



Comune di Palermo

Organismo Indipendente di Valutazione

Organismoindipendentevalutazione@comune.palermo.it

Relazione annuale sullo stato del sistema di valutazione ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a) del D.Lgs. n. 150/2009 — Monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni.

Premessa normativa e contesto di riferimento

Il presente documento è redatto in adempimento di quanto previsto dall'art. 14, comma 4, lettera a) del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d. "Riforma Brunetta"), come modificato dal D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 74 che attribuisce all'Organismo Indipendente di Valutazione il compito di monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e dell'integrità dei controlli interni, riferendone all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

Il Ciclo della Performance, disciplinato dall'articolo 4 e ss.mm.ii del citato Decreto, si articola nelle fasi di pianificazione strategica e operativa, misurazione, valutazione e rendicontazione dei risultati. La corretta implementazione di tale ciclo costituisce condizione necessaria per garantire la qualità dell'azione amministrativa, il miglioramento della produttività individuale e organizzativa e la piena accountability nei confronti della collettività.

Con riferimento all'esercizio 2023, l'OIV ha svolto la propria attività di verifica e monitoraggio con riguardo a: (I) la correttezza dei processi di definizione degli obiettivi e di misurazione dei risultati; (II) l'adeguatezza del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP) vigente; (III) la qualità dei processi di valutazione individuale del personale dirigenziale; (IV) il funzionamento dei meccanismi di Customer Satisfaction; (V) la coerenza complessiva del sistema dei controlli interni.

1. Performance (SMVP)

In merito all'adempimento relativo alla valutazione dell'effettivo funzionamento del ciclo della performance, verificando la correttezza dei processi di misurazione e la qualità dei controlli interni, questo Organismo ritiene imprescindibile l'aggiornamento del vigente SMVP, approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 113 del 30/07/2013.

Palazzo Palagonia – Via del IV Aprile, 4 - 90133 Palermo

e-mail organismoindipendentevalutazione@comune.palermo.it



Il documento, adottato oltre un decennio fa, non risulta pienamente allineato all'evoluzione normativa intervenuta nel frattempo, né riflette adeguatamente il contesto organizzativo attuale dell'Ente, appare profondamente mutato rispetto al 2013, una criticità trasversale, segnalata da gran parte dei dirigenti, riguarda la grave carenza di personale, acuita da un turn-over elevato e dalla crescente difficoltà nel reperire profili tecnici specializzati.

Dal punto di vista normativo, occorre tenere conto dell'introduzione del PIAO che ha integrato i piani dell'Ente e il Piano dell'Innovazione che ha accelerato la Transizione Digitale con l'avvio di nuove modalità di accesso verso la PA ed integrato le attività digitali tramite nuovi progetti realizzabili col recepimento delle risorse del PNRR. Questi cambiamenti hanno spostato l'asse dell'azione amministrativa verso modelli di gestione più complessi e interconnessi che richiedono l'implementazione della strumentazione tecnologica dell'Amministrazione, nonché un'accurata protezione dei dati da eventuali attacchi informatici.

L'aggiornamento appare, pertanto non più differibile e dovrà tenere conto, in particolare, delle seguenti innovazioni richieste dalla normativa:

- Recepimento delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 74/2017, che ha ridefinito le competenze dell'OIV, rafforzato il collegamento tra performance e trasparenza e introdotto nuovi obblighi di pubblicazione.
- Introduzione della valutazione tra pari, secondo il D.Lgs. 74/2017, quale strumento di arricchimento del processo valutativo, in grado di integrare la prospettiva gerarchica con quella dei colleghi, favorendo una cultura organizzativa orientata al risultato.
- Previsione di meccanismi strutturati di partecipazione degli stakeholder, in linea con le indicazioni delle Linee Guida ANAC n. 4/2019 della Funzione Pubblica, al fine di coinvolgere i portatori di interesse per orientare l'azione amministrativa agli effettivi bisogni dei cittadini e degli utenti, nonché all'effettiva creazione di valore pubblico.
- Definizione di un sistema di indicatori che superi la logica degli adempimenti formali, in linea con l'art. 8 del D.Lgs. 150/2009 e le Linee Guida n. 5/2019 della Funzione Pubblica, orientandosi verso la misurazione dell'impatto dell'azione amministrativa e del valore generato per la collettività, come sancito dal D.M. 30 giugno 2022 (Linee Guida sul Valore Pubblico nel PIAO).

