

RELAZIONE ANNUALE DEL NDV SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA E INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI (ai sensi dell'art. 14, comma 4, lett. a) del D. Lgs. n. 150/2009 integrato con D.lgs74/2017)

Sommario

- Premessa

- Il ciclo di gestione della performance

- Performance organizzativa di ente

- Performance individuale
 - Il processo di misurazione e valutazione della performance individuale
 - Esiti del processo di valutazione
 - I premi erogati

- Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione

- Descrizione delle modalità del monitoraggio del NDV

PREMESSA

La Relazioni del NdV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni è un adempimento previsto come obbligatorio per l'OIV (art.14 comma 4 del Dlgs.150/2009 e ss.mm.

Il Comune di Prato ha scelto invece di dotarsi del NDV, organo per il quale non sussiste normativamente tale obbligatorietà.

Nel Regolamento per il funzionamento degli uffici e dei servizi modificato con DGC 21/2018 è stato comunque previsto che, a partire dall'annualità 2018, anche il NDV provveda in tal senso.

A tal fine occorre segnalare che il Nucleo di Valutazione, nell'attuale composizione, è stato nominato con decorrenza 01/02/2018.

In riferimento al 2017 tale organo ha pertanto provveduto a gestire le sole fasi conclusive del ciclo della performance (misurazione e valutazione finale).

In riferimento al 2018, alla data di predisposizione della presente relazione, il NDV ha provveduto a supportare la fase di programmazione, a pesare gli obiettivi di sviluppo e di risultato dei dirigenti adeguandoli a seguito di variazioni in corso d'anno ed ad avviare la fase di rendicontazione finale ; è pertanto a partire da quest'ultima annualità che lo scrivente NDV ha potuto esercitare al meglio la propria funzione di supporto e controllo avendo riguardo, in particolare, al confronto tra il Sistema di misurazione e valutazione della performance in vigore presso il Comune di Prato e le novità introdotte dal D.Lgs. 74/2017 recante "Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge n. 124 del 2015".

La finalità della presente Relazione è pertanto quella di esprimere considerazioni sullo stato complessivo dei Sistemi di controllo dell'Ente, con particolare riferimento ai temi della valutazione della performance organizzativa e individuale, della trasparenza e della prevenzione della corruzione, anche al fine di favorire un graduale processo di miglioramento, di ridurre gli adempimenti e di razionalizzare e integrare i sistemi di valutazione vigenti.

Ciclo della performance

Relativamente al ciclo della performance riferito alle annualità 2017/2018 è stato seguito lo stesso processo metodologico degli anni precedenti, ovvero sono stati individuati, partendo dalla mission dell'Ente, gli ambiti strategici e gli obiettivi strategici e, a cascata, sono stati definiti gli obiettivi annuali attribuiti alle diverse articolazioni organizzative del Comune.

IL ciclo della performance del Comune di Prato prevede un'elevata integrazione fra tre sistemi fra loro strettamente correlati: 1) sistema di programmazione, 2) sistema di misurazione e valutazione e 3) sistema premiale. Lo stretto collegamento fra obiettivi annuali contenuti nei documenti di programmazione e la valutazione delle performance individuali dei dirigenti ha reso più cogente la fase di programmazione verso la quale il vertice tecnico ha cominciato a prestare sempre maggiore attenzione; tuttavia la scelta di non valorizzare, ai fini del sistema premiale dei dirigenti, l'attività di gestione ordinaria (scelta peraltro condivisa dal NDV ritenendo che tale attività sia già valorizzata economicamente nell'ambito della pesatura della posizione), ha di fatto comportato l'assenza di target attesi per gli obiettivi di gestione ordinaria impendendo poi di fatto la misurazione degli stessi.

