

# Organismo Indipendente di Valutazione Comune di Città Sant'Angelo

## **RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA E INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI E SULL'ATTESTAZIONE DEGLI OBBLIGHI RELATIVI ALLA TRASPARENZA E ALL'INTEGRITÀ ANNO 2015**

### **INDICE**

- 1) *Presentazione.*
- 2) *Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione.*
- 3) *Performance organizzativa.*
- 4) *Performance individuale.*
- 5) *Il processo di misurazione e valutazione.*
- 6) *Integrazione con il ciclo di bilancio.*
- 7) *Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità e il rispetto degli obblighi di pubblicazione*

### **1. Presentazione**

La presente Relazione, a cura dell'OIV del Comune di Città Sant'Angelo, sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità è stata redatta sulla base dei principi individuati nelle Linee Guida impartite dalla CIVIT (oggi D.F.P.) con la delibera n. 4/2012.

A tal proposito va ricordato che il Comune di Città Sant'Angelo ha scelto, nell'ambito dell'adeguamento ai principi contenuti nel d.lgs 150/2009, di avvalersi del OIV in sostituzione del Nucleo di Valutazione, pur restando la realtà dell'ente locale parzialmente diversa dalle Amministrazioni dello Stato; da tale diversità consegue un livello di adeguamento al sistema previsto dal legislatore solo in relazione ai principi dallo stesso fissati. La metodologia seguita per la redazione si basa sulla partecipazione diretta dell'OIV in tutte le fasi di gestione del ciclo della performance, sull'analisi della documentazione prodotta dal Comune (decreti, atti organizzativi, Peg, relazioni gestionali ecc.), sullo studio delle risultanze del referto sul controllo di gestione e, soprattutto dal confronto con i responsabili dei servizi e con il segretario generale.

Le proposte di miglioramento, invece che essere raccolte in un unico paragrafo, sono indicate nei singoli paragrafi riferiti ai vari oggetti di trattazione.

### **2. Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione**

Il sistema di misurazione e valutazione così come delineato dalla normativa di riferimento statale (principi) e da quella regolamentare del Comune è fondato su basi solide che prevedono un ciclo della performance ormai ben delineato e adeguatamente formalizzato.

Il sistema mira a promuovere merito, produttività organizzativa e individuale, in linea con gli elementari principi di organizzazione e gestione aziendale.

Già negli anni precedenti sono state implementate nuove metodologie e strumenti di valutazione; ci si riferisce, in particolare, alla rivisitazione complessiva del sistema di valutazione del personale non responsabile di settore con la creazione di un meccanismo di collegamento più integrato con il sistema di valutazione dei responsabili dei servizi.

Tale impegno, mantenuto, rappresenta un elemento di forte concretezza dell'azione dell'amministrazione comunale volta a migliorare in continuo le proprie performance e i propri strumenti di valutazione e misurazione.

### 3. Performance organizzativa

L'OIV esprime una valutazione positiva circa l'applicazione dei criteri minimi di definizione del Sistema di Misurazione e valutazione, come enunciati nella delibera CIVIT n.89/2010.

L'OIV ritiene chiara la definizione degli obiettivi enunciati nel sistema. Essi connotano l'attività dell'Amministrazione sia in termini di aree strategiche di intervento (come definite nelle linee programmatiche di mandato adottate dall'Amministrazione), sia in termini di servizi offerti a cittadini ed imprese, sia ancora in termini di processi organizzativi per il miglioramento dell'efficienza della struttura.

Il sistema degli obiettivi risulta adeguatamente articolato in:

- obiettivi strategici, indicati nel DUP;
- obiettivi operativi, indicati nel PEG;

Gli obiettivi strategici individuano in modo sintetico l'effetto finale che ci si propone di produrre in termini di modifica del "bisogno sociale", nonché l'impostazione generale della specifica attività che si ritiene possa essere messa in atto per conseguirlo. Essi sono definiti in coerenza con le priorità politiche individuate e afferiscono ad una delle aree strategiche entro cui si svolge l'azione dell'Amministrazione. Gli obiettivi strategici hanno durata pluriennale, in coerenza con il mandato del Sindaco.

