

Comune di Cecina
Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)
Documento di validazione della Relazione della Performance 2021

- 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 2021 approvata dalla Giunta Comunale mediante deliberazione del 28.11.2022 e trasmessa allo stesso OIV in pari data per la validazione, si dà atto che la Relazione è stata trasmessa anticipatamente nei giorni precedenti in formato bozza.
- 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 2021.**

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, 28.11.2022

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 sia con riferimento all'assegnazione degli obiettivi nel corso del 2021 sia con riferimento alla redazione e approvazione della Relazione sulla performance, dando atto che lo stato di emergenza sanitario ed economico globale da Covid-19 ha contribuito al ritardo nella chiusura del ciclo della performance.

Tuttavia, la scrivente OIV raccomanda di rispettare la tempistica del ciclo della performance, pianificando tempestivamente gli adempimenti e le scadenze connessi, nel rispetto del principio di

programmazione che deve ispirare l'intera gestione amministrativa¹, quindi si raccomanda di adottare tempestivamente con l'avvio del prossimo ciclo (2023-25) gli obiettivi entro il 31 gennaio, non solo per rispettare il principio di programmazione e le scadenze previste dalle disposizioni normative, ma per consentire l'effettivo monitoraggio degli obiettivi in corso d'anno, oltre a poter valutare con maggiore consapevolezza le variazioni eventualmente da apportare.

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 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;
- 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.

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"

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 taluni aspetti che sebbene, anche considerati nel loro insieme, non siano in grado di inficiare il processo di validazione, devono essere segnalati al fine di permettere all'ente di porre in essere/avviare 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. Si precisa che gli aspetti da sottoporre ad azioni di miglioramento/correttive sono già stati oggetto di segnalazione sia nelle precedenti Relazioni dell'OIV, a cui si rinvia, che nei verbali e nelle riunioni effettuate, auspicando in una graduale risoluzione.

a. Coerenza fra contenuti della Relazione e contenuti del Piano della performance relativo all'anno di riferimento: sul punto non si rilevano aspetti da segnalare, ferma restando la necessità di individuare pochi obiettivi e chiari in termini di misurazione (indicatore), sia con riferimento alla performance organizzativa che individuale, questa necessità circa il contenimento degli obiettivi è stata messa in risalto anche nel primo questionario sul PIAO che ha visto recentemente impegnati gli enti nella compilazione.

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 in particolare 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 gli indicatori previsti nella Circolare del 30.12.2019⁴, da recepire nel prossimo ciclo della performance. In ordine alla performance organizzativa si richiama l'attenzione sul Valore Pubblico, prima sezione del PIAO, che deve ispirare l'intero agire dell'amministrazione, a tal fine assumono particolare rilevanza le indagini di customer, la qualità dei servizi erogati alla collettività in termini di efficienza, efficacia ed economicità, fermi restando i vincoli di sostenibilità e la necessità

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.

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

di bilanciare l'azione amministrativa proteggendo il valore pubblico dai molteplici rischi in cui si incorre nel compimento della mission istituzionale secondo un modello di "Risk Management";

c. Presenza nella Relazione dei risultati relativi a tutti gli obiettivi (sia di performance organizzativa che individuale) inseriti nel Piano: in particolare per quanto attiene la rendicontazione della performance individuale, questa risulta molto dettagliata, in proposito si richiama la necessità di ridurre il numero degli obiettivi in favore di una maggiore qualità nella selezione negli indicatori di misurazione degli obiettivi e in favore di una maggiore attenzione verso gli obiettivi di performance organizzativa, tenendo conto della performance partecipativa e, quindi, della misurazione della qualità dei servizi rivolta alla collettività in termini di efficienza, efficacia ed economicità, riducendo in tal modo l'autoreferenzialità, a vantaggio di una maggiore oggettività delle fonti di rilevazione. Questo richiede un rafforzamento del controllo di gestione⁵ che permetta di verificare l'effettivo stato di attuazione degli obiettivi mediante indicatori capaci di misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi e il loro scostamento rispetto ai target prefissati.

Per gli obiettivi ripetitivi oppure maggiormente operativi/ordinari si raccomanda di adottare la c.d. "base line" in modo da rendere gli obiettivi effettivamente sfidanti.

