

Relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione
Comune di Anzio

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DEL COMUNE DI ANZIO

RELAZIONE ANNUALE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA ED INTEGRITA' DEI CONTROLLI INTERNI – ANNO 2015

Art. 14 comma 4 lettera a) del D.lgs. 150/2009

30 Luglio 2016

1. PRESENTAZIONE

L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) del Comune di Anzio redige la presente Relazione con la finalità di riferire in merito al funzionamento complessivo del sistema di valutazione, di trasparenza e integrità dei controlli interni.

Il d. lgs. n. 150/2009, all'art. 14, comma 4 lettere a) e g), assegna agli Organismi Indipendenti di Valutazione il compito di monitorare il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, elaborando allo scopo una relazione annuale sullo stato di detto funzionamento, mettendone in luce gli aspetti positivi e negativi, al fine di evidenziare i rischi e le opportunità del sistema in atto presso l'amministrazione, presentando anche proposte per sviluppare e migliorare la gestione del ciclo della performance.

La Relazione tiene conto del contesto generale in cui ha operato l'amministrazione, che in parte giustifica le problematiche riscontrate, e prosegue col dare conto dei monitoraggi effettuati sui principali documenti che l'amministrazione è tenuta a redigere in tema di performance (Piano della Performance, Relazione sulla Performance, Programma per la Trasparenza, Piano per la prevenzione della corruzione).

A completamento della valutazione sull'integrità dei controlli interni, i monitoraggi sono stati eseguiti anche sulla seguente ulteriore documentazione:

- *"Attestazione degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità"*, redatto ai sensi del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33;
- *"Relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione per l'anno 2015"*;
- *"Referto annuale del Sindaco sul funzionamento del sistema dei controlli interni"* (art. 148 TUEL) – Esercizio 2015

L'ultima sezione del documento, infine, propone una considerazione sui risultati finora raggiunti e alcune possibili soluzioni da adottare per il miglioramento del ciclo della performance.

La Relazione è trasmessa al Sindaco e al Segretario Generale.

Si raccomanda la pubblicazione della presente Relazione, in formato aperto, sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione Trasparente", sotto sezione di primo livello "Performance".

2. CONSIDERAZIONI GENERALI

Nel corso del 2015 è intervenuta la legge n. 124/2015 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, a seguito della quale sono stati approvati i primi 11 schemi di decreti legislativi di attuazione. Altri decreti legislativi seguiranno, alcuni dei quali hanno già iniziato l'iter di approvazione, e avranno conseguenze dirette sulle pubbliche amministrazioni centrali e gli enti locali territoriali. Su tutte, si evidenzia la delega contenuta all'articolo 9 del disegno di legge governativo, concessa al fine di rivedere la disciplina in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici.

Sempre in tema di valutazione e di ciclo della performance, è da citare l'entrata in vigore del D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105, recante *"Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni."*

I criteri definiti all'articolo 2 del suddetto DPR riflettono le esigenze di miglioramento rispetto alla passata esperienza, in termini di:

- riduzione degli oneri informativi, differenziazione e semplificazione;
- progressiva integrazione fra il ciclo della performance e il ciclo di programmazione economico finanziaria;
- supporto alle amministrazioni nell'uso di indicatori, garantendo l'accessibilità e la comparabilità dei sistemi di misurazione;
- migliore raccordo con il sistema dei controlli interni, incluso il controllo di gestione;
- maggiore indipendenza della valutazione della performance.

Meritevole di citazione è anche il complesso delle riforme in tema di armonizzazione contabile degli enti territoriali. L'avvio dal 1 gennaio 2015 dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche costituisce il cardine irrinunciabile iniziato dalla riforma della contabilità pubblica con legge n. 196/2009 e dalla riforma federale prevista dalla legge n. 42/2009.

Si sottolinea l'importanza del pieno coinvolgimento dell'ente nel suo complesso, e non solo degli uffici ragioneria e bilancio, nell'attuazione della riforma contabile prevista dalle norme.

Un quadro normativo, quindi, che apre a uno scenario completamente nuovo, in cui andranno assunte da parte delle amministrazioni pubbliche decisioni complesse, alcune delle quali vincolate ai rinnovi contrattuali nazionali, che discenderanno dal nuovo quadro dei comparti di contrattazione (funzioni centrali, funzioni locali, sanità, istruzione e ricerca), e delle relative aree dirigenziali per il triennio 2016-2018, che si è venuto a creare a seguito della stipula del nuovo contratto collettivo quadro del 13 luglio 2016.

