

ENTE PARCO NAZIONALE
dell'
ARCIPELAGO DI LA MADDALENA



L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

Relazione
sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e
integrità dei controlli interni,
ai sensi dell'art. 14, c. 4, lett. a), D.Lgs. n. 150/2009

- Anno 2018 -

ENTE PARCO NAZIONALE DELL'ARCIPELAGO DI LA MADDALENA
Protocollo Arrivo N. 1634/2019 del 30-04-2019
Doc. Principale - Copia Documento



ENTE PARCO NAZIONALE dell' ARCIPELAGO DI LA MADDALENA



L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

Premessa

In relazione al funzionamento del sistema della performance nell'esercizio 2018, in via preliminare occorre evidenziare che l'allora Commissario straordinario dell'Ente Parco, con deliberazione 29 maggio 2018, ha adottato un nuovo sistema di misurazione e valutazione, applicabile per lo stesso esercizio. La proposta di sistema era stata precedentemente:

- sottoposta al CUG che ha formulato osservazioni con proprio verbale n.1/2018;
- inviata a tutti i dipendenti a tempo indeterminato in data 26 febbraio 2018. Un solo dipendente ha fornito risposta, sostanzialmente condividendo le osservazioni proposte dal CUG.

In merito al proposto sistema, l'OIV in data 25 maggio 2018 ha reso parere favorevole.

Con nota del 25 giugno 2018 la RSU ha espresso considerazioni e rilievi critici in ordine al sistema adottato. Con nota prot. 4363/2018 del 14 agosto 2018, il Direttore ff. ha fornito risposta alla citata comunicazione della RSU.

A seguito del primo anno di applicazione del nuovo sistema, l'OIV ha stimolato la presentazione da parte dell'Ente di proposte migliorative del sistema, indicando anche taluni aspetti che possono essere oggetto di intervento. Ciò anche in considerazione di quanto appreso.

L'indagine di clima organizzativo commissionata dall'Ente Parco a società esterna, con Report trasmesso all'OIV in data 7 novembre 2018, ha evidenziato un clima caratterizzato da diverse criticità, molte correlate allo stato di difficoltà organizzativa non ancora pienamente superato dopo la conclusione del commissariamento dell'Ente, con la nomina dei nuovi organi (giugno 2018). Occorre peraltro considerare che per alcune criticità emerse, l'Ente ha adottato interventi rivolti al loro superamento, misure che tuttavia stentano a trovare il loro pieno dispiegamento per gli elementi di criticità, ancora irrisolti, evidenziati – così come percepiti dal personale dipendente – nel predetto Report (al quale si rinvia per una lettura di tutte le conclusioni dallo stesso indicate):

- la distanza fra missione istituzionale dell'Ente, attività ed interventi effettivamente realizzati e la percezione degli stessi da parte del territorio di riferimento e più in generale dei portatori di interessi diffusi a rilevanza esterna;
- la non adeguata programmazione e gestione per obiettivi, nonché la poca chiarezza e ripartizione di compiti ed attribuzioni alle varie figure organizzative, che determina una situazione di sostanziale "auto organizzazione" del lavoro;
- la mancanza di linee di sviluppo delle carriere professionali interne e di formazione professionale;
- la non adeguata attenzione ai temi della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Quanto sopra, oltre a meritare riflessioni e valutazioni da parte degli organi dell'Ente Parco per l'adozione delle misure conseguentemente più adeguate, stante la significatività delle criticità emerse, come già indicato dallo scrivente OIV con il verbale del 16 novembre 2018, ha determinato una situazione di fatto particolarmente difficile da un punto di vista organizzativo, caratterizzata

ENTE PARCO NAZIONALE dell' ARCIPELAGO DI LA MADDALENA



L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

anche dalle vicende relative alle problematiche connesse alle non validazioni delle relazioni sulla performance degli anni 2011, 2012, 2013 e 2014 (già agli atti e di cui sotto).

A. Performance organizzativa

Il nuovo sistema di valutazione adottato con deliberazione del 29 maggio 2018 definisce la performance organizzativa in modo conforme a quanto indicato dal D.Lgs. n.150/2009, come modificato dal D.Lgs. n.74/2017.

