

Relazione 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 2014**

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

30 Aprile 2015

## 1. PRESENTAZIONE

L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) del Comune di Anzio redige la presente Relazione a rendiconto delle attività attuate dall'amministrazione e delle proprie iniziative intraprese nel corso del 2014, con la finalità di riferire in merito al funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, mettendone in luce gli aspetti positivi e negativi, al fine di evidenziare i rischi e le opportunità del sistema in atto presso il Comune, presentando anche proposte per sviluppare e migliorare il ciclo della performance.

Il D. Lgs. N. 150/2009 – 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 sulla stato di detto funzionamento.

La Relazione, dopo un'analisi del contesto generale, mette in evidenza alcune considerazioni sulle problematiche riscontrate e prosegue con l'esposizione degli esiti del monitoraggio effettuato sui due principali documenti che l'amministrazione è tenuta a redigere: il Piano della Performance e il Programma per la Trasparenza.

Nei monitoraggi si è tenuto conto anche dell'Attestazione degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità, in considerazione degli obblighi derivanti dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”* e della *“Relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione per l'anno 2014”*.

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. ASPETTI GENERALI

In un contesto macroeconomico caratterizzato da un lieve miglioramento della congiuntura economica, il Governo ha introdotto novità sul fronte della dematerializzazione dei processi amministrativi e ha proseguito l'azione di contenimento della spesa pubblica, con inevitabili riflessi sull'operato delle pubbliche amministrazioni e, quindi, anche sull'attività del Comune di Anzio.

In particolare la legge 27 dicembre 2013, n.147, legge di stabilità 2014, contiene misure per conseguire gli obiettivi di consolidamento dei saldi di finanza pubblica. Tra l'altro, le misure di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica prevedono un'ulteriore definizione degli obiettivi di *spending review*.

Nel corso del 2014, è intervenuto il D.L. 90/2014, successivamente convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014. Tra le nuove norme introdotte, si segnala l'articolo 19, comma 10, con il quale è stata prevista una delegificazione regolamentare in materia di misurazione e valutazione della performance.

Le norme generali regolatrici si dovranno ispirare ai seguenti criteri:

- a) revisione e semplificazione degli adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche, al fine di valorizzare la premialità nella valutazione della performance, organizzativa e individuale, anche utilizzando le risorse disponibili ai sensi dell'art. 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;
- b) progressiva integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria;
- c) raccordo con il sistema dei controlli interni;
- d) valutazione indipendente dei sistemi e risultati;
- e) conseguente revisione della disciplina degli Organismi Indipendenti di Valutazione.

All'articolo 19 è precisato anche che il Governo avrebbe provveduto al riordino delle suddette funzioni attraverso l'emanazione di apposito Regolamento, che sarebbe dovuto essere stato emanato entro dicembre 2014.

Particolare importanza riveste l'armonizzazione delle regole che presiedono la redazione dei bilanci pubblici, con l'introduzione di criteri omogenei volti a migliorare la trasparenza, l'attendibilità e la confrontabilità delle scritture contabili di tutte le amministrazioni pubbliche. A tal fine con due decreti legislativi, emanati sulla base di analoghi principi contabili in riferimento alle regole europee, sono state dettate le nuove regole di contabilità sia per le amministrazioni e gli enti pubblici centrali che per le regioni ed enti locali.

Il decreto legislativo n. 118/2011 ha costituito una ampia e organica riforma di contabilità degli enti territoriali, diretta a garantire la qualità e l'efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici ed a superare la sostanziale incapacità del vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici. Esso reca la definizione dei principi contabili generali e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali nonché per il settore sanitario.

Tra le principali innovazioni introdotte dal decreto legislativo ne vanno richiamate alcune in particolare: 1) adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato per consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione. Il

piano dei conti è funzionale all'introduzione di un sistema "duale di contabilizzazione" che consente agli enti territoriali e ai loro enti strumentali che adottano un regime di contabilità finanziaria autorizzatoria, di rilevare, a fini conoscitivi, contestualmente, le voci di entrata e le voci di spesa, anche in termini di contabilità economico patrimoniale. Ciò per una migliore raccordabilità con le regole contabili adottate in ambito europeo ai fini della procedura sui disavanzi eccessivi che si fondano sul sistema di contabilità economica; 2) adozione di schemi comuni di bilancio articolati sul lato della spesa in missioni e programmi e macro aggregati coerenti con la classificazione economica e funzionale (individuata dagli appositi regolamenti comunitari sulla materia, in simmetria con quanto già avviene per il bilancio dello Stato); 3) definizione di un sistema di indicatori di risultato associati ai programmi di bilancio, costruiti secondo comuni metodologie, da definirsi sulla base dei risultati della sperimentazione; 4) introduzione di regole per gli enti strumentali degli enti locali in contabilità civilistica, che consiste nella predisposizione di un budget economico e nell'obbligo di riclassificare i propri incassi e pagamenti in missioni e programmi al fine di consentire l'elaborazione del conto consolidato di cassa delle amministrazioni locali.