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 obiettivi e relativi indicatori previsti in materia di trasparenza nella richiamata Circolare del 30.12.2019. Sul punto si richiamano le attività svolte dalla scrivente OIV al fine di rilasciare l'attestazione sulla trasparenza, attività impegnativa sia per l'OIV che per la struttura dell'ente e che dovrebbe ricevere un riconoscimento formale mediante l'inserimento dell'attestazione all'interno degli obiettivi, in particolare di performance organizzativa. L'OIV richiama l'attenzione sulle disposizioni di cui all'art. 10 del D.Lgs 231/2007 in materia antiriciclaggio, disposizioni interamente dedicate alla Pubblica Amministrazione, che prevedono la

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.

mappatura dei procedimenti a rischio riciclaggio, l'adozione di misure di mitigazione del rischio, la formazione in materia antiriciclaggio, tutto questo anche nell'ottica della gestione dei progetti PNRR, richiamando infine il regime sanzionatorio previsto dal comma 6 dell'art. 10 del D.Lgs. 231/2007⁶; e. Verifica del corretto utilizzo del metodo di calcolo previsto per gli indicatori, l'OIV, come già evidenziato, raccomanda all'Ente di adottare indicatori in grado di misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi anche per fasi (fasi temporali), riducendo l'autoreferenzialità. Si raccomanda di individuare un momento dell'anno, preferibilmente entro il 30/06, per formalizzare il monitoraggio sull'andamento degli obiettivi in modo da intervenire tempestivamente. E' evidente che presupposto fondamentale del monitoraggio è l'assegnazione tempestiva degli obiettivi nel rispetto delle scadenze previste dalle disposizioni normative e dal principio della programmazione, in tal senso si auspica l'adozione del Bilancio di previsione 2023-2025 nel rispetto dei termini di legge (31 dicembre) e successiva adozione del PIAO entro il 30 gennaio (30gg dopo l'approvazione del Bilancio di previsione, si ricorda che il Piano della performance è compreso nel PIAO). In proposito si richiamano anche le delibere della giurisprudenza contabile⁷ che richiedono l'adozione e l'assegnazione degli obiettivi di performance nel rispetto del principio di programmazione.

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), si rinvia alle osservazioni già formulate richiamando la necessità di rafforzare il controllo di gestione, riducendo il numero degli obiettivi in favore di un'attività che privilegi la qualità nella selezione degli indicatori di misurazione degli obiettivi;

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

⁶ Art. 10 comma 6 DLgs 231/2007. "L'inosservanza delle norme di cui alla presente disposizione assume rilievo ai fini dell'articolo 21, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165."

⁷ Deliberazione n. 69/2022/PRSE/Mussolente (VI) CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO "La Sezione non può esimersi dal sottolineare che il Piano della performance si inquadra nell'ambito delle attività tipiche della programmazione finanziaria dell'ente territoriale e locale. In ipotesi di mancato rispetto dei termini di approvazione del piano della performance, rilevano le disposizioni di cui all'art. 10, co. 5, D. Lgs. 150/2009 per effetto delle quali "(...) In caso di mancata adozione del Piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Nei casi in cui la mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance dipenda da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo di cui all'articolo 12, comma 1, lettera c), l'erogazione dei trattamenti e delle premialità di cui al Titolo III è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano, ai sensi del periodo precedente. In caso di ritardo nell'adozione del Piano o della Relazione sulla performance, l'amministrazione comunica tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al Dipartimento della funzione pubblica".

L'adozione del suddetto piano è, dunque, condizione necessaria per l'esercizio della facoltà assunzionale negli esercizi finanziari a venire; inoltre, "l'assegnazione, in via preventiva di precisi obiettivi da raggiungere e la valutazione successiva del grado di raggiungimento degli stessi rappresentano una condizione indispensabile per l'erogazione della retribuzione di risultato" (Sez. controllo Veneto, deliberazioni n. 161/2020/PRSP e n. 161/PAR/2013; Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 123/PAR/2013 e 15/PAR/2016; Sez. Controllo Sardegna deliberazione n. 1/PAR/2018)."

motivazione: in base alla Relazione non risultano scostamenti significativi fra gli obiettivi programmati e gli obiettivi così come rendicontati, è necessario comunque che l'amministrazione intervenga con un'attività di razionalizzazione che riduca il numero degli obiettivi e ne migliori la misurazione andando ad incidere sugli indicatori, tale razionalizzazione permetterebbe di apprezzare meglio eventuali scostamenti già nel corso dell'anno permettendo di intervenire ove necessario/opportuno;

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, non risultano in base alla documentazione ricevuti obiettivi non valorizzati nella Relazione;

i. Conformità della Relazione alle disposizioni normative vigenti e alle linee guida del DFP: nessuna osservazione;

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.

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 unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, secondo le modalità indicate nel sistema di cui all'articolo 7, e' collegata: ...

d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi".

L'OIV dà atto di aver ricevuto la relativa documentazione, invitando a mantenere l'attenzione su tale parametro.

Si invita inoltre a prevedere l'inserimento di obiettivi di promozione delle pari opportunità in modo da permettere all'OIV di verificare i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità (art. 14 Dlgs. 150/2009).

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, 28.11.2022

L'OIV monocratico