

**ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE  
COMUNE DI GINOSA**

**RELAZIONE ANNUALE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO  
DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA, INTEGRITA'  
DEI CONTROLLI INTERNI**

**(ART. 14, C. 4, LETTERA a, del d. Lgs. 150/2009)**

**Anno 2019**

***L'Organismo  
Indipendente di Valutazione***

***Dott. Domenico Giorgio***

***Dott.ssa Fariba Roccaforte***

***Dott.ssa Lucia Spilotro***

# **INDICE**

- **PREMESSA**
- **Funzionamento complessivo del "Sistema"**
- **AMBITI A e B: Performance organizzativa ed individuale**
- **AMBITO C: Processo di attuazione del ciclo della performance**
- **AMBITO D: Infrastrutture di supporto**
- **AMBITO E:**
  - **Sistemi informativi ed informatici a supporto attuazione**
  - **Programma Triennale Trasparenza e rispetto obblighi pubblicazione**
- **AMBITO F: Definizione e gestione degli standard di qualità**
- **AMBITO G: Utilizzo dei risultati del Sistema misurazione e valutazione**
- **PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO**

## PREMESSA

Tra le funzioni attribuite agli Organismi Indipendenti di Valutazione il D. Lgs. 150/2009 all'art. 14, Comma 4 lettera A vi è quello di monitorare il funzionamento complessivo del sistema di valutazione della *performance*, nonché della trasparenza ed integrità dei controlli interni. Questa attività si conclude con la redazione annuale di una relazione, che oltre a fornire un'analisi generale sul grado di efficienza e di attuazione del sistema di gestione della *performance* adottato dall'ente, evidenzia per ciascun ambito monitorato gli aspetti positivi e quelli negativi; la relazione contiene, inoltre, alcune proposte di aggiornamento e miglioramento del sistema.

In ottemperanza a quanto disposto dal citato decreto, quindi, questo OIV - nominato con decreto sindacale prot. N. 29153 DEL 22-10-2019 ed entrato in carica dal 23.10.2019 - ha redatto la presente relazione sul funzionamento del "Sistema" in epigrafe, nel rispetto di quanto previsto dalle "linee – guida" diramate dalla CIVIT con delibera n. 23/2013.

Nella relazione ci si è soffermati sulle principali evidenze e criticità rilevate in merito al ciclo della performance 2019 tenendo conto sia dell'attività svolta, documentata e pubblicata, da questo Organismo dalla data di entrata in carica (22.10.2019) sia sulla base dell'attività svolta dal precedente OIV, ove fornita e/o pubblicata.

Si dà atto, seguendo le direttive emanate con la su menzionata delibera n. 23/13, che, sotto il profilo sostanziale, la relazione in argomento ha per oggetto, oltre alla correttezza dell'attività di misurazione e valutazione della performance sia organizzativa che individuale, anche l'applicazione degli istituti giuridici espressione dei principi di trasparenza, legalità e integrità dei controlli interni.

Sotto l'aspetto formale, la struttura della presente relazione si articola per "AMBITI" giusta le indicazioni fornite con la su richiamata delibera n. 23/2013.

Nella parte conclusiva di questa relazione sono esposte, alla luce delle criticità e dei punti di forza evidenziati, le proposte di miglioramento dell'attuale Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMIVAP) adottato dal Comune di Ginosa nel 2014.

## **FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE (SMIVAP)**

Il sistema di misurazione e valutazione della *performance* (SMIVAP) attualmente adottato del Comune di GINOSA è stato approvato dall'amministrazione comunale nel 2014. Nel frattempo la normativa in materia di gestione della Performance ha subito diverse e significative modifiche, introdotte dal decreto n.75/2017, al testo del d.lgs. n.150/2009.

Nel corso della propria attività l'OIV ha espresso ed ha proposto modifiche al SMIVAP vigente, stante la necessità di adeguare il suo contenuto alle suddette modifiche legislative non solo, ma anche, alle "Linee Guida" n. 2/2017 emanate in merito dal Dipartimento della Funzione Pubblica nonché all'esigenze organizzative dell'Ente, il cui assetto strutturale è più volte mutato nell'ultimo quinquennio.

Le osservazioni e i suggerimenti proposti dall'Organismo – in parte evidenziate nei propri verbali n. 4 del 12.12.2019 e n. 5 del 16.12.2019, - si riferiscono *in primis* ad una ***migliore individuazione della tempistica delle fasi del ciclo della performance*** al fine di evitare discrasie temporali nel complesso e articolato processo che partendo dalla pianificazione e

assegnazione degli obiettivi si conclude, passando per riscontri intermedi, alla misurazione e valutazione finali.

L'Organismo si è poi soffermato sulla necessità di definire e circoscrivere in modo più adeguato, ai sensi dell'art. 8 e dell'art. 9 del citato decreto n.150/2009, le due tipologie di *performance*:

a) **performance organizzativa**, che prende in considerazione i risultati conseguiti dall'Ente nel suo insieme e da sue singole articolazioni organizzative;

b) **performance individuale**, che prende in considerazione i contributi individuali di coloro che lavorano all'interno dell'Ente in relazione agli obiettivi assegnati alle unità organizzative.

Per quanto concerne la misurazione della **performance organizzativa** occorre quantificare il livello di raggiungimento dei risultati e degli impatti da questi prodotti su utenti e stakeholder, attraverso il ricorso ad ***idonei indicatori***. In merito l'Organismo ha già fatto rilevare che la revisione del SMIVAP dovrà tener conto anche delle Linee Guida n. 4 emanate il 28 novembre 2019 dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che forniscono indicazioni metodologiche prevalentemente in ordine alle modalità di coinvolgimento dei cittadini nella fase della valutazione delle attività e dei servizi erogati.

Si precisa che in fase di prima applicazione, l'amministrazione comunale potrà individuare nell'ambito del proprio sistema di misurazione e valutazione della performance (SMIVAP) solo alcune delle attività e/o dei servizi a cui applicare **il modello di valutazione partecipativa**, definendo al contempo un arco temporale, non superiore al triennio, entro il quale questo tipo di valutazione dovrà essere estesa a tutte le attività e i servizi erogati, migliorando il circuito fra amministrazioni, cittadini ed imprese.

Nell'ottica di una piena valutazione della performance organizzativa, si rende necessario inserire tra gli **obiettivi** assegnati, anche quelli in tema di **anticorruzione e prevedere i relativi indicatori**; al riguardo è auspicabile coordinare l'individuazione dei richiamati obiettivi con quanto previsto dal **Piano triennale della prevenzione della corruzione**, dando concretezza a quel legame osmotico e interattivo che collega il richiamato piano a quello della performance. A titolo esemplificativo si evidenzia che quelle in tema di trasparenza, di legalità e di facilitazione del controllo e della valutazione partecipativa del cittadino-utente rappresentano le prime misure di contrasto del fenomeno corruttivo (V. verbale n. 4 del 9.3.2020).

Nel contempo, i suddetti obiettivi vanno tradotti in indici rivelatori del grado di performance organizzativa dell'Ente insieme a quelli di efficienza, di economicità e di azioni concrete finalizzate a garantire la parità di genere.

Per quanto attiene gli indicatori di valutazione delle competenze dei Dirigenti, definiti nella disciplina di dettaglio del(lo) SMIVAP si ritiene opportuno suggerire di apportare una **diversa calibrazione nella distribuzione del complessivo punteggio**, tanto al fine di recepire le predette linee guida.

Per la gestione dell'intero Sistema è necessario prevedere l'utilizzo di adeguati supporti informatici, implementati e costantemente aggiornati, così da fornire report per una visione completa e dettagliata del Ciclo di Gestione della Performance nelle sue varie fasi: pianificazione strategica, programmazione operativa, misurazione e controllo, valutazione e rendicontazione trasparente.

