Direzione Centrale Ambiente, Tutela del Territorio e del mare (DCAM) che nel 2013 ha un livello di raggiungimento nullo mentre nel 2015 è pari a circa 41.

### I risultati dei comportamenti organizzativi

I comportamenti organizzativi analizzati riguardano le sole posizioni dirigenziali che sono state valutate sulla base delle informazioni disponibili. Dall'analisi dei dati si evidenzia un appiattimento della valutazione nell'intervallo tra l'80% ed il 100%. Per tale motivo i risultati sui comportamenti sono stati suddivisi nelle quattro classi: 100%; tra 90% ed il a 100%; tra l'80% ed il 90%; inferiore all'80% (figura 4.7).

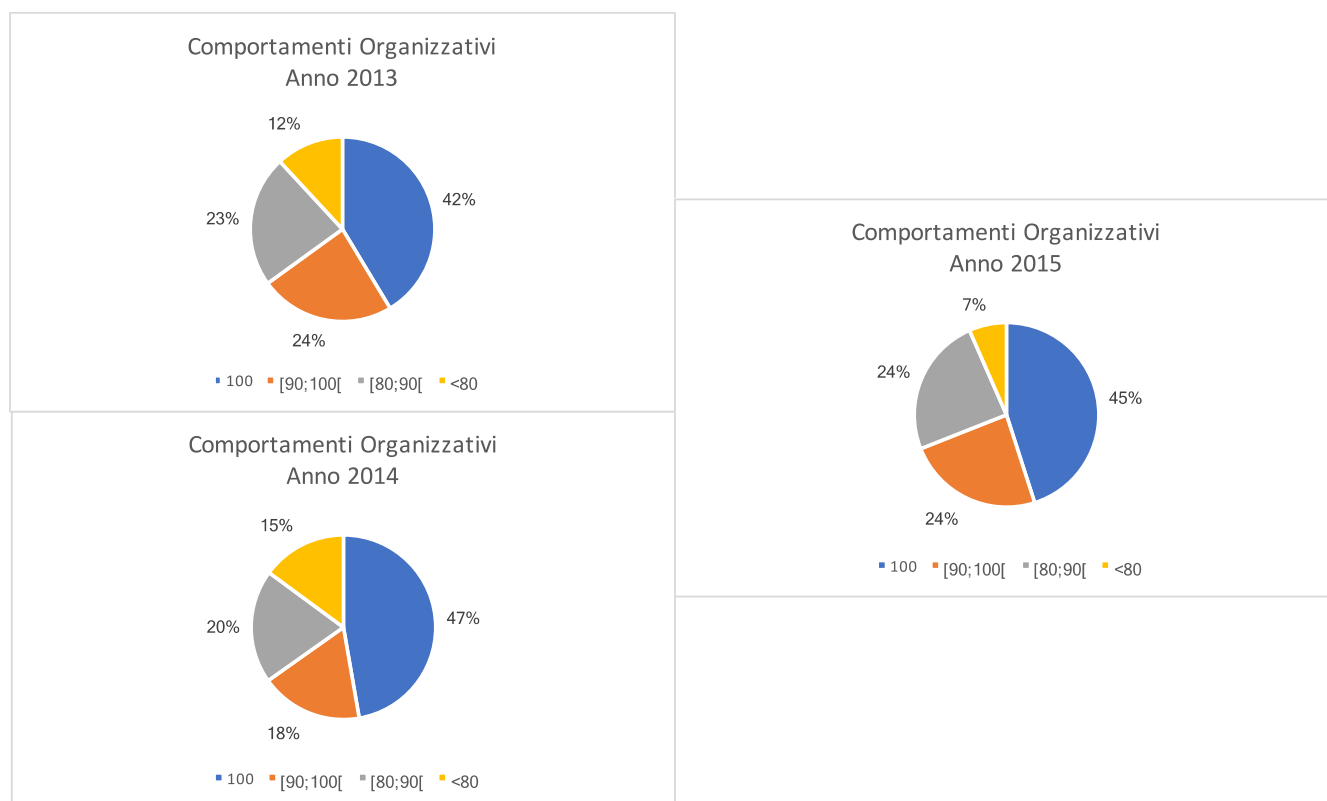


Figura 4.7: La valutazione dei comportamenti organizzativi nel triennio 2013-2015

L'analisi mostra una situazione abbastanza analoga nel triennio 2013-2015. La percentuale di posizioni dirigenziali la cui valutazione dei comportamenti organizzativi è massima risulta pari al 43% nel 2013, 47% nel 2014 e 45% nel 2015. Una percentuale minima di posizioni dirigenziali ottiene una valutazione al di sotto dell'80%.

