

VERSIONE PRELIMINARE PER COMMENTI

Comune di Avellino

Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)

Relazione sulla performance
organizzativa del
Comune di Avellino
annualità 2014 e 2015

Mita Marra

Serena D'Agostino

Carmen Pedicino

giugno 2016

Premessa

1. L'economia della città: dati salienti
2. Analisi della programmazione tra bilancio e ciclo delle performance
3. Le vicende politiche e le questioni più critiche affrontate dall'Amministrazione
5. La trasformazione organizzativa e l'esigenza di uniformare il sistema di valutazione per i dipendenti
6. La valutazione delle performance dirigenziali
7. Conclusioni

Riferimenti bibliografici

Premessa

Il presente rapporto presenta le valutazioni delle performance amministrative in relazione alle annualità 2014-2015 del Comune di Avellino attraverso l'analisi della programmazione strategico-finanziaria e i risultati della gestione politico-amministrativa. Il presente rapporto propone altresì la valutazione delle performance dirigenziali per all'annualità 2014 ai fini della distribuzione del salario accessorio (ex Dlgs. 150/2009). Per garantire e soddisfare un'esigenza di flessibilità nella verifica dei risultati e nella valutazione del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai dirigenti per l'annualità 2015, l'OIV si riserva di proporre la valutazione delle performance dirigenziali 2015 entro la fine del 2016.

L'analisi che segue è il risultato dell'attività complessivamente svolta dall'OIV nell'arco temporale 2014/2015 nel rispetto delle funzioni e dei compiti specificamente attribuiti all'Organismo dal Dlgs. n. 150/2009 e dal Regolamento approvato con delibera di G.M. n. 31/2013 nonché degli adempimenti richiesti ai sensi della legge n.190/2012 e del Dlgs. n.33/2013. Con specifico riferimento ai compiti previsti dalla normativa sulla Anticorruzione e sulla Trasparenza per gli organi di controllo delle P.A., l'OIV ha tempestivamente adempiuto alle funzioni, introdotte per la prima volta nel 2014, di attestazione dell'assolvimento, da parte dell'Amministrazione, di specifiche categorie di obblighi di pubblicazione concernenti le materie particolarmente rilevanti sotto il profilo economico e sociale. Tale compito di rilevazione a supporto del controllo della corretta applicazione dei principi di trasparenza e di integrità, è stato svolto dall'Organismo attraverso una serie di colloqui con il responsabile della trasmissione e pubblicazione dei dati ed una attenta verifica del sito istituzionale dell'Ente.

Sul fronte interno della struttura amministrativa, il biennio 2014-2015, caratterizzato dal processo di riorganizzazione della macchina amministrativa, varata, all'esito, con delibera di G.M. n. 163/2015, ha visto l'OIV fornire il proprio supporto nella complessiva attività di riassetto organizzativo, in particolare attraverso la proposta di graduazione delle posizioni organizzative e delle alte professionalità derivante dalla pesatura per i singoli settori e servizi in applicazione dei compiti specificamente attribuiti all'Organismo con il Regolamento PP.OO. e A.P. approvato con delibera di G.M. n. 198/2015.

In tale contesto l'OIV ha inteso esercitare nei confronti dell'Amministrazione un ruolo collaborativo di stimolo ad interventi migliorativi suggerendo, anche con note scritte (v. nota dell'8/05/2015), la necessità per l'Amministrazione di dotarsi degli strumenti adeguati al fine della verifica delle attività e dei processi decisionali con l'introduzione della contabilità analitica per poter procedere ad un corretto controllo di gestione nonché di adeguati strumenti informativi a supporto della valutazione indipendente dei risultati e della produttività della dirigenza e del personale.

In ossequio dell'art. 30 comma 3 del D.Leg.vo n. 150/2009, e all'esito di un attento processo di analisi della normativa e del contesto amministrativo di riferimento, l'OIV ha elaborato e trasmesso all'Amministrazione, con nota Prot. 63492/2015, un nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance della dirigenza e del personale avviando un confronto con i dirigenti e l'organo politico per approfondirne la logica di funzionamento e gli obiettivi anche alla luce delle criticità sussistenti nell'attuazione dei piani e dei programmi. Introducendo un moderno meccanismo di auto-valutazione, il nuovo sistema proposto è basato sulla triplice dimensione della valutazione caratterizzata dalla performance organizzativa, dalla performance individuale e dalla valutazione delle competenze e dei comportamenti organizzativi, ma è, allo stato, in attesa di approvazione da parte dell'organo politico. Pertanto l'attività di valutazione dei dirigenti per le annualità 2014 e 2015 è stata nuovamente condotta in applicazione del disciplinare contenente i

“Criteri per la Valutazione delle prestazioni dei dirigenti approvato con delibera di G.M. n. 318/2007 .

Il metodo di lavoro adottato dall'OIV per giungere alle valutazioni proposte ha fatto leva su una pluralità di informazioni e dati di fonte primaria e secondaria. Le relazioni sulle attività svolte redatte dai dirigenti per il proprio ambito di competenza, rispetto al grado di raggiungimento degli obiettivi programmatici dell'Amministrazione nelle annualità considerate, sono state integrate con le audizioni — interviste semi-strutturate condotte tra ottobre 2015 e marzo 2016— di ciascuno dei responsabili di settore anche ad interim. Ulteriori informazioni sono state desunte dall'analisi della documentazione ufficiale nonché dalla rassegna stampa locale disponibile in formato cartaceo e digitale. I dati quali-quantitativi analizzati sono stati estratti dalle Relazioni Previsionali e Programmatiche (RPP) 2014-2015-2016 e 2015-2016-2017, il Piano Esecutivo di gestione (PEG-2014), la rendicontazione effettuata nel periodo considerato (2013, 2014, 2015) e non ultimo il database dell'ISTAT che raccoglie gli indicatori territoriali disaggregati per capoluogo di provincia, che ha offerto informazioni esterne e complementari rispetto alle disposizioni programmatiche, procedurali e finanziarie desunte dalla documentazione ufficiale dell'Amministrazione. L'obiettivo dell'analisi è consistito nel ricostruire gli assi portanti dell'azione politico-amministrativa realizzata nel corso del biennio 2014-2015 nonché le aree di maggiore criticità suscettibili di revisione programmatica e aggiustamenti tecnico-operativi.

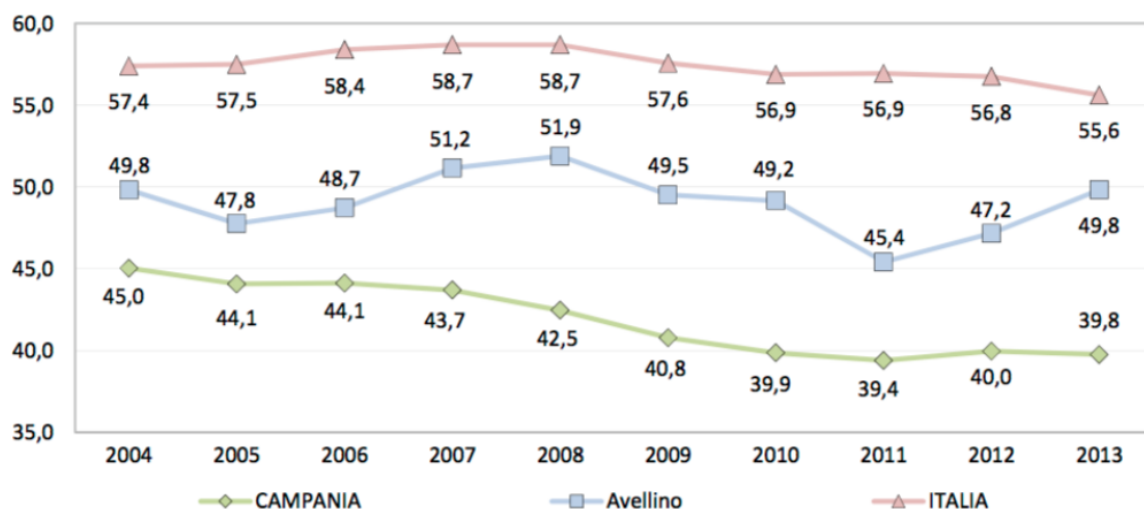
Il presente rapporto è organizzato come segue. Il primo paragrafo sinteticamente descrive la situazione socioeconomica della città in relazione alla crisi in corso. Il secondo paragrafo esamina la programmazione strategica e finanziaria analizzando gli indicatori di bilancio nel biennio considerato. Il terzo paragrafo mette a fuoco le sfide politico-amministrative che hanno caratterizzato l'azione amministrativa, tanto nella gestione operativa quanto nella direzione politica. Il quarto paragrafo esamina le caratteristiche salienti della macchina amministrativa e propone le schede di valutazione delle performance dirigenziali. L'ultimo paragrafo presenta le conclusioni e i suggerimenti per la futura programmazione e gestione amministrativa.

1. L'economia della città: dati salienti sul contesto

La città di Avellino ha subito effetti negativi della crisi internazionale ancora particolarmente severa nelle aree del Mezzogiorno d'Italia. Secondo i dati Unioncamere (2014), il reddito disponibile delle famiglie avellinesi, dopo un calo consistente nel 2009, a seguito della recessione, risale negli anni successivi fino al 2011, ma poi diminuisce nuovamente nel 2012, tornando grosso modo allo stesso livello del 2009. Il reddito medio stimato in misura pari a 11.847 euro per famiglia è inferiore alla media italiana, ma si associa ad un attivo patrimoniale più confortante, e comunque maggiore di quello delle altre province campane. Secondo i dati disponibili, Avellino si colloca in 67^{ma} posizione, su 107 province italiane, per valore medio del patrimonio familiare, ed è la prima provincia campana, con margini di sicurezza ancora rilevanti. Il patrimonio delle famiglie avellinesi, come nel resto del Paese, è composto essenzialmente dalla casa di abitazione, che, insieme ai terreni, assorbe il 67% del patrimonio familiare totale, a fronte del 63% italiano (Unioncamere, 2014). La tenuta dei valori patrimoniali, e la diffusione della proprietà della prima casa, insieme ad elementi di coesione sociale tipici della famiglia allargata di cultura contadina, hanno consentito ad Avellino di evitare, perlomeno fino al 2012, l'ampliamento ulteriore della fascia di povertà (che è già di per sé ampia, in assoluto, poiché la provincia è 75^{ma} nel ranking nazionale dell'indice di povertà, cioè è fra le 35 province italiane con la povertà più diffusa). Ciononostante, la lunga crisi economica ha inciso negativamente sui consumi delle famiglie che hanno registrato una riduzione progressiva particolarmente significativa a partire dal 2012.

Rispetto al mercato del lavoro, il tasso di occupazione, ridottosi sensibilmente durante il 2011, tra il 2012 ed il 2013 ha ripreso il sentiero di espansione degli anni precedenti la crisi, attestandosi su un valore comunque modesto, e pari, nello specifico, al 49,8% che è migliore della media campana. Si registra una significativa flessione dell'occupazione standard e di un aumento considerevole della componente a bassa intensità di lavoro e di quella autonoma. In termini settoriali, l'occupazione in città tende ad addensarsi nei comparti di specializzazione dell'economia locale, con una incidenza dell'occupazione agricola e nelle costruzioni (Unioncamere, 2015).

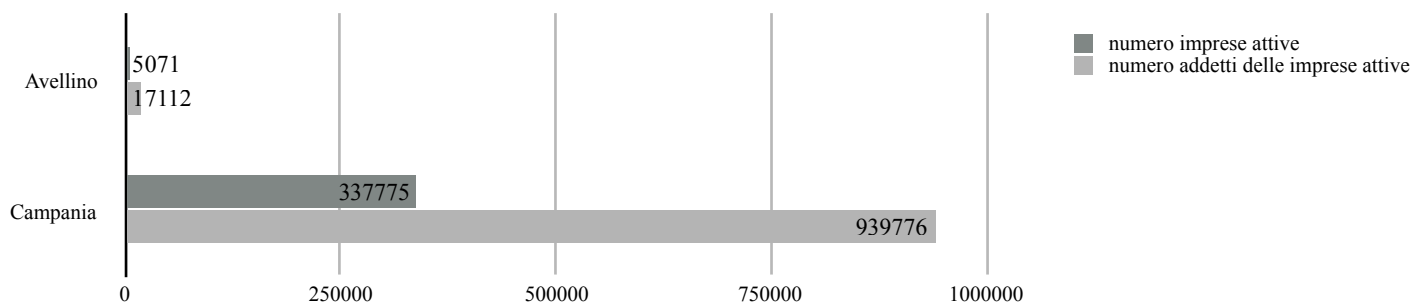
Fig. 1 - Tassi di occupazione in prov. di Avellino in serie storica.