L'alta integrazione fra i diversi sistemi che compongono il ciclo della performance trova un suo punto di forza nella strumentazione informatica e nella capacità del personale ad interfacciarsi con strumenti innovativi. Ad oggi le procedure che regolano il ciclo della performance del Comune di Prato sono tutte informatizzate e integrate fra loro; questo consente di collegare tutti gli obiettivi annualmente definiti e contenuti nel PEG unificato con il Piano della Performance alle risorse finanziarie del Bilancio e al personale in servizio nell'Ente. Il collegamento obiettivi/risorse economiche consente di verificare lo stato di avanzamento degli obiettivi anche attraverso l'utilizzo delle somme assegnate. Il collegamento obiettivi /dipendenti consente di elaborare, attraverso l'integrazione informatica di procedure diverse (INFOR – EVA), la scheda di assegnazione obiettivi (ex ante) e la scheda di valutazione (ex post) per tutto il personale.

Per quanto riguarda la gestione del Ciclo della performance il NDV rileva un miglioramento continuo in sede di definizione degli obiettivi (accuratezza nella formulazione dei contenuti, maggior attenzione alle fasi a cavallo di più annualità, individuazione di indicatori annuali) che ha reso più facile l'azione di controllo; inoltre, la scelta di non far interfacciare direttamente i dirigenti con la procedura informatizzata, demandando il caricamento dei dati all'ufficio co.ge, ha garantito l'invarianza dei risultati attesi semplificando la fase di misurazione.

In generale si registra un miglioramento nelle tempistiche relative all'assegnazione degli obiettivi ai dirigenti che, a seguito della fase di negoziazione con il DG, conoscono già i risultati attesi nei primi mesi dell'anno ancor prima dell'approvazione formale del PEG; più critica è l'assegnazione degli obiettivi ai dipendenti sia per i ritardi con cui a volte viene consegnata la scheda sia perché molti dipendenti sono associati genericamente all'obiettivo di gestione ordinaria che, come già detto, non è al momento collegato ad un target atteso e quindi di fatto non chiaro nelle finalità da raggiungere né tanto meno misurabile. Ciò di fatto rischia di vanificare l'impostazione di un sistema di programmazione a cascata perché non rende tempestivamente consapevoli i dipendenti del contributo a loro richiesto per il raggiungimento delle policy dell'Ente.

Per quanto riguarda il confronto con standard o le comparazioni con altre Amministrazioni, non risultano agli atti evidenze di analisi in questo senso.

Per il futuro si ritiene auspicabile una maggiore condivisione del ciclo di gestione della performance con tutto il personale dell'ente; attualmente si rileva, infatti, come lo stesso sia conosciuto e condiviso prevalentemente dai dirigenti soprattutto in riferimento alla correlazione fra processo di misurazione /valutazione e premialità.

IL Peg integrato con il piano della Performance del Comune di Prato è pubblicato nella sezione Trasparenza del sito istituzionale del Comune ed è consultabile al link: <http://www.comune.prato.it/trasparenza/performance/performance-piano/home.htm>

Performance organizzativa

Il sistema di misurazione e valutazione in vigore per le annualità 2017/2018 ha teso a valorizzare la performance organizzativa dell'Ente nel suo complesso in funzione della creazione di valore pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere dei destinatari delle politiche e dei servizi. A tale riguardo il Comune si è proposto di rilevare il contributo che l'organizzazione, nel suo insieme, apporta al raggiungimento della mission, delle finalità e degli obiettivi individuati per la soddisfazione dei bisogni degli utenti e degli altri stakeholders. Per rendere i vertici tecnici dell'Amministrazione corresponsabili della performance organizzativa di ente attesa, l'esito del sistema di misurazione confluisce all'interno della valutazione della performance individuale del SG/DG (15%), dei dipendenti di qualifica dirigenziale (15%) e dei funzionari titolari di PO (3.5%).