Il conseguimento dell'obiettivo strategico ha come premessa necessaria, ma non sempre sufficiente, l'efficace realizzazione delle attività programmate o, in altri termini, il conseguimento degli obiettivi operativi e dei relativi piani d'azione.

Gli obiettivi operativi costituiscono gli obiettivi di azione amministrativa relativi al ciclo annuale di bilancio ed alle risorse assegnate ai centri di responsabilità amministrativa. Essi rappresentano specificazioni degli obiettivi strategici o delle politiche intersettoriali prioritarie (semplificazione amministrativa, informatizzazione dell'amministrazione, razionalizzazione della spesa, miglioramento della qualità dei servizi). Sono dunque funzionali al raggiungimento degli obiettivi strategici e devono essere declinati dai responsabili dei centri di responsabilità in programmi operativi, che rappresentano lo strumento per raggiungere gli obiettivi operativi.

L'individuazione di obiettivi di livello differenziato (strategico ed operativo) porta dunque alla concreta individuazione di nozioni di efficacia differenziate, potendosi, in particolare, distinguere fra:

- ✓ efficacia strategica, connessa al raggiungimento degli obiettivi strategici, soprattutto rilevante per coloro che hanno responsabilità di governo politico ed alta amministrazione;
- ✓ efficacia operativa, relativa agli obiettivi operativi, la cui realizzazione è assegnata al responsabile del servizio.

Un ulteriore passo verso la direzione voluta dal legislatore è stato quello di iniziare, nell'anno 2012, ad introdurre un meccanismo di graduazione e pesatura degli obiettivi gestionali al fine di migliorare il sistema di assegnazione degli stessi. Infatti, com'è ovvio la graduazione degli obiettivi assegnati a ciascun responsabile orienta in maniera decisiva l'azione di quest'ultimo verso le priorità stabilite dall'Amministrazione. Tale sistema di pesatura è stato ulteriormente perfezionato attraverso una migliore e più completa condivisione dell'effettivo peso da assegnare all'obiettivo.

Ad ogni obiettivo operativo sono efficacemente associati uno o più indicatori finalizzati alla misurazione del grado di conseguimento dell'obiettivo.

Ciascun indicatore nell'ambito del PEG 2015 ha i seguenti requisiti:

- **Comprensibile:** chiaramente definito, contestualizzato, comprensibile anche a persone con conoscenze non specialistiche.
- **Rilevante:** utile e significativo per coloro che lo utilizzano e attribuibile a delle attività chiave fra quelle svolte dall'organizzazione. L'Amministrazione ha infatti mirato ad individuare i parametri maggiormente significativi nel contesto della missione istituzionale del Comune.
- **Confrontabile:** consente comparazioni (benchmarking). In questo senso, se si eccettuano le

misurazioni generali relative all'attività amministrative che danno solo una indicazione di massima (es. n. determine, n. liquidazioni ecc), la capacità degli indicatori di essere confrontabili va migliorata.

- Fattibile: la raccolta di informazioni per la sua misurazione comporta costi sostenibili in termini di risorse umane e finanziarie, nonché di sistemi informativi. Su tale aspetto, sarebbe auspicabile, iniziare ad utilizzare software di misurazione sistematica che è utile, anche, per diffondere la cultura della misurazione.
- Affidabile: rappresenta in maniera sufficientemente accurata la realtà che si sta misurando. Su tale aspetto va sottolineato che solo una serie storica di dati può confermare o meno l'affidabilità dell'obiettivo.

In tale contesto l'OIV sottolinea come il percorso di introduzione degli indicatori è stato avviato e negli anni a seguire è stato decisamente migliorato. Ciò è stato reso possibile da una migliore attività di "negoziazione" instaurata con i responsabili di servizio che ha reso gli indicatori collegati agli obiettivi sicuramente più "fattibili" e "comprensibili" rispetto al passato anche per il rilevante apporto, nelle ultimi anni, del Segretario Generale che ha svolto una preziosa attività di coordinamento oltre che una preventiva valutazione degli obiettivi da parte dello scrivente Organismo.

Nel 2015 il documento di programmazione operativa (PEG) conteneva molti indicatori distinti tra indicatori di attività, indicatori di produttività ed indicatori temporali (fasi) che hanno permesso di scandire in maniera efficace il processo di realizzazione dell'obiettivo.