Fonte: Dati Unioncamere, 2014

Il sistema produttivo è specializzato su settori tradizionali e poco competitivi ed è affetto da una scarsa strutturazione, dimensionale ed organizzativa, particolarmente evidenti all'indomani della crisi. Nel triennio fino al 2012, il tasso di crescita del numero di imprese è stato negativo, con un andamento peggiore di quello nazionale che, nel 2013, è stato ulteriormente acuito dal calo percentuale di 2 decimi di punto (Unioncamere 2014, 2015).

Fig. 2 - Numero imprese e addetti, 2016.



Fonte: Rielaborazione su dati Istat, 2016.

Recentemente, sembrano emergere timidi segnali di ripresa. La Fig. 2 presenta l'attuale numero totale degli addetti e delle imprese in provincia di Avellino rispetto ai dati regionali della

Campania. Il cuore della crisi ha riguardato le imprese minori e le ditte individuali mentre si rafforza la crescita delle società di capitali e delle imprese giovanili, che offrono evidenti potenzialità in termini di capacità innovativa. Il saldo commerciale, pur se ancora negativo, migliora e l'export è trainato dall'agricoltura e dalla metallurgia. Il settore turistico presenta una buona e crescente dotazione ricettiva attribuibile al segmento non alberghiero della ricettività (turismo rurale con gli agriturismo, turismo a bassa spesa, tramite il forte incremento di forme come i B&B). La filiera agroalimentare, come ricordato in precedenza, è senza dubbio da ritenersi strategica per il prossimo futuro sia per i prodotti di alta qualità sia per numero di addetti.

Tab. 1 - Riepilogo principali indicatori per la città di Avellino, della Regione Campania e dell'Italia

INDICATORI	AVELLINO	CAMPANIA	ITALIA
Imprese registrate (tasso di crescita 2013)	0,29	0,88	0,21
Imprese registrate (tasso di crescita I trim.2014)	-0,70	-0,34	-0,40
Valore Aggiunto pro capite (euro)	15.463	14.415	23.333
Valore Aggiunto pro capite (n. indice Italia=100)	63,3	61,8	100
Esportazioni (var. annuale 2013-2012)	-2,1	+1,8	-0,1
Importazioni (var. annuale 2013-2012)	-11,6	-4,6	-5,5
Propensione export (export su VA)	14,7	11,5	27,9
Grado di apertura (export + import su VA)	42,1	24,1	55,0
Occupati (var. annuale 2013 -2012)	+5,1	-0,9	-2,1
Persone in cerca di occupazione (var. annuale 2013-2012)	-7,9	13,6	13,4
Tasso di disoccupazione 2013	13,6	21,5	12,2
Variazione annua tasso disoccupazione (2013-2012)	-10,7	11,5	13,9
Cassa Integrazione Guadagni (var. annuale 2013-2012)	-12,1	-3,5	+14,6
Cassa Integrazione Guadagni (var. I quadr. 2014)	+39,9	+5,9	-4,4
Consumi energia elettrica industria (var. annua)	-3,8	-1,7	-2,1
Depositi bancari (variazione annuale 2013-2012)	+3,2	+4,2	+2,0
Impieghi bancari (variazione annuale 2013-2012)	-2,3	-3,3	-3,8
rapporto Sofferenze su impieghi	14,2	12,4	8,1
Sofferenze su impieghi (variaz. annuale 2013-2012)	+37,9	+23,3	+35,7
Finanziamenti medio lungo termine (var. ann. 2013-2012)	-4,4	-5,7	-5,1
Indice infrastrutturali totale	63,9	107,3	100
Popolazione (crescita totale 2013-2012)	-0,29	0,0	+0,56
Incidenza popolazione straniera su pop. totale	2,43	2,96	7,35
Indice di vecchiaia	150,5	106,4	151,4
Indice dei prezzi al consumo (var. annua)	2,3	1,0	1,2
Presenze turistiche (var. annua)	-15,0	-5,2	0,0
Reati denunciati su 100.000 abitanti	2.644,9	3.855,7	4.722,8

Fonte: Elaborazioni CCIAA su dati Tagliacarne, Movimprese, Istat, Banca d'Italia

Per concludere, la tabella 1 riassume i principali indicatori sulle attività produttive e finanziarie, sui consumi delle famiglie, gli andamenti demografici, i flussi turistici, le presenze degli stranieri e la qualità della vita. In generale, la popolazione in città invecchia, ma non diminuisce. Il saldo migratorio è infatti positivo per la presenza degli stranieri, pari a circa il 3% della popolazione

residente con un tasso di crescita superiore alla media provinciale (Urbanstat, 2016). Rispetto alla situazione socioeconomica concisamente riportata sopra, il prosieguo dell'analisi si concentra sulla programmazione strategica e finanziaria dell'Amministrazione comunale.

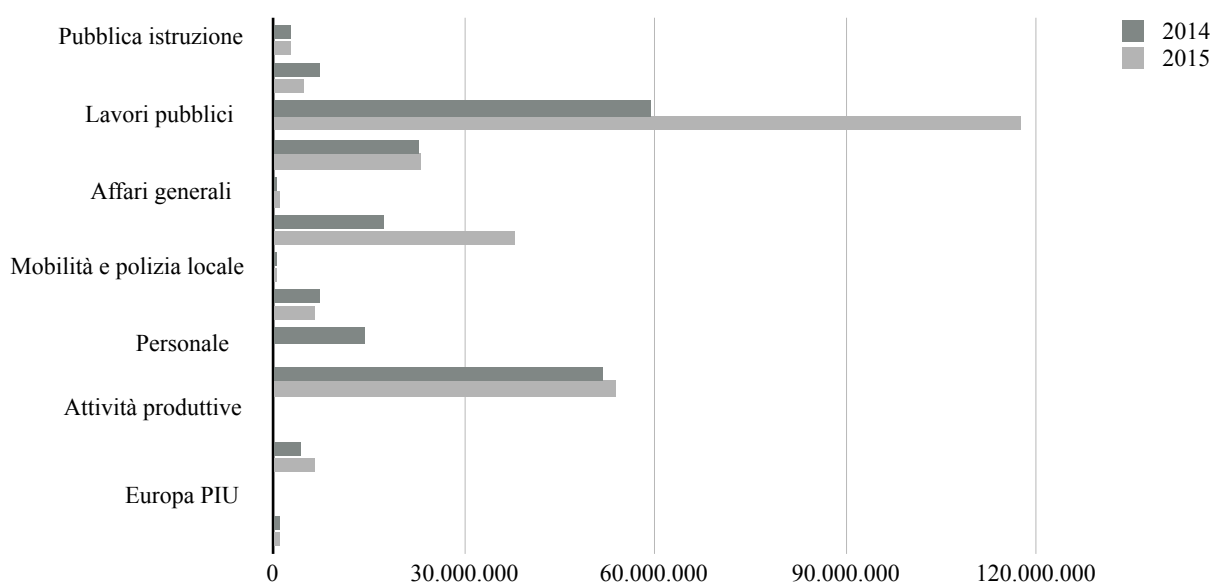
2. Analisi della programmazione tra bilancio e ciclo delle performance

L'analisi che segue esamina puntualmente i dati di bilancio 2014 e 2015 per valutare le scelte politiche adottate e ricostruire nel tempo le tendenze evolutive degli aggregati finanziari rispetto alle direttrici programmatiche di sviluppo.

a) Le priorità di spesa puntano sull'ambiente e i lavori pubblici: manca il nesso tra finalità strategiche dell'Ente e obiettivi dirigenziali

La relazione previsionale e programmatica — il documento che accompagna il bilancio e ne espone le principali linee di intervento chiarendo le scelte attuate e le strategie che ne sono alla base —, presenta il piano di spesa per le annualità 2014 e 2015. Nel 2014 la spesa è suddivisa in 14 programmi di attività, con uno specifico programma per la gestione del personale, che, nel 2015, è inglobato nell'ambito del programma di spesa a favore dell'economato, i tributi e la ragioneria. L'allocazione media finanziaria nel 2014 supera di poco i 14mln di euro per programma e aumenta nel 2015 a 18mln di euro. La fig. 3 illustra i programmi e la relativa spesa nonché la variazione della stessa nel biennio considerato. Particolarmente significativi sono gli incrementi di spesa previsti nel 2015 —rispettivamente pari al 100% e al 120% della spesa in relazione al 2014— a favore dell'ambiente e dei lavori pubblici. I settori appena citati rappresentano, quindi, evidenti priorità politiche rispondenti in generale alle esigenze socioeconomiche del territorio come sopra delineate.

Fig. 3 - Previsioni di spesa per programma: confronto 2014 e 2015 (spesa corrente + spesa per investimenti)



Fonte: Rielaborazione dati RPP 2014 e 2105

Le finalità contenute nella RPP non trovano, tuttavia, una piena articolazione logico-programmatica né una chiara definizione operativa in una serie di assi di intervento dell'Ente rispetto al contesto cittadino. Come previsto dal Dlgs 267/2000 e dalla più recente riforma Madia (L. 124/2015 con i successivi decreti attuativi), la relazione previsionale e programmatica deve essere inquadrata in modo sistematico con gli altri documenti di programmazione, quali il bilancio pluriennale, il Piano esecutivo di gestione e il Piano delle Performance e rappresenta l'anello di congiunzione tra il bilancio di previsione e le finalità politiche che si intendono perseguire nell'impiego delle risorse. Come già rilevato nel precedente rapporto di valutazione dell'OIV, l'Amministrazione comunale provvede all'assegnazione dei programmi ai responsabili attraverso il Piano Esecutivo di Gestione e il Piano Dettagliato degli Obiettivi approvato dal Consiglio Comunale (C.C. n.278 del 29 settembre 2014), allegato nelle schede di valutazione (cfr. appendici). e nella tabella che segue, ciascun programma finanziato sia nel 2014 che nel 2015 è associato ad un responsabili di gestione.

Tab. 2 - Previsione di spesa per programma e assegnazione ai responsabili, 2014-2015

Programmi	Previsioni di spesa per annualità			Responsabile	
	2014	2015	Var. %	2014	2015
Pubblica istruzione Programma n. 1	2.640.239,63	2.789.093,7	6	Dott.ssa Cortese	
Urbanistica Programma n. 2	7.398.973,00	4.691.352,91	(37)	Arch. Iannaccone	
Lavori pubblici Programma n. 3	59.229.766,41	117.687.182,34	99	Dott. Chiaradonna	Ing. Cicalese
Bilancio e economato Programma n. 4	22.957.464,92	23.353.288,71	2	Dott. Marotta	
Affari generali Programma n. 5	718.029,31	881.453,86	23	Dott.ssa Muollo	
Ambiente e qualità Programma n. 6	17.277.727,10	38.048.226,39	120	Ing. Chiaradonna / Ing. Cicalese	Dott. Feola
Mobilità e polizia locale Programma n. 7	636.100,00	739.574,14	16	Dott. Cucumile / Dott. Monserrati	Com. Arvonio
Segreteria generale Programma n. 8	7.524.235,28	6.540.987,22	-13	Dott. Tedeschi	Dott. Feola
Personale Programma n. 9	14.353.915,00	0	-100	Dott. Marotta	
Manutenzione e patrimonio Programma n. 10	51.836.391,62	54.073.134,31	4	Ing. Chiaradonna	Ing. Cicalese
Attività produttive Programma n. 11	128.773,30	144.323,11	12	Dott.ssa Cortese	Arch. Iannaccone
Servizi sociali Programma n. 12	4.529.795,76	6.361.683,23	40	Dott.ssa Muollo	Dott. Cortese
Europa PIU Programma n. 13	117.500,00	367.735,28	213	Arch. Iannaccone	

Programmi	Previsioni di spesa per annualità			Responsabile
	2014	2015	2016	
Servizi demografici Programma n. 14	954.200,00	975.200,00	2	Dott.ssa Muollo

Fonte: Nostre elaborazioni su dati delle RPP 2014 e 2015, Comune di Avellino.