Si ritiene vincente la scelta di valorizzare la performance organizzativa di ente anche attraverso la rilevazione di indicatori relativi allo stato di salute della città (ovvero attraverso l'analisi di fenomeni generali che impattano sulla qualità della vita dei cittadini) anche se è auspicabile un maggior coinvolgimento dei dirigenti nella definizione degli stessi in modo da garantire un collegamento più stretto fra impatto rilevato e ambito di controllo/ responsabilità della dirigenza comunale. Sempre in riferimento all'utilizzo di indicatori a rilevanza esterna per la misurazione della performance organizzativa di ente si evidenzia una persistente difficoltà a reperire dati riferiti al territorio comunale e aggiornati annualmente. A tale riguardo si ritiene opportuno, in sede di predisposizione del DUP collegato al nuovo mandato politico, di rivedere il set degli indicatori utilizzati per misurare l'impatto delle policy dell'ente sul territorio anche in relazione alla possibilità di introdurre gli indicatori BES al fine di rendere più facile anche il confronto con altre realtà.

Per la valutazione della performance organizzativa Il NDV ritiene di fondamentale importanza il coinvolgimento dei cittadini così come previsto dall'art. 19-bis del d.lgs n. 74/2017 che disciplina la partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali (interni ed esterni) al processo di misurazione. A tale riguardo si evidenzia come all'interno del Comune di Prato siano già attive importanti rilevazioni di customer dei servizi fra cui :

- Asili Nido – Pubblici e privati accreditati (rilevazione annuale)
- Spazi Gioco comunali (rilevazione annuale)
- "PROGETTO OFFICINA TEEN" e 'ATLANTE TEEN' – laboratori per ragazzi presso Officina Giovani (rilevazione annuale)

- Refezione scolastica - Monitoraggio dietiste e Monitoraggio Commissione mensa (rilevazione periodica);
- Corsi di formazione per personale dipendente
- Museo Civico
- Servizi demografici
- Servizi di e-gov

A parere del NDV sarebbe comunque necessario ampliare il numero delle di indagini annuali fino a comprendere almeno tutti i servizi che hanno un'utenza esterna e coinvolgere i cittadini anche nella valutazione degli impatti delle policy dell'Ente attraverso rilevazioni ad hoc.

Non essendo più un obbligo di legge, il Comune ha ritenuto di non dover procedere ad una nuova indagine sul benessere organizzativo (l'ultima rilevazione risale al 2013); a parere del NDV l'indagine sul benessere potrebbe rappresentare l'inizio di un percorso per valorizzare il personale interno quale risorsa fondamentale dell'ente .

In accordo con gli ambiti di misurazione introdotti dalla Riforma Madia, si ritiene altresì necessario definire dei target attesi anche per gli obiettivi di gestione ordinaria dei servizi al fine di dare contezza della performance delle diverse articolazioni organizzative del Comune e trovare così un ancoraggio per la valutazione del personale, finora non correlata agli esiti della performance organizzativa prevista nel sistema di misurazione.

Performance individuale

La rilevazione della performance individuale dei dipendenti nelle annualità 2017 - 2018 è stata gestita attraverso tre sistemi distinti:

- a) il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa di ente e individuale dei dirigenti;
- b) il sistema di misurazione e valutazione del SG/DG;
- c) Il sistema di valutazione del personale di categoria A /B/C/D che comprende anche il sistema di valutazione delle PO.

Le dimensioni che compongono la performance individuale dei dirigenti e del SG/DG sono:

- gli esiti del processo di misurazione della performance organizzativa di ente (15%);
- i risultati riferiti agli obiettivi di sviluppo e di risultato assegnati alle articolazioni organizzative di cui sono responsabili (50%);
- i comportamenti, che attengono al “come” un’attività viene svolta da ciascuno, all’interno dell’amministrazione (35%) .

Le dimensioni che compongono la performance individuale del personale di categoria compreso i funzionari titolari di PO sono:

- i risultati riferiti agli obiettivi annuali specificamente assegnati (70%). (Per i titolari di Posizione Organizzativa 5 punti su 100 attribuibili a questo fattore di valutazione sono assegnati sulla base degli esiti del processo di misurazione della performance organizzativa di ente limitatamente al grado di realizzazione delle strategie) .
- le competenze attese in relazione alla categoria di appartenenza e per le PO anche alla tipologia di incarico ricoperto (30%)

Il presupposto di base comune a tutti i tre sistemi è comunque: l’assegnazione degli obiettivi e la definizione di comportamenti attesi .