Da ultimo, è da citare il decreto legge 24 giugno 2016, n. 113 recante misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio, per il quale è in corso l'iter di conversione, che comporta ulteriori novità per gli enti locali.

Il contesto esterno, così come sinteticamente esposto in questo paragrafo, si presenta perciò non ancora pienamente definito, stante il fatto che alcuni macro processi chiave sono in divenire, che i ruoli e le competenze delle Autorità e delle Istituzioni coinvolte sono anche da precisare.

In questo quadro di contesto normativo nazionale, ancora non ben definito, la Giunta comunale in data 8 aprile 2015, con la delibera n. 22, ha approvato la nuova Struttura Comunale che apre uno scenario nuovo già per l'anno in corso e per i prossimi a venire.

Nelle premesse della delibera, infatti, sono state evidenziate le motivazioni che hanno portato la Giunta a varare la nuova Struttura.

"Considerato che nell'anno 2016 due dirigenti di ruolo dell'Ente saranno collocati a riposo per raggiunti limiti di servizio e che rientra nei programmi dell'Ente procedere alla razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, gestendo le risorse umane in modo razionale ed efficiente; che tale programmazione mira a pianificare l'organizzazione e la dotazione organica dell'Ente in una futura assenza di figure dirigenziali e che per tale motivo, è obiettivo dell'amministrazione accrescere e valorizzare le professionalità interne attraverso mirati processi di formazione e riqualificazione, all'interno di un quadro di miglioramento organizzativo e funzionale dell'Ente, fermo restando la salvaguardia dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi".

L'OIV invita l'amministrazione comunale a monitorare l'attuazione del nuovo assetto, sul quale auspica che si sviluppi una riflessione, per cogliere da subito eventuali criticità in termini di funzionalità gestionale, per gestire al meglio le dinamiche di mobilità interna della dotazione organica rispetto alle nuove competenze ed esigenze degli uffici, di corretta applicazione del sistema di valutazione.

L'OIV considera pertanto il 2015 come un anno di transitorietà, essendo l'anno in cui è entrata in vigore la nuova organizzazione dell'amministrazione.

Nonostante alcuni cambiamenti negli assetti organizzativi, il Comune di Anzio nel 2015 ha condotto le attività di gestione del ciclo della performance in una maniera che questo OIV giudica nel complesso soddisfacente. Tale risultato è ancora di più da apprezzare, se si considera che alcuni fattori potrebbero aver influito negativamente nel risultato di performance di ente e che sono riconducibili a problematiche di carattere organizzativo (assetto ordinamentale in cambiamento; ricambio generazionale nei vertici delle strutture dirigenziali di area; limiti al turn over e vincoli ai processi di mobilità; sottodimensionamento di alcune strutture e servizi).

Margini di recupero in termini di efficacia ed economicità dei servizi erogati potranno sprigionarsi con un assetto più definito e certo dell'ordinamento degli uffici e dei servizi. A tal fine l'OIV auspica una celere azione di revisione del Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici.

3. LA GESTIONE DEL CICLO DELLA PERFORMANCE 2015 E IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

Si fa presente che per il 2015 l'Ente:

- con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 21 del 30/07/2015 è stato approvato il Bilancio di previsione 2015 e la Relazione previsionale e programmatica e del Bilancio pluriennale 2015-2017;
- con Deliberazione di Giunta Comunale n. 81 del 21/09/2015 è stato approvato il Piano degli obiettivi del Comune per l'anno 2015 e si è formalmente adottato il Piano della Performance 2015-2017;
- con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 23 del 03/06/2016 è stato approvato il conto consuntivo dell'esercizio 2015.

L'OIV attesta che l'adozione del Piano, con l'attribuzione dei connessi obiettivi, non è avvenuta nel rispetto della tempistica prevista dalla normativa.

Pur tuttavia, lo stesso OIV ha costato l'avvenuto svolgimento di una serie di incontri tra i Dirigenti, Assessori di riferimento e Segretario Generale finalizzati alla condivisione degli obiettivi gestionale per una loro puntuale individuazione. Grazie a ciò, il Piano degli Obiettivi 2015, malgrado sia stato approvato con ritardo, è stato correttamente elaborato sulla base degli esiti di tale fase di contrattazione.

L'OIV invita l'amministrazione a procedere con l'irrobustimento di questo processo di "costruzione dal basso" delle attività e degli obiettivi, che veda un coinvolgimento del personale degli uffici/servizi con i propri superiori e con l'assessore di riferimento.

