

Comune di Cecina

Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)

Documento di validazione della Relazione della Performance 2020

A. L'OIV del Comune di Cecina, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lett. c), del D. Lgs. n. 150/2009 e successive delibere CIVIT/ANAC n. 4/2012, n. 5/2012, n. 6/2012 e tenuto conto anche delle "Linee Guida per la relazione annuale sulla performance" predisposte dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel Novembre del 2018, del Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi e del Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP) adottati dall'Ente, ha preso in esame la Relazione sulla Performance 2020 approvata dalla Giunta Comunale mediante deliberazione n.172 del 09.11.21 e trasmessa allo stesso OIV in pari data per la validazione.

B. L'OIV ha svolto il proprio lavoro di validazione sulla base dei criteri di seguito illustrati.

C. La documentazione del processo di validazione e le motivate conclusioni raggiunte su ciascuno dei punti esaminati nel processo sono contenute nella sezione che segue e nelle carte di lavoro custodite dall'OIV.

D. Tutto ciò premesso **l'OIV valida, con osservazioni, la Relazione della Performance 2020.**

Una sintesi delle motivazioni, del processo alla base della decisione e delle osservazioni è riportata nell'allegato che è parte integrante del presente documento.

Lucca, 14.11.2021

L'OIV monocratico

dott.ssa Manuela Sodini

Finalità e principi generali

La Relazione annuale sulla performance è il documento attraverso il quale l'amministrazione rendiconta i risultati raggiunti in relazione agli obiettivi programmati e inseriti nel Piano della performance del triennio precedente, evidenziando le risorse utilizzate e gli eventuali scostamenti registrati a consuntivo rispetto a quanto programmato.

La Relazione annuale sulla performance persegue le seguenti finalità:

- la Relazione è uno strumento di miglioramento gestionale grazie al quale l'amministrazione può riprogrammare obiettivi e risorse tenendo conto dei risultati ottenuti nell'anno precedente e migliorando progressivamente il funzionamento del ciclo della performance. In questo senso, l'anticipazione dei termini per la predisposizione del documento è particolarmente utile a favorire una maggiore efficacia dell'attività di programmazione;
- la Relazione è uno strumento di accountability attraverso il quale l'amministrazione può rendicontare a tutti gli stakeholder, interni ed esterni, i risultati ottenuti nel periodo considerato e gli eventuali scostamenti – e le relative cause – rispetto agli obiettivi programmati. In questa prospettiva, nella predisposizione della Relazione devono essere privilegiate la sinteticità, la chiarezza espositiva, la comprensibilità, anche facendo ampio ricorso a rappresentazioni grafiche e tabellari dei risultati per favorire una maggiore leggibilità delle informazioni.

Il processo di validazione e la stesura del documento deve essere ispirato ai principi di:

- trasparenza;
- attendibilità;
- ragionevolezza;
- evidenza e tracciabilità;
- verificabilità (dei contenuti e dell'approccio utilizzato).

L'operato dell'OIV deve ispirarsi ai principi di indipendenza e imparzialità.

Per quanto concerne la tempistica di adozione della Relazione, a seguito della modifica all'art. 10 del d.lgs. n. 150/2009 operata dal d.lgs. 74/2017 entro il 30 giugno di ogni anno le amministrazioni pubblicano, sul proprio sito istituzionale, la Relazione annuale sulla performance approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'OIV.

In merito si rileva il mancato rispetto dei termini previsti dalla normativa di riferimento, dando atto che lo stato di emergenza sanitario ed economico globale da Covid-19 ha contribuito al ritardo nella chiusura del ciclo della performance, si invita per il prossimo ciclo della performance a rispettare le scadenze¹.

Oggetto della validazione

L'oggetto della validazione è la Relazione e si articola in più ambiti.

Il primo ambito riguarda la conformità (*compliance*) della Relazione alle disposizioni contenute nel decreto e alle indicazioni contenute dalla delibera Civit n. 5/2012 (Linee guida relative alla redazione e adozione della Relazione²) e nelle “Linee Guida per la relazione annuale sulla performance” predisposte dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel Novembre del 2018.

Il secondo ambito di validazione riguarda l'attendibilità dei dati e delle informazioni contenuti nella Relazione.

Il terzo ambito oggetto di validazione è, infine, relativo alla comprensibilità della Relazione, anche per i cittadini e le imprese, per favorire il controllo sociale diffuso sulle attività e i risultati delle amministrazioni (art. 10, comma 1, del decreto).

