

Comune di Afragola

Provincia di Napoli

NUCLEO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE (N.I.V.)

Relazione annuale sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a), del decreto legislativo n. 150/2009 integrato con D.lgs.74/2017.

Premessa

La relazione annuale sul monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e dell'integrità dei controlli interni, è un adempimento previsto come obbligatorio per l'Oiv dal D.Lgs 150/2009, art. 14, comma 4, lett. a).

Il Comune di Afragola, ha scelto di dotarsi del nucleo indipendente di valutazione (NIV), per il quale non sussiste normativamente tale obbligatorietà.

Il regolamento degli uffici e dei servizi deliberato dall'ente attribuisce al nucleo l'assolvimento delle previsioni del D.lgs. 150/2009 da cui l'adempimento.

Come per gli anni precedenti, la presente relazione è stata elaborata dal nucleo Indipendente di Valutazione, coerentemente con quanto disposto dall'art. 14, comma 4, lettera a) e lettera g) del D. Lgs. n. 150/2009 (d'ora in avanti "decreto"), con le linee guida di cui alla delibera CiVIT n.4/2012 e n. 23/2013 e con le disposizioni del D. Lgs. N.74/2017.

Come già sottolineato nelle relazioni precedenti, il documento, nel rispetto dello schema indicato dalle delibere stesse, traccia una descrizione sintetica e il più possibile completa del funzionamento complessivo del Sistema di Misurazione e di Valutazione adottato dall'amministrazione comunale di Afragola evidenziandone, anche attraverso l'esame dei risultati, i suoi punti di forza, le aree di debolezza e le possibili azioni di miglioramento, al fine di assicurarne la comprensibilità dei contenuti e di favorire quel controllo sociale diffuso sul rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità che sono alla base anche della trasparenza in ogni Pubblica Amministrazione. L'obiettivo del presente documento, nell'ottica del miglioramento continuo e dell'impegno per l'assicurazione della qualità dei servizi erogati, è quello di continuare a promuovere il cambiamento anche attraverso forme di partecipazione, comunicazione e controllo sociale.

Anche l'anno 2022 presenta il mancato rispetto dei termini di approvazione dei documenti inficiando il corretto funzionamento delle fasi del ciclo della performance ricadenti nell'anno. Come per l'anno 2021, nel 2022 ad una chiara definizione degli obiettivi si accompagna una carenza di obiettivi di risultato ed indicatori di outcome. L'Ente ha ancora la necessità di estendere il perimetro del monitoraggio e della valutazione agli impatti prodotti dall'azione amministrativa nell'ambiente esterno in termini di risposta ai bisogni. Come già fatto notare precedentemente, l'estensione agli impatti non è facile, sia perché gli impatti si verificano

dopo un certo lasso di tempo dalla realizzazione degli interventi mirati a produrli, sia perché è difficile per un singolo comune rilevare tutti i dati necessari a valutare la consistenza dell'impatto desiderato e la responsabilità effettiva dell'ottenimento, essendo le variabili in gioco molteplici. Come è stato rilevato negli anni passati (nonostante le sollecitazioni a rivedere il legame tra obiettivi, indicatori e target) alcuni obiettivi sono definiti come il completamento di un'azione e, quindi, gli indicatori utilizzati si limitano a misurare se il completamento è avvenuto o meno, e non a misurare quali risultati ha prodotto una determinata azione. Orbene questa è sicuramente considerata un'area dove è auspicabile un miglioramento, soprattutto per non limitarsi a valutare l'adempimento relativo all'esecuzione di una azione, ma estendere la comprensione ai risultati prodotti dall'azione stessa. Anche in questa area, come nel 2021 non si sono visti, come era intuibile, significativi miglioramenti nel 2022. A parziale giustificazione di tale situazione, si rappresenta comunque che in alcune aree ad elevata progettualità, come l'area tecnica, il completamento di un progetto e la realizzazione conseguente dell'opera nei tempi stabiliti, costituiscono già un obiettivo significativo per l'Amministrazione.