L'OIV con il proprio verbale n.1/2019 del 5 aprile 2019, ha assunto gli elementi per valutare la performance organizzativa 2018, in base al Piano approvato, valutando come pienamente raggiunti gli obiettivi di performance organizzativa assegnati all'Ente. Occorre rilevare che obiettivi ed indicatori erano stati definiti compatibilmente con la predetta situazione di difficoltà organizzativa.

B. Performance individuale

Il nuovo sistema di valutazione adottato con deliberazione del 29 maggio 2018 definisce la performance individuale in modo conforme a quanto indicato dal D.Lgs. n.150/2009, come modificato dal D.Lgs. n.74/2017.

Il Piano della performance 2018-2020 definisce specificatamente gli obiettivi (in effetti, in alcuni casi, meri compiti) assegnati a ciascun dipendente, obiettivi che hanno carattere operativo, impostazione che può comprendersi avuta ragione del commissariamento dell'Ente e dell'assegnazione delle funzioni di Direttore ad un dipendente che le esercita temporaneamente, impostazione che dovrebbe essere superata in presenza di un Direttore di ruolo, tenuto conto delle sue prerogative organizzative. La sezione del Piano relativa agli obiettivi individuali risulta infatti da sviluppare, così come da implementare adeguatamente sono gli obiettivi e gli indicatori pluriennali.

Ai fini della valutazione del comportamento organizzativo di ciascun dipendente, il dipendente che ha svolto il ruolo di Direttore ff. per larga parte del 2018, ha presentato una apposita relazione all'attuale Direttore (a scavalco) per la definizione delle schede individuali 2018.

C. Processo di attuazione del ciclo della performance

Nella valutazione del processo di attuazione del ciclo della performance occorre tener presente che i suoi tempi e fasi hanno risentito della situazione organizzativa di grave difficoltà sopra cennata, descrizione che si completa con quanto di seguito.

Occorre considerare, inoltre, che nel corso del 2018 si sono succeduti come Direttore un dipendente facente funzioni per larga parte del 2018, un'altra dipendente ff. dal 18 settembre al 21 novembre 2018, poi dimessasi, mentre nell'ultima parte del 2018 un Direttore a scavalco, di ruolo in altro



ENTE PARCO NAZIONALE dell' ARCIPELAGO DI LA MADDALENA



L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

ente, con contratto a termine. Nel corso del 2018 è stata attivata la procedura per la nomina del Direttore di ruolo, con indicazione di una terna di nominativi da parte del Consiglio direttivo, procedura che è stata annullata conseguentemente a rilievi espressi dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. La mancanza di una figura di ruolo di Direttore, con esercizio pieno delle proprie prerogative per un periodo di tempo adeguato, ha certamente inciso sull'andamento complessivo della performance 2018 e sulla situazione organizzativa dell'Ente. Il raggiungimento degli obiettivi assegnati con il Piano della performance 2018 ha presentato così criticità che sono state superate grazie soprattutto all'impegno dei singoli (la cd. "autorganizzazione" sopra cennata).

D. Infrastruttura di supporto

L'Ente non dispone, attualmente, di sistemi informativi e informatici a supporto del funzionamento del ciclo della performance.

Per quanto riguarda i sistemi contabili è presente ed in uso quello afferente la contabilità generale, oltre quanto in uso per il protocollo informatico generale, protocollo che ha, peraltro, modalità operative ritenute non adeguate (cfr. verbale OIV n.1/2019).

In relazione alla funzione assegnata all'OIV dalla legge, si riscontra l'assenza di un sistema di controlli interni strutturato, mancanza che l'Organismo ha già evidenziato all'allora Commissario straordinario e, più recentemente, ai nuovi organi, affinché sia disposta una sua pronta attivazione.

E. Sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione

Nel sito istituzionale del Parco è presente la sezione "Amministrazione trasparente" ex D.lgs. n. 33/2013. Nell'ambito di una verifica amministrativo contabile effettuata nel corso del mese di settembre 2018 da parte dell'Ispettorato generale di finanza – Servizi ispettivi di finanza pubblica, della Ragioneria Generale dello Stato, è emersa la necessità di una rivisitazione di tale sezione al fine di migliorare la completezza e l'accessibilità dei dati. A fronte di tali rilievi l'Ente ha avviato detta rivisitazione; allo stato permangono problematiche e mancanze per alcune tipologie di obblighi di pubblicazione (cfr. griglia, attestazione e scheda di sintesi ANAC su trasparenza).