IL PROCESSO DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE PERFORMANCE INDIVIDUALE

La maggiore novità introdotta dal sistema di misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti attualmente in uso nel Comune di Prato è l’aver distinto in modo chiaro l’attività di misurazione (tesa a rilevare gli scostamenti fra valore attesi e valori di riferimento) da quella di valutazione (formulazione di un giudizio che tiene conto di fattori interni e/o esterni che possono avere inciso sul mancato raggiungimento del risultato atteso).

Il processo di misurazione è svolto dall'ufficio di controllo di gestione collocato presso la Direzione Generale che costituisce anche la struttura tecnica di supporto del NDV.

L'ufficio di controllo misura il grado di raggiungimento degli obiettivi verificando le informazioni fornite dai dirigenti in sede di consuntivo di PEG.

In riferimento agli obiettivi di sviluppo e agli obiettivi di risultato viene svolta un'analisi puntuale dei dati forniti e viene evidenziato lo scostamento fra valori attesi e valori rilevati.

In riferimento agli obiettivi di gestione ordinaria, non avendo previsto un target atteso nella fase ex ante, non viene effettuata alcuna analisi degli scostamenti; in assenza di un sistema di indicatori capace di misurare il grado di raggiungimento di tali obiettivi gli stessi sono considerati realizzati al 100% ai fini del grado di raggiungimento delle strategie e sterilizzati ai fini del sistema premiale.

Gli esiti del sistema di misurazione sono trasmessi al NDV che, partendo dall'istruttoria fatta dall'ufficio di controllo, stabilisce per ciascun obiettivo le percentuali di realizzazione e le trasmette ai dirigenti per le loro osservazioni.

A partire dall'annualità 2018 gli esiti dell'istruttoria validati dal NDV, sono confluiti nel consuntivo di PEG e sono stati utilizzati per determinare il grado di realizzazione delle strategie del DUP, in precedenza venivano approvati gli esiti dell'autovalutazione dei dirigenti. Ai fini della valutazione della performance individuale del SG/DG e dei dirigenti il giudizio sul grado di raggiungimento degli obiettivi è strettamente correlato agli esiti del sistema di misurazione da cui si discosta SOLO a fronte di fattori esogeni o endogeni, opportunamente motivati dai dirigenti, che possano aver determinato lo scostamento rispetto al valore di riferimento.

Ai fini della valutazione della performance individuale dei dipendenti, compresi i titolari di PO, il giudizio sul grado di raggiungimento degli obiettivi NON è invece correlato agli esiti del sistema di misurazione ed è formulato dal dirigente di riferimento solo sulla base dell'impegno dimostrato da ciascun dipendente.

In riferimento al processo di misurazione valutazione in essere nel Comune di Prato, il NDV rileva la necessità di :

- integrare tutti i sistemi all'interno di un unico sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP);
- Adeguare le metodologie di valutazione alle novità introdotte dal Decreto Madia ovvero:

- prevedere un sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa di ente i cui esiti siano connessi con il sistema premiale di tutto il personale ;
- Introdurre all'interno del sistema di valutazione della performance individuale dei dirigenti e delle PO 1) i risultati connessi con obiettivi annuali relativi all'unità organizzativa di diretta responsabilità; 2) risultati relativi a obiettivi individuali specificamente assegnati; 3) i comportamenti attesi;
- Introdurre all'interno del sistema di valutazione della performance individuale del personale di categoria la distinzione fra fase di misurazione e fase di valutazione. Ciò significa che ciascun dipendente dovrà essere valutato partendo dagli esiti del sistema di misurazione da cui il dirigente valutatore potrà comunque discostarsi in considerazione di fattori (interni ed esterni) che possono aver influito positivamente o negativamente sul grado di raggiungimento degli obiettivi di struttura.