La validazione si compone di due momenti salienti:

- il primo riguarda il processo attraverso il quale l'OIV verifica la struttura ed i contenuti della Relazione;

¹ Ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. 150/2009, le prescrizioni di cui all'art. 10 non sono di diretta ed immediata applicazione per gli enti locali, sebbene l'art. 8, comma 1, lettera d), del D.lgs. n. 74/2017, abbia introdotto il comma 1-bis il quale recita “1-bis. Per gli enti locali, ferme restando le previsioni di cui all'articolo 169, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la Relazione sulla performance di cui al comma 1, lettera b), può essere unificata al rendiconto della gestione di cui all'articolo 227 del citato decreto legislativo.”

² Linee guida ai sensi dell'art. 13, comma 6, lettera b), del D. Lgs. n. 150/2009, relative alla struttura e alla modalità di redazione della Relazione sulla *performance* di cui all'art. 10, comma 1, lettera b), dello stesso decreto. “Il presente documento fornisce linee guida relative alla redazione e adozione della Relazione sulla *performance* (“Relazione”) di cui all'art. 10, comma 1, lettera b), del D. Lgs. n. 150/2009 (“decreto”). Le seguenti linee guida sono rivolte alle amministrazioni indicate nell'art. 2 del D. Lgs. n. 150/2009, nei limiti di cui all'art. 16 del D. Lgs. n. 150/2009 e salvi i protocolli già stipulati da CiVIT con ANCI, UPI agli enti territoriali, nonché alle Camere di commercio sulla base del protocollo stipulato tra CiVIT e Unioncamere. La disciplina del ciclo della *performance*, inoltre, contenuta nelle disposizioni richiamate dal comma 2, dell'art. 74, sopra citato, costituisce diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione ed enuncia principi generali ai quali si devono adeguare regioni ed enti locali, anche per quanto riguarda gli enti del servizio sanitario nazionale. Le indicazioni contenute nelle presenti linee guida possono costituire, infine, un parametro di riferimento per i soggetti pubblici, anche per quelli non contemplati dal D. Lgs. n. 150/2009 e per tutti i soggetti che svolgono funzioni amministrative. La Relazione deve essere predisposta entro il 30 giugno”

- il secondo momento consiste nella formulazione del giudizio di sintesi, espresso in termini di “validato o non validato”, basato sulle evidenze e conclusioni raggiunte nelle carte di lavoro, che viene elaborato e, quindi, formalizzato nel documento di validazione.

Come noto la fase di misurazione serve specificamente a quantificare i risultati raggiunti dall'amministrazione nel suo complesso e sulla base dei contributi individuali (performance individuali).

Nella fase di valutazione si formula, invece, un “giudizio” complessivo sulla performance in base al livello misurato di raggiungimento degli obiettivi rispetto ai target prefissati, considerando i fattori (interni ed esterni) che possono aver influito positivamente o negativamente sul grado di raggiungimento degli obiettivi medesimi.

Il processo di validazione, soggetti coinvolti e la metodologia di verifica adottato

Per procedere alla verifica, propedeutica alla validazione, è necessario che l'OIV sviluppi un *modus procedendi* che garantisca l'efficacia del processo di validazione stesso. *Modus procedendi* che si compone sia del processo, con l'individuazione delle fasi e dei relativi soggetti coinvolti, sia dell'approccio metodologico che viene utilizzato per la verifica propedeutica alla validazione. Approccio che deve tenere conto delle dimensioni e delle caratteristiche strutturali dell'amministrazione.

La validazione è frutto di un processo che vede coinvolti più soggetti.

La validazione della Relazione deve essere intesa come “validazione” del processo di misurazione e valutazione svolto dall'amministrazione attraverso il quale sono stati rendicontati i risultati organizzativi ed individuali riportati nella Relazione. Questo in coerenza con il ruolo dell'OIV di organismo che assicura lungo tutto il ciclo della performance la correttezza e coerenza dal punto di vista metodologico dell'operato dell'amministrazione.

La validazione, quindi, non può essere considerata una “certificazione” puntuale della veridicità dei dati concernenti i singoli risultati ottenuti dall'amministrazione medesima.

Il processo che termina con la pubblicazione entro il 30 giugno della Relazione validata, vede coinvolti:

- l'ente, che cura la predisposizione del documento avvalendosi delle risultanze dei sistemi di misurazione e degli esiti delle valutazioni effettuate dai soggetti competenti;

- la Giunta, che approva la Relazione, verificando il conseguimento degli obiettivi specifici nonché la corretta rappresentazione di eventuali criticità emerse nel corso dell'anno di riferimento e per le quali l'OIV ha ritenuto opportuno procedere alle segnalazioni;

- l'OIV, che valuta la *performance* organizzativa complessiva e valida la Relazione, garantendo in tal modo la correttezza, dal punto di vista metodologico, del processo di misurazione e valutazione svolto dall'amministrazione, nonché la ragionevolezza della relativa tempistica.