Ancora una volta, si auspica per le future pianificazioni, che il processo di pianificazione sia vissuto sia dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, sia dalle funzioni dirigenziali, come un momento strategico del ciclo di programmazione soprattutto nella fase di definizione degli indicatori di performance e dei relativi target.

L'attuazione progressiva del programma di mandato non può che essere osservata con la dimensione, il valore e la significatività degli obiettivi operativi annuali e dei relativi indicatori.

Il livello qualitativo degli obiettivi triennali 2022-25 sotto il profilo metodologico continua ad essere carente attraverso la fissazione di target attesi mai ambiziosi. La consistenza non adeguata della dotazione organica non giustifica lo stato dell'arte che risulta comunque determinato da una programmazione minima che evidenzia una non adeguata capacità di progettazione soprattutto sul medio -lungo periodo;

Si registra più che altro la presenza di un sistema di "amministrazione", piuttosto che di "gestione" del personale, con un limitato utilizzo delle leve della formazione, dello sviluppo e della valutazione del personale, quest'ultima finalizzata esclusivamente all'erogazione della retribuzione di risultato/produttività collettiva.

Nello svolgimento della propria attività il Niv non ha potuto avvalersi di un ufficio di supporto nonostante l'importanza dell'Ente. Questa relazione inerisce il ciclo della performance 2022 e viene redatta dal nucleo a chiusura del ciclo della performance dopo la validazione della relazione 2022.

Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione

Il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance in vigore, è stato adottato è stato adottato con delibera di Giunta Comunale n. 142 del 30/12/2014 .

Tale sistema di misurazione e valutazione della Performance, non essendo stato aggiornato, ripropone i diversi vulnus rappresentati nella relazione 2021 che qui si intendono riportati e trascritti e che si raccomanda di superare con l'adozione finalmente di nuovo SMIVAP.

A. Performance organizzativa

Ai sensi dell'art. 23 comma 3 del Regolamento dei Controlli Interni, con l'espressione "performance organizzativa" si intende il livello di risultato conseguito dall'Ente nel suo complesso o dalle unità organizzative in cui si articola, misurato e valutato sulla base del grado di conseguimento degli obiettivi definiti nei documenti di programmazione e della qualità delle attività e dei progetti realizzati.

Analogamente alle considerazioni espresse in occasione della valutazione del 2021 anche per le valutazioni dell'anno 2022 non sono stati previsti indicatori per effettuare la misurazione e valutazione degli ambiti della performance organizzativa previsti dall'articolo 8, comma 1, del d.lgs. 150/2009 ed in particolare quelli relativi alle lettere d) ed f) che si rivolgono alla misurazione del grado di "modernizzazione ed il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali, nonché l'efficiente impiego delle risorse".

In particolare, non si hanno un set di indicatori tali da rilevare:

- lo stato di salute della città, ossia la capacità di risposta ai bisogni ed alle esigenze della collettività, risulta del tutto estemporanea e senza utilizzo la proposizione di indagini di customer sui servizi comunali.
- Lo stato di salute dell'amministrazione: inteso come capacità di migliorare l'organizzazione interna del Comune con riferimento agli ambiti di performance indicati dall'art. 8 del Dlgs. 150/2009.

Non sono presentati eventuali indicatori di benchmarking di analoghe pubbliche amministrazioni nazionali, sarebbe inoltre opportuno laddove possibile, usare come riferimento i risultati ottenuti nell'anno precedente, in modo da perseguire il confronto con le tendenze della produttività dell'Amministrazione nel tempo.

Si continuano a rilevare un cospicuo numero di indicatori di tipo binario SI/NO, nonostante le diverse sollecitazioni in tal senso da parte del Niv;

Per quanto concerne i monitoraggi effettuati sull'Amministrazione, come già nel 2021 è stato dato un contributo nella fase di programmazione, attraverso incontri/confronto diretto con il segretario generale e con i dirigenti . In ogni caso, sotto il profilo metodologico, il N.I.V. ha più volte espresso raccomandazioni all'Ente che, purtroppo, per le molteplici incombenze che gravano sullo stesso, e per la carenza di personale, manifesta una lentezza nel recepirli.