A tal proposito, giova ribadire, che si tratta di un percorso a tappe, che ha permesso di raggiungere livelli di buona adeguatezza. Tale risultato, a parere di chi scrive, è il frutto anche e soprattutto della maggiore consapevolezza degli attori del processo rispetto al concetto di misurabilità con dati oggettivi della propria azione amministrativa.

In tale ottica è da evidenziare la decisività dell'attività di controllo di gestione che, efficacemente, si è evoluta da mero controllo di natura finanziaria a monitoraggio del livello di raggiungimento degli obiettivi attraverso l'uso degli indicatori. Va detto che nel 2015, tuttavia, è da rilevare una minore efficacia e completezza dei dati. Sarebbe auspicabile per il 2016 avere a disposizione tale report, anche in bozza, prima dei colloqui di valutazione in modo da avere la possibilità di confrontarsi con i singoli responsabili di servizio.

Il Comune ha correttamente interpretato il concetto di performance quale contributo che una struttura apporta, attraverso la propria azione, al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita.

La misurazione della Performance Organizzativa è dunque concretamente orientata verso le seguenti finalità:

- l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità ed il miglioramento del benessere organizzativo dei dipendenti.

In tale prospettiva il Comune ha strutturato un processo in cui ogni fase è propedeutica alla

successiva: per conseguire il fine ultimo dell'organizzazione, ossia la soddisfazione dei bisogni della collettività, è necessario assicurare la qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati, così come garantire l'efficiente impiego delle risorse a disposizione.

L'OIV esprime pertanto una valutazione di buona adeguatezza circa il funzionamento dell'impianto sopra delineato. La performance è stata infatti misurata sia attraverso la verifica del raggiungimento degli obiettivi sia attraverso il controllo di gestione.

Il sistema prescelto dall'Amministrazione per misurare la propria performance organizzativa ha presentato il vantaggio di proporre uno schema metodologico non eccessivamente dettagliato che ha consentito nel tempo una assimilazione adeguata delle nuove metodologie da parte del personale e dei responsabili dei servizi.

Nell'ottica di un ulteriore sviluppo ed integrazione del sistema di valutazione si rinnova l'invito già espresso nella relazione dello scorso anno di procedere all'informatizzazione dell'intero sistema al fine renderlo ancora più condiviso, trasparente ed efficace. Ciò consentirebbe attraverso report e verifiche trimestrali di condividere il procedimenti di valutazione passo dopo passo. A ciò si aggiunga che sarebbe anche molto utile per il valutato avere un costante feedback che indirizzi la propria azione.

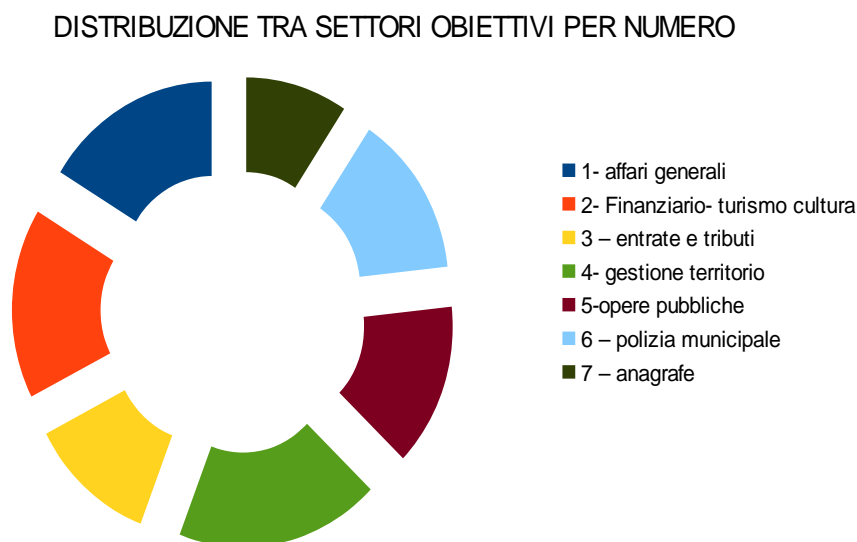
Come sopra illustrato, la misurazione della performance organizzativa avviene secondo diverse modalità: sistema di valutazione e controllo di gestione. Il collegamento fra le diverse componenti è certamente uno degli aspetti da migliorare al fine di rendere più unitario il sistema di misurazione.