GLI ESITI DEL PROCESSO DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE

Al momento della redazione della presente Relazione è stata da poco avviata la fase ex post di misurazione e valutazione relativa al 2018 che inizia con la richiesta di predisposizione del consuntivo di PEG ai dirigenti.

I risultati del processo di misurazione relativi agli obiettivi 2017 e gli esiti della performance organizzativa di Ente 2017 sono già stati illustrati nella Relazione della Performance approvata con DGC 239/2018 e validata dal NDV .

Gli esiti della valutazione della performance individuale 2017 del SG/DG e dei dirigenti sono stati approvati con le disposizioni del Sindaco nr.65/2018 e nr.67/2018 a cui è seguita la consegna delle schede individuali che, per i dirigenti, è stata curata dal Direttore Generale.

Gli esiti della valutazione della performance individuale 2017 del personale di categoria sono stati gestiti all'interno della procedura informatica Eva e comunicati ai singoli dipendenti tramite consegna della scheda individuale da parte dei propri dirigenti.

Relativamente al 2017 sono state presentate:

- nr. 5 richieste di riesame della valutazione della performance individuale da parte del personale di qualifica dirigenziale su un totale di 17 dirigenti valutati, di cui 1 respinta e 4 accolte parzialmente

- Le richieste di riesame della valutazione della performance individuale da parte del personale di categoria sono gestite direttamente dai dirigenti di riferimento e al momento non sono rilevate a livello di ente

I PREMI EROGATI ATTRAVERSO IL PROCESSO DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE

Con riferimento all' annualità 2017 la costituzione del fondo relativo al trattamento economico accessorio del personale di categoria è stato effettuata con DD n. 3670/2016 relativamente alle risorse decentrate stabili ed a quelle variabili di natura obbligatoria e con DD 3049/2017 relativamente alle risorse variabili di natura non obbligatoria; l'accordo per la distribuzione del fondo è stato siglato con la RSU e tutte le O.O.S.S escluso la CISL e in data 28/12/2017. Per il personale di qualifica dirigenziale il fondo è stato costituito con DD 272/2017 e l'accordo per la distribuzione del fondo è stato siglato con tutte le sigle sindacali e la RSA in data 09/11/2017.

Con riferimento all'annualità 2018 la costituzione del fondo relativo al trattamento economico accessorio del personale di categoria è stato effettuata con DD 3485/2017 relativamente alle risorse decentrate stabili ed a quelle variabili di natura obbligatoria successivamente modificato con DD 3203/2018, l'accordo per la distribuzione del fondo è stato siglato con la RSU e con tutte le O.O.S.S in data 27/12/2018. Per il personale di qualifica dirigenziale il fondo è stato costituito con DD 57/2018 e l'accordo è stato siglato con tutte le sigle sindacali e la RSA in data 12/09/2018.

Nell'annualità 2017 sono stati erogati premi connessi alla performance il cui valore medio è risultato essere :

TIPOLOGIA	VALORE MEDIO PREMIO PERFORMANCE 2017
Personale cat. A	620,01
Personale cat. B	758,44
Personale cat. C	971,79
Personale cat. D	1.140,04
PO Responsabile di Unità Operativa Complessa	1.503,05
PO Alta professionalità	3.183,47
Dirigenti	12.471,54

Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione

Gli obiettivi in materia di trasparenza, formulati in coerenza con la programmazione strategica e operativa dell'ente, sono oggetto di una apposita sezione del vigente Piano triennale per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità del Comune di Prato.

Nella sezione sono individuati i responsabili della trasmissione e pubblicazione dei documenti, informazioni e dati ai sensi del decreto legislativo n. 33/2013, indicando in corrispondenza di ciascun contenuto la data di aggiornamento nel rispetto delle scadenze fissate dalla normativa. L'individuazione dei responsabili è effettuata con riferimento alla posizione organizzativa ricoperta nell'ente. Per quanto riguarda il soggetto tenuto alla pubblicazione questo è individuato nel dirigente dello Staff Comunicazione e partecipazione.

