

COMUNE DI BRONTE
ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

**Relazione annuale sull'attività svolta e sul funzionamento complessivo del sistema di
valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni**

1.Premessa

L'Organismo Indipendente di Valutazione del Comune di Bronte è stato nominato per il triennio 20/10/2014 – 19/10/2017, previa apposita procedura, con decreto sindacale n. 23 del 20 ottobre 2014, giusta parere favorevole reso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica prot. n. DFP 0058148 P-4.17.1.7.5. del 16.10.2014.

Non appena insediato, l'OIV ha avviato un processo di ricognizione e di studio della struttura organizzativa dell'Ente e della normativa vigente nonché, tramite appositi colloqui con il Segretario generale, di analisi delle problematiche esistenti (verbale n. 1 del 25 novembre 2014).

Preliminarmente, al fine di avere piena cognizione dello stato del ciclo di gestione della performance, così da essere in condizione di stilare tempestivamente un calendario delle attività da compiere stabilendone il relativo ordine di priorità, l'OIV ha accertato le incombenze da espletare, considerato, peraltro, che l'attività aveva subito un periodo di stasi, a decorrere da marzo 2014, per via della procedura di rinnovo (verbale n. 2 del 25 novembre 2014).

Tale ultima circostanza ha costretto lo scrivente Organismo ad assolvere rapidamente ed in modo pressoché contestuale tutta una serie di eterogenei adempimenti riguardanti ben quattro annualità (2012, 2013, 2014, 2015).

Ciò posto, l'OIV redige la presente relazione nel rispetto delle linee guida elaborate dalla CIVIT/A.N.AC. (d'ora innanzi A.N.AC., oltre che in conformità a quanto previsto dal comma 4, lett. A), dell'art. 14 del d.l.gs. n. 150 del 2009 e dall'art. 11, comma 1, lett b) e d), parte IV, del "Regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi" adottato con delibera di G.M. n. 81/2011.

In questa logica normativa, la relazione rappresenta un momento di verifica della corretta applicazione da parte dell'amministrazione delle linee guida, delle metodologie e delle indicazioni dell'A.N.AC., con la finalità di riferire in merito al funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza ed integrità dei controlli interni, mettendone in luce gli aspetti positivi e negativi, i rischi e le opportunità del sistema in atto, nonché allo scopo di presentare eventuali proposte per sviluppare ed integrare il suddetto sistema.

L'operato dell'OIV si ispira ai principi di indipendenza e di imparzialità e la stesura del presente documento è avvenuta alla luce dei criteri di trasparenza, attendibilità, ragionevolezza, evidenza e tracciabilità, verificabilità dei contenuti e dell'approccio utilizzato.

2. Contesto normativo

Nell'ambito del ciclo di gestione della performance l'OIV svolge un'attività, per un verso, di controllo volta ad appurare la conformità, "l'appropriatezza" e l'effettività del ciclo e, per un altro,

di monitoraggio da espletarsi in modo sistemico e costante durante il ciclo stesso concernente cinque “momenti”: l’avvio del ciclo; la redazione della Relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza ed integrità dei controlli interni; l’analisi dell’effettiva assegnazione degli obiettivi organizzativi ed individuali; la validazione della Relazione sulla performance, l’applicazione selettiva degli strumenti di valutazione alla performance individuale. I risultati di tale articolata analisi confluiscono nella redazione della Relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni. Posto che, per le ragioni in precedenza rappresentate, l’Organismo si è trovato ad espletare una attività che, in quanto riconducibile a differenti annualità, presenta una multiforme fisionomia, la presente relazione si snoderà lungo due linee direttrici; la prima, concernente la descrizione degli adempimenti assolti; la seconda, contenente alcune osservazioni sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione e sulla trasparenza.

3. Sintetica ricognizione dell’attività svolta nel primo anno

Per esigenze espositive la descrizione dell’attività svolta e degli adempimenti assolti avverrà in relazione all’arco temporale di riferimento riconducibile alle seguenti annualità: 2012, 2013, 2014, 2015.