Va sottolineato che, si conferma la tendenza già manifestatasi nell'ultimo anno, rispetto agli anni precedenti, che ha visto l'azzeramento degli obiettivi non valutabili (cioè quelli per i quali il mancato raggiungimento non dipende dal responsabile) in quanto si è delineato un meccanismo di richiesta di ridefinizione degli obiettivi in corso d'anno. A tale risultato, va detto, per onesta intellettuale, si è anche giunti per l'assegnazione degli obiettivi fatta in fase già avanzata nel corso dell'anno.

A tal proposito, pur comprendendo le difficoltà nascenti dall'approvazione dei documenti di programmazione ad anno in corso, si fa rilevare la necessità di procedere a stralcio, fatte salve le ulteriori integrazioni e modifiche, con l'approvazione di un piano degli obiettivi possibilmente ad inizio anno.

Per quanto riguarda i risultati della performance organizzativa gli stessi possono essere sintetizzati nelle seguenti rappresentazioni grafiche:

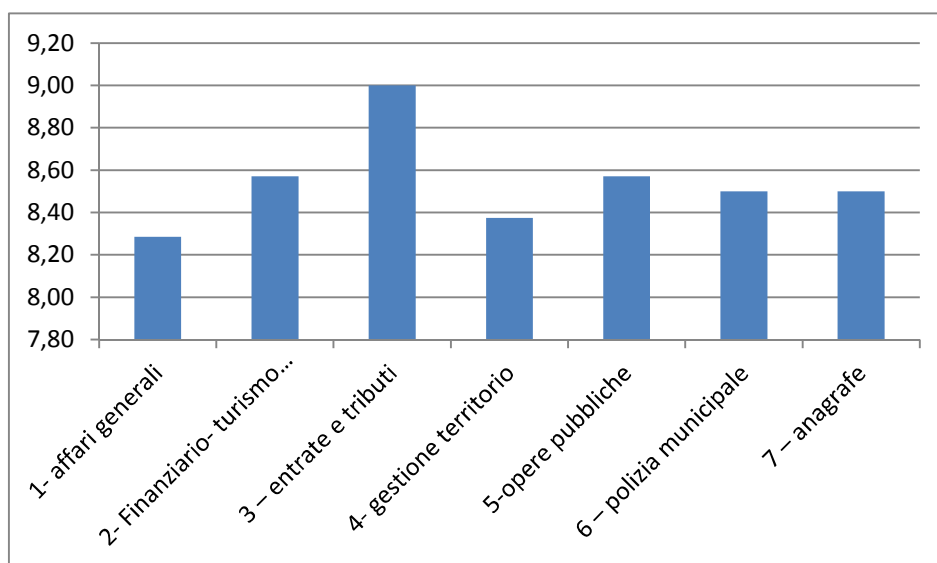
### **Grafico 1: distribuzione obiettivi per settore anno 2015**