Manca, tuttora, la Relazione e il Piano sulla Performance ai sensi dell' art. 10, comma 1, lett. b) del D.Lgs 150/2009, che pur non essendo tassativi per gli Enti locali, prevedono che l'Amministrazione pianifichi obiettivi e indicatori di risultato (Piano della Performance), illustrando ai cittadini e a tutti gli altri stakeholders, interni ed esterni, gli esiti ottenuti nel corso dell'anno precedente, concludendo in tal modo il ciclo di gestione della performance (Relazione sulla Performance). Questi passaggi sono cruciale per la valutazione delle performance amministrative e per l'analisi degli esiti della gestione proprio al fine di verificare il nesso tra il raggiungimento degli obiettivi di programmazione strategica e finanziaria dell'Ente e gli apporti dirigenziali annuali al rendimento generale della struttura. La Relazione e il Piano della Performance hanno l'obiettivo di:

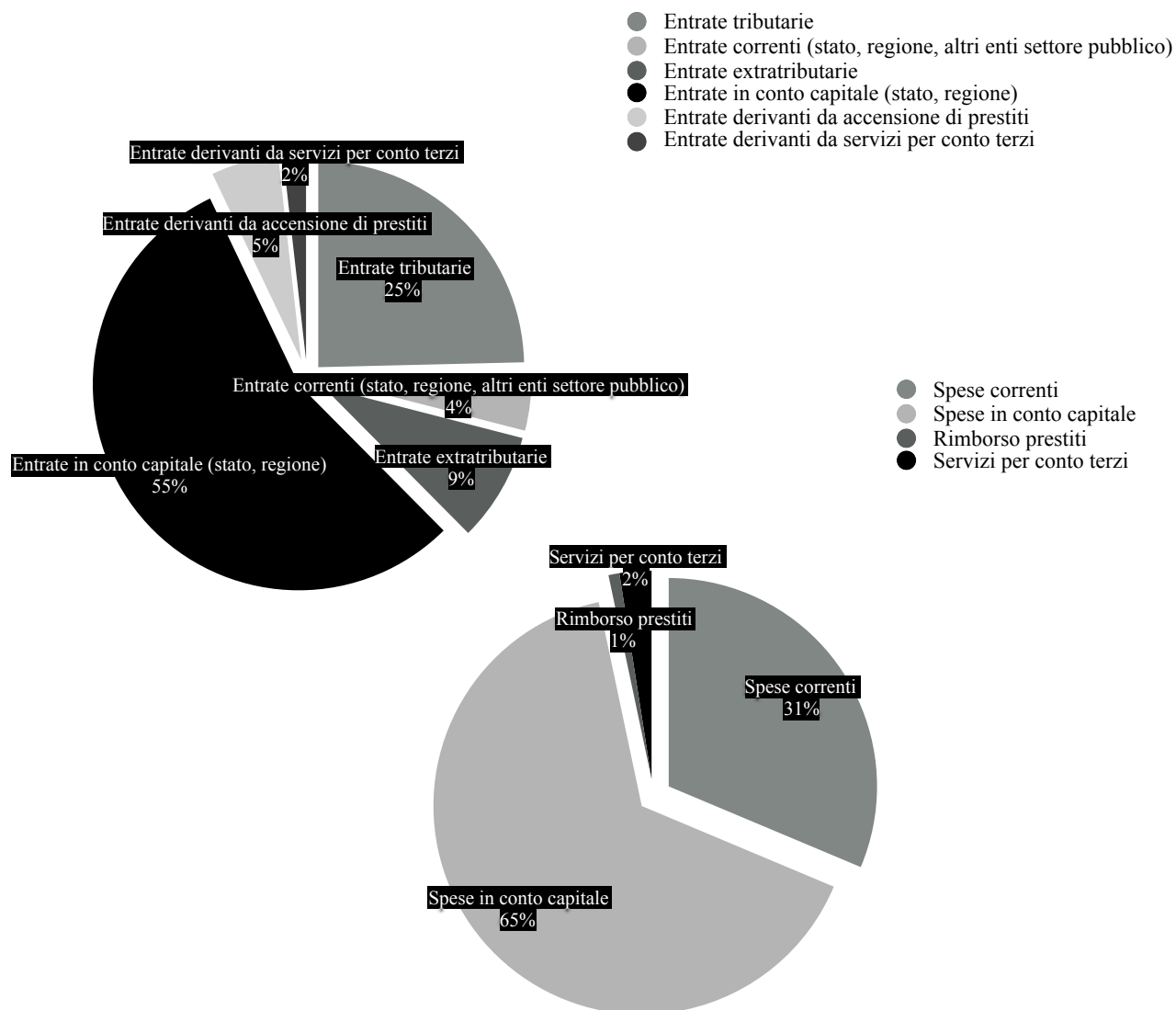
- sviluppare maggiore coerenza tra i diversi strumenti di pianificazione strategica, programmazione operativa e controllo già presenti nell'Ente;
- potenziare il collegamento tra i programmi e gli obiettivi strategici (derivati dalla relazione previsionale e programmatica e sviluppati nel P.E.G) e con la operatività dell'Ente;
- creare un sistema di misurazione e controllo più completo per conoscere e 'governare' l'Amministrazione e disporre di informazioni utili in fase decisionale;
- sviluppare la trasparenza del sistema di programmazione e controllo;
- avviare un processo di definizione e misurazione dei risultati legati alle politiche delineate nel programma di mandato.

Per dare attuazione al principio di trasparenza e garantire adeguata informazione ai cittadini e consentire loro un controllo democratico sull'attività dell'Amministrazione, occorre, quindi, provvedere all'ampliamento e all'adeguamento degli strumenti di programmazione strategica e operativa, attraverso il potenziamento del sistema dei controlli interni in maniera complementare al sistema di valutazione delle performance e l'applicazione dei documenti di rendiconto.

b) Le entrate accertate diminuiscono sia nel 2014 che nel 2015, ma il gettito dei tributi aumenta

Secondo i dati contenuti nelle RPP 2014 e 2015, le entrate sono previste in aumento del 28% nel 2014 rispetto al 2013. Diversamente, nel 2015, le entrate previste si riducono di circa il 32% rispetto al 2014, con una contrazione attesa del 40% nelle entrate derivanti da mutui e prestiti. Confrontando i dati previsionali con i dati di rendiconto, però, emerge che le entrate si riducono in tutte e due le annualità: nel 2014, rispetto al 2013, le entrate accertate diminuiscono (anche se il valore assoluto accertato è superiore a quello previsto) del 4% e nel 2015 rispetto al 2014 del 14%. Ciononostante, il saldo finanziario tra entrate e uscite del Comune di Avellino rimane positivo nelle due annualità considerate. Il totale delle spese finali risulta, infatti, pari rispettivamente al 94% delle entrate finali nel 2014 e al 75% nel 2015. Relativamente alla composizione delle stesse, le figg. 4 e 5 illustrano la ripartizione degli impegni e delle entrate accertate in dettaglio per il 2014 e il 2015.

Fig. 4 - Ripartizione entrate e spese finali, 2014.

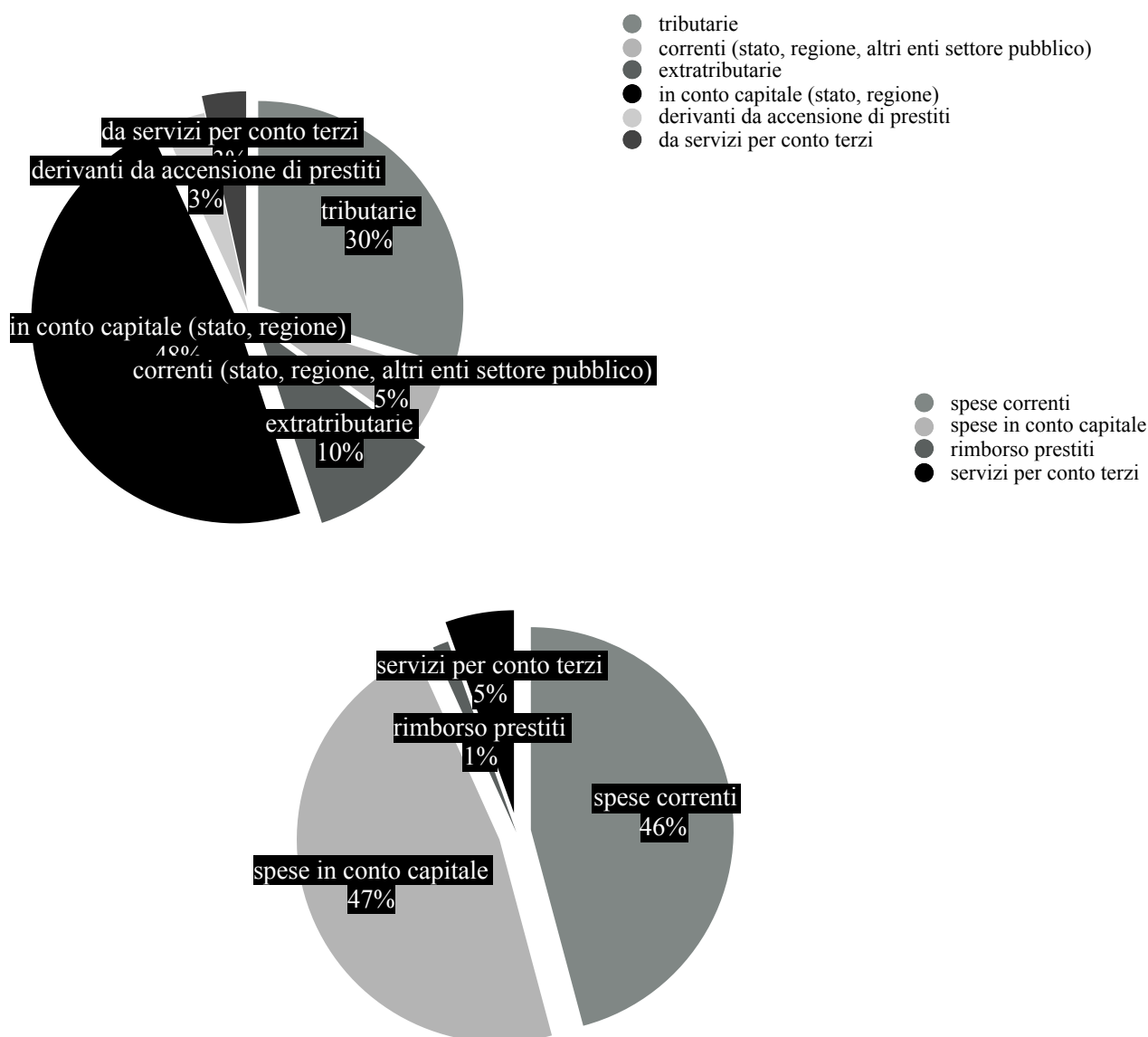


Fonte: Rielaborazione su Rendiconto 2014, Comune di Avellino.