3.1 Attività relativa al 2012

Validazione della Relazione sulla performance

L’Organismo si è occupato della validazione della relazione sulla performance concernente il 2012 redatta ex art. 10, comma 1, lett. B) del D.Lgs. n. 150/2009 a norma del quale le pubbliche amministrazioni devono predisporre ogni anno il suddetto documento evidenziando, a consuntivo, con riferimento all’anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

La validazione della relazione sulla performance è avvenuta seguendo le linee guida espresse dalla CIVIT nella delibera n. 6/2012 ed è stata effettuata ex art. 14, comma 4, lett. C) del D.lgs. n. 150/2009. Propedeutico a tale adempimento è stata l’acquisizione della pertinente documentazione e di informazioni e chiarimenti da parte del Segretario Generale nel corso di alcuni incontri, nonché l’analisi della Relazione sulla Performance. In tale occasione è stata, tuttavia, auspicata, fra l’altro, l’implementazione di un sistema di monitoraggio interno degli obiettivi che consente di verificare l’effettivo conseguimento degli stessi e l’intensificazione delle occasioni di incontro e di dialogo fra i Dirigenti ed i Titolari di Posizione Organizzativa attese le segnalazioni emerse dall’esame delle “carte di lavoro”.

3.2 Attività relativa al 2013

Proposta di valutazione del Segretario Generale

L'OIV, al fine di elaborare la proposta di valutazione dell'attività svolta dal Segretario Generale nel periodo 19.3.2013-31.12.2013 da sottoporre al Sig. Sindaco, così come previsto dal Regolamento degli Uffici e dei Servizi, ha esaminato la relazione presentata dal medesimo eseguendone l'analisi alla luce dei parametri riportati e/o recepiti nel Decreto Sindacale n. 51 del 15.10.2010.

3.3 Attività relativa al 2014

a) Proposta di valutazione del Segretario Generale

L'OIV ha elaborato la proposta di valutazione dell'attività svolta dal Segretario Generale nel periodo 1.1.2014 – 31.12.2014 da sottoporre al Sig. Sindaco. A tale scopo, ha analizzato la relazione presentata dal Segretario generale alla luce dei parametri riportati e/o recepiti nel Decreto Sindacale n. 51 del 15.10.2010.

b) Parere sul Codice di comportamento integrativi dei dipendenti del Comune di Bronte, ai sensi dell'art. 54, comma 5, D.L.vo 30.3.2001, n. 165.

Tenuto conto della delibera n. 75/2013 della CIVIT avente ad oggetto “Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni” ed esaminata la bozza del suddetto codice, l'Organismo ha reso parere favorevole, invitando altresì il Responsabile della Trasparenza a curarne la pubblicazione nell'apposita sezione del sito istituzionale dell'Ente.

c) Attestazione degli obblighi di pubblicazione

Con riferimento all'anno 2014, l'OIV ha attestato gli obblighi di pubblicazione secondo quanto disposto nel d.lgs. n. 33/2013. Tale adempimento è stato assolto previo esame delle delibere CIVIT/A.N.AC. nn. 77/2013, 144/2014, 148/2014.

Sono stati, pertanto, effettuati i necessari riscontri tanto mediante accesso al sito istituzionale dell'Ente (<http://www.comune.bronte.ct.it>) ed all'apposita sezione “Amministrazione Trasparente”); quanto tenendo conto dei risultati e degli elementi emersi dalla attività di controllo svolta dal Responsabile della trasparenza ai sensi dell'art. 43, c.1, del d.lgs. n. 33/2013.

Conseguentemente l'Organismo ha attestato i suddetti adempimenti mediante la compilazione della griglia, nonché la redazione del documento di sintesi e del documento di attestazione.

d) Valutazione della performance organizzativa ed individuale

In merito al punto sub d) si rinvia ai punti 4.1 e 4.2 della presente relazione

3.4 Attività relativa al 2015

a) Proposta di valutazione del Segretario Generale

L'OIV, al fine di elaborare la proposta di valutazione dell'attività svolta dal Segretario Generale nel periodo 1.1.2015 – 30.9.2015 da sottoporre al Sig. Sindaco, ha esaminato la relazione presentata dal medesimo eseguendone l'analisi alla luce dei parametri riportati e/o recepiti nel Decreto Sindacale n. 51 del 15/10/2010.