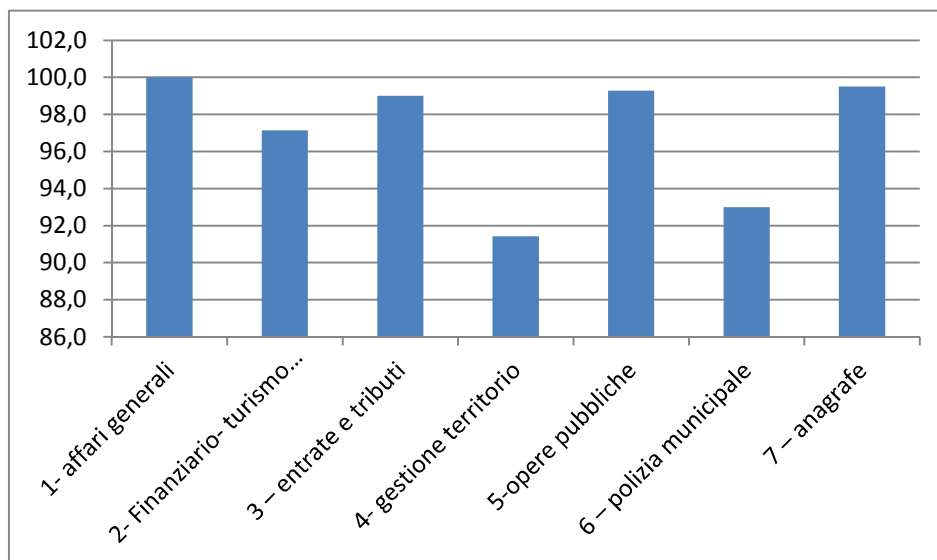
Il primo grafico rappresenta la distribuzione degli obiettivi tra i vari settori; rispetto ai primi anni di implementazione del sistema di valutazione della performance che vedeva l'assegnazione degli obiettivi concentrata in alcuni settori può definirsi ormai consolidato il percorso di omogenizzazione della programmazione con una ripartizione degli obiettivi molto equilibrata tra i vari settori anche in relazione ad una migliore distribuzione organizzativa delle funzioni. Ci sono alcuni settori con un numero più elevato di obiettivi (in particolare il settore 4 e a seguire i settori 1 e 2) il s-4) ma il differenziale con gli altri settori; tale fatto è assolutamente fisiologico in quanto ogni annualità presenta delle caratteristiche gestionali specifiche ma, ciò non incide, comunque, sulla distribuzione equilibrata dei target di settore. Va anche detto che i citati settori quasi ogni sono destinatari di obiettivi in numero superiore agli altri in dipendenza una tipologia e numero di attività di competenza evidentemente diversa dagli altri.

Può dirsi ormai consolidato anche l'altro pilastro del processo di programmazione rappresentato dal sistema di pesatura e graduazione degli obiettivi; tale elemento consente un più efficace collegamento tra gli obiettivi assegnati e le priorità strategiche dell'amministrazione orientando, in tal modo, l'azione della struttura organizzativa. La distribuzione, anch'essa sufficientemente equilibrata, è rappresentata nel grafico che segue:

**Grafico 2: pesatura media degli obiettivi assegnati a ciascun settore**



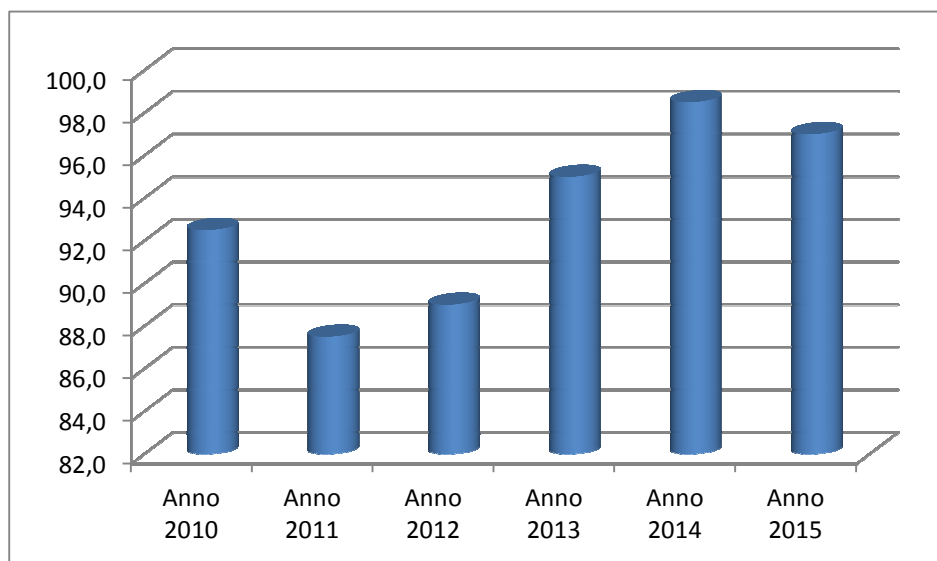
**Grafico 3: livello di raggiungimento degli obiettivi anno 2015**



Il terzo grafico rappresenta la performance organizzativa in senso stretto; in particolare va evidenziata una notevole performance da parte dei vari settori che si attesta ad una media del 97,05%.