Nel 2014, la fonte più significativa delle entrate dell'Ente sono i trasferimenti da Stato e Regione che, tuttavia, rispetto al 2013, registrano un calo complessivo pari a circa il 4%. In realtà, nell'ambito dei trasferimenti, i contributi da parte dello Stato si riducono del 36% mentre i contributi da parte della Regione aumentano del 49%. I trasferimenti correnti dalla Regione rappresentano circa il 67% delle entrate totali. L'importo più significativo riguarda il trasferimento dei fondi previsti dalla legge regionale n. 3/2002 per l'esercizio del trasporto pubblico locale previsto in 1.143.906,00 di euro. Le somme iscritte in bilancio come contributi e i trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico sono riferite alle quote dovute dalla Regione, dalla Provincia e dai Comuni del nuovo Ambito A4 e sono pari a circa il 12% delle entrate finali nel 2014 mentre sfiorano il 5% nel 2015 (cfr. fig. 5). In fig. 4 sono anche illustrate le entrate extra-tributarie che insieme ai proventi dei servizi pubblici sono complessivamente pari al 28,5% delle entrate del 2014. (G.C. n. 188 del 13/06/2014 Trasporto scuolabus; G.C. n.410 del 24/11/2011 Rette nidi

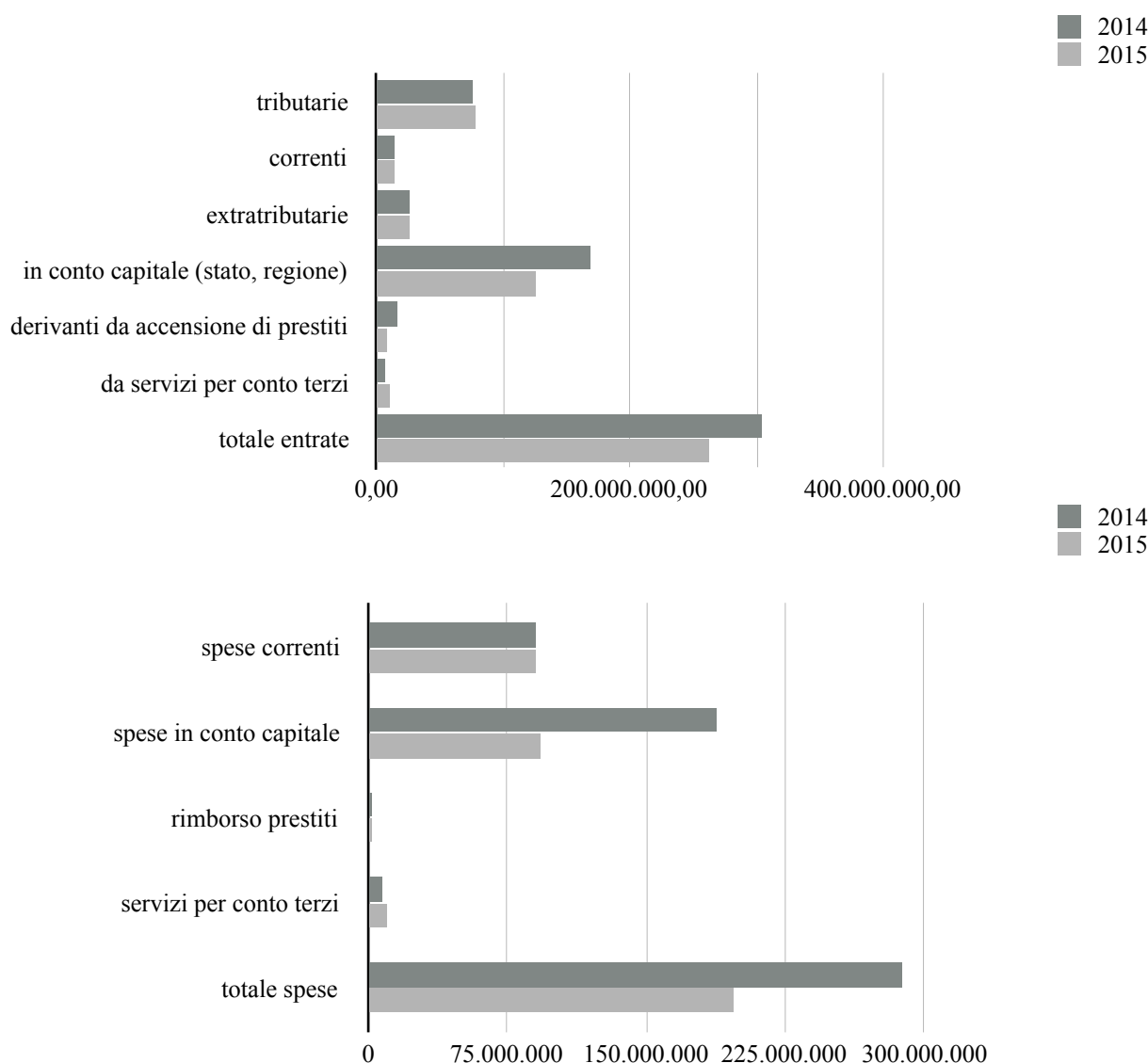
d'infanzia; G.C. n.280 del 22/08/2014 Refezione scolastica). In particolare, i proventi dei servizi pubblici rappresentano il 7% delle entrate. Nel 2015, i proventi derivanti dai servizi pubblici sono poco più dell'8% del totale delle entrate accertate (cfr. fig. 5). Tuttavia, entrambi gli introiti mostrano un trend in diminuzione del 49% nel 2014 —nonostante fosse stato previsto un loro ben più consistente incremento del 127% in bilancio preventivo—; rimangono sostanzialmente stabili nel 2015. Nel 2015, la ripartizione tra entrate e spese varia significativamente in relazione alle spese e alle entrate in conto capitale (cfr. fig. 5): diminuiscono in maniera consistente i trasferimenti dalla Regione, con un effetto negativo che incide sugli investimenti, come sarà esaminato più oltre.

Fig. 5 - Ripartizione entrate e spese finali nel 2015.



Fonte: Rielaborazione su Rendiconto 2015, Comune di Avellino.

Fig. 6 - Variazione entrate e spese finali, 2014-2015

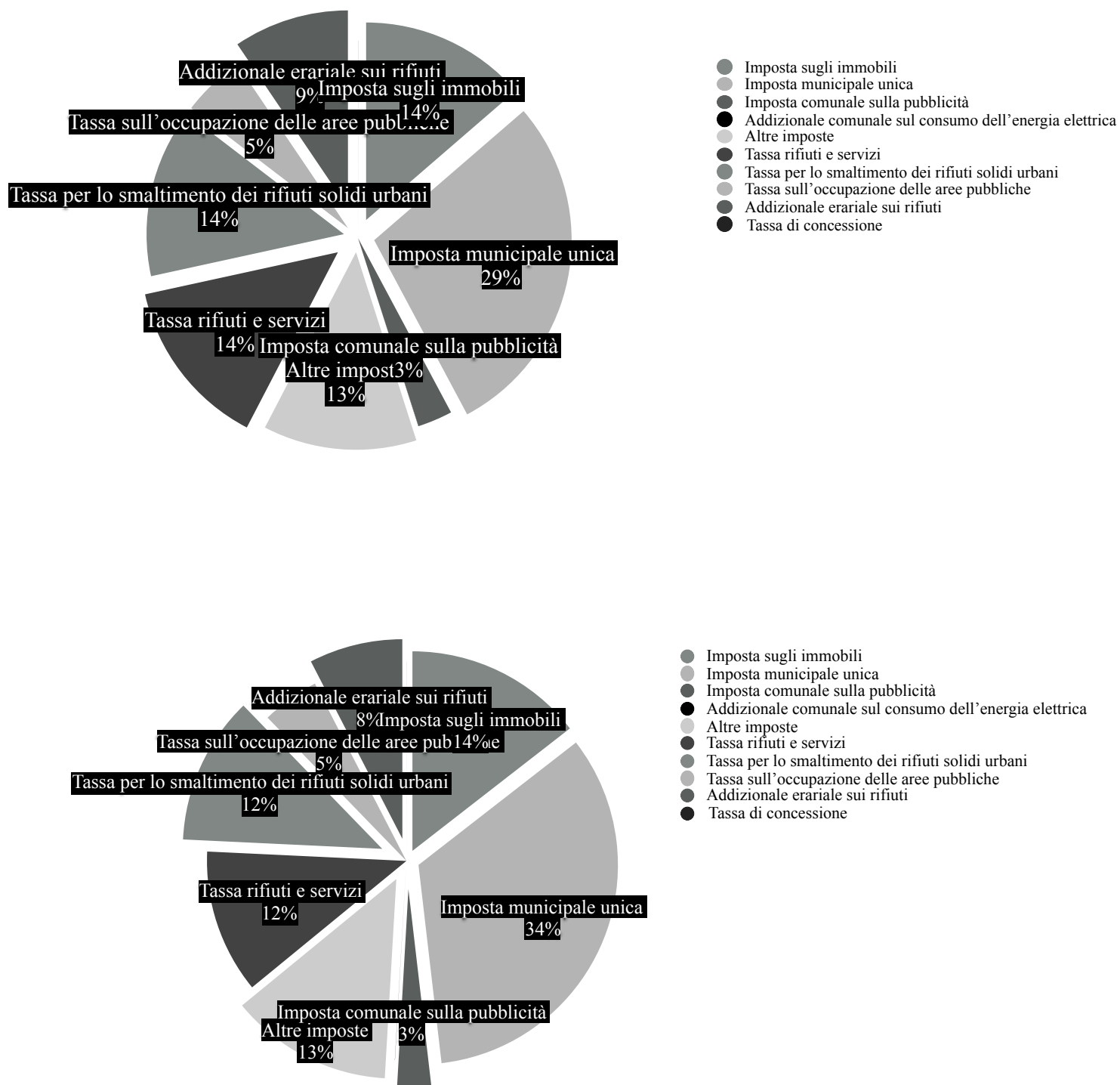


Fonte: Rielaborazione su dati di Rendiconto 2014 e 2015, Comune di Avellino.

La variazione dal 2014 al 2015 sia per le entrate che per le spese a consuntivo è illustrata nella fig. 6 che segue. In linea rispetto alle tendenze emerse negli altri comuni d'Italia (Openpolis, 2016), i trasferimenti in conto capitale dallo Stato, dalla Regione e da altri soggetti del settore pubblico a favore del Comune di Avellino presentano un trend in calo, contraendosi in totale di circa il 4% nel 2014 rispetto al 2013 e di circa il 25% tra il 2015 e il 2014, come illustrato in figg. 6 e 7. I trasferimenti della Regione in conto capitale, in particolare, diminuiscono nonostante i finanziamenti legati al Programma PIU Europa, incluso negli accordi di Programma. Un'altra entrata in netta diminuzione in conto capitale è legata all'alienazione di beni immobili. Il dato di consuntivo segnala una diminuzione quasi del 6% nel 2014 e di ben il 40% nel 2015. Nonostante le previsioni ottimistiche e la programmazione di attività finalizzate ad una migliore gestione del patrimonio del Comune, quest'area di intervento rappresenta una vera e propria criticità. Come sarà messo in evidenza nel paragrafo che segue, anche la spesa effettivamente erogata per la gestione del patrimonio immobiliare del Comune si contrae nel 2015; l'Amministrazione è, quindi, chiamata a riflettere sulle misure da adottare per censire, mantenere e mettere a reddito i cespiti di proprietà

comunale. Per quanto riguarda il gettito fiscale dei tributi, le figg. 7 e 8 mostrano la ripartizione delle sue fonti tra imposte e tasse raccolte dal Comune di Avellino.

Fig.7 - Fonti del gettito fiscale nel 2014 e 2015



Fonte: Rielaborazione su dati di Rendiconto 2014 e 2015, Comune di Avellino.

Secondo i dati previsionali, il gettito derivante dai tributi era previsto in aumento del 41% nel 2014 (RPP 2014), in particolare come effetto di un più capillare sistema di raccolta e accertamento su dati incrociati (cfr. paragrafo 3, questione Assoservizi). Secondo i dati di rendiconto 2014, invece, il gettito fiscale diminuisce dell'1,4% con una riduzione addirittura del 68,5% nella quota delle tasse per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Tab. 3 - Variazione percentuale fonti del gettito fiscale, 2014-2015

	2014	2015	Var. %
Imposta sugli immobili	5.424.808,64	6.944.493,61	28
Imposta municipale unica	11.327.978,17	16.138.680,61	42
Altre imposte	4.993.236,92	6.306.719,27	26
Tassa rifiuti e servizi	5.537.999,72	5.594.545,33	1
Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	5.481.808,51	5.750.543,15	5
Tassa sull'occupazione delle aree pubbliche	2.042.908,59	2.238.093,34	10

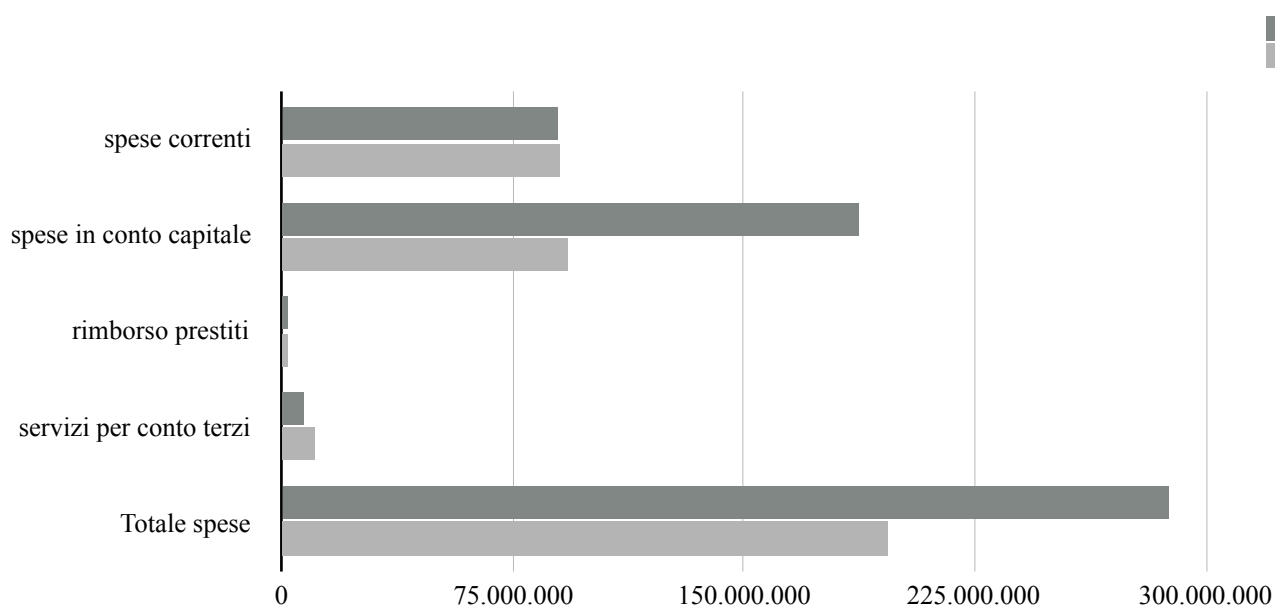
Fonte: Rielaborazione su dati di Rendiconto 2014 e 2015, Comune di Avellino.