b) Sistema di misurazione e valutazione della performance: modifica

Preso atto delle proposte di modifica del Sistema di misurazione e valutazione della performance approvato dalla Giunta Municipale con delibera n. 12 del 2012 (meglio descritte nella nota n. 6185 del 20.3.2014 a firma del Dirigente amministrativo allegata alla nota del Segretario Generale prot. n. 4851 del 5.3.2015 cui si rinvia), l'OIV si è espresso positivamente, ribadendo la necessità di mantenere l'operatività della prescrizione secondo la quale nella valutazione del personale senza incarichi di responsabilità *“dovrà essere rispettata una adeguata differenziazione, tramite allocazione del personale in una pluralità di fasce di merito”*.

Inoltre, poiché nella valutazione dei dirigenti e dei titolari di p.o. relativa al comportamento organizzativa (Sezione B- Gestione delle risorse umane) va tenuto conto anche delle capacità *“di valutazione dei propri collaboratori tramite una significativa differenziazione dei giudizi”*, l'OIV ha raccomandato l'inoltro tempestivo delle risultanze del comportamento organizzativo dei suddetti funzionari.

c) Pesatura delle posizioni organizzative

A seguito della deliberazione di Giunta Municipale n. 10 del 20/2/2015 avente ad oggetto la modifica dell'assetto organizzativo e dell'organigramma dell'Ente, nonché della determinazione del Segretario generale del 24/2/2015, avente ad oggetto l'assegnazione del personale comunale nell'organigramma, è stato richiesto all'OIV di collaborare con il Segretario Generale al fine di procedere ad una nuova determinazione della pesatura di ciascuna posizione organizzativa.

Le relative conclusioni, alla luce di quanto previsto nel sistema di pesatura delle posizioni organizzative approvato con deliberazione G.M. n. 171 del 2.12.2011, sono state portate a conoscenza dell'Amministrazione comunale unitamente ai verbali delle sedute per i successivi adempimenti di competenza.

Nel corso di incontro del 28 maggio 2015, organizzato su iniziativa del Sindaco, con i Dirigenti, i Titolare di posizione organizzativa ed il Segretario Generale, è emerso che il vigente sistema di pesatura delle posizioni organizzative presenta delle criticità laddove, pur prendendo in considerazione, fra i parametri per l'attribuzione del punteggio, il numero dei dipendenti assegnati ad ogni area, non mette in debito risalto il numero dei servizi inseriti all'interno di ciascuna di essa, per cui è stato auspicato che la Giunta valuti l'opportunità di rivisitare detto sistema.

d) Indagine sul benessere lavorativo ed organizzativo del personale

L'OIV ha, inoltre, rappresentato al Segretario Generale l'importanza di stimolare l'Amministrazione al fine di promuovere indagini sul benessere lavorativo ed organizzativo del personale curandone la scelta delle modalità di attuazione.

4. Funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni.

L'esperienza di questo primo anno di attività dell'OIV ha dimostrato come il Sistema di misurazione e valutazione vigente adottato nel 2011 non sempre è risultato di semplice applicazione da parte dell'Ente.

Per il 2013 la definizione in ritardo degli obiettivi, privi di indicatori e di target, e l'assenza di una costruttiva collaborazione tra i soggetti del Ciclo della performance ne hanno reso oggettivamente difficile l'attuazione.

A tale circostanza, infatti, va principalmente ascritto il complicato percorso dell'Ente verso l'integrazione del Ciclo della performance con il processo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio.

Nell'espletare tale attività l'Organismo si è avvalso del supporto del Segretario generale, dott.ssa A.M. Carugno, così come prescritto negli artt. 7 e 8 della parte IV del Regolamento comunale sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, nonché nel Sistema di misurazione e valutazione della performance adottato con delibera di G.M. n. 12 del 16.02.2012, in base al quale «la valutazione della performance individuale dei dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa è effettuata dall'OIV in collaborazione con il Direttore generale, o, ove non nominato, dal Segretario generale».