Si reitera la raccomandazione, infine, circa la coerenza e l'integrazione del(lo) SMIVAP, per contenuti e tempi, con i sistemi di controllo esistenti nel Comune di GINOSA, con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, con il Regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi.

Nel Sistema *de quo* occorre, in definitiva, dare evidenza alle modalità di integrazione e collegamento tra lo stesso e gli aspetti legati alla trasparenza e al Piano della performance.

Oltre a quanto innanzi esposto si rinvia al seguente prospetto grafico di sintesi:

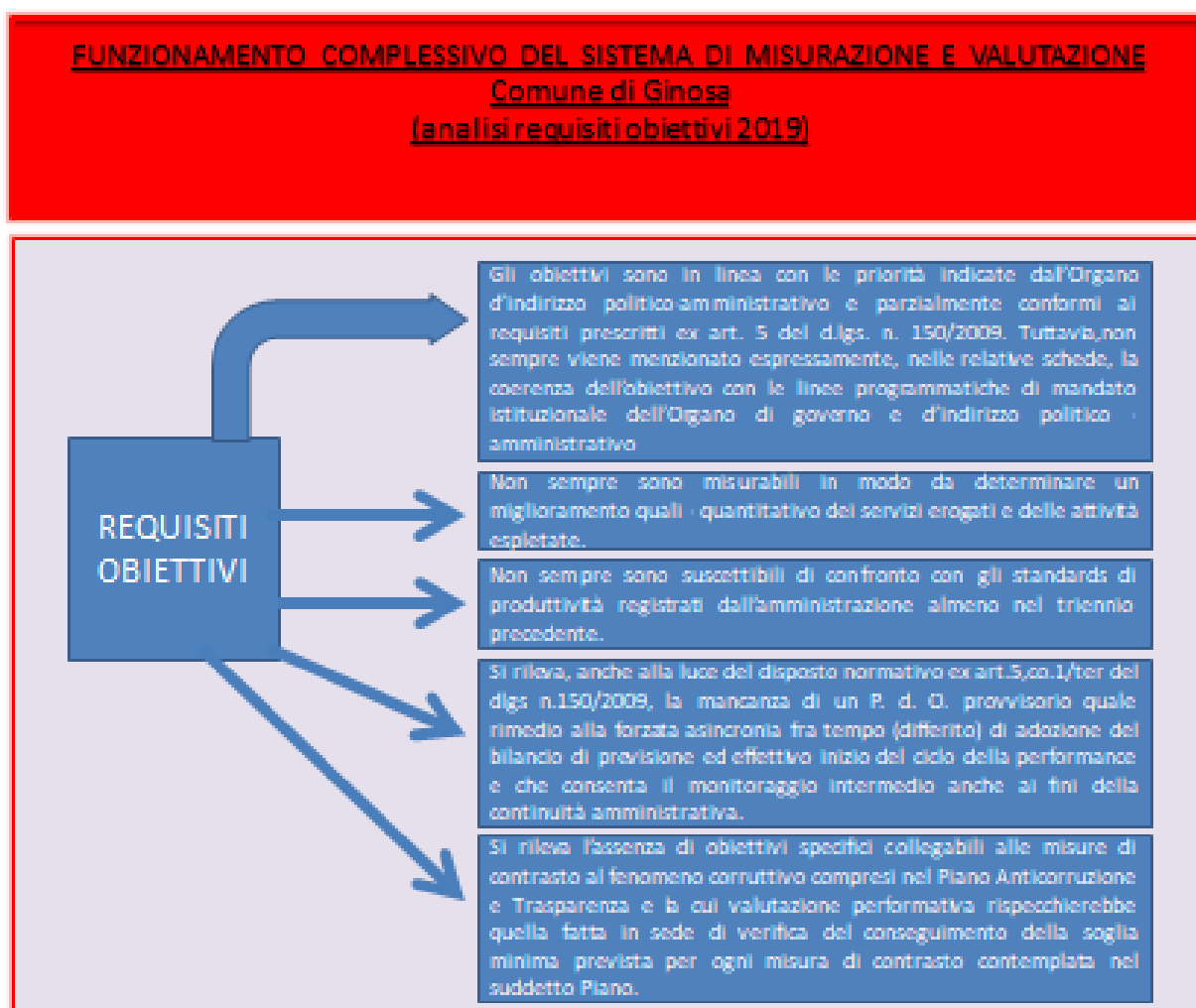


Figura 1 - OIV Comune di Ginosa

## **AMBITI A e B: Performance organizzativa e individuale**

Con riferimento all'anno 2019 l'OIV ha rilevato che il processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dell'Ente, in riferimento alle fasi, ai tempi e ai soggetti, non può essere ritenuto del tutto coerente con quanto definito dalla legislazione sopravvenuta all'anno di adozione ed entrata in vigore del(lo) SMIVAP vigente nel Comune di Ginosà.

In questa relazione l'OIV, pur essendosi già soffermato su alcuni aspetti della misurazione delle relative performance, ritiene all'uopo di formulare altre considerazioni.

Ritiene infatti indispensabile aggiungere a quanto già riportato sopra che ogni fase endoprocessuale debba essere ben cadenzata e formalizzata, servendosi di un sistema di reporting ben differenziato e adeguato ai diversi livelli decisionali; è altresì necessario che il coordinamento di ciascuna fase possa essere garantito dal Segretario Generale o altro funzionario dell'Ente e, in ogni caso, con il supporto della "Unità di Controllo di Gestione" e da una adeguata Struttura tecnica di supporto dell'OIV.

Un processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa così strutturato permetterebbe, quindi, di rilevare in modo tempestivo e adeguato eventuali scostamenti dei risultati rispetto ai target prefissati e di esplicitarne in maniera chiara le cause, suggerendo altresì gli interventi correttivi in tempo utile.

La regolamentazione del(lo) SMIVAP deve mirare, altresì, a orientare l'attività dell'OIV e degli altri soggetti istituzionali, aventi competenza valutativa, verso **un collegamento effettivo** tra le risultanze della performance organizzativa e la valutazione della performance individuale.

Per quanto concerne il 2019, a prescindere dalla comprensibilità, nel vigente SMIVAP, dell'anzidetto collegamento, non è stata ancora avviata da



parte dei competenti uffici dell'Ente, l'elaborazione della relazione sulla performance riferita all'anno 2019.

In ottemperanza a quanto previsto dall'art.14, co. 4 lett. d), l'OIV dovrà verificare l'adeguatezza della misurazione della performance individuale delle PP.OO., incaricate di funzioni dirigenziali, in merito alla loro capacità di valutare i propri collaboratori attraverso una significativa differenziazione dei giudizi. Pertanto, nelle schede di valutazione dovranno essere esplicitate le cause di eventuali scostamenti rilevati rispetto al raggiungimento degli obiettivi individuali. Successivamente l'Ente avrà cura di redigere correttamente la graduatoria basata sui differenti livelli di performance conseguiti, ai fini della differenziazione delle valutazioni individuali del personale.

Infine, l'attribuzione delle premialità risulterà condizionata dalle risultanze del processo di misurazione e valutazione della performance individuale e dalla validazione della Relazione della performance da parte dell'OIV.

### **AMBITO C: Processo di attuazione del ciclo della performance** **(fasi, tempi e soggetti coinvolti)**

In data 18.04.2019 con deliberazione n.24 il Consiglio Comunale ha approvato il Documento Unico di Programmazione finanziaria – DUP, a cui ha fatto seguito con deliberazione n.27 del 30.04.2019 l'approvazione del Bilancio di Previsione 2019 - 2021.