La pubblicazione dei dati, delle notizie, delle informazioni, degli atti e dei provvedimenti indicati avviene, in conformità alle disposizioni legislative, sul sito istituzionale www.comune.prato.it nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente".

Costituendo la trasparenza "un elemento essenziale per la lotta alla corruzione e all'illegalità" l'attività di verifica sul rispetto di quanto sopra è effettuata dal responsabile anticorruzione e trasparenza dell'ente ai sensi dell'art. 43, comma 1, del D. Lgs. n. 33/2013 in maniera globale nell'arco di tutto l'anno e in modo puntuale nell'ambito dei monitoraggi semestrali sullo stato di attuazione del piano per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità. Il Dirigente dello Staff Comunicazione e partecipazione, in qualità di soggetto responsabile delle pubblicazioni, collabora nell'attività di analisi ed aggiornamento della sezione Amministrazione Trasparente.

Il Nucleo di Valutazione svolge annualmente gli accertamenti sulla pubblicazione, completezza, aggiornamento e apertura del formato di ciascun documento, dato ed informazione ai sensi dell'art. 14, c, 4, lett. g) del D. Lgs. n. 150/2009, anche sulla base degli elementi emersi dall'attività di controllo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. L'attività di accertamento del Nucleo è svolta con riferimento agli obblighi di pubblicazione individuati annualmente con delibera di ANAC (delibera n. 236 del 01/03/2017 per l'anno 2017 e n. 148 del 21/02/2018 per l'anno 2018).

Il rilascio delle attestazioni di competenza è avvenuta per l'anno 2017 nella seduta del 11/04/2017 e per l'anno 2018 nella seduta del 09/04/2018.

Di tale attestazioni è stata data regolare pubblicazione nella sezione Amministrazione Trasparente. A tale riguardo, si sottolinea la necessità di garantire la neutralità del Nucleo in sede di rilascio delle attestazioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. Pertanto, si ritiene necessario che tali verifiche e attestazioni siano ricondotte ai soli membri esterni del NDV.

Descrizione delle modalità del monitoraggio del NDV

Per le annualità 2017 e 2018 le attività di verifica sono state basate, in linea generale, sull'analisi della documentazione disponibile e di elementi informali costantemente assicurati dalla Struttura Tecnica di Supporto.

Si precisa che per l'annualità 2017, l'allora NDV si è riunito 7 volte in presenza: (10/1, 10/3, 11/4, 23/05, 27/6, 6/9, 10/10), nel 2018 il NDV si è riunito 5 volte in presenza (16/2, 7/3, 9/4, 30/5, 11/9) ed una volta a distanza per ripesare gli obiettivi a seguito delle ultime variazioni nella programmazione approvate fra fine novembre e inizio dicembre.

La struttura tecnica di supporto al NDV si compone di nr. 4 dipendenti (1AP, 2D, 1C) collocati all'interno dello Staff della Direzione Generale al fine di garantire una posizione di terzietà nell'ambito del processo di misurazione e controllo.

Il controllo tecnico degli aspetti legati alla trasparenza è coordinato da nr. 2 dipendenti (1 PO, 1C) collocate presso lo Staff Segreteria Generale.

Le attestazioni e gli altri atti predisposti dal NDV, compresi i verbali delle sedute, sono pubblicati nella sezione Trasparenza del Sito del Comune di Prato al seguente link:

<http://www.comune.prato.it/trasparenza/controlli-amministrazione/oiv-ndv/home.htm>

La presente relazione si compone di 13 pagine

Prato, 11/02/2019

Simonetta Fedeli _____
Presidente NDV

Roberto Gerardi _____
Membro esterno NDV

Federica Caponi
Membro esterno NDV

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Federica Caponi', written over a horizontal line.