Analizzando le performance organizzative susseguitesi nei vari anni, dal 2010 al 2015, si nota come l'anno in esame rappresenti un'ottima performance complessiva anche se in lieve riduzione rispetto al massimo registrato nello scorso anno mai registrata; in particolare l'andamento nei vari anni è rappresentato nel grafico che segue:

**Grafico 4: andamento del livello di raggiungimento degli obiettivi periodo 2010-2015**



La crescita della performance organizzativa nel corso degli anni, a parere di chi scrive, è da collegare ad alcuni fattori:

- il primo fattore è rappresentato dalla migliore condivisione in sede di programmazione degli obiettivi; tale elemento crea una più efficace comprensione del target da raggiungere da parte del responsabile di settore che propone anche la tempistica e gli indicatori da selezionare per la misurazione;
- il secondo fattore è rappresentato dall'attivazione dei meccanismi correttivi in corso d'anno; infatti, in alcuni casi, viene inoltrata richiesta all'organo esecutivo di rimodulazione dell'obiettivo assegnato qualora vi siano fatti imprevisti ovvero non dipendenti dall'attività gestionale. Ciò permette di correggere il target nel corso dell'anno e non rimandare l'apprezzamento di tali elementi alla fase di valutazione;
- il terzo fattore, non per ordine di importanza, è rappresentato dal miglioramento dell'attività gestionale da parte dei responsabili e della struttura organizzativa nel suo complesso.

Non va da ultimo dimenticato che nelle più recenti annualità anche la predisposizione degli strumenti di programmazione nel corso, se non quasi alla fine, dell'anno ha portato alla naturale "calibratura" degli obiettivi alle attività già avviate.

I risultati dettagliati dei singoli settori sono indicati nelle schede inviate il 30.05.2016.

#### **4. Performance individuale**

L'OIV ritiene di esprimere un giudizio complessivamente positivo circa le modalità di assegnazione degli obiettivi all'interno dell'Amministrazione, con un valido collegamento operato dal sistema di Misurazione e Valutazione della Performance tra obiettivi individuali ed obiettivi organizzativi assegnati dalla Giunta con il PEG ad ogni Centro di Responsabilità.

La valutazione della performance individuale è data dalla media ponderata di due elementi:

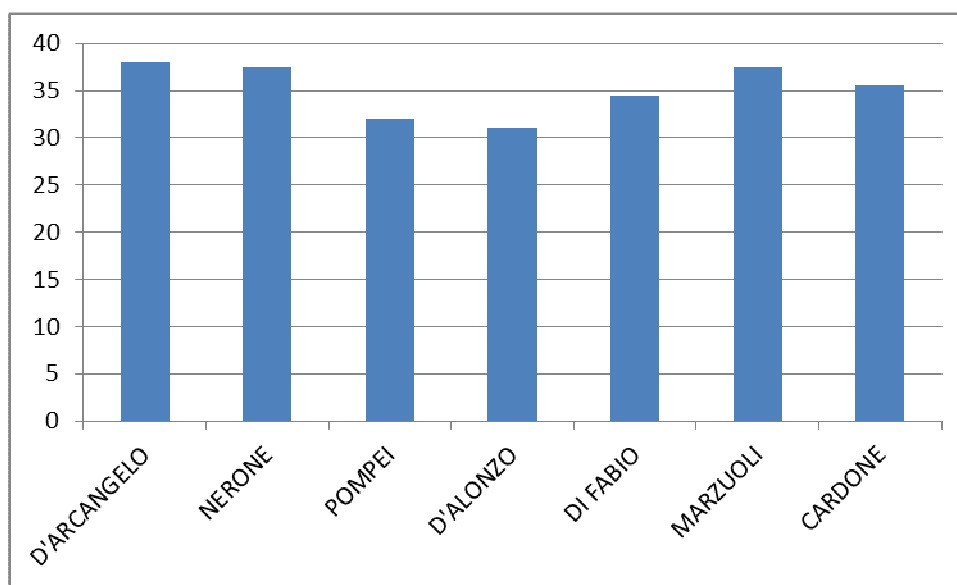
1. attribuzione di un punteggio in funzione del raggiungimento degli obiettivi assegnati alla struttura di appartenenza, precedentemente indicati come performance organizzativa;
2. valutazione dei comportamenti organizzativi, attraverso la compilazione di una scheda individuale da parte dell'OIV per i responsabili dei servizi.