### Sintesi dei risultati sulla valutazione delle posizioni dirigenziale

Il sistema di valutazione delle performance organizzative ed individuale adottato nel Comune di Napoli è un sistema piuttosto articolato e la tabella 4.3 sintetizza il numero di valutazioni gestite nei tre anni, che risulta essere molto elevato.

	n° Obiettivi Strategici	N° indicatori di obiettivi strategici valutati	N° di obiettivi di ente valutati per posizione dirigenziale	N° di Obiettivi Gestionali valutati	N° di posizioni dirigenziali valutate <sup>(1)</sup>	TOTALE
Anno 2013	145	590	636	368	184	1778
Anno 2014	155	407	972	-	201	1580
Anno 2015	147	471	1537	365	213	2586

(1) Il numero riportato si riferisce alle posizioni dirigenziali valutabili nel loro complesso (comprehensive anche delle valutazioni non validate e delle 31 per le quali il NIV ha presentato una proposta di valutazione)

Tabella4.3: Numero di valutazione effettuate nel triennio 2013-2015

### Alcune considerazioni di sintesi

Dati i numeri di valutazioni gestite si può affermare che il sistema nel suo insieme è piuttosto oneroso in termini di tempo sebbene sia gestito da un sistema informatizzato che velocizza i controlli, la trasmissione di documentazione, la valutazione degli obiettivi.

Relativamente agli obiettivi valutati si desume che la performance raggiunta si differenzia notevolmente a seconda della tipologia di obiettivo considerato.

Gli obiettivi strategici presentano un livello di raggiungimento dell'obiettivo molto basso e vi è un'abbastanza equa distribuzione tra la percentuale di obiettivi raggiunti, non raggiunti e parzialmente raggiunti. Quello che si nota è che le strutture apicali presentano livelli differenti di raggiungimento degli obiettivi. Alcune hanno molti obiettivi non raggiunti, altre hanno solo obiettivi raggiunti e parzialmente raggiunti. Solo pochi casi isolati raggiungono tutti gli obiettivi.

Gli obiettivi di ente per posizione dirigenziale presentano una situazione differente in quanto quasi la maggior parte degli obiettivi è neutralizzato e la percentuale di obiettivi raggiunti è inferiore alla percentuale di obiettivi non raggiunti. Tuttavia non si rileva una particolare differenziazione tra le strutture.

Gli obiettivi gestionali presentato un livello di raggiungimento abbastanza elevato in cui più della metà delle strutture apicali ha un livello di raggiungimento di detti obiettivi nel 2015 maggiore del 87% (calcolato come rapporto tra valutazione ottenuta e punteggio massimo) ed è presente una differenziazione tra le strutture.



I comportamenti organizzativi, invece, presentano un appiattimento delle valutazioni verso valori massimi in quanto più del 50% delle posizioni dirigenziali ottiene una valutazione massima.

Sicuramente, nel triennio la valutazione complessiva della performance dei dirigenti non ha avuto un appiattimento verso l'altro e, visto i risultati degli obiettivi strategici, si registra che anche un certo grado di differenziazione.

Tuttavia, la bassa realizzazione degli obiettivi strategici indurrebbe a presupporre una non buona performance dei Programmi della Relazione Previsionale e Programmatica in quanto detti obiettivi sono collegati ai suddetti programmi. Si deve però considerare che gli obiettivi strategici si focalizzano sull'attività amministrativa collegata ai programmi e non considerano l'impatto dei programmi strategici sulla cittadinanza e sul miglioramento del posizionamento del Comune di Napoli rispetto ai comuni di uguale rilevanza e grandezza del territorio nazionale. E quindi detti obiettivi sono una misura indiretta dell'attuazione dei Programmi della RPP.