2. Analisi sulla qualità e sfidabilità degli obiettivi

Nel corso dei lavori di valutazione relativi all'anno 2023, effettuati dall'Organismo, sono emersi elementi cruciali in ordine alla qualità degli obiettivi assegnati al personale dirigenziale, che si ritiene necessario evidenziare.

2.1 Obiettivi e attività di istituto

Si rileva che una quota significativa degli obiettivi assegnati si esaurisce nel mero assolvimento di attività di istituto o di ordinaria gestione. Tali attività, ancorché necessarie e apprezzabili sul piano dell'efficienza operativa, rappresentano la performance di base attesa di qualsiasi ruolo dirigenziale e non costituiscono, di per sé, elemento idoneo a misurare l'apporto incrementale del dirigente al miglioramento dell'azione amministrativa.

Il D.Lgs. 150/2009 e ss.mm.ii. richiedono che gli obiettivi siano, tra l'altro, rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, specifici e misurabili, con un adeguato livello di sfidabilità rispetto alla



situazione di partenza. In tal senso, la mera riproduzione di compiti istituzionali quali obiettivi operativi non soddisfa i requisiti normativi, né consente all'OIV di esprimere una valutazione significativa sul contributo individuale alla performance organizzativa.

2.2 Indicatori e valore pubblico

Per contribuire in modo innovativo alla performance dell'Ente e generare valore pubblico, è necessario che gli obiettivi operativi specifici presentino un adeguato coefficiente di sfidabilità rispetto ai bisogni della collettività. A tal fine, gli indicatori di risultato dovranno essere:

- Chiari e misurabili, in grado di documentare risultati incrementali rispetto alla situazione di partenza.
- Orientati all'impatto esterno, ovvero capaci di misurare gli effetti dell'azione amministrativa sulla qualità dei servizi erogati e sul benessere dei cittadini.
- Coerenti con gli obiettivi strategici dell'Ente, garantendo la necessaria integrazione tra la dimensione operativa e quella di indirizzo politico-amministrativo.
- Definiti in forma partecipata, attraverso un processo di negoziazione che coinvolga il dirigente responsabile e l'organo di vertice, nel rispetto dei principi di cui all'art. 5 del D.Lgs. 150/2009 e ss.mm.ii.

Raccomandazione OIV: Si raccomanda all'Amministrazione di rivedere il processo di definizione degli obiettivi dirigenziali. Occorre verificare preventivamente la coerenza degli obiettivi e la sussistenza dei requisiti di sfidabilità e misurabilità prima dell'adozione formale del Piano della Performance. Nell'ottica di best practice, si propone una collaborazione istituzionale tra l'Amministrazione e l'OIV che, ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 150/2009 e Linee Guida n. 1/2017 della Funzione Pubblica, è chiamato a svolgere attività di monitoraggio e supporto metodologico, proattive alla qualità del processo

3. Obiettivi strategici per l'Area delle Entrate e dei Tributi Comunali

Dall'esperienza dell'esercizio 2023, relativamente agli obiettivi strategici mirati alla lotta all'evasione dei tributi TARI e ICI, assegnati agli Uffici dell'Area dei Tributi delle Entrate e dei Tributi, l'Organismo ha constatato che le attività rendicontate si riferivano all'emissione di una quantità di avvisi di accertamento TARI e ICI, potenzialmente tendenti a generare un aggravio del contenzioso con conseguente emissione di sgravi fiscali. In particolare, dall'analisi condotta, si è avuto modo di constatare come il medesimo obiettivo sia stato assegnato, in modo reiterato di anno in anno, nonostante la riproposizione non abbia evidenziato un incremento del Valore Pubblico. Nell'ottica di una programmazione mirata, finalizzata al recupero dell'evasione, si ravvisa la necessità di spostare il focus dell'obiettivo verso la riscossione effettiva, privilegiando la qualità istruttoria degli accertamenti e la prevenzione del contenzioso quale elemento qualificante della performance del Dirigente.