Il suggerimento che l'OIV avanza è che tale attività vada svolta autonomamente, svincolata rispetto alle dinamiche e ai tempi di costruzione del bilancio previsionale, che spesso sono dettati da una agenda esogena, e andrebbe anticipata nei tempi di svolgimento, avviandola verso la fine dell'anno, così da poter concordare e consolidare gli obiettivi entro i primi mesi dell'anno successivo.

Così facendo la dirigenza, con la supervisione del segretario generale, sarebbe in grado di predisporre in anticipo una proposta di Piano della Performance che sarebbe successivamente approvato da parte della Giunta Comunale contestualmente all'approvazione del Bilancio previsionale e della Relazione Previsionale e Programmatica.

• Performance individuale

L'attuazione degli obiettivi di PEG, con l'assegnazione degli obiettivi operativi ad esercizio già ampiamente iniziato (21 settembre) ha vanificato alcuni presupposti relativi al ciclo della performance quali, ad esempio, la correlazione tra gli obiettivi strategici, quelli ordinari e di sviluppo, inseriti nel Peg-Piano Performance e quelli assegnati a tutto il personale (dirigenti, posizioni organizzative e dipendenti).

La misurazione del raggiungimento degli obiettivi assegnati alle P.O. e al personale dipendente è avvenuta attraverso apposite schede di valutazione, nelle quali sono state quantificate le

competenze da corrispondere ai suddetti dipendenti a titolo di performance individuale e di retribuzione di risultato (per le fascia D a posizione).

Per il Segretario Generale e il personale dirigente, la valutazione individuale è stata eseguita direttamente dall'OIV, attraverso verifiche documentali e colloqui strutturati in contraddittorio tra le parti. L'attività si è chiusa nel mese di luglio 2015. Per il vertice amministrativo e la dirigenza, l'OIV ha svolto dei colloqui individuali e ha avuto un incontro con il Sindaco, a seguito del quale ha proceduto alla compilazione delle schede individuali, secondo il sistema di valutazione vigente nell'ente.

Alla luce dei limiti riscontrati nella compilazione delle schede, al fine di semplificare le stesse e renderle più rappresentative rispetto ad un numero più ridotto di ambiti di valutazione, l'OIV ha formalmente invitato l'amministrazione a procedere con una revisione delle schede, del sistema di misurazione e valutazione e del sistema premiante, rendendosi disponibile a fornire il proprio contributo.

Tale attività di revisione e aggiornamento, pur non rientrando tra specifici obiettivi operativi di alcuna struttura, è stata considerata di fondamentale importanza. Pur tuttavia, l'amministrazione non ha dato seguito a tale attività, pertanto, l'OIV resta in attesa di un piano d'azione completo da svilupparsi nel corso del 2016 finalizzato all'aggiornamento delle schede e del sistema di valutazione. L'aggiornamento delle schede di valutazione si rende necessario per dare più robustezza all'intero processo valutativo. Il questionario è un pilastro del processo di valutazione, per cui se lo strumento si rivela macchinoso, di non semplice compilazione e non pertinente, tutta la valutazione sottostante rischia di perdere significatività e attendibilità.

L'OIV invita l'amministrazione a prevedere un percorso di partecipazione diretta del personale nei processi di valutazione degli ambiti comportamentali, tramite l'utilizzo di un questionario strutturato che faccia emergere il grado di competenze tecniche possedute e di stili manageriali agiti, sperimentando una mappatura delle competenze che tenga effettivamente conto delle conoscenze ed abilità richieste dal ruolo ricoperto.

Se la valutazione della prestazione prende in considerazione innanzitutto i risultati concretamente raggiunti dal personale, dai titolari di posizione organizzativa e dai dirigenti, sia individualmente che collettivamente, essa non può prescindere dalle competenze organizzative dimostrate, dalle capacità professionali nonché dal livello di soddisfazione dell'utenza e dei dipendenti rispetto ai servizi erogati.

La valutazione del potenziale¹ è funzionale altresì all'attivazione di processi di pianificazione di modifiche dell'assetto organizzativo dell'Ente nonché allo sviluppo e ad una maggiore valorizzazione delle risorse umane interne.

¹ La valutazione del potenziale consiste nell'analisi delle attitudini e delle capacità dei singoli dipendenti e nella loro valutazione in relazione ai requisiti richiesti per ricoprire ruoli diversi all'interno dell'organizzazione dell'Ente.

- **Infrastruttura di supporto e processo di attuazione del ciclo**

Il ciclo della performance è gestito con l'ausilio dei comuni applicativi informatici. L'applicativo informatico adottato appare, per il momento, adeguato al compito e proporzionato alle dimensioni della struttura e al numero di persone da valutare.