Le motivazioni alla base dei bassi risultati raggiunti potrebbero essere diverse, ma tuttavia il maggior problema che si rileva è il costo notevole di un simile sistema. Molti indicatori di risultato che si aggiungono ad altri obiettivi da valutare e ai comportamenti e hanno come impatto un notevole tempo sia per la produzione degli elementi di verifica da parte dei dirigenti sia per la verifica e gestione della documentazione e delle richieste di integrazioni da parte del Servizio Controllo di gestione sia per le attività di valutazione da parte del NIV.

Per tal motivo, si consiglia una revisione e semplificazione del modello che continui a garantire una differenziazione nelle performance complessive delle posizioni dirigenziali, ma al contempo riduca notevolmente il numero di obiettivi e relativi indicatori da valutare oltre ad essere maggiormente collegato con l'impatto dell'attività comunale sulla cittadinanza.

## 5. Le prospettive di sviluppo

### 5.1 Linee guida per lo sviluppo del sistema

L'art.7 del Regolamento per la costituzione ed il funzionamento del Nucleo Indipendente di Valutazione attribuisce al medesimo la definizione della metodologia di valutazione dei dirigenti e, conseguentemente, anche la rivisitazione del modello a suo tempo adottato dall'Organismo Indipendente di Valutazione nella seduta del 6 giugno 2012 che è alla base del vigente sistema di valutazione delle performance dirigenziali del Comune di Napoli, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 590 del 20 luglio 2012 e ss.mm.ii.

In questa sede si riportano sinteticamente le linee guida per lo sviluppo del sistema e le opzioni metodologiche di fondo che il NIV ritiene possano supportare in futuro il miglioramento dei risultati conseguiti con la sua applicazione.

Lo scenario in cui è maturata l'esperienza del NIV nel triennio 2014-2016 descritta sinteticamente in questa sede è stato caratterizzato da una generalizzata difficoltà delle pubbliche amministrazioni a superare un approccio eccessivamente formalistico e burocratico alla valutazione. In particolare, la crisi politica in corso, non solo nel nostro paese, spinge verso nuove forme di partecipazione dei cittadini all'attività pubblica e civile, il che porta all'esigenza di instaurare nuovi linguaggi e nuove relazioni con gli stessi. Rendicontare, misurare e valutare con coerenza e trasparenza non è più solo un problema di *accountability*, di rispetto dei "consumatori" o di correttezza amministrativa nei confronti degli amministrati o dei beneficiari dei servizi, ma diventa l'essenza stessa di nuove forme di partecipazione e responsabilizzazione dei cittadini alle scelte pubbliche, attraverso relazioni più dirette e semplificate tra pubblica amministrazione e cittadini stessi.

In questo quadro vi è quindi forte l'esigenza di intervenire con azioni di riforma, che rilancino l'*accountability* e il merito, secondo nuove logiche. Le linee previste dalle normative attuali, devono essere modificate non tanto nelle tecniche, quanto in alcune logiche di fondo.

Considerando i problemi brevemente descritti nei paragrafi precedenti e connettendoli alle politiche dell'attuale governo sul tema, si possono individuare alcuni punti chiave dai quali muoversi per sviluppare un nuovo sistema di valutazione della performance per il Comune di Napoli:

1. forte attenzione all'*accountability* e al giudizio dei cittadini attraverso politiche di governo e programmi strutturati con indicatori chiari;
2. semplificazione e ricorso a risultati attesi e rendicontati comprensibili,
3. maggiore partecipazione della dirigenza alle politiche degli amministratori eletti;
4. preferenza alle performance organizzative; ciò che conta è ottenere i risultati politici perseguiti, ovvero i risultati amministrativi susseguenti alle scelte di governo mentre in secondo piano vanno collocati i contributi e i risultati individuali o di gruppi professionali;
5. passaggio da una logica incentivante ad una logica premiale di carattere generale; il rilancio del merito individuale va collegato maggiormente all'incarico e alla carriera.

Si ritiene infatti che sviluppare all'interno delle logiche di performance management un sistema di misurazione esplicita degli *outcome* e collegarli, almeno in parte, ai premi di risultato della dirigenza, possa costituire un'azione coerente agli indirizzi governativi, un'attività necessaria al rilancio dell'*accountability* della pubblica amministrazione e a un recupero di fiducia da parte dei cittadini nei suoi confronti, un'azione di "salvataggio" dei sistemi di performance management in uso altrimenti destinati ad un declino burocratico. Tuttavia, riorientare il sistema di performance management e *accountability* dagli output (e dalle attività) agli *outcome* è un'azione di difficile realizzazione per due motivi fondamentali:

1. si tratta di una trasformazione non del tutto sostenuta e in linea con le normative attuali;
2. necessita di una forte *sponsorship* politica.