Nel 2015, come evidenziato nella fig. 7 sopra, il gettito fiscale derivante da imposte e tasse è pari al 18% del totale degli introiti comunali: un dato, sorprendentemente, in aumento del 50% rispetto al 2014, come segnalato nella tabella sopra riportata. In aumento consistente sono, in particolare, gli introiti derivanti dalle imposte sugli immobili e dall'IMU. Ricapitolando, quindi, nonostante, le entrate totali si riducano sia nel 2014 che nel 2015 per effetto dei minori trasferimenti dello Stato e della Regione, il gettito fiscale derivante dalle entrate tributarie aumenta, sia per effetto di un aumento delle aliquote sia probabilmente per una migliore capacità di raccolta da parte dell'Ente nel 2015 rispetto al 2014. L'analisi che segue si concentra sulla spesa per i servizi e gli investimenti del Comune.

c) Le spese per i servizi si riducono: quali effetti sulla qualità dei servizi?

Per quanto riguarda le spese del Comune, dall'analisi congiunta dei rendiconti 2014 e 2015 emerge una riduzione cospicua delle spese in conto capitale, mentre non si registrano rilevanti variazioni nelle spese correnti (cfr. fig. 8). Analizzando in dettaglio i dati finanziari di rendiconto, le spese accertate nel 2014 aumentano del 12% rispetto alle spese rendicontate nell'anno precedente, ma subiscono un vero e proprio tracollo di circa il 32% nel 2015 rispetto al 2014. Come già accennato, la cospicua riduzione non investe tanto le spese correnti, ma le spese in conto capitale, come illustrato per settori di intervento nella tabella che segue.

Fig. 8 - Variazione spese finali, 2014-2015



Fonte: Rielaborazione su dati di Rendiconto 2014 e 2015.

Tab. 3 - Spese correnti e in conto capitale per servizi e variazione percentuale, 2014-2015

Servizi e settori di intervento	2014		2015		Var. %	
	spese correnti	spese in conto capitale	spese correnti	spese in conto capitale	spese correnti	spese in conto capitale
Anagrafe	1.377.929,61	2.473,47	1.252.918,03	4.702,88	-9	90
Gestione beni patrimoniali	2.194.223,69	3.212.059,54	1.828.342,79	427.483,72	-17	-87
Polizia	3.958.693,82	71.123,55	3.749.840,04	44.830,00	-5	-37
Scuola materna	546.112,27	1.088.515,54	493.205,13	796.518,75	-10	-27
Assistenza scolastica	1.565.939,89	536,80	1.439.720,68	536,80	-8	0
Cultura	1.613.904,95	2.488.634,66	1.827.530,99	95.343,11	13	-96
Sport	1.017.697,85	1.815.756,73	1.111.967,57	972.700,19	9	-46
Turismo	69.191,42	0	65.067,92	0	-6	
Viabilità stradale	2.553.566,08	41.839.032,00	2.542.803,97	24.203.092,31	-0	-42

Servizi e settori di intervento	2014		2015		Var. %	
	spese correnti	spese in conto capitale	spese correnti	spese in conto capitale	spese correnti	spese in conto capitale
Illuminazione	1.615.724,53	3.719,45	2.066.283,52	3.719,45	28	0
Trasporti	1.947.050,22	19.156.366,13	2.597.593,36	8.381.373,12	33	-56
Urbanistica	1.834.637,52	62.473.607,45	1.638.340,90	20.728.297,76	-11	-67
Edilizia residenziale	499.862,59	15.799.943,68	549.797,92	9.530.367,13	10	-40
Protezione civile	2.313.253,00	335.277,14	2.384.426,93	300.060,02	3	-11
Servizio idrico	858.302,85	12.355.074,75	948.792,89	9.478.928,60	11	-23
Smaltimento rifiuti	25.580.976,94	650.000,00	25.137.506,85	650.000,00	-2	0
Ambiente	2.086.754,61	3.755.551,99	1.632.052,43	5.761.307,58	-22	53
Asili nido e l'infanzia	1.659.620,26	54.941,44	1.656.631,51	7.015,74	-0	-87
Assistenza alla persona	8.697.223,75	958.822,68	6.643.545,02	1.850.635,71	-24	93
Servizi cimiteriali	23.342,14	3.428.551,55	19.059,22	267.784,13	-18	-92
Sviluppo economico	182.813,64	25.729,33	179.820,22	25.729,33	-2	0
Servizi produttivi	23.731,96	5.062.732,19	23.622,02	0	-0	-100

Fonte: Rielaborazione dati di Rendiconto 2014 e 2015, Comune di Avellino.

Gli impegni assunti per la viabilità e i trasporti subiscono un calo sostanziale che risale già al 2014 rispetto al 2013. Nonostante l'aumento previsto in bilancio preventivo, a fine 2014 le spese accertate si riducono sensibilmente e si dimezzano ulteriormente nel 2015. Si riducono anche gli impegni per la cultura, lo sviluppo economico e i servizi produttivi nel 2014 rispetto al 2013 e drasticamente nel 2015. Aumentano solo le spese per la tutela ambientale e per lo smaltimento dei rifiuti.

Sul fronte delle spese correnti, il taglio delle risorse destinate ai servizi interviene nel 2014 rispetto al 2013, ma non nel 2015, in cui le spese correnti rimangono sostanzialmente stabili. Nel 2014, si contrae la spesa per il turismo in misura del 10%; diminuisce del 20% la spesa per la giustizia, del 4,5% la spesa per la polizia municipale e del 2,2% la spesa per gli asili nido e la scuola materna. Nel 2014, la spesa sociale rappresenta l'11,5 % delle spese correnti, destinate

rispettivamente agli asili nido e ai servizi per l'infanzia in misura pari a 1.659.620,26 euro e ai servizi di assistenza alla persona nell'ammontare di 8.697.223,7 euro del 2014. La spesa procapite comunale ammonta a 30 euro e non varia nel 2015.

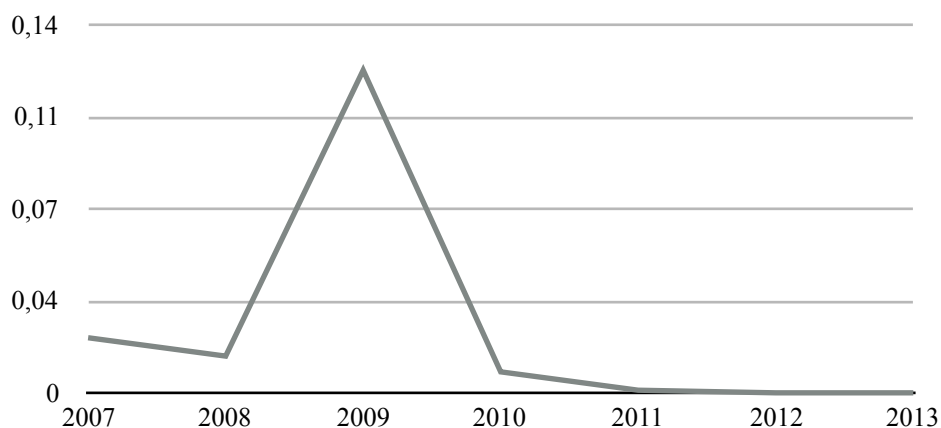
La gestione del personale incide in misura pari a 11.905.576,5 euro, vale a dire il 13% delle spese correnti totali, mostrando un lieve decremento nel 2014 rispetto al 2013 pari allo 0,65% (pari a 11.828.322,9 euro); sfiora, invece, il milione di euro l'ammontare erogato per incarichi professionali esterni, ricompresi nell'ambito delle spese in conto capitale. Nel 2015, gli oneri retributivi —pari a 14.299.740,6 euro, vale a dire quasi il 16% delle spese correnti — aumentano del 20% rispetto al 2014, mentre gli incarichi esterni scendono sotto quota 500.000 euro delle spese in conto capitale.

La conclusione che si può avanzare, dall'analisi della spesa corrente e in conto capitale, è che, a fronte di una riduzione dei trasferimenti, il Comune ha avuto margini molto limitati per tagliare le spese legate al personale e all'erogazione dei servizi. Una razionalizzazione della spesa per servizi è evidente nel 2014 e ha con tutta probabilità inciso sui livelli di offerta ; rispetto alla qualità della stessa, in mancanza di valutazioni civiche da parte degli utenti e della cittadinanza in generale, non è possibile avanzare conclusioni di sorta.

d) Diminuiscono gli investimenti ma si riduce l'indebitamento

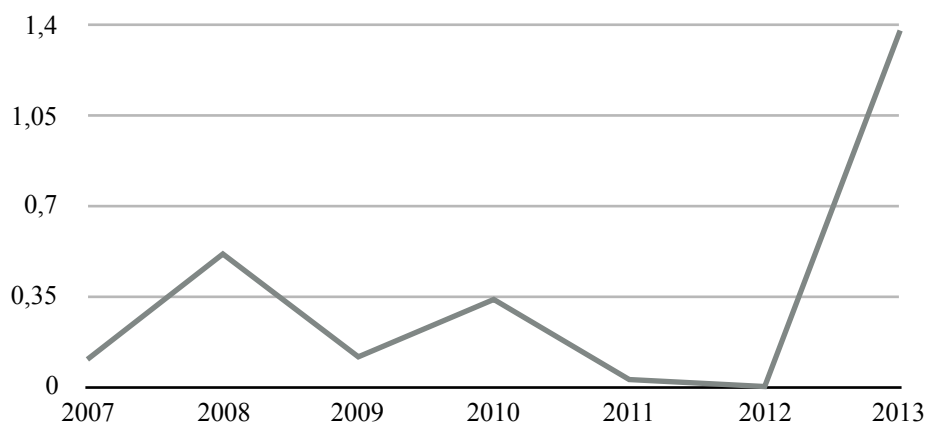
Come già sottolineato precedentemente, le spese in conto capitale diminuiscono quasi del 10% dal 2014 al 2013 e ben del 50% dal 2015 al 2014. Questo dato segnala, in realtà, una caduta sostanziale degli investimenti da parte del Comune nel biennio considerato, ma nello stesso tempo è indice di una minore esposizione debitoria del Comune anche se inferiore alle aspettative. Nel 2014, infatti, il rimborso dei prestiti era previsto in aumento ben del 973%; l'impegno di spesa a consuntivo evidenzia un decremento cospicuo pari al 92%. Nello stesso tempo, però, le entrate derivanti dai prestiti e mutui che ammontavano a 16.070.408,92 euro nel 2014 si riducono della metà nel 2015. Considerando la situazione finanziaria del Comune in un arco temporale più ampio, sulla base dei dati ISTAT, si può concludere che, benché gli investimenti non aumentino, la dipendenza da finanziamenti esterni si attenua —come illustrato nelle figg. 9 e 10 che seguono.