4.1 Performance organizzativa

L'OIV da atto di non essere stato coinvolto nella fase di individuazione degli obiettivi e che per tale ragione non ha svolto alcuna attività di supporto e di assistenza in fase di programmazione strategica e operativa.

A ciò si aggiunga che gli obiettivi non sono stati formalizzati tempestivamente, risultando tale circostanza conseguenza delle proroghe consentite dal Legislatore nell'approvazione degli strumenti finanziari degli enti locali.

L'Organismo, tuttavia, ha rappresentato all'Amministrazione la necessità di predisporre e/o aggiornare, nel più breve tempo possibile, i pertinenti atti programmatici anche avvalendosi, come suggerito a suo tempo ed ove possibile di strumenti aventi carattere provvisorio (v. verbale n. 9 dell'11.2.2015 e verbale 22 del 25 giugno 2015).

A tale proposito il Segretario comunale, dott.ssa Carugno, ha precisato in diverse occasioni che sebbene gli obiettivi siano stati formalizzati a fine anno, essi sono stati informalmente o, comunque, ufficiosamente assegnati ai Dirigenti ed ai Titolari di posizione organizzativa ben prima di quella data, come peraltro si evince anche nella delibera di G.M. n. 8 del 13.4.2014 avente ad oggetto “Piano degli obiettivi anno 2013” a seguito cioè dell’adozione del bilancio giusta delibera del Consiglio Comunale n. 67 del 29.11.2013.

Per tale ragione, il Segretario generale ha elaborato e trasmesso all’OIV un atto ricognitivo con l’intento di dare contezza di quanto sopra rappresentato ed al fine di agevolarlo nella verifica dell’effettivo raggiungimento degli obiettivi da parte dei Dirigenti e dei Titolari di posizione organizzativa (verbale n. 23 del 2 luglio 2015).

Tuttavia a riguardo l’OIV manifesta seria preoccupazione sulla circostanza che tale modus operandi finisca con l’incidere sulla reale capacità dell’amministrazione di conseguire in maniera soddisfacente gli obiettivi strategici.

Il paventato rischio appare tutt’altro che remoto laddove si consideri quanto recentemente precisato dalla Corte dei Conti nella Sintesi della Relazione sul Rendiconto della Regione Siciliana esercizio 2014. Nel predetto documento, infatti, viene testualmente osservato come *“la fissazione assolutamente tardiva degli obiettivi da parte degli Assessori o la loro mancata individuazione costituiscono condizioni chiaramente ostative all’attribuzione del trattamento economico accessorio per i dirigenti, atteso che il ciclo della performance richiede la tempestività della programmazione e delle direttive di indirizzo (...)”* determinando ciò *“una sostanziale elusione delle regole a presidio del ciclo della programmazione e della performance”*.

Inoltre, non può sottovalutarsi quanto puntualizzato recentemente dalla Corte dei Conti nelle “Linee guida per il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l’esercizio finanziario 2014” in merito ad un altro profilo diversi, ma connesso a quello sopra affrontato. Segnatamente ad avviso della Corte dei Conti- Sezione di controllo per la Regione Siciliana il controllo di gestione *non può prescindere dall’impiego di adeguati strumenti tecnico-contabili* e, pertanto, il relativo report periodico – nel quale devono essere specificati gli obiettivi ed i centri di costo – necessita di *essere supportato da un affidabile sistema di contabilità analitica, ovvero economico-patrimoniale, da cui ricavare informazioni circa l’efficienza gestionale in termini di adeguato consumo di risorse in relazione all’attività svolta e ai risultati conseguiti*.

Proprio per tale motivo dall’OIV è stata segnalata l’importanza e l’urgenza che venga attivato il controllo di gestione, predisponendo per tempo – annualmente – ogni necessario atto prodromico (a titolo meramente esemplificativo possono vedersi i verbali n. 29 dell’1.12.2011, n. 49 del 25.5.2013

e n. 18 del 15.5.2015, n. 24 del 16 luglio 2015, nonché le note di accompagnamento al documento di validazione della “Relazione sulla performance anno 2013”).

