

**Relazione sul funzionamento complessivo  
del sistema della valutazione, della trasparenza  
ed integrità dei controlli interni**

*Pietro Curzio, Adelia Mazzi, Marzia Kichelmacher*

## Premessa

Avvicinandosi la scadenza del mandato, conferitoci in data 11 agosto 2015, con la nomina a componenti dell'OIV di Sesto Fiorentino, consegniamo all'Amministrazione comunale, nella persona dell'Assessore Massimiliano Kalmeta, la relazione sul funzionamento complessivo del sistema sulla valutazione in vigore nel Comune.

La predisposizione della relazione rappresenta, oltre che l'adempimento di un obbligo di legge (l'art.14 lettera a del S.Lgs n.150/2009 affida all'OIV tale compito), un testimone per il nuovo organismo di valutazione, che, pur se non destinatario delle regole del decreto citato, perché non più Organismo Indipendente, dovrà comunque confrontarsi con i temi dell'efficienza dell'agire comunale e della valorizzazione dei collaboratori.

Per facilitare la lettura della relazione stralciamo, qui di seguito, le parti salienti della delibera n.13 /2013 dell'ANAC intitolata "Linee guida relative agli adempimenti di monitoraggio e alla relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni", tenendo presente che la CIVIT già nel 2012 aveva offerto le prime linee guida con la redazione della delibera n.12, come di seguito riportato:

*"...Nella Relazione l'OIV riferisce sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, mettendone in luce gli aspetti positivi e negativi. La finalità è quella di evidenziarne le criticità e i punti di forza, al fine di presentare proposte per svilupparlo e integrarlo ulteriormente. Si ricorda, infatti, che il ruolo dell'OIV è quello di garantire sia la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, sia l'applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla CiVIT.*

*L'operato dell'OIV si ispira ai principi di indipendenza e imparzialità. Come già evidenziato nella delibera CiVIT n. 4/2012, la stesura della Relazione risponde ai principi di trasparenza, attendibilità, ragionevolezza, evidenza e tracciabilità, verificabilità dei contenuti e dell' approccio utilizzato.*

*....La Relazione è un documento snello, chiaro e di facile intelligibilità, in cui l'OIV ... focalizzerà l'attenzione sui seguenti ambiti:*

*A. Performance organizzativa*

*B. Performance individuale*

*C. Processo di attuazione del ciclo della performance*

*D. Infrastruttura di supporto*

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

*F. Definizione e gestione degli standard di qualità*

*G. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione*

*H. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV."*

Seguendo lo schema descritto analizziamo gli otto ambiti indicati con alcune considerazioni su ciascuno di essi.

## Capitolo 1°

### Performance organizzativa:

È evidente che sul processo relativo alla performance organizzativa ha influito, nel 2015 e 2016, l'evoluzione degli organi di indirizzo politico dell'ente, a seguito dell'interruzione della consiliatura, con la nomina per un lungo periodo di tempo del commissario e di nuove elezioni avvenute il 5 e 19 giugno del presente anno. Infatti la definizione di obiettivi strategici, punto di partenza del piano della performance, mal si concilia con una fase transitoria come quella vissuta dal Comune di Sesto negli anni indicati. Ricordiamo al riguardo come la CIVIT, già con la delibera n.112 del 2010, aveva così definito gli obiettivi strategici ed operativi: i primi “ *fanno riferimento ad orizzonti temporali pluriennali e sono di particolare rilevanza rispetto alle priorità politiche dell'amministrazione; ma, più in generale, rispetto ai bisogni ed alle attese degli stakeholder ed alla missione istituzionale* ” ; i secondi “ *declinano l'orizzonte strategico nei singoli esercizi (breve periodo), rientrando negli strumenti di natura programmatica delle attività delle amministrazioni.* ”