Fig. 9 - Rapporto tra trasferimenti in conto capitale e spese in conto capitale, 2007-2013



Fonte: Rielaborazione dati Istat 2016.

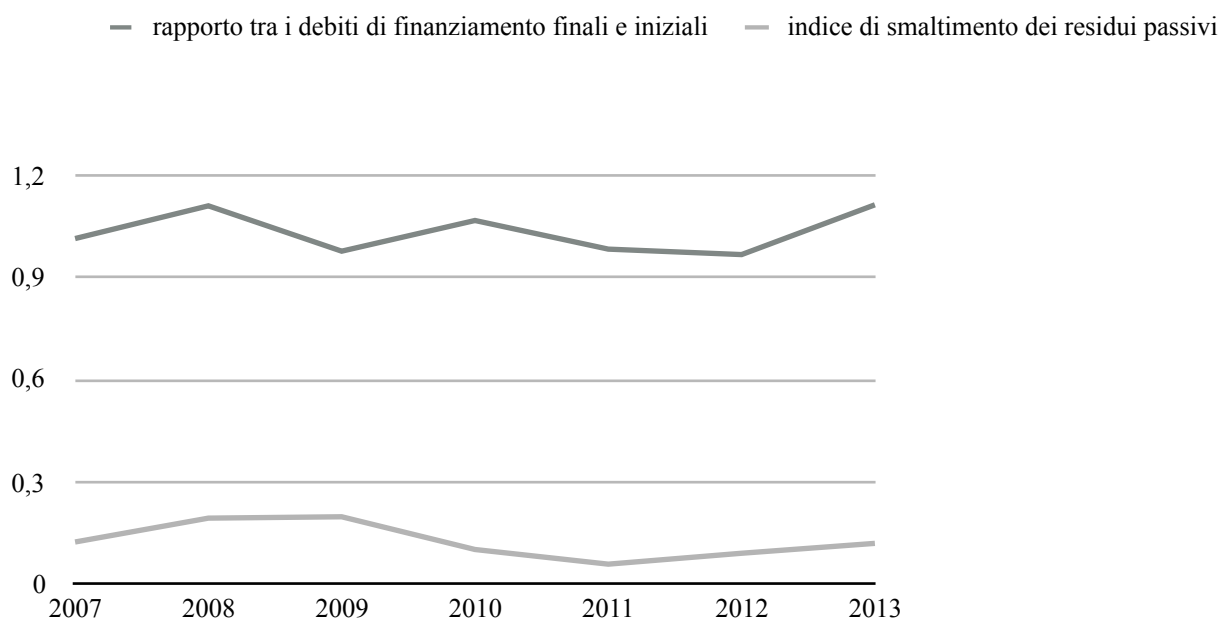
Fig. 10 - Incidenza delle spese in conto capitale tramite mutui e prestiti obbligazionari



Fonte: Rielaborazione dati Istat 2016.

Migliora anche la capacità di smaltire i residui passivi, come emerge dall'analisi degli indicatori illustrata in fig. 11. Infatti, i residui passivi rappresentano il 75% del totale delle entrate accertate nel 2014 scendono al 39% del totale delle entrate accertate nel 2015. Questo dato segnala una gestione più efficiente delle spese già impegnate ma non ancora ordinate oppure ordinate ma non ancora pagate che, pertanto, rappresentano debiti dell'Ente nei confronti di terzi. Particolarmente degna di nota è stata quindi la decisione dell'Ente di assegnare come attività trasversale e comune a tutti i responsabili dei programmi l'obiettivo strategico di ridurre l'ammontare dei residui passivi (v. anche PEG, 2014) per il 2014 rispetto al quale si riscontra il risultato positivo appena menzionato e emerso a consuntivo 2015.

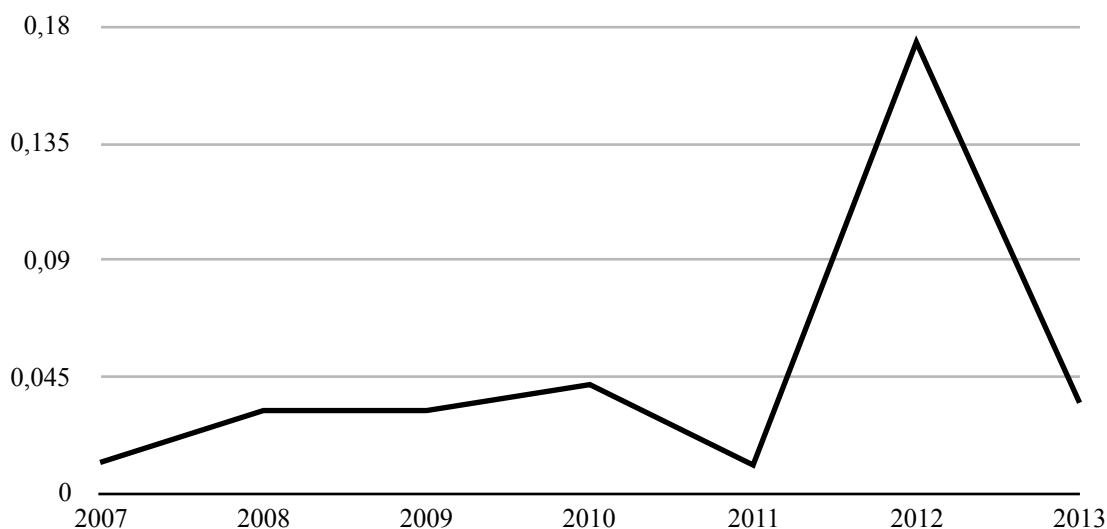
Fig. 11 - Rapporto tra debiti di finanziamento finali e iniziali e capacità di smaltimento dei residui passivi, 2007-2013, Comune di Avellino.



Fonte: Rielaborazione dati Istat 2016.

Da segnalare, anche, la deliberazione della Giunta Comunale n. 303 del 12/09/2014 che sollecita l'adozione di misure organizzative per garantire la tempestività dei pagamenti dei fornitori ed evitare l'accumularsi di debiti fuori bilancio. La segnalazione e la richiesta di chiarimenti da parte della Corte dei Conti nel 2014 hanno, infatti, segnalato la presenza di debiti fuori bilancio di valore pari a 9.828.576,80 euro; un dato, peraltro, confermato dall'analisi condotta sugli indicatori di bilancio dell'ISTAT, da cui emerge che il rapporto tra i debiti fuori bilancio e le entrate correnti per il Comune di Avellino è cresciuto rapidamente rispetto al rapporto tra i trasferimenti e le spese correnti nel periodo 2011-2013, raggiungendo un picco nel 2012 e diminuendo successivamente nel 2013, come mostra la fig. 12.

Fig. 12 - Rapporto tra debiti fuori bilancio e entrate correnti

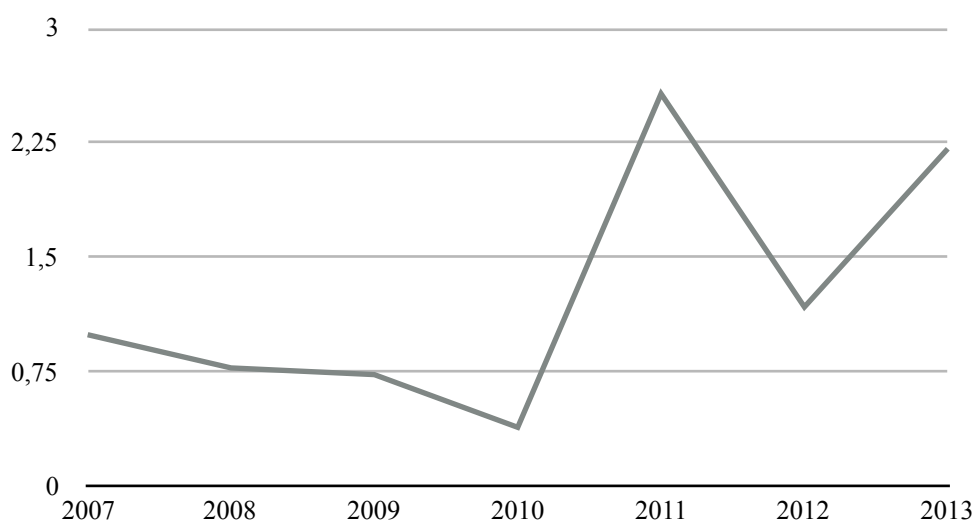


Fonte: Rielaborazione dati Istat 2016.

L'Amministrazione si è impegnata a finanziare i debiti riconosciuti nei tempi e nei modi convenuti mediante iscrizione nel bilancio di previsione 2014 e nel pluriennale 2014 – 2016 di appositi stanziamenti per affrontare l'onere connesso al fine di garantire il mantenimento dell'equilibrio del bilancio. Si è fatto ricorso al finanziamento in tutto o in quota parte ai debiti fuori bilancio emersi mediante tagli alla spesa corrente non ripetitiva e anche mediante l'incremento delle aliquote e delle tariffe dei servizi e dei tributi comunali e dalla cessione e concessione di beni appartenenti al patrimonio del Comune — ad esempio lo stadio Partenio Lombardi fissato con l'approvazione del bilancio di previsione 2014.

Rispetto all'alienazione dei beni immobili facenti parte del patrimonio comunale, i dati precedentemente riportati non segnalano grandi passi in avanti. Tuttavia, già a partire dal 2010 aumenta la capacità dell'Amministrazione di incamerare entrate benché in maniera altalenante come illustrato nella fig. 14 che segue. Considerata in un arco temporale più ampio, la gestione del patrimonio immobiliare rispetto all'andamento delle spese correnti evidenzia un trend in crescita a partire dal 2012, che sembra tendere verso il picco positivo raggiunto nel 2011. Ciononostante, nel 2015, secondo i dati di rendiconto, le entrate derivanti dall'alienazione dei beni immobili si riducono di quasi la metà rispetto al 2014. La sfida consiste, quindi, nel programmare attività finalizzate a riqualificare il servizio in questione, prevedendo adeguati livelli di finanziamento e risorse umane competenti e stabilmente destinate alla gestione del programma.

Fig. 13 - Indice di alienazione di beni immobili rispetto alle spese correnti (valori percentuali), 2007-2013



Fonte: Rielaborazione dati Istat 2016.

e) La performance finanziaria del Comune di Avellino: conclusioni

In ossequio al disposto della recente Riforma Madia, che stabilisce di analizzare gli aggregati finanziari unitamente agli esiti della programmazione strategica e dei risultati della gestione operativa, come già anticipato precedentemente, gli indicatori ISTAT riportati nella Tab. 4 che segue, consentono di avanzare una serie di valutazioni sulla performance finanziaria del Comune di Avellino relativamente ad un arco temporale più ampio, che permette di esaminare dati tendenziali (non solo dati puntuali),.