Allo stato, infatti, l’Amministrazione non è dotata di un sistema informatico di supporto per la raccolta e l’analisi dei dati ai fini della misurazione della performance anche nell’ottica di garantire un collegamento fra controllo di gestione e sistema di contabilità analitica, in grado di rendicontare sul rapporto tra costi e risultati. Attualmente tale rendicontazione avviene prevalentemente tramite la raccolta dei dati estrapolati dalle Relazioni presentate dai Dirigenti e dai Titolari di posizione organizzativa ovvero mediante quanto da questi ultimi direttamente riferito.

4.2 Performance individuale

Ai fini della valutazione dei risultati individuali conseguiti, l’OIV ha analizzato il contenuto delle Relazioni presentate dai Dirigenti e dai Titolari di posizione organizzativa che, di concerto con il Segretario generale, sono stati convocati per fornire ragguagli ed utili indicazioni sull’attività svolta e sugli obiettivi raggiunti relativamente ai settori assegnati a ciascuno di essi.

L’OIV ha rappresentato tanto al Segretario comunale, quanto ai Dirigenti ed ai Titolari di posizione organizzativa le problematiche che si sono presentate nell’espletamento dell’attività di valutazione legate alla necessità, tra le altre, di dare opportuno riscontro al peso assegnato a ciascun obiettivo indicato.

Ciò per la mancata indicazione nelle schede 4 e 5, allegate al Piano degli Obiettivi, sia della definizione di puntuali indicatori volti alla misurazione, sia del target.

In tale occasione, inoltre, l’OIV ha avuto modo di sentire ciascuno dei funzionari interessati presenti, così come prescritto nel vigente Sistema di misurazione e valutazione della performance.

A seguito di tale riunione, il Segretario generale ha asseverato quanto dichiarato nel corso dell’incontro dai suddetti funzionari trasmettendo apposita nota prot. n. 18195 del 16.7.2015 avente ad oggetto “Valutazione anno 2013 del personale dirigente e di p.o.”.

5. Sintetica descrizione delle modalità di monitoraggio da parte dell’OIV

L’OIV ha effettuato il monitoraggio dell’attività espletata in relazione agli obiettivi delle singole aree attraverso:

- a) acquisizione e vaglio della documentazione fornita dai responsabili delle singole aree;
- b) verifica dei dati e dei documenti pubblicati sul sito internet dell’Ente;
- c) confronti ed incontri periodici con il Segretario generale.

Si precisa a riguardo che il numero di sedute effettuate dall’insediamento fino al 20/11/2015 è pari a 34;

6. Criticità e suggerimenti

L'Organismo esprime l'auspicio di un costruttivo dialogo tra tutti i soggetti coinvolti nel Ciclo della Performance, con lo scopo di superare le difficoltà legate all'attuazione del vigente Sistema e consentire il miglioramento della performance individuale ed organizzativa dell'Ente. A tal fine si dichiara, quindi, disponibile a fornire ogni utile supporto in fase di programmazione.

Sarebbe proficuo, inoltre, potenziare il processo di programmazione, con specifico riferimento all'ambito della definizione e misurabilità degli obiettivi.

Tale scopo potrebbe essere conseguito attraverso:

- a) La tempestività della programmazione e delle direttive di indirizzo con la conseguente circostanziata assegnazione degli obiettivi od, eventualmente, di pre-obiettivi;
- b) il concreto funzionamento dell'ufficio controllo di gestione, la cui attività non solo consentirebbe all'Organismo di verificare in modo più puntuale il grado di raggiungimento degli obiettivi, ma anche di incidere sulla efficacia e sulla efficienza dell'azione amministrativa e di ottimizzare il rapporto fra costi e risultati, approntando, ove necessario, idonei e tempestivi interventi correttivi.

Sarebbe inoltre auspicabile – come in diverse occasioni chiesto – l'utilizzo di strumenti volti ad accertare il benessere organizzativo e lavorativo dei dipendenti, nonché l'indagine avente ad oggetto la customer satisfaction così da verificare il grado di soddisfazione degli utenti dei servizi.

L'Organismo Indipendente di Valutazione

Avv. Fabiola Cimbali

Dott. Alfredo Batticani

Dott.ssa Mirella Portaro