Le valutazioni riguardanti il personale confluiscono in un unico database; peraltro le informazioni sulla verifica delle prestazioni rese, compiuta per l'erogazione dei compensi di "produttività", sono facilmente reperibili. Ciò consente di effettuare con facilità analisi dei dati ed elaborazioni di statistiche e serie storiche. I processi di miglioramento in termini di dematerializzazione dei documenti e di protocollazione informatica procedono in maniera adeguata.

In considerazione del prossimo sviluppo di nuove funzionalità informatiche inerenti la gestione della performance, che saranno presenti nel nuovo portale nazionale della performance (<http://performance.gov.it>), l'OIV invita il Comune a prestare la massima attenzione in termini di gestione e sviluppo dei propri servizi applicativi e infrastrutturali per un pronto adeguamento in termini di contenuti, modalità di navigazione e messaggistica che sarà richiesto dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

L'OIV invita l'amministrazione a redigere il documento a consuntivo denominato "Relazione sulla performance", relativo alla valutazione delle prestazioni dell'anno precedente, in maniera più accurata e completa. A tal proposito, occorre che il documento evidenzi meglio la descrizione del processo seguito (fasi, tempi, soggetti coinvolti, ecc.) e, conseguentemente, rappresenti le attinenze tra gli esiti della valutazione e l'accesso al sistema premiante.

4. LA TRASPARENZA E LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

L'amministrazione in linea con le disposizioni normative ha approvato, con deliberazione di giunta comunale n. 7 del 17/02/2015, il primo aggiornamento al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2015/2017.

Il Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità è stato formalmente adottato con deliberazione di Giunta comunale n. 80 in data 31 luglio 2014. Lo stesso risulta pubblicato sul sito del Comune alla sezione "Amministrazione Trasparente", sotto sezione "Corruzione".

L'OIV fa presente che:

- con Decreto del Sindaco n. 1 del 26/03/2013, il Segretario Generale è stato individuato quale responsabile della prevenzione della corruzione;
- con Decreto del Sindaco n. 3 del 13/05/2014, il Segretario Generale è stato individuato quale responsabile dell'Integrità e della Trasparenza;

L'aver attribuito al Segretario Generale anche funzioni in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione ha fatto sì che fosse meglio garantita un'azione di coordinamento generale, con positive ricadute in termini di fluidità di trasmissione delle informazioni e della documentazione.

Effetti positivi sono stati riscontranti anche in termini di tempestività delle risposte, sia nei canali di comunicazione interni all'ente (tra segretariato generale e altri uffici) sia esterni all'ente (verso l'OIV e verso la cittadinanza). Da apprezzare, in particolare, il lavoro svolto dal personale del Segretariato Generale in termini di attività di supporto al Responsabile e all'OIV.

Scopo principale della trasparenza è favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, da qui il forte legame con il piano anticorruzione. A tal fine sono state attivate specifiche misure per assicurare l'efficacia dell'accesso civico con la predisposizione di un apposito modulo disponibile on-line e l'attivazione di una casella di posta dedicata.

L'attività di monitoraggio periodico sulla pubblicazione dei dati e sulle iniziative in materia di trasparenza e integrità è stata assicurata dal Responsabile della Trasparenza, avv. Pompeo Savarino, il quale ha formulato un giudizio di conformità sugli obblighi di pubblicazione – che trova concorde anche l'OIV – che recita *“Il livello di adempimento rispetto agli obblighi di trasparenza si può definire buono anche se si riscontrano delle criticità sulla quantità dei dati da pubblicare, sul coordinamento della normativa sulla trasparenza e quella sulla privacy. I limiti che non consentono di rendere l'attività di inserimento dati costante sono da ricondurre alla carenza di personale ma anche a programmi informatici che non dialogano tra loro.”*.

A parere dell'OIV, le ragioni per le quali alcune fonti non alimentano la pubblicazione dei dati è da ricercarsi anche nella rigidità burocratica, nella scarsa comprensione o nella difficile interpretazione delle norme.

La relazione anti corruzione predisposta dal Responsabile è stata redatta correttamente rispettando le tempistiche previste. Da un riscontro effettuato il documento risulta attendibile e veritiero. Si attesta che a tutte le richieste di accesso civico pervenute nel 2015 il Responsabile ha dato prontamente seguito.

5. DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DI MONITORAGGIO DELL'OIV

L'Organismo Indipendente di Valutazione, nominato nella sua attuale composizione con Decreto del Sindaco n. 4 del 5 giugno 2014, ha svolto la propria attività in relazione ai compiti affidatigli dalla normativa vigente (d. lgs. n. 150/2009; d. lgs. n. 33/2013; legge n. 190/2012, ecc.).