Il procedimento di validazione è stato condotto tenuto conto delle indicazioni contenute nelle delibere Civit n. 4/2012, n. 5/2012, n. 6/2012 e considerando anche le Linee guida per la relazione annuale sulla performance predisposte dalla Funzione Pubblica n. 3/2018.

La Relazione viene pubblicata, unitamente al documento di validazione, sul sito istituzionale dell'amministrazione per assicurarne la visibilità. L'OIV verifica l'adempimento.

Osservazioni

L'OIV rileva talune criticità che non reputa tali da inficiare il processo di validazione, ma che devono essere segnalate al fine di permettere all'ente di porre in essere le opportune azioni correttive in occasione del prossimo ciclo della performance, con particolare riferimento ai criteri di validazione evidenziati nelle linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica, nel paragrafo 4:

a. Coerenza fra contenuti della Relazione e contenuti del Piano della performance relativo all'anno di riferimento: sul punto si invita a prevedere un sistema di pesi da associare agli obiettivi, attribuendo un peso diverso agli obiettivi strategici e quelli operativi; tale attribuzione (dei pesi) dovrà essere prevista nell'atto di programmazione in fase di assegnazione degli obiettivi (PEG/PdO) e riportata nella Relazione sulla performance;

b. Coerenza fra la valutazione della performance organizzativa complessiva effettuata dall'OIV e le valutazioni degli obiettivi di performance organizzativa riportate dall'amministrazione nella Relazione: l'OIV raccomanda di revisionare il sistema di misurazione e valutazione della performance per meglio declinare la performance organizzativa, tenendo conto della c.d. valutazione partecipativa, in proposito si vedano le Linee guida risalenti al 2019³, oltre ad adottare gli obiettivi e

³ 28.11.2019 Il Dipartimento della funzione pubblica ha adottato le *Linee guida sulla valutazione partecipativa* (Linee guida n. 4/2019) per fornire alle amministrazioni pubbliche gli indirizzi metodologici per favorire la partecipazione di cittadini ed utenti alla valutazione della performance organizzativa in attuazione di quanto previsto dagli articoli 7 e 19 bis del d.lgs. 150/2009, modificato dal d.lgs 74/2017.

gli indicatori previsti nella Circolare del 30.12.2019⁴, da recepire nel prossimo ciclo della performance;

c. Presenza nella Relazione dei risultati relativi a tutti gli obiettivi (sia di performance organizzativa che individuale) inseriti nel Piano: il dato della performance di Ente e quello della performance individuale emergono dalla Relazione. Si rileva che il grado di raggiungimento degli obiettivi sia di performance organizzativa che individuale risulta sempre pienamente raggiunto (100%), il raggiungimento pieno degli obiettivi potrebbe essere riconducibile a molteplici fattori anche congiuntamente fra loro, quali: assegnazione di obiettivi scarsamente sfidanti, obiettivi assegnati eccessivamente in ritardo e, quindi, facilmente conseguibili, un controllo di gestione non sufficientemente strutturato⁵ che permetta di verificare l'effettivo stato di attuazione, indicatori scarsamente in grado di definire il grado di raggiungimento degli obiettivi, l'assenza totale e/o parziale di target prefissati. Si suggerisce inoltre di prevedere, ove possibile, dati di fonte esterna che consentano di apprezzare maggiormente il grado di raggiungimento degli obiettivi al fine di contenere l'autoreferenzialità. Si raccomanda inoltre di prevedere l'inserimento della c.d. "base line" specialmente per gli obiettivi ripetitivi o comunque che non presentano elementi di particolare novità;

d. Verifica che nella misurazione e valutazione delle performance si sia tenuto conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza: l'OIV invita l'Ente sempre più verso una maggiore integrazione tra ciclo della performance e anticorruzione e trasparenza anche mediante un approccio di "risk management", raccomandando l'inserimento degli indicatori previsti in materia di trasparenza nella richiamata Circolare del 30.12.2019;

e. Verifica del corretto utilizzo del metodo di calcolo previsto per gli indicatori, l'OIV, come già evidenziato nel punto c), raccomanda all'Ente di adottare indicatori in grado di cogliere l'andamento

⁴ Circolare n. 2/2019 "sugli indicatori comuni relativi alle funzioni di supporto svolte dalle PA"

⁵ Articolo 197 del TUEL "1. Il controllo di gestione, di cui all'articolo 147, comma 1 lettera b), ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale delle province, dei comuni delle comunità montane, delle unioni dei comuni e delle città metropolitane ed è svolto con una cadenza periodica definita dal regolamento di contabilità dell'ente.