Sono ancora numerosi gli obiettivi non effettivamente sfidanti, riferiti ad attività ordinarie o adempimentali. A tal proposito, il N.I.V. ha invitato l'Amministrazione a intervenire sugli aspetti relativi alla programmazione degli obiettivi e a dedicare la giusta attenzione a tutto il ciclo della performance, nell'ottica di incrementare sempre più l'efficienza della macchina amministrativa.

Si rappresenta inoltre che non risulta più procrastinabile in considerazione anche dell'introduzione del PIAO un sensibile miglioramento della rappresentazione dei risultati raggiunti, sia attraverso i report del

- Grado di condivisione della metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa
- Grado di efficacia degli strumenti di rappresentazione della performance, incluse le rappresentazioni visuali della strategia (es. le mappe strategiche) e i sistemi di

reportistica (es. i cruscotti della performance con obiettivi, indicatori e target) controllo strategico che di gestione.

- Indicatori di impatto che esprimano, nell'ottica di creazione del valore pubblico, l'effetto prodotto da una politica o da un servizio nei confronti dei destinatari diretti o indiretti dei servizi offerti.

B. Performance individuale

Per quanto previsto dal d.lgs. 150/2009 e dalle linee guida in materia di performance emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, l'iter della performance individuale dovrebbe essere suddiviso in tre momenti fondamentali:

- La fase programmazione, durante la quale attraverso un colloquio valutato-valutatore sono definiti e condivisi gli obiettivi individuali e i comportamenti organizzativi;
- La fase di monitoraggio intermedio, durante la quale grazie ad un colloquio di confronto è fatto un primo controllo degli obiettivi assegnati, condividendo modifiche o problematiche sorte durante l'attività;
- La fase di valutazione durante la quale sono stati determinati gli obiettivi individuali raggiunti e i comportamenti messi in atti dal singolo dipendente e, sempre attraverso un colloquio, sono individuate le future azioni di sviluppo formativo e professionale

Tanto premesso, il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP), adottato riporta i criteri per la misurazione individuale del personale dirigenziale determinata da due fattori: performance operativa ed individuale. La performance operativa prende in considerazione la prestazione, in relazione agli obiettivi formalmente assegnati;

La performance individuale prende in considerazione i comportamenti organizzativi

Ad ogni obiettivo operativo è assegnato un peso. La pesatura degli obiettivi avviene considerandone l'importanza e/o la complessità: Il parametro dell'importanza – il parametro della complessità .

Per tutti gli obiettivi si individuano gli indicatori di risultato ed i target, ovvero i livelli di risultato che fanno considerare l'obiettivo pienamente raggiunto.

Il grado di conseguimento di ciascun obiettivo assegnato va riportato sotto forma di percentuale, che, in caso di effettivo superamento dei target, può essere anche superiore a 100.

Ciascun peso dell'obiettivo va, poi, moltiplicato per la percentuale di raggiungimento, ottenendo il punteggio per il risultato conseguito sull'obiettivo assegnato. Il punteggio finale della valutazione individuale della performance di risultato è ottenuto come somma dei punteggi definitivi (ponderati) attribuiti a ciascun risultato/obiettivo.

La Valutazione della performance individuale di ruolo prende in considerazione i comportamenti organizzativi attesi nel ruolo di dirigente.

Le valutazioni 2022 hanno evidenziato un raggiungimento degli obiettivi

TOTALE PUNTEGGIO OBIETTIVI STRATEGICI	14,30		8,69
TOTALE PUNTEGGIO OBIETTIVI OPERATIVI	85,70		61,01
TOTALE PUNTEGGIO OBIETTIVI	100,00		69,70

L'analisi dei dati evidenzia risultati sufficienti nonostante la scarsa qualità degli indicatori quasi mai sfidanti.

La limitata differenziazione delle valutazioni delle performance individuali, conferma i dubbi sul concreto rispetto dei principi di selettività e di merito nei percorsi di valutazione e di erogazione degli incentivi e, quindi, sull'equità complessiva del sistema.