Al riguardo si osserva che, per la verità, già nel 2014 (anno nel quale comunque si verificò un cambio nella guida d'indirizzo dell'ente), l'amministrazione comunale si era discostata dai criteri prima indicati: gli obiettivi definiti strategici erano al più obiettivi operativi, e gli obiettivi operativi si confondevano con l'attività ordinaria. Così non possono definirsi obiettivi strategici, ad esempio, il potenziamento del servizio protocollo o la presentazione on line del regolamento urbanistico e non possono definirsi obiettivi operativi, ad esempio, la realizzazione del collegamento informatico con le cancellerie civili ed amministrative o l'assegnazione di posteggi su area pubblica (trattasi infatti di attività ordinaria).

Questo “declassamento” degli obiettivi, troppo numerosi e generalmente non sfidanti, ha portato all'inevitabile raggiungimento nel 2014 degli obiettivi c.d. gestionali nella misura del 95,52%, percentuale risultante dal 99,36% degli obiettivi strategici e dal 93,95% di quelli operativi. Addirittura sono più alte le percentuali per il 2015, anno in cui gli obiettivi gestionali risultano raggiunti nella misura del 98,73%, con obiettivi ordinari al 99,35%, extra ordinari al 97,06% e obiettivi di miglioramento al 100%. Sono percentuali talmente alte (non certo rare peraltro nel novero degli enti pubblici), prive di qualsiasi riscontro di customer da parte della cittadinanza (ad eccezione dei servizi all'infanzia, scolastici e della biblioteca), da vanificare la funzione stessa della valutazione nell'ambito del ciclo della performance.

Il Comune di Sesto, come tutti gli altri Comuni d'Italia, è chiamato a dare piena attuazione al decreto legislativo sopra citato, sicché:  
l'organo di indirizzo politico è deputato all'emanazione delle linee strategiche (Art. 15 decreto citato) e

poi, col contributo dei dirigenti, è chiamato ad individuare obiettivi **rilevanti, specifici, misurabili in termini concreti e chiari, con una consistente presenza di indicatori di outcome, e tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi.**

Il piano, una volta approvato, dovrà essere monitorato durante l'anno, per essere poi oggetto di valutazione finale relativamente al conseguimento degli obiettivi posti.

Si tiene a far presente che nel Comune di Sesto, solo nel corrente anno si è realizzato il monitoraggio del piano, relativamente alla performance 2016.

Pertanto:

- vanno definiti gli obiettivi secondo i contenuti indicati dalla CIVIT con la delibera n. 112 del 2010;
- va costruita attorno ad essi una rete di soggetti, dai dirigenti alla singola unità lavorativa, in grado di promuovere la cultura del lavorare per obiettivi, in luogo del puro adempimento di obblighi normativi, diffondendola all'interno dell'ente;
- vanno effettuati con regolarità monitoraggi intermedi, caratterizzati dalla presentazione di dati ed evidenze chiaramente rappresentativi della situazione di fatto esistente;
- va sviluppata una rendicontazione finale, per far emergere successi, limiti, potenzialità, percorsi di miglioramento.

## Capitolo II°

### Performance individuale

Va distinto al riguardo la fase di avvio del ciclo, con le modalità di assegnazione degli obiettivi individuali, con la fase della valutazione.

Si sono già riscontrati in relazione alla prima fase i limiti nella definizione dei contenuti degli obiettivi strategici ed operativi; ad essi sono da aggiungere ulteriori limiti nello sviluppo della filiera, in quanto non si evidenziano obiettivi di gruppo all'interno dei settori con la predisposizione di conferenze di servizio; non si evidenzia ancora nel piano né una coerenza degli obiettivi con i contesti di riferimento esterni né una coerenza interna, con le risorse a disposizione.

Particolarmente debole è la fase di costruzione degli indicatori, riducendosi prevalentemente a redazione di report, al rispetto dei tempi prefissi e comunque a testimonianze dell'andamento dei processi seguiti: mancano infatti indicatori di risultato e di impatto.