F. Definizione e gestione degli standard di qualità

Non sussiste un sistema di gestione degli standard di qualità dei servizi erogati.

Tenuto conto della rilevanza ambientale, sociale ed istituzionale dell'Ente, si ribadisce la necessità di individuare un numero (anche) contenuto di servizi - fra quelli di maggior impatto sull'utenza - per i quali avviare un percorso di definizione e misurazione degli standard di qualità percepita ed

ENTE PARCO NAZIONALE dell' ARCIPELAGO DI LA MADDALENA



L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

attesa. Non sono stati rilevati e definiti i tempi medi dei procedimenti amministrativi, mancanza che si reputa necessario superare sia per motivi di performance che anticorrittivi.

G. Utilizzo dei risultati del sistema di misurazione

Come sopra indicato, in data 29 maggio 2018 è stato adottato un nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance, definito tenuto conto delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 74/2017 e delle necessità organizzative dell'Ente Parco. I risultati sono utilizzati ai fini della premialità.

In relazione all'oggetto occorre rilevare come in passato sia avvenuta la corresponsione di anticipi dei compensi incentivanti – per gli esercizi 2015 e precedenti al Direttore allora in carica e, per gli esercizi 2011-2014 anche al personale dipendente (90% del 2011 ed 80% del 2012-2013-2014) – in presenza di una “non validazione” delle Relazioni sulla performance da parte del precedente OIV. Più in particolare, in merito alle Relazioni sulla performance 2011, 2012 e 2013 (verbale 24 aprile 2015 n.1), l'allora OIV esprimeva quanto segue: *“Per quanto sopra, l'OIV considerata l'incoerenza tra i documenti e la carenza di elementi probatori oggettivamente condivisibili determina di non validare la Relazione sulla performance, rinviando i lavori per gli anni successivi in quanto parte delle riserve espresse per l'anno 2011 trovano “prima facie” riscontro anche per gli anni 2012 e 2013, per cui si suggerisce all'Ente a voler provvedere in merito con i necessari approfondimenti e riscontri”*. In merito alla Relazione sulla performance 2014 (documento di validazione 14 dicembre 2015), il precedente OIV così si è espresso: *“Per quanto sopra non sono ravvisabili elementi di oggettiva attendibilità di tutti i dati, fatta eccezione per quelli riconducibili alle deliberazioni rinvenute presso l'albo pretorio digitale. (...) Tutto ciò premesso l'OIV non valida la Relazione sulla performance”*.

Per quanto in oggetto, si ritiene di dover precisare quanto accaduto nel corso del 2018 (con i progressi necessari riferimenti al 2017), utile anche per comprendere la situazione di difficoltà organizzativa nella quale è stato applicato e seguito il sistema della performance:

- in data 24 marzo 2017 prot. n. 1689, l'allora Commissario straordinario interessava le competenti Procura della Repubblica e Procura Regionale della Corte dei Conti, esponendo loro in merito alle indicate mancanze ed inadempimenti progressi in tema di performance;

- il Collegio dei Revisori, con verbale 17 luglio 2017 n.3/2017, atteso che il precedente Direttore aveva liquidato anticipi al personale a titolo di produttività in assenza di valutazione, chiedeva quali iniziative fossero state prese dall'Ente per regolarizzare la situazione. Lo stesso Collegio, con verbale 23 novembre 2017 n.4/2017, vista la nota di riscontro del Direttore dell'Ente in data 20 ottobre 2017 n.6818, aveva chiesto che “le somme per il trattamento accessorio 2016 e 2017 vengano corrisposte solo previa trattenuta agli stessi delle somme corrisposte indebitamente negli anni in cui non si è perfezionata la valutazione del personale”. Lo stesso Collegio, su richiesta di parere del Presidente dell'Ente Parco del 21 novembre 2018, ha poi esplicitato (22 novembre 2018, prot. n. 5987) che le somme erogate ai dipendenti a titolo di acconto per gli anni 2011, 2012, 2013 e