I due problemi sono superabili, ma devono essere tenuti ben presente per lo sviluppo di quest'azione con la consapevolezza che ci si mette in gioco tutti, sia la parte politica che la componente dirigenziale dell'amministrazione.

È del tutto evidente, infine, che per restituire ai sistemi direzionali in generale e a quello di gestione delle performance in particolare, lo sforzo prioritario dell'Amministrazione va anzitutto operato in direzione della riorganizzazione della macchina comunale.

Appare infatti impossibile elevare la qualità intrinseca delle prestazioni erogate ai cittadini dal Comune di Napoli e quella percepita dagli stessi se non si dispone di uno strumento (la macchina e le sue componenti) efficientato *ex ante*, sia nella sua strutturazione che nel suo effettivo funzionamento (di regole ed effettivo).

E' impressione diffusa, e qui condivisa, che l'attuale organizzazione della macchina comunale sia il punto più debole della vicenda, e che alla sua riorganizzazione occorra dedicare attenzione prioritaria, anche al fine di rivedere il sistema di valutazione delle sue prestazioni.

### *5.2 Caratteristiche essenziali del modello di valutazione delle performance proposto dal NIV*

Per riformare il sistema di valutazione della performance il Nucleo ritiene in generale che vada superato un sistema di valutazione della performance che si limiti a soddisfare unicamente gli adempimenti previsti dalla normativa vigente, per approdare ad uno strumento gestionale efficiente ed efficace, grazie al quale orientare l'azione di governo, al fine di accrescere la qualità intrinseca e quella percepita dai cittadini rispetto ai servizi prodotti.

Gli obiettivi finora assegnati risentono infatti di una generale assenza di feedback verso coloro che sono, in definitiva, gli effettivi utilizzatori finali dei servizi, e, cioè, i cittadini.

In questo senso, emerge l'urgenza di individuare taluni obiettivi misurabili con strumenti semplici e oggettivi, il raggiungimento dei quali sia sostanzialmente in linea con le aspettative dei destinatari finali nelle diverse vesti (cittadini in veste di fruitori dei servizi, elettori in veste di valutatori dell'azione di governo, etc.).

Il tutto da realizzarsi possibilmente con un maggior collegamento e collaborazione tra soggetti politici e struttura organizzativa, entrambi accomunati dal raggiungimento di obiettivi condivisi.

Questi aspetti sembrano potersi conseguire attraverso un maggiore orientamento dei sistemi di performance management agli *outcome*, ossia alle prestazioni declinate in termini di risultati finali dell'azione di governo.

In definitiva, occorre sviluppare all'interno delle logiche di performance management un sistema di misurazione esplicita degli *outcome* e collegarli, almeno in parte, ai premi di risultato della dirigenza.

Più dettagliatamente, i punti fondamentali del progetto di sviluppo del sistema di gestione delle performance proposto dal NIV sono i seguenti:

- a. nuova strutturazione delle direttive politiche date dalla giunta;
- b. supporto di soggetti terzi nella misurazione degli indicatori, in modo da diminuire i costi di rilevazione;
- c. modifica parziale del sistema di retribuzione di merito attraverso una nuova logica di definizione dei fondi destinati agli incentivi;
- d. introduzione di bonus premiali.

#### Direttive politiche, obiettivi e indicatori

In relazione al processo di determinazione degli obiettivi e di assegnazione degli stessi, la proposta di rivisitazione del Nucleo sul ciclo di gestione della performance del Comune di Napoli prevede che, nell'ambito degli strumenti di programmazione e indirizzo, il Consiglio Comunale, su proposta della Giunta comunale, individui con riferimento pluriennale (con possibilità di revisione annuale) un documento programmatico definito "indicatori di sindacatura secondo gli indirizzi politici e gli obiettivi" nel quale, su una serie di aree di intervento predefinite, vengono individuati specifici indicatori (già popolati dall'Istat o prodotti da altre Agenzie qualificate "terze") da utilizzare come *proxy* per la verifica del raggiungimento degli indirizzi politici e degli obiettivi.