Tab. 4 - Indicatori di bilancio e di finanza locale, 2007-2013, Comune di Avellino

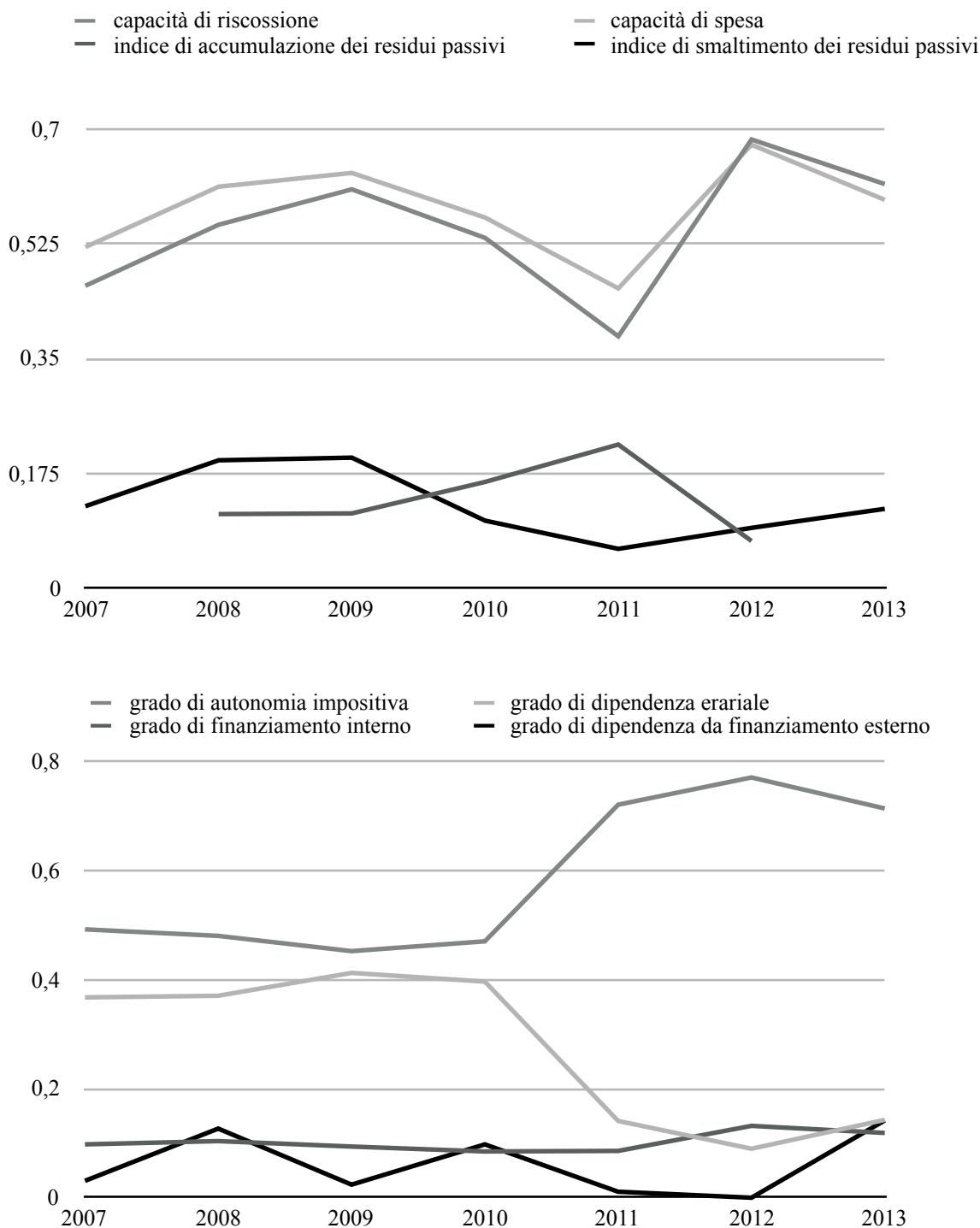
Anno	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Indicatori							
grado di autonomia impositiva	0,493	0,481	0,453	0,471	0,722	0,772	0,715
grado di dipendenza erariale	0,368	0,371	0,413	0,397	0,141	0,09	0,143
grado di finanziamento interno	0,098	0,104	0,094	0,085	0,086	0,132	0,119
grado di autonomia finanziaria	0,417	0,421	0,39	0,377	0,459	0,803	0,629
rigidità della spesa	0,287	0,33	0,343	0,362	0,336	0,321	0,283
incidenza spese personale su spese correnti	0,282	0,296	0,303	0,312	0,314	0,297	0,265
grado di dipendenza da finanziamento esterno	0,031	0,127	0,024	0,098	0,011	0	0,142
incidenza spese personale su entrate correnti	0,251	0,278	0,283	0,296	0,293	0,267	0,24
incidenza spese per rimborso prestiti su entrate correnti	0,036	0,052	0,06	0,066	0,043	0,054	0,043
indice di consistenza iniziale dei residui passivi	3,119	3,437	3,225	2,69	2,484	4,489	3,771

indice di consistenza finale dei residui passivi	..	3,074	2,927	2,822	2,851	4,217	3,577
grado di copertura delle spese correnti e dei rimborsi prestiti con entrate correnti	1,081	1,011	1,004	0,986	1,024	1,049	1,055
incidenza delle spese in c/capitale finanziarie tramite mutui e prestiti obbligazionari	0,105	0,513	0,115	0,337	0,027	0	1,378
capacità di riscossione	0,461	0,554	0,608	0,534	0,384	0,684	0,616
capacità di spesa	0,52	0,612	0,633	0,565	0,457	0,676	0,592
indice di accumulazione dei residui passivi	..	0,113	0,114	0,162	0,219	0,072	0,108
indice di smaltimento dei residui passivi	0,125	0,195	0,199	0,103	0,06	0,092	0,121
avanzo (disavanzo) di amministrazione in relazione alle entrate correnti	0,18	0,258	0,306	0,306	0,321	0,323	0,506
debiti fuori bilancio / entrate correnti	0,012	0,032	0,032	0,042	0,011	0,174	0,035
rapporto tra i debiti di finanziamento finali e iniziali	1,015	1,111	0,978	1,068	0,984	0,968	1,114
trasferimenti correnti / spese correnti	0,126	0,052	0,061	0,051	0,029	0,039	0,032
trasferimenti in conto capitale / spese in conto capitale	0,021	0,014	0,123	0,008	0,001	0	0
flussi finanziari per unità di spesa per il personale	11,954	10,879	10,47	10,769	12,651	8,437	10,552
alienazione beni patrimoniali / spese correnti (valori percentuali)	0,991	0,773	0,729	0,383	2,573	1,173	2,212
smaltimento / accumulazione dei residui passivi	..	1,728	1,749	0,638	0,275	1,273	1,122
spese esterne per unità di risorse finanziarie	0,696	0,663	0,633	0,684	0,724	0,601	0,548

Fonte: Rielaborazione dati Istat, 2016.

Come evidenziato nella fig. 14, nel corso dei sette anni considerati dal 2007 al 2013, la capacità di riscossione e la capacità di spesa del Comune si sono sostanzialmente allineate: aumentano entrambe tra il 2011 e il 2012, ma entrambe segnalano un'inversione di tendenza, da tenere sotto controllo a causa dell'andamento altalenante delle entrate tributarie registrato nel 2014 rispetto al 2015. Nonostante, come sottolineato precedentemente, le entrate tributarie siano aumentate nel 2015, occorre contenere le fluttuazioni annuali per evitare di incidere negativamente sull'offerta dei servizi; occorre, inoltre, diminuire la dipendenza dai trasferimenti dello Stato e della Regione e aumentare la capacità di finanziamento interno. In tempi di revisione della spesa e di ridotti trasferimenti statali, la capacità di dover contare su risorse proprie è un indice di maggiore autonomia finanziaria. In realtà, i margini di manovra in materia fiscale sono limitati in quanto l'autonomia viene meno anche dal lato delle uscite. Il patto di stabilità interno, unitamente ai cospicui debiti fuori bilancio e ai residui passivi accumulatisi nel tempo, ha inibito la capacità di spesa dell'Ente. Non potendo tagliare le spese correnti, generalmente rigide, legate agli oneri retributivi del personale e all'erogazione dei servizi pubblici, le più sacrificate sono state le spese per gli investimenti, che diminuendo drasticamente, specialmente nel 2015, compromettono interventi infrastrutturali a beneficio della viabilità, dell'ambiente, della protezione del territorio e per la promozione delle attività produttive.

Fig. 14 - Indicatori di performance di bilancio, 2007-2013 per il Comune di Avellino.



Fonte: Rielaborazione dati Istat, 2016 per il Comune di Avellino.

In ultimo, la programmazione strategica e finanziaria potrebbe meglio adoperare i vari strumenti di pianificazione, revisione e valutazione per articolare le direttrici di intervento dell'Ente, gli obiettivi operativi e i servizi che il Comune intende offrire ogni anno alla cittadinanza. Allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, l'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Occorre quindi prevedere strumenti di controllo di gestione e di contabilità online che consentano di

monitorare direttamente i processi di attuazione dei programmi nonché gli esborsi e gli introiti in tempo reale.

3. Le vicende politiche e le questioni più critiche affrontate dall'Amministrazione

Il 2014 è stato un anno caratterizzato da continue turbolenze politiche sia nella dialettica tra maggioranza e opposizione sia in seno alla stessa maggioranza che hanno avuto numerosi strascichi politico-amministrativi anche nel 2015. Le questioni che hanno animato il dibattito solo in parte erano legate alle scelte programmatiche e di gestione, come ad esempio, la decisione di arrestare i lavori del sotto-passo o la costruzione del parcheggio sotterraneo in P.zza Libertà. L'affidamento delle operazioni di raccolta e accertamento fiscale alla Società Assoservizi è stata anche al centro del dibattito consiliare, in particolare in relazione all'approvazione del bilancio previsionale 2014 —peraltro intervenuta con significativo ritardo, nell'ottobre 2014 e con un rimpasto di Giunta che ha visto la fuoriuscita degli assessori con deleghe rispettivamente al Bilancio, ai Lavori Pubblici e all'Urbanistica. L'intera Giunta rassegna le dimissioni nel luglio 2015 e ben sette nuovi assessori su nove assumeranno le deleghe al Bilancio, all'Ambiente, alle Attività produttive, alle Politiche sociali e alle Pari opportunità e al Patrimonio. La Giunta subisce un ulteriore rimpasto a novembre 2015 con due assessori all'Ambiente e al Bilancio.

Sul piano programmatico e gestionale, il riflesso dell'incertezza politica si è materializzata in un funzionamento a singhiozzo e in un'inerzia amministrativa più generalizzata che ha di fatto frenato l'avanzamento in particolare nel settore dell'urbanistica, nei lavori pubblici e nelle attività di protezione ambientale, in relazione alla vicenda Isochimica. D'altronde le indagini giudiziarie con il coinvolgimento della dirigenza hanno ulteriormente accresciuto il senso di avversione al rischio e di de-responsabilizzazione nei confronti delle iniziative più complesse da portare avanti in città. La rivisitazione e l'aggiornamento della legislazione in materia ad es. di ambiente, appalti e contratti, nonché della normativa anticorruzione e dei controlli della Corte dei Conti, unitamente all'azione sempre più incisiva della magistratura, hanno di fatto ingessato la gestione amministrativa e contribuito a diffondere un clima di sospetto e disimpegno. Ciò ha avuto riflessi anche sulle attività e le funzioni dell'OIV che è stato interpellato più volte per dirimere questioni in merito alla stabilizzazione dei lavoratori precari e all'assegnazione degli obiettivi annuali nell'ambito del Piano Esecutivo di Gestione, giunto a compimento solo alla fine dell'ottobre 2014.

Nelle condizioni di incertezza segnalate, è stata particolarmente apprezzabile l'interfaccia tra politica e gestione assicurata dalla Segreteria Generale, sia nel 2014 che nel 2015, per scongiurare la discontinuità nelle azioni di intervento sul territorio. In tal senso, la funzione di raccordo che la Segreteria Generale ha svolto ha da un lato attenuato l'impatto dell'incertezza sugli Uffici, garantendo continuità di mandato e di gestione, dall'altro ha segnalato alla parte politica non solo le criticità della gestione tecnico-amministrativa —criticità che richiedevano attenzione e decisione nel merito (es. caso Clinica Malzoni, v. più oltre)— ma anche i progressi compiuti sul campo utili a sbloccare possibili impasse di natura eminentemente politica. L'interfaccia della Segreteria generale con l'OIV è anche stata utile a veicolare alla sfera politica la logica e gli esiti delle iniziative valutative condotte —la prima valutazione delle performance realizzata dall'attuale OIV per gli esercizi 2012 e 2013. Con un'agenda politica di corto respiro, non corrispondente alle strategie di investimento assegnate a lungo termine ai dirigenti, le iniziative assunte dall'OIV sono state ciononostante accolte e adottate come possibile contributo per affrontare le sfide politiche del tempo.

Nell'ambito della gestione dell'esercizio 2014, le questioni più controverse che hanno investito l'Amministrazione comunale sono qui di seguito sinteticamente richiamate sulla scorta

delle informazioni desunte dalle audizioni dei dirigenti, delle informazioni di sfondo (ottenute dai media locali) e dall'osservazione diretta dei membri dell'OIV.