ENTE PARCO NAZIONALE dell' ARCIPELAGO DI LA MADDALENA



L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

2014, in mancanza di una validazione positiva delle correlate relazioni sulla performance, “costituiscono un indebito che deve essere recuperato”; il Collegio è venuto quindi a concludere che, viste “le legittime aspettative dei dipendenti, incolpevoli della situazione venutasi a creare, nonché del clima di conflittualità sfociato nello stato di agitazione, può ritenersi possibile – salve le autonome valutazioni da parte degli organi dell’Ente – sbloccare in parte le somme da corrispondere a titolo di produttività per gli anni 2015, 2016 e 2017 (nella misura che gli stessi riterranno congrua), ponendo al contempo in essere tutte le iniziative volte (qualora possibile) alla rinnovazione delle procedure di valutazione”;

- con nota del 2 maggio 2018 n.1990, la RSU dell’Ente sollecitava il pagamento del saldo del trattamento accessorio per gli anni in cui sono state erogate le anticipazioni (2011-2014) ed il pagamento integrale delle somme per le annualità successive validate (dal 2015 in poi). In risposta l’allora Commissario straordinario, con nota del 4 maggio 2018 n.2034, tenuto conto del citato verbale n.4/2017 del Collegio dei Revisori, aveva mostrato disponibilità ad un incontro nel quale condividere le modalità con le quali il recupero doveva essere effettuato; nel conseguente incontro con la RSU, del 15 maggio 2018 (verbale prot. n. 2388/2018), veniva prospettata come possibile soluzione la riapertura del procedimento di valutazione 2011-2014, attraverso il coinvolgimento dell’OIV allora in carica, di quello attuale e del Collegio dei Revisori; successivamente (6 giugno 2018 n.2701) il Commissario straordinario presentava richiesta di parere alla competente Avvocatura di Stato, in merito alle modalità da seguire. L’Avvocatura (24 luglio 2018 n.1118), in risposta, ha fatto presente quanto segue: “l’attività di rinnovazione” della procedura di valutazione della performance, laddove non perfezionata, “deve avvenire a cura degli attuali organi dell’Ente”; “l’attività di rinnovazione, infine, dovrà prendere le mosse dagli articolati rilievi critici all’epoca mossi sull’operato della cessata dirigenza nel documento di validazione (negativa), rilievi ai quali l’attuale dirigenza dovrà attenersi, salvo diverso motivato avviso”;

- lo scrivente OIV, con verbale 5 maggio 2017 n.1/2017, in relazione alle validazioni (negative) 2011-2014 aveva fatto presente di non poter intervenire su procedimenti già conclusi dal precedente Organismo. Sebbene in carica dal 31 marzo 2017, procedeva quindi alla (positiva) validazione della relazione sulla performance degli esercizi 2015 e 2016 (oltre al 2017, nei previsti termini di legge), supportando l’allora Direttore ff. per le valutazioni del personale dipendente allo stesso competenti. Nella trasmissione via PEC delle validazioni della Relazione sulla performance 2015 (6 novembre 2017) e 2016 (19 febbraio 2018), lo scrivente aveva fatto inoltre presente la necessità di procedere al recupero di quanto indebitamente corrisposto per le annualità precedenti il 2015.

Con nota 15 novembre 2018 prot. n. 5836, la allora Direttrice ff., su “mandato del Presidente”, aveva richiesto allo scrivente “di procedere al perfezionamento della procedura della performance 2011-2012-2013-2014 al fine di accertare l’eventuale sussistenza di un credito restitutorio di codesta Amministrazione verso i dipendenti”.

Ben prima del ricevimento di detta richiesta, visti il parere dell’Avvocatura e le citate richieste delle OO.SS., al fine di operare in conformità alla normativa vigente, lo scrivente con nota del 26 ottobre 2018 (con PEC, p.c. all’Ente Parco) aveva formulato richiesta di parere al Dipartimento per la

ENTE PARCO NAZIONALE dell' ARCIPELAGO DI LA MADDALENA



L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

Funzione Pubblica, Ufficio Valutazione Performance – competente ai sensi del D.Lgs. n. 150/2009 – esplicitando puntualmente quanto accaduto in merito al processo di valutazione della performance 2011-2014. L'Ufficio adito, con parere 22 novembre 2018 prot. n. 77105 (inviato anche all'Ente Parco)

, si è così espresso:

- “eventuali “adempimenti” facenti capo all'OIV non portati a termine dal soggetto titolare dell'incarico nel periodo di riferimento sono presi in carico dal nuovo Organismo al quale spetta la valutazione in ordine alla sussistenza di tutti gli elementi per poter correttamente svolgere i propri compiti”;
- nel caso prospettato, “laddove l'OIV ritenga di essere in possesso di tutti gli elementi necessari a verificare la correttezza o meno del processo di misurazione e valutazione svolto dall'amministrazione e riportato nella Relazione annuale sulla performance relativa agli anni 2012 e 2013 (unici anni per i quali ... il precedente OIV non si è espresso), potrà procedere nel portare a termine il processo di validazione”;
- “nel fare quanto sopra indicato, si suggerisce di tenere in debito conto quanto già risulta agli atti dell'amministrazione relativamente agli anni 2012 e 2013”.