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 dal decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche.

Di particolare rilevanza, infine, è il DDL "*Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" (A.S. n. 1577-A) – attualmente in discussione in Parlamento – che reca un novero di deleghe legislative che investono l'organizzazione della pubblica amministrazione, alcune delle quali di stretta correlazione con i processi reclutativi, valutativi e in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza.

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.

I principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega prevedono, in particolare:

- a) l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito, dell'aggiornamento e della formazione continua nonché su quello della piena mobilità tra i ruoli;
- b) l'istituzione di una banca dati – la cui gestione sia affidata al Dipartimento della Funzione Pubblica – in cui inserire il *curriculum vitae*, un profilo professionale e gli esiti delle valutazioni di ciascun dirigente dello Stato;
- c) riguardo ai dirigenti degli enti locali, l'istituzione, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali, di un ruolo unico di tali dirigenti, nonché l'introduzione di una Commissione per la dirigenza locale;
- d) la soppressione delle figure dei segretari comunali e provinciali, con l'inserimento degli attuali nel suddetto ruolo unico dei dirigenti degli enti locali. La disposizione di delega prevede che i compiti di attuazione dell'indirizzo politico, di coordinamento dell'attività amministrativa, di controllo della legalità dell'azione amministrativa entro l'ente locale, finora attribuite al segretario comunale, passino alla dirigenza pubblica, nella quale confluiscono gli attuali segretari comunali. È stata posta una disciplina transitoria, secondo cui per un periodo fino ai

primi tre anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo delegato, l'obbligo per i Comuni di affidare le funzioni sopra ricordate a un dirigente è espletato affidandole a soggetti già iscritti nell'albo segretariale, indi confluiti nel ruolo dirigenziale locale. Ed in assenza di specifiche professionalità interne all'ente, i Comuni capoluogo di Provincia o con popolazione superiore a 100.000 abitanti possono "reclutare tale dirigente anche al di fuori del ruolo unico, purché in possesso di adeguati requisiti culturali e professionali". È posta, per questo insieme di disposizioni relative alla soppressione della figura dei segreteria comunali e provinciali, una clausola di invarianza finanziaria;

- e) riguardo ad altre funzioni della Commissione per la dirigenza statale, si prevede che sarà disciplinata dalla ventura normativa legislativa delegata la verifica dell'adozione ed utilizzazione effettive dei sistemi di valutazione ai fini della conferma o della revoca degli incarichi;
- f) riguardo la valutazione dei risultati dei dirigenti, secondo due criteri: rilevanza della valutazione ai fini del conferimento degli incarichi e costruzione del percorso di carriera in funzione degli esiti della valutazione.

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 risultano nuovamente sospesi per il 2015. 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 ha recentemente approvato la delibera n. 22 in data 8 aprile 2015 della 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 considera pertanto il 2015 come un "anno spartiacque" essendo l'anno in cui è entrata in vigore la nuova organizzazione dell'amministrazione, sulla quale auspica di sviluppare una riflessione per comprendere le eventuali criticità in termini di funzionalità gestionale, e cogliere le conseguenze della nuova dotazione organica, delle competenze degli uffici e del connesso sistema di valutazione.

### **3. IL PIANO DELLA PERFORMANCE 2014-2016 E IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE**

Si fa presente che per il 2014 l'Ente:

- con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 36 del 01/08/2014 ha approvato il Bilancio di Previsione 2014;
- con Deliberazione di Giunta Comunale n. 106 del 24/10/2014 ha approvato il Piano Esecutivo di Gestione per l'anno 2014
- con Deliberazione di Giunta Comunale n. 146 del 31/12/2014 ha approvato il Piano degli obiettivi 2014 e ha formalmente adottato il Piano della Performance 2014-2016.

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

Pur tuttavia, lo stesso OIV ha costato che già nei primi mesi dell'anno passato, nel periodo da febbraio a marzo, si è proceduto a svolgere una serie di incontri tra i Dirigenti, Assessori di riferimento e Segretario Generale per la condivisione degli obiettivi e la loro messa in comune.