La debolezza della fase di impostazione del modello di valutazione si riverbera sulla successiva fase di applicazione della valutazione; al riguardo più di ogni altro commento vale la pena riportare i dati sui punteggi attribuiti per il 2014 ai dipendenti dell'ente:

SETTORE/UO A	Dipendenti*	Media	Min.	Max.	Scost.
Direzione Generale	7	98,1	95	100	5

<b>Segreteria Generale</b>	<b>9</b>	93,0	70	100	30
<b>Settore Affari generali</b>	<b>13</b>	96,5	90	98	8
<b>Settore Risorse finanziarie e organizzazione</b>	<b>29</b>	95,7	88	100	12
<b>Settore Politiche educative, culturali e abitative</b>	<b>73</b>	94,7	76	100	24
<b>Settore Sviluppo del territorio</b>	<b>53</b>	95,2	72	100	28
<b>Settore/UOA Polizia Municipale</b>	<b>63</b>	93,6	75	97	22
<b>UOA Gabinetto del Sindaco</b>	<b>4</b>	90,0	60	100	40
<b>UOA Risorse professionali</b>	<b>8</b>	97,5	97	98	1
<b>UOA Servizi demografici, URP, protocollo</b>	<b>21</b>	88,9	83	98	15
<b>UOA Attività economiche</b>	<b>7</b>	98,3	96	100	4
<b>UOA Politiche per la casa, i giovani e le famiglie</b>	<b>4</b>	95,3	89	100	11
<b>UOA Assetto del territorio</b>	<b>22</b>	89,1	74	100	26
<b>UOA Lavori pubblici</b>	<b>20</b>	95,8	76	100	24
<b>Società della Salute</b>	<b>19</b>	88,7	61	98	37
<b>TOTALE</b>	<b>352</b>	<b>94,0</b>	<b>80,1</b>	<b>99,3</b>	<b>19,1</b>
<b>Posizioni organizzative</b>	<b>40</b>	<b>97,1</b>	<b>84,2</b>	<b>100</b>	<b>15,8</b>
<b>Dirigenti (1)</b>	<b>5</b>	<b>90,2</b>	<b>70,4</b>	<b>96,4</b>	<b>26</b>

Tali risultati, come precedentemente segnalato, sminuiscono il percorso di miglioramento individuale, considerata anche la scarsa o nulla presenza nell'ente di colloqui di valutazione, nel corso dei quali si configurino percorsi di sviluppo professionale e piani formativi volti a colmare le lacune, dato che queste non emergono e non vengono rilevate. L'attribuzione di punteggi così alti produce, a cascata, la convinzione diffusa che qualsiasi punto inferiore al 100 sia ingiusto: non a caso, su cinque ricorsi presentati relativamente alla valutazione 2015 tre ricorrenti avevano avuto l'attribuzione, rispettivamente, di 90, 94 e addirittura 98 su 100 !

Una ulteriore considerazione sulla tabella riportata riguarda l'uniformità delle valutazioni: su una media complessiva di 94, ci sono pochi scostamenti, ma solo in tre settori la media si pone al di sotto dei 90 punti: si pone pertanto l'esigenza di elaborare per i valutatori delle "linee guida" con criteri omogenei e condivisi, tali da far sì che, pur nella discrezionalità di ciascuno, vi sia un terreno comune di riferimento.

Si collocano, infine, tra le priorità su cui intervenire—in sede di regolamenti, la metodologia in vigore per la valutazione del comparto e dei dirigenti, oltre al sistema per la pesatura delle posizioni dirigenziali e delle posizioni organizzative.