2. Il controllo di gestione si articola almeno in tre fasi:

a) predisposizione del piano esecutivo di gestione;

b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti;

c) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

3. Il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.

4. La verifica dell'efficacia, dell'efficienza, e della economicità dell'azione amministrativa è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali di cui all'articolo 228, comma 7.

di raggiungimento degli obiettivi anche per fasi (fasi temporali), riducendo, ove possibile, l'utilizzo in via esclusiva dell'indicatore di tipo sì/no, privilegiando indicatori di qualità, soprattutto con riferimento alle azioni di maggior rilievo ed implementando l'utilizzo degli ulteriori indicatori che misurano l'efficienza (indicatori di processo), l'efficacia (indicatori di output/risultato) e l'impatto. Si raccomanda di individuare un momento dell'anno, preferibilmente entro il 30/06, per formalizzare il monitoraggio dell'andamento degli obiettivi e del loro grado di raggiungimento in modo da adottare azioni correttive sui target e sulla variazione degli obiettivi, è evidente che il monitoraggio se tempestivo permette di adottare altrettanto tempestive azioni correttive, presupposto fondamentale è l'assegnazione degli obiettivi all'avvio del ciclo del performance rispettando dunque il principio della programmazione. In proposito si richiama anche la Deliberazione N. 2/SEZAUT/2021/INPR dove si evidenzia che il differimento dei termini nell'approvazione del bilancio di previsione, e conseguente adozione del PEG/PdO, non risulta coerente con le linee poste dalla riforma dei sistemi contabili che tratteggiano un organico ciclo di bilancio, che connette la fase della programmazione a quella della gestione e della rendicontazione;

f. Affidabilità dei dati utilizzati per la compilazione della relazione (con preferenza per fonti esterne certificate o fonti interne non autodichiarate, prime tra tutte il controllo di gestione), l'Ente potrebbe cogliere l'opportunità di reperire dati per migliorare la qualità delle valutazioni rendendole meno autoreferenziali, sul punto si rinvia anche il precedente punto c);

g. Effettiva evidenziazione, per tutti gli obiettivi e rispettivi indicatori, degli eventuali scostamenti riscontrati fra risultati programmati e risultati effettivamente conseguiti, con indicazione della relativa motivazione: questo punto si collega a quanto precedentemente evidenziato nel punto c), per gli obiettivi sia di performance organizzativa che individuale si registra sempre il pieno raggiungimento (100%), questo non permette di apprezzare eventuali scostamenti fra risultati programmati e risultati effettivamente conseguiti, su tale aspetto si raccomanda all'Ente di adottare le opportune azioni correttive soprattutto con riferimento all'implementazione del controllo di gestione, strumento necessario per la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi;

h. Adeguatezza del processo di misurazione e valutazione dei risultati descritto nella Relazione anche con riferimento agli obiettivi non inseriti nel Piano: nessuna osservazione in proposito;

i. Conformità della Relazione alle disposizioni normative vigenti e alle linee guida del DFP: nessuna osservazione, si invita a valutare l'adozione di forme di rappresentazione della Relazione sempre più

schematiche e di immediata comprensione anche mediante rappresentazioni grafiche, eventualmente con rappresentazioni a mezzo slide;

j. Sinteticità della Relazione (lunghezza complessiva, utilizzo di schemi e tabelle, ecc.) e chiarezza e comprensibilità della Relazione (linguaggio, utilizzo di rappresentazioni grafiche, presenza indice, pochi rinvii ad altri documenti o a riferimenti normativi, ecc.): l'OIV evidenzia che la Relazione presenta un format di agevole lettura, si suggerisce un largo ricorso a rappresentazioni grafiche e tabellari dei risultati, in modo da favorire una più immediata fruibilità delle informazioni.

Infine, con riferimento all'art. 9 del D.Lgs. 150/2009 in base al quale “La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unita' organizzativa in posizione di autonomia e responsabilita', secondo le modalita' indicate nel sistema di cui all'articolo 7, e' collegata: ...

d) alla capacita' di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi”.

L'OIV invita i dirigenti ad adottare la necessaria differenziazione in fase di misurazione e valutazione secondo quanto previsto dalle disposizioni normative.

L'OIV avrà cura di verificare che l'amministrazione abbia adeguatamente avviato il percorso teso a recepire le suddette osservazioni, dandone conto nella Relazione sul funzionamento complessivo del Sistema.

Lucca, 14.11.2021

L'OIV monocratico