Un primo criterio per definire gli indicatori di sindacatura può quindi derivarsi dall'identificazione, *ex novo* o sulla base delle rilevazioni statistiche già in uso, di una serie di indicatori di *outcome*, da collegare al Documento Unico di Programmazione, in coerenza con quanto dispone il principio contabile applicato n. 4/1.

Tra gli indicatori relativi a programmi, anche trasversali, definiti negli atti di indirizzo, si potranno poi scegliere gli *outcome* prioritari tra i quali vi è una "compartecipazione" tra politica ed amministrazione, oggetto anche di "premierità" per la dirigenza. Ciò potrà avvenire nell'ambito del Piano esecutivo di gestione, approvato dalla Giunta, su proposta del Direttore Generale, in cui alle strutture di primo livello sono assegnati obiettivi caratterizzati da indicatori di *outcome* di natura economico-finanziaria o socio-territoriale, dal valore strategico particolarmente significativo per l'Amministrazione, che sono direttamente individuati dagli obiettivi operativi del Documento Unico di Programmazione ovvero di immediata discendenza dagli stessi. A ciascun indicatore verrà associata una "fonte documentale di verifica" privilegiando le rilevazioni statistiche o di percezione della qualità provenienti da fonti "terze" ovvero, per gli ambiti economico – finanziari, le risultanze dei documenti ufficiali di rendiconto dell'ente.

### I fattori di valutazione

Nella versione attuale il Sistema garantisce l'uniformità di potenziale retributivo (aspettativa di punteggio) tra i dirigenti con responsabilità di struttura. Questa scelta permette di accrescere l'interesse per gli obiettivi di attività ordinaria, ma può al contempo determinare una caduta di tensione verso gli obiettivi specifici di significativa rilevanza strategica.

Per le considerazioni sviluppate in precedenza, appare molto sottovalutata, nell'equilibrio del Sistema, l'importanza dei cosiddetti obiettivi di ente, cioè di quegli obiettivi collettivi che, in teoria, dovrebbero essere in grado di mobilitare l'intera organizzazione comunale.

Come già visto in precedenza, il sistema di definizione di obiettivi di ente e di obiettivi di significativa rilevanza strategica dovrebbe orientarsi in modo deciso verso la prefigurazione di risultati attesi in termini di modificazione di fattori esterni.

Si propone, pertanto, uno schema di articolazione dei fattori per i due livelli di management contemplati dalla cd. "riforma Madia", nel quale:

1. per i dirigenti apicali, il peso dei due macro-fattori deve essere leggermente spostato a favore della componente "oggettiva"- obiettivi – rispetto alla "soggettiva" – comportamento organizzativo - (60% e 40%),
2. per i dirigenti di struttura interna, con compiti operativi, in relazione alla finalizzazione del loro incarico, deve prevalere il peso assegnato alla componente oggettiva (75%) a fronte di un peso ridotto della componente soggettiva (25%).

### Il ruolo del NIV nel processo di valutazione

I compiti del Nucleo Indipendente di Valutazione nel modello proposto dal NIV possono essere così riassunti:

1. valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di PEG di 1° livello sulla base delle risultanze delle fonti di verifica individuate e disponibili;
2. determinare la metodologia cui i dirigenti apicali devono attenersi nella valutazione dei dirigenti interni alla propria struttura;
3. verificare modalità, contenuti e risultati dell'attività di valutazione attribuita ai dirigenti apicali nei confronti degli altri dirigenti assegnati alle rispettive strutture, anche mediante il controllo a campione e provvedendo d'ufficio alla modifica delle valutazioni difformi dalla metodologia definita ovvero sulla base delle segnalazioni, i rilievi e le notizie ricevute;
4. valutare gli obiettivi di II livello e gli obiettivi gestionali individuali dei dirigenti interni di struttura in caso di impedimento, omissioni o inerzia del dirigente apicale titolare della funzione;
5. curare la misurazione degli obiettivi gestionali comuni e degli obiettivi di ente assegnati ai dirigenti, garantendo la necessaria uniformità di valutazione.