C. Processo di attuazione del ciclo della performance

Il Comune ha adottato - con deliberazione di Giunta Comunale n. 111/2022 del 21/11/2022, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2022-2024 nel quale venivano assegnati gli

obiettivi gestionali 2022, nelle more dell'approvazione del bilancio di previsione 2022/2024 e del conseguente piano esecutivo di gestione (PEG), contenente le schede concernenti i macro e micro obiettivi specifici corredate dalle azioni operative, misurazione e pesatura delle stesse.

Nel Piano della Performance, non ha trovato rappresentazione il Piano Triennale delle Azioni Positive per le parità di genere promosse dal CUG.

La relazione dà evidenza a consuntivo, con riferimento all'anno 2022, dei risultati raggiunti dal comune in termini realizzativi ovviamente attraverso i risultati individuali raggiunti, ma non rileva gli eventuali scostamenti sia di risultati che di risorse utilizzate, non permettendo di evidenziare il miglioramento continuo che costituisce il vero obiettivo del ciclo della performance.

Per l'anno 2022 i tempi di adozione dei documenti programmatici legati al ciclo della performance risultano in linea con le tempistiche normative, ma non la rendicontazione.

Si reitera quindi l'esigenza di una programmazione e rendicontazione nei tempi per permettere di condurre il comune verso un sistema in grado di misurare e valutare l'impatto delle politiche adottate e procedere alla rivisitazione degli obiettivi sulla base del monitoraggio degli stessi.

D. Infrastruttura di supporto

Il comune di Afragola, non è dotata di alcun sistema informatico, per la rilevazione dello stato di avanzamento degli obiettivi operativi assegnati ai dirigenti dell'Ente.

Mancano collegamenti tra il sistema di contabilità generale e uno di contabilità analitica con riferimento ai diversi Centri di Costo.

Non sono prodotti report in tempo reale per Centri di costo, per Voci di costo e per Ordini Interni (commessa) per un monitoraggio quadrimestrale e/o semestrale sottoposti all'organo di gestione.

Il sistema di controllo di gestione non permette al momento di generare in via automatica gli indicatori previsti e la conseguente misurazione attraverso la struttura informatica.

E. Sistemi informativi e informatici a supporto degli adempimenti in materia di trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione

Non vi è ancora una piena diffusione della cultura della trasparenza, anche se si sono verificati significativi miglioramenti rispetto all'anno precedente sotto il profilo della completezza, del grado di aggiornamento e di apertura del formato di dati e documenti pubblicati nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale.

Il processo di pubblicazione dei documenti/dati nella Sezione Amministrazione Trasparente avviene mediante la pubblicazione prevalentemente in modalità manuale.

E' assente un sistema di monitoraggio informatizzato della pubblicazione dei dati, che rende necessaria una informatizzazione del flusso dei dati obbligatori da pubblicare, che permetta, in tempo reale, di rilevare eventuali ritardi od omissione nella pubblicazione dei dati.

F. Definizione e gestione degli standard di qualità

Come già illustrato nelle relazioni relative agli anni precedenti, il comune di Afragola non ha adottato un portafoglio delle attività e dei servizi definendo attraverso una puntuale mappatura delle attività, una serie di indicatori di performance quali-quantitativi, integrati nel piano della performance. Permane la mancata adozione del nuovo documento relativo alla Carta dei Servizi quale revisione/integrazione della Carta dei Servizi .

La formalizzazione della Carta dei Servizi ricopre un ruolo rilevante anche al fine di essere uno strumento per garantire il corretto rapporto tra l'Ente e l'utenza e una maggiore trasparenza, efficienza ed efficacia dei servizi anche alla luce dell'articolo 19 bis del decreto legislativo 150/2009, così come modificato dal decreto legislativo 74/2017, che prevede la partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali al processo di misurazione delle performance organizzative.

G. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

L'attuale nucleo indipendente di Valutazione, insediatosi il 22 aprile 2021, ha applicato il sistema di misurazione e valutazione in uso presso il comune di Afragola e ne ha verificato il funzionamento per l'anno 2022.