Al fine di assicurare l'integrazione della pianificazione strategica con il ciclo della performance, il Comune di GINOSA utilizza come principale strumento il Piano esecutivo di gestione - approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 144 del 02.07.2019, in coerenza con il bilancio di

previsione e con il DUP - in cui sono peraltro unificati ordinariamente - al fine di semplificare i processi di pianificazione e gestione dell'Ente - il Piano dettagliato degli obiettivi (PDO) di cui all'art. 108 del Tuel e il Piano della performance di cui all'art. 10 del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

In sostanza, i programmi previsti nel DUP sono stati dettagliati ed esplicitati nel "Piano Esecutivo di Gestione" (PEG) in termini di piani strategici e progetti e nel "Piano degli Obiettivi" (P.d.O) in termini di obiettivi operativi, con i parametri per la misurazione del grado di raggiungimento degli stessi, approvato con DCG n. 279 del 05.12.2019.

Pertanto, se non risulta conclusa, alla data di redazione della presente relazione, la valutazione della performance relativa all'anno 2018 per mancanza della relazione annuale della performance, ne è discesa la mancata redazione dell'analoga relazione relativa all'anno 2019 nei termini prescritti dalla normativa vigente. Di guisa che, per quanto riguarda gli obiettivi relativi all'anno 2019, seppur informalmente assegnati e presumibilmente (non avendo riscontrato alcun atto espressamente e formalmente contrario) condivisi in fase di approvazione del PEG 2019-2021, gli stessi sono stati poi formalmente assegnati il 05/12/2019 con D.G. n. 279.

L'OIV, quindi, solo subito dopo la data suddetta (dicembre 2019) di assegnazione degli obiettivi *de quibus*, ha potuto avviare il proprio monitoraggio sullo stato di avanzamento del raggiungimento degli obiettivi attraverso colloqui individuali con i responsabili dei servizi. La misurazione finale sul livello di raggiungimento degli obiettivi e, conseguentemente, la relativa reportistica e la corrispondente valutazione sono ancora in fase di completamento, ritardate dalle difficoltà logistiche e gestionali procurate dalla emergenza sanitaria in atto.

La tardiva approvazione da parte dell'Amministrazione ha comportato, comunque, l'inserimento di obiettivi c.d. di "mantenimento", ovvero in

continuità con quanto pianificato nell'anno precedente (Piano performance 2018-2020), secondo un processo di *rolling* anche nell'individuazione dei relativi indicatori e target.

Il collegamento tra linee strategiche del programma di mandato (2016-2021), obiettivi strategici ed obiettivi operativi è stato sufficientemente rappresentato nel Piano della performance 2017-2019; nel "Piano degli obiettivi" 2019 sono rappresentati gli obiettivi operativi dei seguenti sei settori:

I – Area Affari Generali

II – Area Demografica

III – Area Sicurezza, Prevenzione Ordine Pubblico e Ambiente

IV – Area Bilancio, Tributi e Risorse Umane

V – Area Servizi Sociali e Ambiente Sociale

VI – Area Tecnica

In merito l'OIV osserva che la rappresentazione degli obiettivi è stata trasposta in schede analitiche che descrivono gli stessi ed evidenziano gli elementi di misurazione (indicatore con formula, target atteso e peso, risorse economiche assegnate, risorse umane, risorse strumentali). Per ogni obiettivo operativo risulta ben identificato il soggetto responsabile. Gli indicatori sono stati definiti secondo quanto previsto dal Sistema di misurazione e valutazione (aggiornato con DCC n.244 del 28.10.2014) e risultano parzialmente coerenti, in quanto individuano lo specifico ambito da misurare (attività, efficienza, efficacia, qualità ed economicità) fermo restando che sarebbe più che opportuno inserire alcuni indicatori che misurino l'impatto che l'obiettivo conseguito (in toto o pro parte) abbia sortito sulla platea degli *stakeholders* finali.

Per quanto concerne i risultati attesi (*target*), per ciascun obiettivo dell'amministrazione, l'OIV ritiene di particolare importanza il processo di condivisione dei contenuti del Piano a tutti i livelli dell'organizzazione. Il processo di definizione degli obiettivi dipende fortemente dal punto di partenza (*base-line*) e da come le strutture organizzative dell'Ente dovranno agire, in modo coordinato, per raggiungere il risultato atteso (*target*). Il predetto approccio, in linea con quanto raccomandato dal Dipartimento funzione pubblica, mira a favorire la condivisione degli obiettivi all'interno dell'amministrazione quale presupposto che maggiormente garantirebbe efficacia ed efficienza dell'attività necessaria per conseguire risultati corrispondenti a quelli attesi e pronosticati.

Dall'analisi del documento in esame risulta che i *target* sono stati per la maggior parte definiti sulla base della effettiva realizzazione dell'obiettivo ad una data specifica, ovvero utilizzando, come unità di misura/indicatore/*target*, un laconico "1", nel senso di "Fatto/Non fatto".

Di tal guisa verrebbe a mancare, nella maggior parte dei casi, il collegamento tra l'attività da svolgere e gli effetti correlati con riferimento agli indicatori predeterminati quali (il miglioramento in termini di efficienza, dell'efficacia, dei tempi di lavorazione, soddisfazione dell'utenza interna ed esterna) sulla base dei risultati conseguenti all'attività di monitoraggio posta in essere dall'Unità di controllo di gestione sia al momento dell'assegnazione che al momento della successiva valutazione.

L'utilizzo della suddetta "laconica" tipologia di indicatore/misuratore/*target* non solo non permette di effettuare un monitoraggio infrannuale secondo percentuale di stato avanzamento dello stesso, ma soprattutto non consente di misurare correttamente il significativo miglioramento della qualità del servizio reso rispetto ad un periodo annuale o pluriennale precedente, secondo la tecnica del *Benchmarking*, o ad altri

termini di paragone pregressi ovvero (se obiettivi di prima immissione) pronosticabili. Pertanto, l'OIV raccomanda, altresì, di implementare l'utilizzo di *target* commisurabili a valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale o almeno nell'ambito del sistema adottato da amministrazioni comunali.

Al fine di integrare il ciclo della performance con gli strumenti ed i processi relativi alla qualità dei servizi, alla trasparenza, all'integrità e, in generale, alla prevenzione della corruzione (PTPCT), l'Organismo ha più volte raccomandato una puntuale correlazione degli stessi con il PEG, il PDO e il Piano delle *performance*.

Ad ogni buon conto l'Organismo ha preso atto, dagli incontri avvenuti nell'anno 2019 con le PP.OO. con incarico dirigenziale, che il mancato rispetto della tempistica dovuta per il ciclo della *performance*, sia particolarmente imputabile alle difficoltà derivanti dalla riduzione di personale avvenuta anche nel corso del 2019.

Il processo di attuazione del ciclo della *performance* per l'anno 2019 descritto nel Sistema non ha potuto trovare puntuale riscontro, tenuto conto della tardiva approvazione dei documenti di assegnazione degli Obiettivi e della mancata possibilità di effettuare un monitoraggio infrannuale nel corso del 2019.

Infatti, gli obiettivi gestionali per l'anno 2019, come indicato nella DGC n.279 del 05.12.2019, risultano definiti previo confronto con i Responsabili dei Servizi di riferimento e costituiscono diretta esecuzione di quanto previsto sia nella parte strategica che nella parte operativa nel DUP elaborato con delibera della Giunta n.54 del 31.03.2019 e poi approvato dal Consiglio Comunale con Deliberazione n.24 del 18.04.2019. Inoltre nella predetta DGC viene precisato che gli obiettivi gestionali costituiscono attuazione dei contenuti del Bilancio di Previsione approvato con DCC n. 27 del 30.04.2019,

e che sono stati oggetto di puntuali indirizzi operativi formalizzati con specifici provvedimenti adottati dalla Giunta comunale in corso d'anno.