Il sistema di valutazione del personale di comparto risale al 2011 e risente di una impostazione che disciplina nei dettagli le modalità con cui si determina la quota di produttività a scapito di regole meno invasive, che lascino un più ampio margine di discrezionalità ai valutatori; il sistema per la valutazione dei dirigenti, anch'esso risalente al 2011, prevede addirittura che il Sindaco intervenga direttamente nel processo di valutazione, avendo a disposizione alcuni punti da attribuire, 15 su 100. Questa modalità paradossalmente indebolisce il ruolo del Sindaco, che ha un potere ben più incisivo di quello di intervenire su una parte del punteggio complessivo: il Sindaco, infatti è destinatario dell'intera proposta di valutazione formulata dall'OIV e quindi è in grado di esprimere un giudizio più completo ed efficace di quello attribuitogli dal sistema in uso a Sesto<sup>1</sup>. Infine i due sistemi in vigore per la graduazione delle posizioni dirigenziali e delle posizioni organizzative ed alte professionalità tendono ad appiattire e dispongono attualmente di item insufficienti a far emergere il ruolo manageriale.

## **Capitolo III°**

### **Processo di attuazione della performance**

Il processo si sviluppa in tempi lunghi e, per quanto comunicatoci dalla struttura di supporto, essi si sono allungati rispetto a qualche anno fa. Certo hanno pesato le vicissitudini politiche degli ultimi anni e il dilatarsi dei tempi di attuazione del ciclo di Sesto è fenomeno riscontrabile in tanti altri enti; in ogni caso si auspica la previsione e la realizzazione della valutazione in dei tempi adeguati tali che valutazione (e colloquio) si effettuino in tempi più possibili ravvicinati al termine dell'anno da valutare, sì da poter essere utile, efficace e con riferimenti a fatti accaduti nell'anno trascorso (la Civit, nella delibera n.1/2012–sottolinea l'importanza di prendere in esame eventi significativi, e questo è possibile solo se gli eventi sono ancora vivi nella memoria); in caso contrario sia il valutatore che il valutato potrebbero aver addirittura dimenticato quei fatti.

Pur non essendoci nell'ente una struttura tecnica di supporto, l'OIV ha trovato validi interlocutori, per impegno e competenza, nelle figure di chi vi è attualmente addetto.

## **Capitolo IV°**

### **Infrastruttura di supporto**

---

<sup>1</sup> Questo aspetto è stato rilevato dall'OIV scrivente sin dall'inizio dell'attività, come evidente dai verbali delle sedute effettuate.

Anche in questo caso il Comune di Sesto non si discosta da tante altre realtà simili, non disponendo di adeguati sistemi informativi-informatici a supporto del funzionamento del ciclo della performance. Quest'ultimo viene seguito con la predisposizione, a richiesta, di documenti cartacei. Inoltre si evidenzia che l'ente non ha ancora provveduto a predisporre un modello di Controllo di Gestione coerente con quanto disposto dal D.Lgs 267/2000 e coordinato col Sistema di misurazione della performance.

## Capitolo V°

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

Per la stesura di tale capitolo l'OIV si è avvalso integralmente del contributo della responsabile della Trasparenza, d.ssa Sarri.

ASPETTI RILEVANTI	SITUAZIONE ATTUALE	SITUAZIONE FUTURA
Sistemi informativi e informatici per l'archiviazione, la pubblicazione e la trasmissione dei dati	Attualmente la <u>pubblicazione</u> obbligatoria di alcune sezione di "Amministrazione Trasparente (Consulenti e collaboratori, Bandi di gara e contratti, Sovvenzioni, contributi e sussidi, Autorizzazione, concessioni e accordi) avviene tramite un servizio, messo a disposizione da Linea Comune Spa, non collegato alla procedura di gestione degli atti né a quella di gestione del bilancio. I responsabili dei servizi, o loro delegati, inseriscono manualmente i dati obbligatori in back office avvalendosi di un format a compilazione guidata, che comprende anche un'interfaccia di pubblicazione, cui si accede dal sito istituzionale. L'archiviazione non è gestita in modo organico. È comunque stato stipulato recentemente un accordo con Regione Toscana per l'utilizzo del sistema di conservazione denominato DAX.	Dal primo gennaio 2017 la nuova procedura di gestione degli atti consentirà di selezionare la sezione di "Amministrazione Trasparente" cui eventualmente indirizzare le informazioni contenute nell'atto.  L'integrazione della modalità automatica sopra descritta con il servizio di interfaccia verso i cittadini fornito da Linea Comune Spa, prevista entro i primi mesi del 2017, consentirà di popolare le sezioni di interesse con un sistema automatico, limitando al massimo i casi di errore o dimenticanza.  Per quanto concerne l'archiviazione, l'acquisizione della nuova procedura di gestione del protocollo informatico, operativo dal 3 ottobre 2016 e l'entrata in vigore del Manuale Operativo del sistema di conservazione, in corso di predisposizione, consentirà di gestire l'archiviazione di tutti i documenti informatici