L'esito, di quanto appena descritto, è narrato nelle pagine precedenti.

Come già illustrato nelle precedenti relazioni, la finalità dell'introduzione del ciclo della performance e del relativo aggiornamento del sistema di misurazione e di valutazione è quello di innescare un processo cumulativo di miglioramento della performance del Comune, sia a livello organizzativo che individuale. Un nuovo sistema dovrebbe contribuire ad avviare un percorso finalizzato a rendere i dirigenti più consapevoli del loro ruolo, valutati e valutatori, strutturando meglio la valutazione della performance individuale, con l'introduzione di una serie di criteri che li guidino nel processo di valutazione dei comportamenti organizzativi dei sottoposti. Obiettivo del sistema integrato della programmazione deve essere anche quello di restituire informazioni e report ai decisori politici per valutare il grado di conseguimento dei risultati attesi e migliorare il processo decisionale.

Con una nuova metodologia da adottare, si auspica anche l'individuazione di obiettivi, indicatori e target sfidanti.

Il primo passo verso un ciclo della performance, che si ponga come obiettivo quello del maggiore e migliore benessere degli utenti dei servizi offerti dal comune di Afragola è l'adozione di un nuovo SMVP nel quale sono previsti indicatori di performance organizzativa.

H. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV

Per provvedere al monitoraggio del ciclo della performance e redigere questa relazione Il Niv si è avvalso, come per l'anno precedente, di:

- informazioni specifiche ed evidenze documentali raccolte
- informazioni raccolte dal sito web del comune per valutare il grado di trasparenza

- resoconti da parte del personale impegnato nell'attuazione del Piano delle Performance
- verifiche dirette e colloqui con i dirigenti
- analisi documentali

Si reitera il rilievo della non integrazione delle relazioni pervenute da parte dei Dirigenti con schede di monitoraggio prodotte da un sistema di controllo di gestione.

Per quanto riguarda gli adempimenti legati agli obblighi di pubblicazione dei dati ed informazioni nella Sezione Amministrazione Trasparente le modalità di monitoraggio del Niv si sono sviluppate sia attraverso un continuo esame del sito internet istituzionale, sia attraverso periodici colloqui con il RPCT.

In riferimento agli obblighi di monitoraggio della pubblicazione dei dati nella Sezione Amministrazione Trasparente il Niv , alla luce della delibera n. 201/2022 dell' ANAC, ha reso:

- in data 16 giugno 2022, l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 dicembre 2021;
- In data 4 novembre 2022 l'attestazione dell'assolvimento del monitoraggio al 31 ottobre 2022

Le stesse sono state pubblicate nella Sezione Amministrazione Trasparente – Controlli e rilievi sull'amministrazione – Organo di controllo che svolge le funzioni di OIV – Atti dell'Organo di controllo che svolge le funzioni di OIV – Attestazione assolvimento degli obblighi di pubblicazione.

I. Controlli interni

L'art. 148 del D.lgs. n. 267/2000 stabilisce che le sezioni regionali della Corte dei Conti, con cadenza annuale, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale.

La Corte dei Conti, con deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR del 04.11.2022, ha approvato le Linee guida ed il relativo questionario per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città

metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2021, stabilendo, quale data di scadenza per la presentazione, il giorno 31.01.2023 con invio tramite la nuova piattaforma "Questionari Finanza Territoriale" del portale della Corte dei Conti.

La relazione, strutturata in un questionario a risposta sintetica, è organizzata in sette sezioni e tre appendici, come di seguito indicati:

- prima sezione - Sistema dei controlli interni;
- seconda sezione - Controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- terza sezione - Controllo di gestione;
- quarta sezione - Controllo strategico;
- quinta sezione - Controllo sugli equilibri finanziari;
- sesta sezione - Controllo sugli organismi partecipati;
- settima sezione - Controllo sulla qualità dei servizi;

- APPENDICE COVID

- APPENDICE LAVORO

- APPENDICE PNRR e PIAO.