Gli elementi, dei quali l'OIV ha tenuto conto nella stesura della presente relazione, risultano dalla documentazione prodotta dall'Amministrazione (esame dei provvedimenti e delle delibere istituzionali, esame di documentazione e di rapporti interni, analisi di dati ecc.).

Si è proceduto alla verifica sul grado di attuazione del Piano della Performance, del Programma per la Trasparenza, anche attraverso colloqui diretti con gli organi di vertice politico e amministrativo, nonché attraverso la consultazione periodica del sito istituzionale del CNR.

Nel 2015 l'Organismo ha provveduto a svolgere 7 riunioni formali presso la sede del Comune e ha, tra l'altro, dato corso ai seguenti esiti di attività, documenti, rilascio di attestazioni e/o validazioni:

- Analisi ed esame delle delibere ANAC emesse nel 2015;
- Analisi e applicazione, per la parte di propria competenza, della normativa in materia di Trasparenza e Anticorruzione;
- Proposta di valutazione del Segretario Generale e di tre Dirigenti per l'anno 2014;
- Elaborazione e redazione del documento "*Validazione della Relazione sulla Performance – Anno 2014*";
- Monitoraggio di I° livello sull'avvio del ciclo della performance 2015;
- Attestazioni sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione in materia di trasparenza, di cui alla delibera CIVIT n. 71/2013;
- Monitoraggio sul Ciclo Trasparenza 2015.

6. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

La presente sezione sintetizza alcune raccomandazioni e suggerimenti migliorativi, già anticipati nel corso della presente Relazione, che questo Organismo avanza al Sindaco alla Giunta e al Segretario Generale, rendendosi disponibile a svolgere gli opportuni approfondimenti in successive occasioni.

I suggerimenti migliorativi sono proposti a fronte di specifiche criticità riscontrate o semplicemente a titolo di azione di miglioramento della gestione complessiva dell'intero ciclo della performance.

L'OIV, al fine di dare compiuta esecuzione al processo di attuazione del ciclo della performance, così come disegnato dalla normativa vigente, ritiene che sia necessario un approccio "culturale" e operativo in merito al processo di attuazione del ciclo della performance stessa per condurre i soggetti coinvolti a percepire la misurazione e la valutazione della performance non più come un adempimento ulteriore da affiancare alle tradizionali attività inerenti il controllo di gestione ma come sistema organico che, attraverso strumenti e leve gestionali, sia idoneo a fornire ai soggetti, interni ed esterni all'Ente, esaustive e chiare informazioni sulle modalità di svolgimento dei servizi, delle funzioni amministrative, nonché sulla creazione di valore derivante dall'utilizzo di risorse pubbliche.

In particolare, l'OIV suggerisce all'amministrazione di:

- Rafforzare la propria capacità amministrativa per provvedere alla stesura del Piano della Performance e all'assegnazione degli obiettivi annuali con tempistiche anticipate rispetto a quelle finora seguite.
- Definire in maniera più puntuale gli obiettivi che si intendono raggiungere, opportunamente pesati, con la specificazione della tempistica di realizzazione, dei risultati attesi e degli indicatori di risultato da utilizzare per la misurazione. A tal fine potrebbe risultare conveniente favorire incontri tra il personale d'ufficio, assecondando un processo di individuazione e costruzione dal basso delle attività e degli obiettivi da perseguire.
- Procedere con l'adozione di nuove schede da utilizzare per la valutazione e, ove possibile, aggiornare il sistema di misurazione e valutazione della performance.

- Promuovere la valutazione del potenziale funzionale all'attivazione di processi di pianificazione di modifiche dell'assetto organizzativo dell'Ente nonché allo sviluppo e ad una maggiore valorizzazione delle risorse umane interne.
- Promuovere e valorizzare l'utilizzo da parte del Comune dei risultati derivanti dalle eventuali attività di valutazione esterna delle amministrazioni (indagini di rilevazione della soddisfazione dell'utenza, nell'ottica del miglioramento del prodotto/servizio offerto, procedure per la gestione dei reclami, sistemi di ascolto dell'utenza e del cittadino).
- Favorire il senso di appartenenza e orgoglio, somministrando un questionario per la rilevazione del clima e del benessere lavorativo all'interno del Comune.

Roma, 30 luglio 2016

Firmato*
Dott. Ruggiero Gianpiero
Presidente OIV

(*firma depositata presso gli uffici della segreteria generale)