L'Organismo ritiene indispensabile l'attuazione della fase del monitoraggio infrannuale in quanto l'Amministrazione, attraverso momenti di interazione intermedia, è messa in condizioni di poter recepire informazioni in merito ai risultati organizzativi ed individuali tali da consentire un confronto tra eventuali scostamenti della performance attesa e, a fronte di cambiamenti sostanziali del contesto di riferimento, il conseguenziale riallineamento.

L'Organismo, nel corso della propria attività, così come documentata dai propri verbali, ha raccomandato l'opportunità di prevedere colloqui di feedback da formalizzare tra le posizioni organizzative con incarico dirigenziale e i rispettivi dipendenti, al fine di instaurare un dialogo di continuità in cui valutatore e valutato individuano le modalità e le azioni di sviluppo organizzativo e professionale che consentano il miglioramento della prestazione stessa (c.d. *management delle performance* o miglioramento individuale). Comprova quanto testé osservato la segnalazione, in forma di ricorso (del 17.1.2020) a questo OIV (che ha provveduto a dare opportuno riscontro in data 28.1.2020), di personale dipendente, il quale ha lamentato quanto segue:

- “*Omessa comunicazione*”, all’inizio del periodo di valutazione, degli obiettivi da raggiungere;
- “*Omesso coinvolgimento del lavoratore nella realizzazione degli obiettivi che determinano la performance individuale ... al fine di poter suggerire i migliori indicatori di performance, che misurino il proprio lavoro ed impegno in coerenza con gli obiettivi definiti dal Dirigente*”;
- Omesso colloquio “*di fine ciclo della Performance*”.

Tutti aspetti che integrerebbero un *vulnus* per la legittimità di ogni singola fattispecie, rilevabile in sede di controllo di regolarità amministrativa e suscettibile di atto vincolante d'indirizzo agli incaricati di funzioni dirigenziali.

In ogni caso, sarebbe doveroso porre in essere, da parte dell'Ente e specificamente da parte di tutti i soggetti e organi che concorrono nell'iter valutativo *de quo*, le necessarie e pertinenti "azioni correttive" che siano funzionali a salvaguardare non solo la valida successione, sotto il profilo logico e cronologico, della tempistica di ogni fase del "ciclo della *performance*", ma anche la sua validità giuridica che, d'altronde, sarebbe *condicio iuris* di legittimazione, prima che di efficacia, dei provvedimenti di attribuzione della premialità del merito per i risultati conseguiti.

Dalla criticità sopra esposta, come si dirà dopo, è, tra l'altro, emerso che l'attuale SMIVAP è carente nella disciplina delle procedure di conciliazione relative alla valutazione delle *performance* individuali.

L'OIV non ha potuto avviare neanche la successiva fase della rendicontazione finale, tenuto conto, alla data odierna della presente Relazione, della mancata predisposizione dei *report* operativi da parte del servizio controllo di gestione che consentono all'OIV di avviare il processo di monitoraggio finale (fase *ex post*) sul raggiungimento degli obiettivi di performance organizzativa ed individuale e la correlata proposta di valutazione della dirigenza per la Giunta.

Il processo di rendicontazione finale è tuttavia legato alla delicata fase che sta attraversando l'Amministrazione, così come tutta la Pubblica Amministrazione in generale, dettata dalle misure di contenimento del lavoro in presenza dei dipendenti a causa dell'emergenza sanitaria in atto.

Da quanto sopra emarginato, risulta evidente come il rispetto della tempistica della fase di assegnazione degli obiettivi organizzativi ed individuali garantisce l'adeguatezza dell'intero processo di attuazione del ciclo della performance in coerenza con il Sistema di Misurazione e Valutazione

della *Performance* dell'Ente e conformemente alla normativa vigente in materia.