Conseguentemente lo scrivente con nota 23 novembre 2018 prot. n. 5990 – anche in risposta alla citata nota 15 novembre 2018 prot. n. 5836 della Direttrice ff. – visto il parere fornito dal DFP, ha evidenziato che, in una riconsiderazione del processo di misurazione e valutazione già svolto dall'Ente Parco per gli anni 2012 e 2013 (dato che per gli anni 2011 e 2014 il precedente OIV si è già espresso), la sua competenza risulterebbe circoscritta a verificare la correttezza o meno di detto processo, cioè alla sola validazione o meno della relativa Relazione sulla performance – non ad attività di valutazione per detti anni, già svolte dai soggetti allora competenti ed oggetto proprio della procedura di validazione – “laddove ritenga di essere in possesso di tutti gli elementi a ciò necessari. Tale procedura può avvenire soltanto in base agli atti che già risultano all'Ente Parco per gli anni 2012 e 2013” (cfr. parere DFP). Con successiva PEC del 29 novembre 2018, lo scrivente ha quindi indicato all'Ente Parco gli elementi occorrenti per il procedimento di validazione, richiedendone la pronta messa a disposizione e trasmissione, elementi individuati in stretta conformità al citato parere del DFP e tenendo conto, per quanto ancora applicabile, della delibera CIVIT n.6/2012 recante “Linee guida per la validazione da parte degli OIV della Relazione sulla performance”. Nello stesso senso è stato dato riscontro (con PEC 29 novembre 2019, p.c. a Presidente e Collegio revisori Ente Parco) alla comunicazione del MATTM – Direzione Generale per la Protezione della Natura e del Mare, in pari data (prot. 2018.0027742), di risposta alla nota 23 novembre 2018 n.5984 del Presidente dell'Ente (con oggetto difficoltà gestionali connesse ad assenza di figura apicale nell'organico dell'Ente Parco, con particolare riferimento alla conduzione nei rapporti col personale e alle vertenze lavorative in corso);

- si è avuto notizia che in data 7 dicembre 2018 (prot. Ente Parco 21 dicembre 2018 n.6398), nell'ambito del tavolo conciliativo conseguente allo stato di agitazione del personale, è stata



ENTE PARCO NAZIONALE dell' ARCIPELAGO DI LA MADDALENA



L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

prevista la liquidazione ai dipendenti delle quote di salario accessorio relative all'anno 2015, 2016 e 2017 (con erogazione contestuale alla mensilità di gennaio 2019), e definito l'impegno del Direttore a confrontarsi con l'OIV per trovare insieme soluzioni concrete e rapide alla procedura connessa alla performance 2011, 2012, 2013 e 2014.

I. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV

Il monitoraggio dell'OIV, si è svolto nell'esercizio mediante incontri (27 aprile e 16 novembre 2018, infine 5 aprile 2019) presso la sede dell'Ente Parco con gli organi e la struttura dell'Ente, procedendo alla verifica della documentazione afferente gli obiettivi assegnati, oltre che con l'esame del monitoraggio interno, effettuato dall'allora Direttore ff. nel luglio 2018, esame condotto per via telematica.

Trasparenza

Per provvedere ai controlli e alle attestazioni sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione dei dati di pertinenza dell'Amministrazione, l'OIV ha effettuato, in attuazione degli indirizzi forniti dall'ANAC in materia, i previsti riscontri dei dati negli ambiti richiesti, riscontrando le problematiche e le mancanze sopra cennate, indicate nella griglia di rilevazione, attestazione e scheda di sintesi pubblicata. Si reputa necessario che l'Ente provveda ad attuare i necessari interventi per superare le criticità evidenziate.

Montecatini Terme, 29 aprile 2019

L'OIV
Riccardo Narducci