		dell'Ente in modo organico, così da utilizzare pienamente la funzionalità del DAX
Modello organizzativo di raccolta e pubblicazione dei dati	Il modello organizzativo di raccolta e pubblicazione dei dati si basa su una redazione in parte centralizzata e in parte distribuita ed è descritto dal Programma Triennale della Trasparenza e Integrità 2016 – 2018, approvato con Deliberazione del Commissario Straordinario n. 19/2016.	Il modello organizzativo verrà mantenuto.
Sistema di monitoraggio della pubblicazione dei dati	Il sistema di monitoraggio attuale si basa essenzialmente sulla verifica della correttezza della pubblicazione dei dati, vale a dire sulla corretta individuazione delle sezioni e sulla tempestività della pubblicazione da parte del Responsabile della Trasparenza	Sono previste entro il 2016 la determinazione delle modalità di controllo del rispetto degli obblighi di trasparenza di cui al D. Lgs. 33/2013 e l'individuazione delle aree da sottoporre a controllo, nonché la conseguente verifica a campione.
Sistemi per la rilevazione quantitativa e qualitativa degli accessi alla sezione "Amministrazione Trasparente"	Il nuovo sito dell'ente assicura tramite la funzione di back office la rilevazione quantitativa e qualitativa degli accessi alla sezione "Amministrazione Trasparente" e alle relative sotto – sezioni.	Il sistema in essere verrà mantenuto

## Capitolo VI°

### Definizione e gestione degli standard di qualità

Questo aspetto rappresenta una delle lacune più gravi del Comune di Sesto relativamente al ciclo della performance: mancano infatti gli standard in relazione a qualsiasi servizio.

## Capitolo VII°

### Utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione

Al di là della ricaduta sulla determinazione e successiva liquidazione del premio di produttività, non vi sono altri utilizzi delle risultanze del sistema; tale mancata connessione tra valutazione e miglioramento fa sì che tutto il sistema sia prevalentemente vissuto dalla struttura come una difficoltà o peggio come un orpello.

## Capitolo VIII°

### **Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV**

Come già sottolineato in precedenza, solo nel corso del corrente anno si è iniziato ad effettuare il monitoraggio del piano della performance; il 27 ottobre 2016, dunque in una sola giornata, si è esaminato lo stato di attuazione del piano della performance 2016, rilevando gli avanzamenti degli obiettivi; si è operato col supporto della struttura tecnica permanente e del responsabile del servizio personale ed organizzazione, e l'attività si è dipanata con l'esame delle relazioni prodotte dai vari responsabili di settore: al riguardo l'OIV ha richiamato 'attenzione sui limiti esistenti sul piano della rendicontazione; infatti è necessario acquisire, in luogo di lunghe relazioni, carte di lavoro idonee a fornire immediatamente la fotografie dello stato di avanzamento degli obiettivi. E' peraltro evidente che tale esigenza può essere soddisfatta solo con adeguati strumenti informatici, sulla cui carenza ci siamo già soffermati.