Il Comune ha predisposto e inviato il referto annuale dei controlli interni per l'anno 2022 (art. 148 T.U.E.L.) del Comune attraverso la piattaforma "Questionari Finanza Territoriale" del sistema FITNET, risulta acquisito da parte della Corte dei Conti

Conclusioni

Nel 2022, il sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dall'ente si è rivelato vetusto, non conforme alla normativa, non in grado di rilevare tutti gli aspetti rilevatori di performance. Si consolida e si rafforza la non individuazione del valore prodotto, sminuendo la portata del ciclo della performance che ha come obiettivo

l'accrescimento del valore. Si auspica che tale criticità sarà superata mediante l'approvazione di un nuovo SMIVAP che tenga conto in maniera consona della performance organizzativa e di quella individuale oltre ad introdurre un sistema di rilevazione della soddisfazione dell'utenza interna ed esterna, quale dimensione specifica di misurazione e valutazione della performance organizzativa. La soddisfazione dell'utenza interna ed esterna sui servizi erogati dal comune deve avere un impatto diretto sulla misurazione e valutazione della performance organizzativa. Questo aspetto, infatti costituisce un tassello importante nel percorso di sviluppo del sistema di misurazione e valutazione della performance, in linea con quanto previsto dal D.Lgs. 74/17 e dalle Linee guida DFP n. 4/19, oltre a rappresentare una leva importante per il posizionamento strategico dell'ente nei confronti dei propri stakeholder.

Il grado di realizzazione degli obiettivi e delle performance dell'Ente nonostante si assesti su livelli sufficienti anche nel 2022 non è rappresentativo da un punto di vista qualitativo, si rimarca la mancanza di rilevanza e selettività degli obiettivi definiti all'interno degli strumenti di programmazione.

In particolare, il Niv evidenzia quindi la necessità di:

- assicurare una maggiore integrazione dei processi di programmazione dell'Ente. L'informatizzazione dei processi e la digitalizzazione dei documenti potrebbe aiutare l'Ente a gestire la diversa organizzazione del lavoro connessa allo smart working. La definizione di obiettivi trasversali, alla stregua di quelli anticorruzione e trasparenza, potrebbe aiutare l'ente a raggiungere più velocemente e con maggiore efficacia i risultati auspicati;
- rendere, pertanto, al più presto disponibile un sistema informativo integrato che consenta una gestione di tutti i diversi processi (ciclo di gestione della performance, PTCT, controllo di gestione e strategico, ciclo del bilancio) e la raccolta dei dati utili ad alimentare i sistemi di controllo interno. Si rinnova l'invito già presente nelle precedenti relazioni, in quanto l'utilizzo di un sistema informativo integrato rappresenta, oramai, una delle priorità dell'Ente;
- investire nella formazione del personale, anche attraverso momenti di confronto interni all'Ente, per garantire un approccio sostanziale e non adempimentale.

Far crescere la cultura della performance e dell'anticorruzione garantirà una diversa percezione di tutti i processi; è necessario, in altre parole, un passo in avanti che assicuri un'applicazione uniforme delle regole nelle strutture comunali e che consenta di percepire i processi gestiti non come un onere, ma come opportunità di cambiamento;

- condividere le attività realizzate - anche in un'ottica partecipativa - con la collettività, sia con riferimento alle misure del PTPCT che al Piano della Performance.

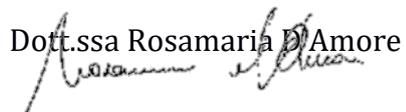
È del tutto evidente, quindi, che con un nuovo Sistema di Misurazione e Valutazione della performance, ed un Piao con obiettivi ed indicatori sfidanti e premiali oltre che capace di dar vita ad una valutazione partecipativa, l'attività dell'Ente sarà sempre più orientata verso l'ottica del valore pubblico come valore aggiunto per la collettività amministrata.

Afragola 24 Novembre 2022

Il Presidente


Dott. Paolo Parantino

Il Componente


Dott.ssa Rosamaria D'Amore

Il Componente


Dott. Patrizio Carbone