Per quanto riguarda in particolare il secondo elemento, le schede risultano ben articolate, proponendo diversi criteri di valutazione per il personale dirigenziale (problem solving, integrazione nell'organizzazione, pianificazione e gestione delle risorse, valorizzazione e valutazione delle risorse umane) e per le aree funzionali (affidabilità, competenze professionali, integrazione del personale nell'organizzazione e dinamismo relazionale).

L'OIV rimarca quale dato positivo quello sulle modalità di svolgimento del processo di valutazione dei responsabili dei servizi in quanto caratterizzato da specifici colloqui individuali (tenutisi nel mese di maggio presso la sede comunale) nel corso dei quali vengono affrontati i problemi secondo uno stile partecipativo e comunicativo. Tale meccanismo andrebbe esteso a tutti i dipendenti.

Nel grafico che segue sono riportati i livelli di performance individuale raggiunti dai vari responsabili dei settori:

**Grafico 5: livello di performance individuale dei responsabili di settore anno 2015**



I compensi collegati alla performance sono stati erogati nel primo semestre dell'anno 2016.

## **5. Il processo di misurazione e valutazione.**

Positivo è il giudizio sul processo di funzionamento del sistema, anche per quanto concerne il ruolo dell'Organo di indirizzo politico-amministrativo, dei responsabili dei servizi e dell'organismo preposto al controllo di gestione. Il sistema predisposto dal Comune, come già detto, individua obiettivi strategici (definiti in coerenza con le priorità politiche delle aree strategiche dell'azione dell'Amministrazione) e operativi (obiettivi di azione amministrativa relativi al ciclo annuale di bilancio e alle risorse assegnate a ciascun CDR) funzionali a quelli strategici. Nel processo di elaborazione di tali obiettivi, vi è la partecipazione dell'Organo di indirizzo politico (Sindaco e Giunta), dei Vertici dell'Amministrazione (in questo senso va evidenziato un apporto molto più significativo ed importante del Segretario Generale rispetto agli anni precedenti). Tali strutture sono poi ugualmente coinvolte nella fase di realizzazione: il PEG è approvato dalla Giunta, mentre le strutture amministrative ne curano le informazioni a tutto il personale e l'attuazione.



## **6. Integrazione con il ciclo di bilancio.**

In relazione al rapporto tra sistema di misurazione e valutazione e ciclo della programmazione economico-finanziaria e quello di bilancio, si ritiene che le soluzioni organizzative predisposte dal Comune siano ampiamente adeguate, dato che è stata realizzata una connessione tra le priorità politiche formalizzate nelle linee programmatiche di mandato con gli obiettivi strategici programmati in coerenza con quelli di bilancio, sentiti i Centri di Responsabilità. Il vero problema è stato rappresentato negli ultimi anni dai continui rinvii da parte del legislatore nazionale del termine per l'approvazione del bilancio. Questo ha provocato notevoli ritardi nell'approvazione del PEG e, di conseguenza di obiettivi e risorse; a tale inconveniente potrebbe farsi fronte, come già detto, con l'adozione ad inizio anno di un piano degli obiettivi slegato, in una prima fase, dagli aspetti finanziari, da ricondurre successivamente nel PEG.

## **7. Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità e il rispetto degli obblighi di pubblicazione**

Il Comune ha adottato il Piano Triennale di prevenzione della corruzione con deliberazione di G.C. numero 30 del 11/02/2014 (aggiornato con deliberazione di G.C. numero 14 del 29/01/2015). Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità che integra e completa il PTCP è stato adottato con deliberazione di G.C. numero 226 del 19/12/2013.

In qualità di OIV si è provveduto a rilevare ed attestare in data 03.02.2016 il rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza ai sensi della delibera ANAC 148/2014 nonché della relativa scheda di sintesi (per le specifiche valutazioni del caso si rimanda al documento citato, pubblicato nell'apposita sezione dell'Amministrazione trasparente del sito istituzionale) che evidenzia un notevole miglioramento della quantità e della qualità di pubblicazione dei dati richiesti.

Città Sant'Angelo, 27.12.2016

L'O.I.V  
Antonio Forese