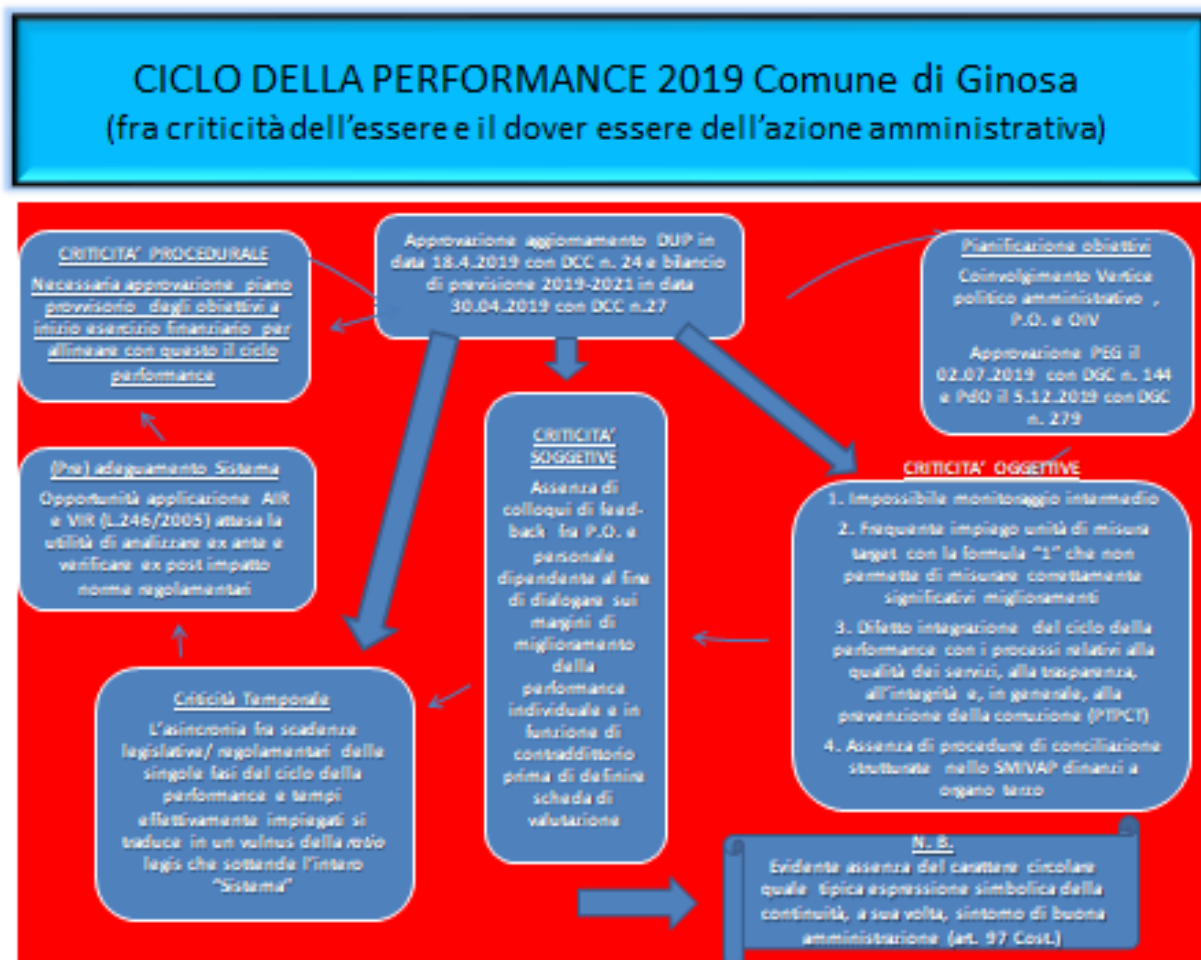


Figura 2 - OIV Comune di Ginosa



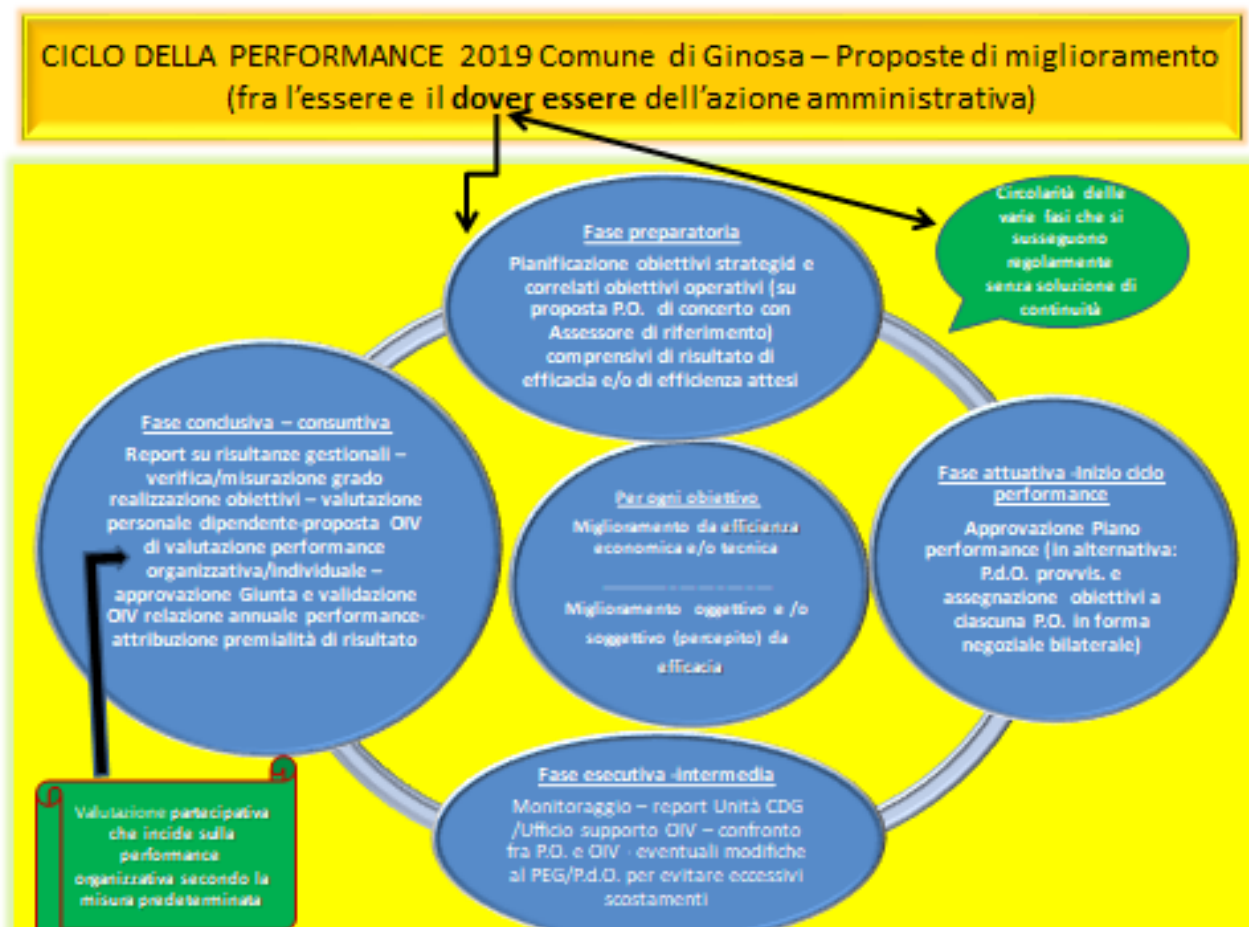


Figura 3 - OIV Comune di Ginosa

### **AMBITO D: Infrastrutture di supporto**

Il modello organizzativo adottato dall'Ente prevede tra gli uffici di staff l'Unità di Controllo di gestione, costituita da un collegio di componenti esterni per la cui nomina è stata avviata nel 2019 procedura ad evidenza pubblica conclusasi con provvedimento del Sindaco n.33754 del 05.12.2019.

Detto Organismo opera in modo integrato e coordinato con le altre strutture/organi, per lo svolgimento delle funzioni di competenza e connesse con il ciclo della performance.

La struttura tecnica di supporto permanente all'OIV, di norma, deve svolgere un ruolo istruttorio, di segreteria e di raccordo con gli uffici dell'Ente. Tale funzione, allo stato attuale, è assolto da una sola unità lavorativa che,

nonostante il massimo impegno profuso, non può ritenersi sufficiente tanto che questo Organismo auspica il suo potenziamento per rispondere in maniera più adeguata alle prescrizioni normative e alle linee guida diramate nel tempo dalla CIVIT e dall'ANAC.

Infatti, non va sottaciuta che l'adeguatezza di un ufficio di supporto permanente all'OIV è stata considerato quale requisito essenziale per l'efficacia di uno SMIVAP (LL. GG. n. 2/2017 del Dipartimento Funzione Pubblica dove, a pag. 2, si rimarca l'essenzialità di una adeguata struttura tecnica in possesso delle conoscenze e delle competenze professionali necessarie: *capacità di analisi dei processi, conoscenza dei sistemi di pianificazione e controllo, utilizzo dei sistemi informativi, etc.*).

Con riferimento all'esistenza di un sistema informatico e informativo presso l'unità controllo di gestione, benché lo scrivente OIV abbia fatto specifica richiesta di fornire informazione al riguardo, alla data attuale non vi è stato riscontro alcuno.

Nel caso in cui il suddetto sistema non dovesse esistere presso l'Ente e' auspicabile che la sua implementazione avvenga nel corso del prossimo anno al fine di rafforzare il collegamento necessario tra i diversi uffici della struttura organizzativa dell'Ente, agevolando la comunicazione tra essi, e che possa portare a regime, in tempi brevi, il rispetto della tempistica e delle azioni di controllo e valutazione da parte dei soggetti competenti a garanzia dell'attuazione dei processi di gestione della performance.

Al suddetto fine si ritiene che detta implementazione sia resa proficuamente operativa con apposita norma di organizzazione (regolamentare o "disposizione di servizio") che disciplini le modalità di interazione fra gli Uffici interessati, in quanto facenti parte del sistema di controllo di gestione, teleologicamente orientata alla verifica del grado di integrazione tra il ciclo di bilancio e il ciclo della *performance*.

In merito a quest'ultimo aspetto si rinvia agli ulteriori rilievi espressi nel seguente Ambito "E".

## **AMBITO E:Sistemi informativi e informatici a supporto.**

### **Attuazione Programma triennale Trasparenza e rispetto obblighi pubblicazione**

La vigente legislazione ha dato attuazione al dettato costituzionale, considerando il principio della "trasparenza" fondamentale nell'esercizio della funzione amministrativa, in quanto, unitamente a quello di legalità, rappresenta la più rilevante manifestazione del principio di imparzialità e buon andamento contenuto nell'articolo 97 della stessa Costituzione.

Il canone della trasparenza introdotto espressamente nel nostro ordinamento giuridico già con la legge n. 15/2005 stabilisce l'obbligo per tutte le Pubbliche Amministrazioni di rendere visibile e controllabile all'esterno il proprio operato rendendolo innanzitutto facilmente conoscibile.

Successivamente la legge 190 del 6.11.2012 e il d. lgs. N. 33 del 14.3.2013 ed infine il d.lgs n. 97/2016 c.d. "FOIA" ossia "***Freedom of Information ACT***" hanno delineato un esaustivo quadro normativo in forza del quale la "Trasparenza" si configura, altresì, quale primaria misura di contrasto del fenomeno corruttivo.

Pertanto, dal suddetto complesso normativo si staglia **uno stretto legame fra Piano Anticorruzione e Piano Trasparenza** tale da portare il legislatore a unificarli, definendo il secondo quale "Sezione" e parte integrante del primo.