Sarà invece compito dei dirigenti apicali la valutazione dei dirigenti assegnati alle rispettive strutture, tanto per la componente oggettiva relativa agli obiettivi che per la componente soggettiva (comportamento organizzativo).

Il Direttore generale valuta, invece, il comportamento organizzativo dei dirigenti apicali nonché quello dei dirigenti interni di struttura in caso di impedimento, omissioni o inerzia del dirigente apicale titolare della funzione.

Appare inoltre utile la semplificazione del complicato percorso procedurale previsto dal vigente Sistema per la formalizzazione dei risultati della valutazione. La procedura, semplificata, potrebbe diventare la seguente: la struttura tecnica di supporto al NIV, acquisite le valutazioni da parte dei soggetti competenti, predispone, per ciascun dirigente, una scheda di valutazione comprensiva di tutte le componenti elencate in tabella, provvedendo alla comunicazione formale ai valutati degli esiti finali della valutazione: entro 30 gg. dalla ricezione della valutazione, gli interessati potranno presentare osservazioni, per iscritto, al Nucleo, chiedendo il riesame della valutazione stessa ed allegando i documenti ritenuti opportuni.

Si ritiene, infine, che anche la valutazione delle performance del personale non dirigente debba e possa essere regolato da uno schema simile a quello proposto per la dirigenza.

## Allegato 1

### Elenco riunioni del NIV nel periodo 2013-2016

Data		Ordine del giorno
20-gen-14	<b>1</b>	
	A	Insediamiento
	B	informativa sullo stato di attuazione delle attività relative alla valutazione delle prestazioni dirigenziali (a cura dei competenti uffici comunali)
	C	varie ed eventuali
27-gen-14	<b>2</b>	
	A	approvazione del verbale del 20 gennaio 2014
	B	organizzazione del lavoro sulla scorta delle esigenze correnti e di quelle evidenziate dall'informativa sullo stato di attuazione delle attività relative alla valutazione delle prestazioni dirigenziali (a cura dei competenti uffici comunali)
	C	messa a punto del parere richiesto al Nucleo di Valutazione in merito al Codice di Comportamento
	D	varie ed eventuali
14-feb-14	<b>3</b>	
	A	approvazione del verbale del 27 gennaio 2014
	B	organizzazione del lavoro
	C	messa a punto del parere richiesto al Nucleo di Valutazione in merito agli indicatori per la produttività collettiva
	D	varie ed eventuali
21-feb-14	<b>4</b>	
	A	approvazione del verbale del 14 febbraio 2014
	B	decisioni propedeutiche alla messa a punto del parere richiesto al Nucleo di Valutazione in merito agli indicatori per la produttività collettiva
	C	varie ed eventuali
14-mar-14	<b>5</b>	
	A	approvazione del verbale del 21 febbraio 2014
	B	organizzazione del lavoro: a) performance dirigenti anni 2013/2014; b) valutazione raggiungimento degli indicatori per la produttività collettiva 2013
	C	messa a punto del parere richiesto al Nucleo di Valutazione in merito agli indicatori per la produttività collettiva 2014
	D	varie ed eventuali

<b>04-apr-14</b>	<b>6</b>	
	A	approvazione del verbale del 14 marzo 2014
	B	organizzazione del lavoro
	C	messa a punto del parere su indicatori per la produttività collettiva
	D	Varie ed eventuali
<b>09-mag-14</b>	<b>7</b>	
	A	approvazione del verbale del 4 aprile 2014
	B	sviluppo del sistema di valutazione
	C	organizzazione del lavoro
	D	varie ed eventuali
<b>22-mag-14</b>	<b>8</b>	
	A	approvazione del verbale del 9 maggio 2014
	B	organizzazione del lavoro
	C	varie ed eventuali
<b>04-lug-14</b>	<b>9</b>	
	A	approvazione del verbale del 22 maggio 2014
	B	valutazione performance 2012-2013
	C	valutazione del raggiungimento degli indicatori per la produttività collettiva 2013
	D	varie ed eventuali
<b>25-lug-14</b>	<b>10</b>	
	A	Approvazione del verbale del 4 luglio 2014
	B	Organizzazione dei lavori
	C	Varie ed eventuali
<b>09-set-14</b>	<b>11</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	avanzamento valutazione 2013
	C	varie e eventuali
<b>10-ott-14</b>	<b>12</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	avanzamento valutazione 2013
	C	avanzamento proposte revisione sistema di valutazione
	D	varie e eventuali