Grazie a ciò, il Piano degli Obiettivi 2014, malgrado sia stato approvato con ritardo, è stato correttamente elaborato sulla base degli esiti di tale fase di contrattazione.

#### **• Performance individuale**

L'attuazione degli obiettivi di PEG, con l'assegnazione degli obiettivi operativi ad esercizio già ampiamente iniziato (24 ottobre) ha vanificato alcuni presupposti relativi al ciclo della performance quali, ad esempio, la correlazione tra gli obiettivi strategici, 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 dall'OIV e chiusa nel mese di luglio 2014, inviando i risultati al Sindaco che ne ha poi dato successivamente comunicazione ai Dirigenti ad agosto 2014. 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.

L'OIV ha constatato che in data 31 ottobre 2014, con atto del Segretario Generale (prot. N. 49149/2014), in applicazione del D. Lgs. n. 39/2013, si è provveduto alla sospensione del dirigente dell'Ufficio Pubblica Istruzione, Servizi sociali.

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 invita l'amministrazione, nel corso del 2015, a procedere con una revisione delle schede, del sistema di misurazione e valutazione e del sistema premiante, rendendosi disponibile a fornire il proprio contributo.

- **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.

In previsione dell'adozione di un nuovo sistema di valutazione, quest'OIV sottolinea l'esigenza di utilizzare software gestionali, da integrare anche con quelli disponibili sul mercato, appositamente dedicati alla valutazione delle prestazioni lavorative individuali.

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 nuovo 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 e sugli effetti derivanti dall'utilizzo sia di risorse pubbliche sia di funzioni e poteri amministrativi.

#### **4. IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ 2014-2016**

L'amministrazione in linea con le disposizioni normative ha approvato, con deliberazione n. 23 del 01/04/2014, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2014/2016.

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;

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.

Relativamente a detta attività il Comune di Anzio è nella sostanza in linea con gli obblighi di legge e gli standard definiti dall'ANAC, anche in ordine alla tipologia dei dati pubblicati nel sito web e al relativo aggiornamento.

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.

## **5. DEFINIZIONE E GESTIONE DI STANDARD DI QUALITÀ**

Il Comune di Anzio, nel corso del 2014, non ha avviato indagini sulla rilevazione della qualità dei servizi tese, oltre che a misurare la qualità, anche ad individuare gli eventuali ambiti di miglioramento dei servizi.

Pur tuttavia, sono state realizzate indagini e controlli in merito alla qualità dei fattori ambientali ai fini dell'ottenimento della “Bandiera Blu”.

Si segnala l'intenzione, a valle dell'estensione e completamento della raccolta differenziata dei rifiuti, di svolgere una rilevazione sulla qualità del nuovo servizio reso.

## **6. 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 2014 l'Organismo ha provveduto a svolgere 6 riunioni formali 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 2014;
- 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 2013;
- Elaborazione e redazione del documento "*Validazione della Relazione sulla Performance – Anno 2013*";
- Monitoraggio di I° livello sul ciclo della performance 2014;
- Attestazioni sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione in materia di trasparenza, di cui alla delibera CIVIT n. 71/2013;
- Monitoraggio Ciclo Trasparenza 2014, di cui alla delibera CIVIT n. 50/2013;

## **7. 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 *governance* complessiva.

L'OIV avanza tali proposte con l'auspicio di contribuire a rinforzare la prospettazione dell'Ente (capacità di progettare il futuro) e la consapevolezza che l'attuale contesto economico sta determinando una profonda revisione delle modalità di definizione delle politiche retributive che richiede risposte rapide a questioni più che mai complesse: come gestire le persone migliori in un periodo di riduzione dei budget disponibili? Come fare in modo che le scarse risorse a disposizione siano utilizzate al meglio per creare motivazione ed impegno? Come definire obiettivi di performance coerenti e come correlarli a riconoscimenti economici?

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

- provvedere alla stesura del Piano della Performance nei tempi stabiliti dalla normativa, in stretto collegamento con la programmazione economico finanziaria e l'allocazione delle risorse;
- 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;
- rivedere il sistema di misurazione e valutazione della performance e, ove possibile, aggiornare le schede da utilizzare per la valutazione;
- favorire il senso di appartenenza e orgoglio, somministrando un questionario per la rilevazione del clima e del benessere lavorativo.

Anzio, 30 aprile 2015

Dott. Ruggiero Gianpiero  
Presidente OIV