Il Comune di GINOSA risulta adempiere agli obblighi di pubblicazione nei tempi e nei modi stabiliti dalla vigente legislazione con minime carenze di pubblicazione in alcune "Sottosezioni" ("Consulenti e collaboratori" – "Attività

e procedimenti” – “Sovvenzioni, sussidi, contributi, vantaggi economici”) che, da questo Organismo sono state evidenziate in sede di relativa Attestazione del 30 giugno u. s. e al quale si rinvia accedendo nell’apposita Sezione “Amministrazione Trasparente” del sito *web* istituzionale del Comune di GINOSA.

Il monitoraggio che l’OIV effettua, essendo orientato, altresì, al miglioramento dell’azione amministrativa anche in *subiecta materia*, condurrà alla verifica, nella prossima tornata, del venir meno delle suddette circoscritte carenze.

Al riguardo è possibile rilevare già da adesso che il Comune di Ginosa si è adoperato al fine di adeguare il proprio sito istituzionale alle linee guida AGID del 04 luglio 2016. Il nuovo sito, che è entrato in funzione il 12 giugno 2020, ha consentito di migliorare gli aspetti connessi alla trasparenza e di avere una puntuale conoscenza degli accessi effettuati con particolare riguardo alla sezione “Amministrazione Trasparente”.

Si ritiene opportuno che il sistema informatico *ad hoc* di supporto sia perfezionato nella sua funzionalità sia essa di tipo intrinseco sia essa di tipo organizzativo per una sua costante e agevole applicazione.

Altresì, per i compiti d’istituto di ogni OIV è essenziale la documentazione prodotta dal Servizio di Controllo interno di Gestione. Infatti, le informazioni di natura contabile fornite dal controllo di gestione non solo sono utili per la dinamica attuativa del “Ciclo della *Performance*”, ma sono anche linfa preziosa per una riprogettazione organizzativa in chiave migliorativa e comunque più adeguata ed efficiente.

Conseguentemente assume notevole rilievo il controllo di gestione strutturato, secondo un determinato modello metodologico, come sintesi fra contabilità finanziaria e contabilità economica.

Fermo restando la necessità di competenze adeguate per dare attuazione al controllo di gestione, delle quali il Comune di Ginosa si è ora dotato, sarebbe opportuno che sussista uno stretto raccordo con questo OIV al quale, infatti, si dovrebbe consentire di avere conoscenza della metodologia del controllo di gestione adottata.

Vero è che non essendo stato ancora elaborato il **Referto del controllo di gestione concernente l'esercizio 2019**, questo Organismo ha verificato in seno al relativo P. d. O. ben n° 64 indicatori *per monitorare e misurare le attività del Comune di GINOSA*. La pletoricità numerica e la qualità degli indicatori prescelti non sembra deporre a favore di un sistema che abbia le caratteristiche di snellezza e semplicità cui dovrebbe tendere, a corredo degli atti di pianificazione, la mappatura sia di indicatori sia di misuratori da cui dipende la configurabilità olistica di un "SISTEMA", ossia, in termini di complessiva omogeneità ed essenzialità.

Inoltre, l'OIV ha rilevato che il Comune di Ginosa ha adottato il piano triennale anticorruzione per l'anno 2019 ed è stata anche pubblicata la Relazione del Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza in relazione all'anno 2019.

L'OIV, seppur con alcuni suggerimenti nell'ottica del miglioramento continuo, ha rilasciato con valutazione positiva l'attestazione in relazione all'adempimento degli obblighi sulla trasparenza.

Tuttavia, ribadisce quanto già ha avuto modo di segnalare (con proprio verbale n. 5 del 30.3.2020) che è buona e opportuna prassi quella di procedere a modificare il Piano anticorruzione e trasparenza già durante l'anno in corso in caso di eventuali errori ed omissioni come anche in caso di adeguamento a sopravvenute (ad anno inoltrato) norme e/o indirizzi diramati dall'ANAC in seno al PNA (Piano Nazionale Anticorruzione).

Tanto anche in coerenza con quanto affermato nel PTPCT (Piano Triennale della Prevenzione Corruzione e Trasparenza) 2020/2022 lì dove, all'art. 3, comma 6, si prospetta la possibilità di modificare il Piano de quo anche in corso d'anno su proposta del RPCT (Responsabile della Prevenzione Corruzione) e lì dove, all' ultimo periodo del predetto art. 3 si dà assicurazione di una **“costante attenzione ai provvedimenti ANAC”** dandone **“pronta applicazione”**.

Pertanto, si ritiene anche in questa sede reiterare l'invito approssimandosi, in ogni caso, il termine di adozione del nuovo Piano Triennale in argomento, affinché esso sia adeguato al nuovo indirizzo di **“approccio qualitativo del rischio”** come illustrato nell'allegato 1 del PNA 2019.

L'OIV ritiene, inoltre, di evidenziare che il collegamento degli adempimenti previsti dal Piano anticorruzione con il Piano della performance e con il controllo di gestione non è del tutto riscontrabile almeno sotto il profilo di apposite disposizioni integrative del piano della *performance* ancorché sotto forma di **“LINK”** di mero rimando ipertestuale (dall'uno all'altro piano).

Tuttavia, le modalità di collegamento tra i due piani triennali non sono sufficientemente evidenziate, mancando, in alternativa al suddetto **“Link”**, una materiale traslazione degli obiettivi previsti nel PTCPT con una descrizione sintetica, ma non generica, degli stessi nel PDO, e con una necessaria specificazione di adeguati indicatori e misuratori nonché esplicando le azioni da intraprendere per raggiungere il risultato atteso (*target*).

Va da sé che la carenza di siffatta trasposizione non permette all'OIV di valutare l'effettiva correlazione tra i due documenti, mancando **la misurazione dell'obiettivo** assegnato in sede di approvazione del PDO e del piano della *performance*, requisito quest'ultimo indispensabile per poter

verificare in fase di rendicontazione l'effettivo grado di raggiungimento degli obiettivi collegabili al PTPC.

A tal riguardo l'Organismo suggerisce in sede di rendicontazione finale della *performance*, di specificare, per ogni obiettivo collegato al PTPC, le azioni che hanno permesso di misurare il grado di raggiungimento dell'obiettivo stesso. L'OIV raccomanda, inoltre, in sede di prossima pianificazione triennale (Piano *performance* 2020/2021/2022), di inserire correttamente ed adeguatamente i misuratori e gli indicatori correlati agli obiettivi individuali assegnati alle PP. OO. con incarico dirigenziale e alle alte professionalità, quali responsabili dell'attuazione degli stessi.