3.1 Obiettivo strategico: Il contrasto all'evasione

Al fine di generare Valore Pubblico e garantire l'equità del prelievo, si propone all'Amministrazione, in sede di adozione del Piano della Performance, un obiettivo specifico di contrasto all'evasione dei tributi di TARI e di IMU che preveda preliminarmente un'attività istruttoria selettiva, basata sul confronto annuale dei dati di accertamento e riscossione con l'utilizzo di software di interoperabilità delle banche dati che mira all'*Incremento del gettito effettivamente riscosso da attività di contrasto all'evasione (TARI – IMU), attraverso accertamenti selettivi e mirati e l'incrocio delle banche dati relative a dati di catasto, utenze, ecc.. con - Riduzione del contenzioso rispetto all'anno precedente.*



Raccomandazione OIV: Si raccomanda all'Amministrazione che il raggiungimento dell'obiettivo di recupero evasione sia certificato non solo dall'emissione del titolo, ma dall'effettiva qualità del dato accertato (riduzione degli sgravi), per evitare che l'attività si traduca in un mero adempimento quantitativo privo di valore effettivo per l'Ente.

4. Customer Satisfaction e validazione metodologica

In merito alla valutazione partecipativa, l'analisi dei report di Customer Satisfaction ha evidenziato feedback eccellenti da parte dell'utenza, tuttavia, tali risultanze pongono una stringente questione di validazione metodologica e terzietà del dato.

4.1 Principio di separazione tra gestione e controllo

In virtù del principio di separazione tra gestione e controllo, è auspicabile che l'Ufficio che eroga il servizio non coincida con il soggetto incaricato della somministrazione, rilevazione ed elaborazione dei questionari.

4.2 Terzietà e ricorso ad agenzie specializzate

In linea con il D.Lgs. 150/2009 e ss.mm., la rilevazione di specifici set di dati e la relativa validazione è prevista tramite Agenzie specializzate che assicurerebbero la terzietà necessaria affinché la Customer possa concorrere oggettivamente alla valutazione della Performance.

Tale soluzione consentirebbe di:

- Assicurare la necessaria terzietà e imparzialità del processo di rilevazione.
- Garantire la qualità metodologica degli strumenti di indagine (questionari, scale di misurazione, campionamento).
- Conferire maggiore attendibilità e spendibilità ai dati raccolti, sia ai fini della valutazione interna che della rendicontazione pubblica.

Nelle more dell'attivazione di tali meccanismi, l'OIV raccomanda che la Customer Satisfaction venga valorizzata nel ciclo della performance solo a titolo informativo e non come obiettivo di performance organizzativa, fino a quando non siano garantite le condizioni di terzietà e validazione metodologica sopra descritte.

5. Effetti delle riorganizzazioni sulla significatività della valutazione

Un ulteriore elemento critico emerso nel corso dell'attività valutativa riguarda gli effetti delle frequenti riorganizzazioni degli uffici sulla continuità degli incarichi dirigenziali e sulla conseguente significatività della valutazione della performance.

5.1 Frazionamento degli incarichi dirigenziali

Per effetto delle riorganizzazioni intervenute nell'arco dell'anno 2023, quasi tutte le valutazioni sono state effettuate su almeno due posizioni dirigenziali per dirigente, in quanto il medesimo incarico è stato riassegnato per almeno due volte nel periodo di riferimento. Tale frazionamento determina difficoltà



oggettive per i dirigenti nel garantire il raggiungimento degli obiettivi assegnati e riduce la significatività complessiva della valutazione, che risulta frammentata su periodi troppo brevi per consentire una misurazione attendibile dei risultati.

5.2 Rotazione e compatibilità con il pubblico interesse

La rotazione dei dirigenti costituisce uno strumento fondamentale nelle logiche di prevenzione della corruzione, ai sensi dell'art. 1, comma 5, lettera b) della L. 190/2012 e delle indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione. Tuttavia, la sua applicazione deve trovare margini temporali compatibili con il pubblico interesse nella realizzazione delle attività previste, affinché la valutazione della performance mantenga la propria rilevanza e utilità.