<b>31-ott-14</b>	<b>13</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	esiti degli approfondimenti sulla valutazione 2012
	C	avanzamento valutazione 2013
	D	varie e eventuali
<b>18-nov-14</b>	<b>14</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	avanzamento valutazione
	C	varie ed eventuali
<b>04-dic-14</b>	<b>15</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	avanzamento valutazione
	C	varie ed eventuali
<b>23-dic-14</b>	<b>16</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	determinazioni in merito alla valutazione 2012
	C	avanzamento valutazione 2013
	D	avanzamento proposte revisione sistema di valutazione
	E	varie e eventuali
<b>23-gen-15</b>	<b>17</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	chiusura valutazione 2012
	C	avanzamento proposte revisione sistema di valutazione
	D	attestazione sugli obblighi di trasparenza 2014
	E	indicatori produttività comparto 2015
	F	varie e eventuali
<b>27-feb-15</b>	<b>18</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	valutazione 2013 (obiettivi strategici)
	C	avanzamento proposte revisione sistema di valutazione
	D	indicatori produttività comparto 2015
	E	varie e eventuali

<b>20-mar-15</b>	<b>19</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	valutazione 2013 (obiettivi strategici)
	C	avanzamento proposte revisione sistema di valutazione
	D	indicatori produttività comparto 2014
	E	varie e eventuali
<b>08-mag-15</b>	<b>20</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	avanzamento valutazione
	C	avanzamento proposte revisione sistema di valutazione
	D	indicatori produttività comparto 2014
	E	varie e eventuali
<b>08-giu-15</b>	<b>21</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	avanzamento valutazione
	C	avanzamento proposte revisione sistema di valutazione
	D	indicatori produttività di comparto 2014 e validazione indicatori 2016
	E	varie e eventuali
<b>06-lug-15</b>	<b>22</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	avanzamento valutazione
	C	varie e eventuali
<b>14-set-15</b>	<b>23</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	avanzamento valutazione 2013
	C	avanzamento valutazione 2014
	D	varie e eventuali
<b>25-set-15</b>	<b>24</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	avanzamento valutazione 2013
	C	chiusura valutazione obiettivi strategici (PPO e POS) 2014
	d	varie e eventuali

<b>23-ott-15</b>	<b>25</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	obiettivi gestionali 2013
	C	chiusura valutazione obiettivi strategici (trasversali) 2014
	D	varie e eventuali
<b>20-nov-15</b>	<b>26</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	chiusura valutazione obiettivi strategici (trasversali) 2014
	C	varie e eventuali
<b>14-dic-15</b>	<b>27</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	avanzamento valutazione
	C	Pesatura posizioni dirigenziali
	D	varie e eventuali
<b>22-gen-16</b>	<b>28</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	programmazione attività 2016
	C	attestazione trasparenza
	D	varie e eventuali
<b>22-feb-16</b>	<b>29</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	valutazione 2014
	C	valutazione 2015
	D	attestazione trasparenza
	E	varie e eventuali
<b>23-mar-16</b>	<b>30</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	valutazione 2015
	C	varie e eventuali

28-apr-16	<b>31</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	valutazione 2015
	C	varie e eventuali
16-mag-16	<b>32</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	valutazione 2015
	C	varie e eventuali
30-giu-16	<b>33</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	valutazione 2015
	C	varie e eventuali
25-lug-16	<b>34</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	valutazione 2015
	C	varie e eventuali
26-set-16	<b>35</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	valutazione 2015
	C	varie e eventuali
24-ott-16	<b>36</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	valutazione 2015
	C	varie e eventuali
28-nov-16	<b>37</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	B	valutazione 2015
	C	varie e eventuali

19-dic-16	<b>38</b>	
	A	approvazione verbale seduta precedente
	b	chiusura valutazione 2015
	C	validazione indicatori produttività 2017
	D	approvazione documento sulla misurazione della performance
	E	approvazione metodologia di valutazione delle figure dirigenziali di vertice
	F	approvazione proposta di modifiche al sistema di valutazione
	G	varie e eventuali