Per quanto innanzi esposto si rinvia al seguente prospetto grafico di sintesi

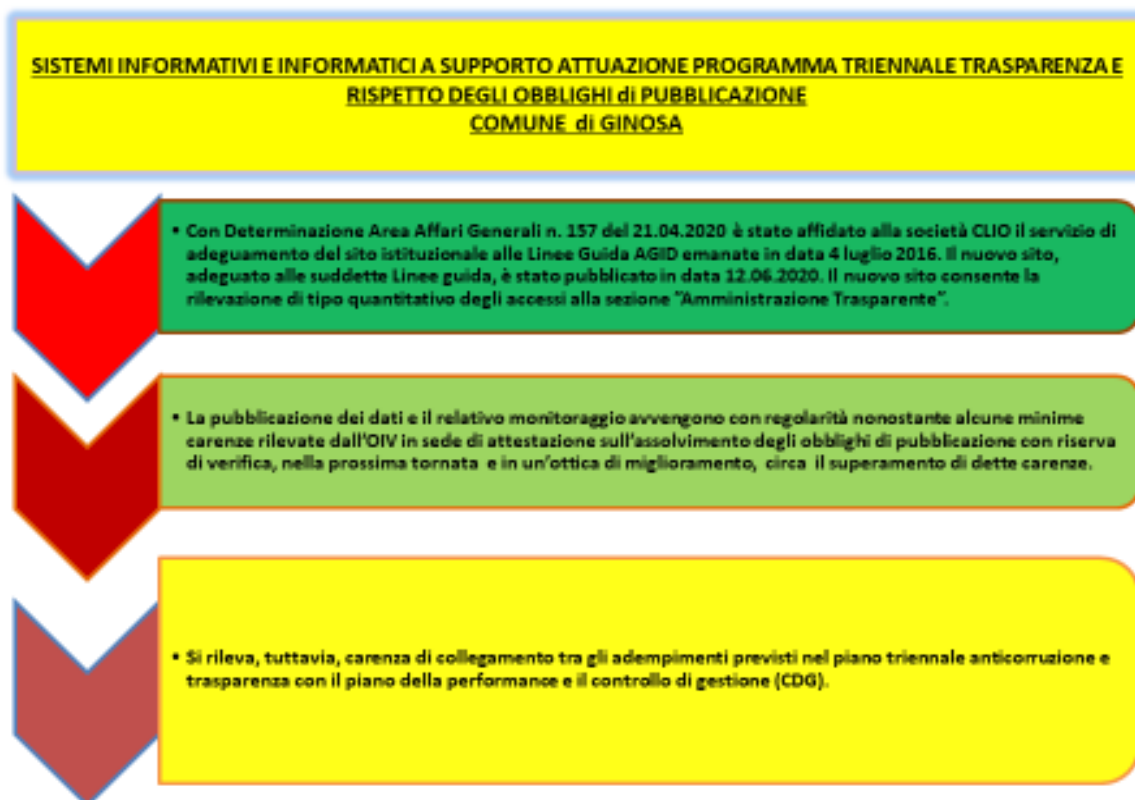


Figura 4 - OIV Comune di Ginosa

## **AMBITO F: Definizione e gestione degli standard di qualità**

Non è stato ancora avviato un completo, complessivo e sistematico processo di gestione degli standard di qualità dei servizi comunali erogati ai cittadini utenti.

Alla data di redazione della presente relazione soltanto il settore Demografico Elettorale ha pubblicato nella sezione Amministrazione Trasparente la carta dei servizi offerti con particolare riferimento all'ufficio anagrafe, allo stato civile, dando la possibilità agli utenti di segnalare esigenze e cattivi funzionamenti.

Si prevede, tuttavia, che anche gli altri settori possano adoperarsi almeno con gradualità con il piano della performance del triennio 2020/2022 provvedendo ad avviare la fase preparatoria entro l'anno corrente.

L'attuale carenza è stata rilevata ed evidenziata da questo Organismo in sede di attestazione del grado di assolvimento degli obblighi di pubblicazione con invito (verbale n. 10 del 30.6.2020) a rimuovere per l'avvenire la relativa parziale inadempienza. Naturalmente all'obbligo della semplice pubblicazione del "dato" de quo, che potrebbe essere anche di segno negativo, si deve aggiungere quello riguardante l'effettiva svolgimento dell'attività di misurazione della qualità dei servizi erogati soprattutto attraverso il ricorso alla c. d. "Valutazione partecipativa" di cui alle LL. GG. del D.F.P. n. 4 del novembre 2019.

Nel reiterare anche in questa sede l'invito ai competenti Organi comunali ad ottemperare agli obblighi su menzionati, si ritiene utile porre in risalto che secondo l'indirizzo del predetto Organo ministeriale è indispensabile *"chiarire le modalità operative di collegamento tra valutazione partecipativa e performance organizzativa e gli effetti della prima sulla"*



*seconda (ovvero le modalità di utilizzo dei risultati)..... omissis.... Tali effetti si traducono in termini di incidenza percentuale sulla valutazione della performance organizzativa e di partecipazione dei soggetti alla riorganizzazione del servizio o dell'attività ..... omissis ... in chiave migliorativa del servizio, al fine di co-creare valore pubblico per il cittadino/utente insieme al cittadino/utente”.*

A tale riguardo, infine, lo stesso provvedimento ministeriale riconosce alle amministrazioni pubbliche interessate la possibilità di migliorare progressivamente e gradualmente il proprio modello di valutazione partecipativa secondo la relativa scala di sviluppo specificata a pagg. 10 e 11 delle LL. GG. innanzi citate, ovvero:

- aggiornare il proprio “SMIVAP” con l'esplicitazione del modello di effettuazione della “partecipazione valutativa” (anche con possibilità di contatto direttamente dell'OIV costituendo apposito format telematico di invio di segnalazione e di manifestazione del proprio grado di soddisfazione);
- tradurre il relativo esito in effetto percentuale incidente sulla valutazione della performance organizzativa;
- dotare il modello prescelto di un supporto digitale che agevoli e velocizzi la sua pratica attuazione;
- pubblicare i corrispondenti dati nell'apposita Sottosezione di “Amministrazione Trasparente”.

### **AMBITO G: Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione**

Questo Organismo si riserva nella sua prossima relazione annuale di valutare l'efficacia delle azioni poste in essere dall'amministrazione alla luce dei risultati conseguiti nel precedente ciclo della performance atteso che per il

2018 la relazione annuale sulla performance ad oggi non è stata elaborata e pertanto le azioni per conformarsi ai rilievi effettuati da questo OIV, in questa sede e in seno al documento di validazione del 30 giugno u.s., potranno essere verificate nel corso del triennio 2020/22.

Per quanto, poi, riguarda le azioni “correttive” alla luce dei rilievi esposti nell’ultima relazione annuale sul funzionamento complessivo del Sistema di Valutazione della performance, integrità e dei controlli interni, si dà atto che l’OIV pro tempore vi ha provveduto in data 24.3.2017. Dalla stessa relazione non si evincono proposte di miglioramento e/o di azioni correttive.

Tuttavia, in merito alla effettiva utilità della misurazione della performance e nell’ottica di un progressivo miglioramento della gestione *de qua*, si rimanda al precedente paragrafo “E” nonché a quello seguente riguardante “Proposte di Miglioramento”

## **PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO**

Dall’analisi degli ambiti riportati nella presente Relazione sull’intero impianto del sistema dei controlli e, più in generale, sulle modalità di funzionamento del ciclo della performance, si evince la necessità di apportare degli adeguamenti del vigente Sistema alla normativa che disciplina la relativa materia e alle direttive diramate dal Dipartimento Funzione Pubblica.

A tal fine l’OIV riporta di seguito le proposte di miglioramento.

- ✚ Al fine di avviare il ciclo della performance in tempi congrui ed allineati con la normativa vigente l’Organismo suggerisce all’Amministrazione il recepimento in apposita norma del(lo) "SMIVAP" di una sorta di gestione provvisoria (sulla falsariga della gestione provvisoria del bilancio), procedendo all’adozione di un "P.d.O. - provvisorio"

predisposto in forma unitaria o, in alternativa, per ogni singola struttura organizzativa. Tale "P.d.O. provvisorio" costituirebbe anticipazione degli obiettivi di mantenimento relativi al nuovo esercizio finanziario e, altresì, anticipazione della definizione, per la parte inerente al nuovo esercizio finanziario, degli obiettivi operativi di attuazione di quelli strategici (specifici) pluriennali già inseriti in precedenti PEG. **Tanto sarebbe suffragato anche dall'art.5, co.1-ter del d.lgs.150/2009** quale rimedio al differimento dei termini di adozione del bilancio di previsione e funzionale all'esigenza di garantire la continuità amministrativa.