In tale prospettiva, l'OIV raccomanda che i provvedimenti di riorganizzazione tengano conto, già in fase di predisposizione, dell'impatto sul ciclo della performance, prevedendo periodi minimi di assegnazione e svolgimento degli incarichi per consentire una valutazione significativa del contributo effettivo di ciascun dirigente nel periodo di titolarità dell'incarico.

Raccomandazione OIV: Si suggerisce di definire, nell'ambito della revisione del SMVP, criteri minimi di durata degli incarichi per garantire la continuità operativa dei dirigenti e del processo valutativo in armonia con le esigenze dell'Amministrazione e dell'Anticorruzione.

6. Obiettivi individuali dell'Avvocatura Comunale

Con specifico riferimento agli obiettivi assegnati agli Avvocati del Comune, l'OIV evidenzia che le schede di valutazione esaminate si limitano a verificare il rispetto dei termini di trasmissione di report periodici all'Avvocato Capo. Pur trattandosi di un adempimento formalmente corretto, tale impostazione non consente di valutare in alcun modo la qualità delle prestazioni professionali negli ambiti propri del ruolo, né di apprezzare il contributo degli Avvocati alla tutela degli interessi dell'Ente.

La specificità della professione forense nell'ambito della pubblica amministrazione richiede un approccio valutativo che tenga conto di molteplici dimensioni di performance, tra cui, a titolo esemplificativo:

- L'esito dei contenziosi trattati, con analisi dei procedimenti definiti favorevolmente o sfavorevolmente per l'Ente, nel rispetto delle specificità di ciascuna tipologia di contenzioso.
- La qualità degli atti redatti, valutata anche attraverso il riscontro della magistratura, ove disponibile, o attraverso forme di peer review interna.
- Il contributo alla consulenza preventiva, in termini di pareri resi agli uffici al fine di prevenire il contenzioso e ridurre l'esposizione dell'Ente a rischi legali.
- La gestione del carico di lavoro e il rispetto dei termini processuali, quale indicatore di efficienza operativa.

L'OIV raccomanda, pertanto, una revisione delle schede di valutazione degli Avvocati, al fine di costruire un sistema di indicatori che renda effettivamente misurabile e valorizzabile il contributo della funzione legale alla performance dell'Ente.



7. Conclusioni e raccomandazioni

All'esito dell'attività di analisi svolta, l'Organismo Indipendente di Valutazione invita l'Amministrazione ad adeguarsi alle seguenti indicazioni, adottando i necessari provvedimenti in un'ottica di miglioramento continuo e nel rispetto dei principi di buona amministrazione, tenendo conto che, il termine del 31 gennaio per la negoziazione degli obiettivi non è solo una scadenza cronologica, ma rappresenta un requisito fondamentale per la validità metodologica dell'intero ciclo della performance:

- **Aggiornamento del SMVP:** avviare l'aggiornamento del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, introducendo le modifiche normative intervenute;
- **Qualità degli obiettivi:** garantire un adeguato livello di sfidabilità, misurabilità e orientamento al valore pubblico, superando la logica del mero adempimento istituzionale;
- **Obiettivi Ufficio Tributi:** assegnare un obiettivo che miri all'*Incremento del gettito effettivamente riscosso da attività di contrasto all'evasione (TARI – IMU), attraverso accertamenti selettivi e mirati e l'incrocio delle banche dati relative a dati di catasto, utenze, ecc.. - Riduzione del contenzioso rispetto all'anno precedente;*
- **Customer Satisfaction:** introdurre meccanismi di terzietà nella rilevazione della soddisfazione degli utenti, valutando il ricorso ad agenzie specializzate esterne;
- **Continuità degli incarichi:** definire criteri minimi di durata degli incarichi dirigenziali ai fini della valutabilità e procedure standardizzate per la valutazione pro tempore in caso di riorganizzazione infrannuale;
- **Valutazione Avvocatura:** rivedere le schede di valutazione degli Avvocati, introducendo indicatori qualitativi e quantitativi che renda effettivamente misurabile e valorizzabile il contributo della funzione legale alla performance dell'Ente.

L'Organismo Indipendente di Valutazione

Dott. Giuseppe Pecoraro



D.ssa Rita Bilello

Dott. Mario Alessandro Perotta

Mario Alessandro Perotta