- ✚ Al fine di rendere effettivo il collegamento tra le risultanze della performance organizzativa e la valutazione della performance individuale è necessario che apposita norma SMIVAP prescriva l'applicazione in termini percentuali di quelle risultanze (di performance organizzativa) nella misurazione del grado di partecipazione al conseguimento delle stesse da parte del soggetto valutato, onde definire la valutazione del corrispondente performance individuale.
- ✚ Adeguamento del vigente "SMIVAP" soprattutto in tema di performance organizzativa e individuale secondo quanto già precisato innanzi al paragrafo relativo al "Funzionamento complessivo del Sistema".
- ✚ Il rimando ipertestuale con apposito link dal Piano degli Obiettivi al Piano anticorruzione innanzi indicato nell' Ambito "E" come soluzione minimale, costituirebbe un'alternativa alla integrale trasposizione dei ogni adempimento "anticorrittivo" nelle singole schede riflettenti i rispettivi obiettivi purché completi, come di norma, di:
  - Base-line;
  - Indicatore e formula di misurazione;
  - Valore atteso (target);

- “Peso” dello stesso obiettivo.

Soltanto procedendo con le suddette coordinate si può prefigurare un obiettivo che sia effettivamente misurabile atteso che l'anzidetto asserito collegamento fra i due piani triennali si risolverebbe, invece, in una generica affermazione propositiva non avendo specificato adeguati misuratori (modalità metriche, formule di misurazione, algoritmi, etc.) e non avendo effettuato previamente un'indagine – analisi (su dati precedentemente rilevati o, in mancanza, presumibili, come “BASE – LINE” di riferimento comparativo) degli specifici rischi corruttivi da contrastare e ridurre con le misure anticorruzione costituite da: *whistleblowing, sportello-anticorruzione e codice di comportamenti, puntuale attuazione dei controlli interni di regolarità e correttezza amministrativa.*

A tale conclusione di giudizio si perviene non solo per una corretta applicazione di regole tecnico–giuridiche in materia di performance, ma anche per ragioni di coerenza “interna” al complessivo sistema dei controlli sull'attività dell'Ente, utilizzando, a tale specifico fine, il supporto informatico di cui dispone l'Ente (o prevedendone uno ad hoc), e con l'ausilio del Servizio di controllo interno di gestione i cui componenti (esterni) sono stati nominati, come innanzi specificato, nel dicembre 2019.

In tema di modifiche di atti aventi sostanzialmente natura regolamentare, si ritiene dover evidenziare che l'autonomo esercizio della potestà normativa non può fare a meno di seguire l'attuale evoluzione legislativa in fatto di “regolamentazione sostenibile” attuando gli istituti giuridici (“AIR” e “VIR”) ex lege 28.11. 2005, n. 246 e collegato DPCM 15.9.2017, n. 169 “Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione”.

Infatti, nell'attività di produzione normativa sarebbe opportuno non prescindere da un'analisi (AIR) *ex ante* utile ad accertare quello che potrebbe essere l'impatto che la novella normativa avrebbe sui destinatari della stessa in relazione al proprio contesto.

D'altro canto, sarebbe altrettanto utile non prescindere da una fase di verifica (VIR) *ex post* dell'esito di segno positivo o negativo sortito dall'impatto registrato sui medesimi destinatari della normativa in esame.

In parole povere la normativa "SMIVAP" è proprio una di quelle che richiede il coinvolgimento dei soggetti interessati sia prima che dopo la sua emanazione.

In mancanza di siffatto coinvolgimento si corre il rischio di dotarsi di uno strumento normativo poco funzionale dal momento che lo stesso è nato con scarsa vitalità, comprovata dalla sua concreta disapplicazione per non parlare di sua costante e generale inosservanza.

Sarebbe questo il sintomo d'inadeguatezza di quella norma perché rimasta in gran parte "lettera morta", tenuto conto che, nella nostra fattispecie, determinate fasi del "ciclo della performance" e, collateralmente, di determinate fasi comprese nel Regolamento comunale in materia di controlli interni, stentano ad essere operative tanto da aversi la sensazione che le stesse siano disciplinate da una normativa iperastratta e *tamquam non esset*, vale a dire, non del tutto utile in un contesto che, soggettivamente, indurrebbe a pensare di non sentirla propria e, oggettivamente, di non ritenerla sostenibile sul piano del proprio assetto organizzativo.

**Questo OIV ritiene che, se vi sono condizioni soggettive/oggettive e di contesto che ragionevolmente rendono difficile l'applicazione del vigente SVIMAP, sarebbe opportuno seguire il criterio della sostenibilità**

**di una nuova normativa ricorrendo alla preventiva condivisibilità della stessa da parte di coloro che sono chiamati a darne applicazione.**

Nel dare atto che le schede con le quali vengono assegnati gli obiettivi prevedono prevalentemente un *timing* di raggiungimento, si propone, per garantire un più significativo e agevole monitoraggio intermedio, di modificare le schede sinottiche sulla performance sia organizzativa che individuale.

Infatti, si ritiene che esse debbano essere più chiare, di più facile lettura e comprensibilità, soprattutto se, per la loro impostazione e configurazione, siano facilmente riconducibili a obiettivi di cui si comprende l'appartenenza a:

- un'area strategica
- a un programma di quell'area strategica
- a un obiettivo (strategico) di quell'area strategica
- a un obiettivo operativo e di attuazione di quell'obiettivo strategico

**La stessa scheda deve evidenziare:**

A) sotto il profilo strategico:

- l'*outcome* (Impatto) atteso e quello a consuntivo (efficacia (soggettiva)/qualità percepita).

B) sotto il profilo gestionale

- il miglioramento atteso (ad obiettivo conseguito almeno in misura percentuale rilevante e comunque superiore *de minimis* al valore espressamente atteso: efficacia oggettiva) e quello (*output*) conseguito (efficienza economica e/o tecnica)
- la *base-line* (termine di paragone e/o di partenza con cui confrontare il risultato ottenuto)

- il tipo d'indicatore con corrispondente (misuratore) formula metrica o algoritmo o modalità di misurazione
- il *target* (risultato atteso)
- il peso “specifico” dell’obiettivo (percentuale d’incidenza sul risultato complessivo individuale e/organizzativo)
- la P.O. incaricata di funzione dirigenziale e il Soggetto politico - amministrativo di riferimento (Sindaco o Assessore delegato al ramo) considerata la natura negoziale della fattispecie di cui trattasi (assegnazione obiettivi, da parte del rappresentante politico – amministrativo dell’Ente, al funzionario incaricato con P.O. che accetta).

Infine si rimanda a quanto specificato, sempre in funzione dell’azione di adeguamento del vigente “SMIVAP”, nei propri verbali n° 4 del 12.12.2019 e n° 5 del 16.12.2019 e, in particolare, lì dove si argomenta sulla necessità di introdurre nel predetto “Sistema” la **procedura di conciliazione** nel caso nascano contestazioni, da parte del soggetto valutato, in merito alla valutazione effettuata dal suo superiore gerarchico.

A tale proposito, si ribadiscono le ragioni che non giustificerebbero che la procedura di conciliazione si svolga dinnanzi a Organo che non sia in posizione di terzietà in quanto coinvolto, *ratione muneris*, nello stesso procedimento di valutazione.

Per quanto innanzi esposto si rinvia al prospetto grafico di sintesi riportato alla pagina successiva.

**PROPOSTE ADEGUAMENTI SISTEMA MISURAZIONE VALUTAZIONE E PERFORMANCE  
COMUNE DI GINOSA**



Figura 5 - OIV Comune di Ginosa

Le conclusioni formulate nella presente relazione sono indirizzate, per il seguito di rispettiva competenza, al Sindaco, al Segretario generale e al vice – Segretario del Comune di GINOSA.

Ginosa, 30 novembre 2020

**L'Organismo Indipendente di Valutazione**

dott. Domenico Giorgio *(firmato digitalmente)*

dott.ssa Fariba Roccaforte *(firmato digitalmente)*

dott.ssa Lucia Spilotro *(firmato digitalmente)*