- *La gestione del rischio di contaminazione da amianto a P.zza Castello e nell'ex sito Isochimica*

Isochimica e P.zza Castello sono i due problemi ambientali per cui il sindaco di Avellino unitamente al responsabile del programma di tutela ambientale hanno ricevuto un avviso di garanzia da parte della procura della Repubblica di Avellino per il reato di omessa bonifica sia per l'ex opificio di Borgo Ferrovia che per la storica P.zza Castello dove qualche tempo fa furono rinvenuti rifiuti pericolosi interrati. Nonostante, nella seduta consiliare del 17 nov. 2014, la discussione sulla mozione presentata dal Consigliere comunale Nadia Arace per l'istituzione di un capitolo del Bilancio comunale da destinare alla procedura di acquisizione del sito dell'ex Isochimica fosse stata unanimemente votata, i lavori di bonifica e messa in sicurezza sono partiti con molto ritardo. L'Amministrazione ha, quindi, portato avanti una serie di interventi di messa in sicurezza e nello stesso tempo ha provveduto alle analisi delle fibre di amianto aero-disperse con il coinvolgimento dell'Istituto Superiore di Sanità. Si tratta di operazioni che sono state svolte di concerto anche con altri Enti, Asl e Arpac e che devono proseguire contando sull'impegno da parte della Regione Campania e del Governo nazionale. Come riferito in audizione, l'ing. Luigi Cicalese si è soffermato sul lavoro svolto dall'Amministrazione che ha operato i primi interventi di messa in sicurezza dell'area dell'ex Isochimica, impegnandosi immediatamente a richiedere gli opportuni finanziamenti per la bonifica. Occorreva tagliare la vegetazione cresciuta all'esterno e all'interno della struttura e nello stesso tempo sigillare l'accesso ai due capannoni dove si conteneva l'amianto in modo da impedire sia l'accesso di persone che degli agenti atmosferici vento, che potevano far fuoriuscire il materiale pericoloso. Dopo i necessari sopralluoghi, si è proceduto alla copertura dei cubi di cemento e amianto per evitare lo sfaldamento a seguito di eventi atmosferici. Diversamente, per il cantiere aperto in P.zza Castello, la Procura a gennaio 2015 ha sequestrato il sito per chiedere la bonifica dell'area archeologica interessata dai rifiuti: erano stati concessi 60 giorni ma finora si è vista solo una superficiale messa in sicurezza.

- *Accreditamento e ristrutturazione della Clinica Malzoni*

I fatti risalgono al 2012 e vedono coinvolti i proprietari della Casa di Cura Malzoni, che sulla scorta di una vecchia concessione edilizia risalente alla fine degli anni '50, avrebbero eseguito diversi decenni dopo altri lavori di fatto senza autorizzazione. Il sequestro della Clinica era quindi già scattato lo scorso 16 ottobre 2013 quando i militari della Guardia di Finanza di Avellino, su disposizione della Procura della Repubblica, avevano posto i sigilli ad alcune aree della clinica interessate nelle settimane precedenti da lavori di adeguamento e ristrutturazione. Secondo i magistrati, i pareri di tipo urbanistico sarebbero stati carenti. Occorreva predisporre interventi di ristrutturazione al fine di richiedere nuovamente l'accreditamento della Malzoni presso l'Asl di Avellino per il rinnovo delle convenzioni pubbliche. Come riferisce la dott.ssa Cortese in audizione, la vicenda ha una soluzione positiva con l'accreditamento delle strutture per fine 2015 e con il pagamento di una penale di 3mln di euro versati dalla Clinica a favore del Comune.

- *L'affidamento della raccolta e accertamento delle tasse sui rifiuti solidi urbani a Assoservizi in seguito revocato*

Al fine di modernizzare il servizio di raccolta e accertamento dei tributi locali, l'Amministrazione approva l'estensione della competenza della concessionaria Assoservizi dai tributi locali minori a tutti gli altri. Si trattava di un ampliamento che doveva servire a far emergere i grandi evasori di Avellino, fortemente voluto dall'allora Assessore al Bilancio. Il dirigente del Settore Finanze e Tributi dell'Ente che ha avuto un ruolo importante, se non fondamentale, in tutta la vicenda sostiene

l'operazione che prevede un agio delaggio del 35% sul totale accertato. I problemi per il Comune insorgono quando coloro che si opponevano alla scelta politica effettuata oppositori hanno eccepito la legittimità alla base dell'incarico all'Assoservizi, avvenuta per affidamento e non con gara d'appalto, violando le regole nazionali e comunitarie in materia di pubblici appalti. Sulla questione si pronunceranno la Commissione Tributaria, la Commissione Europea ed anche la Procura che ha aperto un fascicolo in quanto un numero significativo di cittadini ricorrenti si sono opposti alle cartelle esattoriali emesse da Assoservizi per il calcolo delle tasse sui rifiuti solidi urbani. All'origine dell'errore stimato nell'ordine di 1500 cartelle su 25000, il nuovo regolamento della Tares che ha dato vita ad interminabili code presso gli sportelli comunali, oltretutto all'emersione di numerose cartelle errate con importi a volte anche raddoppiati. Secondo la nuova normativa il tributo va calcolato in base al numero dei componenti del nucleo familiare, inoltre nelle aree rurali va presa in considerazione la distanza che sussiste tra l'abitazione e il cassonetto dell'immondizia

- *Revoca dei lavori del parcheggio interrato a P.zza Libertà.*

Nel 2014 l'Amministrazione Foti assume una serie di scelte drastiche sui lavori di riqualificazione urbana della P.zza Libertà, revocando il progetto del sotto-passo e del parcheggio interrato. Il che ha generato da un lato un risparmio di spese in conto capitale ma anche la necessità di gestire il contenzioso con le ditte affidatarie dei lavori con un cospicuo onere per l'Ente. Il primo intervento riguardava il completamento funzionale delle reti tecnologiche necessarie e delle finiture nell'interrato del sotto-passo e per il tratto in emersione di collegamento del sotto-passo alla viabilità, con la realizzazione dell'attraversamento del Torrente Fenestrelle. Nella progettazione definitiva è stato revisionato il progetto precedente per migliorare alcune scelte progettuali precedentemente previste, sia in merito all'attraversamento del Torrente Fenestrelle, che agli impianti e alle reti tecnologiche da realizzarsi nell'interrato e lungo il tratto in emersione. Per tali motivazioni è stato rielaborato il tratto stradale in emersione ridisegnando un raccordo migliore su via San Leonardo e marciapiedi su ambo i lati per tutto il tratto di collegamento, anche sul ponte di attraversamento del Torrente Fenestrelle, e ciò al fine di non limitare e rendere continui anche i flussi pedonali in transito tra l'area del Mercatone ed il quartiere di San Leonardo. Il secondo intervento tra i lavori di restyling della P.zza Libertà prevedeva la realizzazione di un parcheggio interrato affidato, tramite project financing, all'A.T.I. Napoletana Parcheggi Spa, alla No Problem Parking Spa e alla Si.Ge.A. Costruzioni Spa. Il dibattito sulla bontà e sulla possibilità di realizzazione del parcheggio interrato durò diversi mesi. Il 13 febbraio 2014, per i motivi racchiusi nella Delibera di Giunta n. 45, si è proceduto all'annullamento di quel progetto, dopo che pochi giorni prima, l'11 febbraio, una determina dei dirigenti dei Settori Mobilità e Traffico e Finanza aveva annullato gli analoghi provvedimenti coi quali, in precedenza, era stata indetta la procedura di gara e si era poi aggiudicato l'appalto, in via provvisoria, all'ATI, alla SI.GE.A. Costruzioni e alla No Problem Parking S.p.A. Il contenzioso che le tre ditte avrebbero potuto aprire nei confronti del Comune di Avellino fu evitato attraverso una transazione che l'amministrazione Foti decise di applicare per evitare una sanzione molto più onerosa di quella stabilita.

- *La governance del piano sociale di zona*

L'annosa vicenda della gestione dei Servizi Sociali coinvolge la città capoluogo ed i quindici comuni dell'ex Ambito Territoriale Sociale A4 (Altavilla Irpina, Capriglia Irpina, Cervinara, Chianche, Grottolella, Montefredane, Petruro Irpino, Pietrastornina, Prata di P. U., Pratola Serra, Roccabascera, Rotondi, San Martino V. C., Torrioni e Tufo). La questione è sorta in seguito alla delibera di Giunta Regionale n. 320 del 03 luglio 2012, con la quale la Regione Campania ha posto in essere la "modifica degli ambiti territoriali sociali e dei distretti sanitari". Il Consorzio dei Servizi Sociali Ambito A4 che aveva maturato al suo interno un'esperienza tale da risultare negli anni più volte un'eccellenza, è stato messo in liquidazione per favorire l'adozione di una Convenzione ex art.

30 TUEL con Avellino comune capofila, un'opzione che non era largamente condivisa all'interno del coordinamento degli operatori.

Considerate le questioni affrontate dall'Amministrazione comunale nel 2014 e nel 2015, l'OIV conclude che gli obiettivi programmatici dell'Ente nel suo complesso non sono stati pienamente raggiunti a causa di un insieme di fattori: vale a dire, (i) i vincoli del contesto aggravati dalla crisi socioeconomica in corso, (ii) la gravità dei problemi emersi, in particolare in campo ambientale e della salute pubblica, frutto anche di omessi interventi antecedenti le annualità considerate, (iii) la complessità dell'azione amministrativa che ha dovuto sperimentare soluzioni ad un tempo adattive e innovative a seconda della platea dei beneficiari e delle technicalità degli interventi, (iv) l'incertezza politica del ciclo elettorale intervenuta sia a livello comunale che regionale, e non ultimo (v) la carenza di personale e la sua limitata reattività, come sarà meglio puntualizzato nel paragrafo che segue.

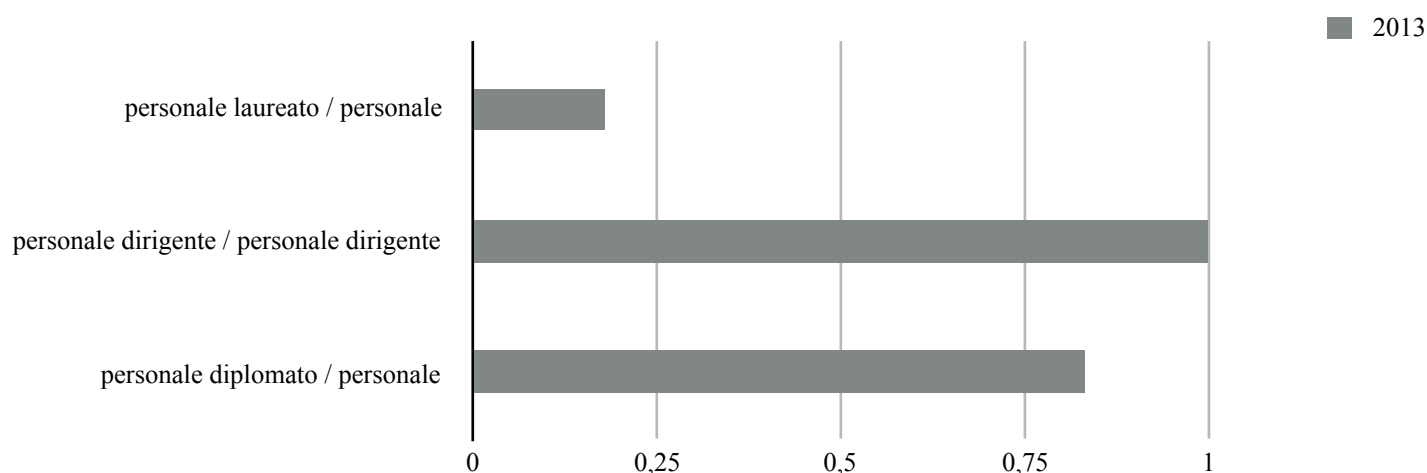
4. La trasformazione organizzativa e l'esigenza di uniformare il sistema di valutazione per i dipendenti

La struttura amministrativa annovera 265 dipendenti e 8 dirigenti, come in dettaglio specificato nella tabella che segue, basata sui dati contenuti nella RPP 2015.

Tab. 5 - Il personale del Comune di Avellino, 2015.

Categoria e posizione economica	Previsti in dotazione organica	In servizio numero	Categoria e posizione economica	Previsti in dotazione organica	In servizio numero
A	48		C	276	
A.1	0	13	C.1	0	33
A.2	0	0	C.2	0	3
A.3	0	4	C.3	0	17
A.4	0	1	C.4	0	4
A.5	0	10	C.5	0	141
B.1	47	0	D.1	97	45
B.2	0	0	D.2	0	5
B.3	54	5	D.3	18	6
B.4	0	1	D.4	0	2
B.5	0	16	D.5	0	1
B.6	0	6	D.6	0	0
B.7	0	24	Dirigente	8	8
TOTALE	149	80	TOTALE	399	265

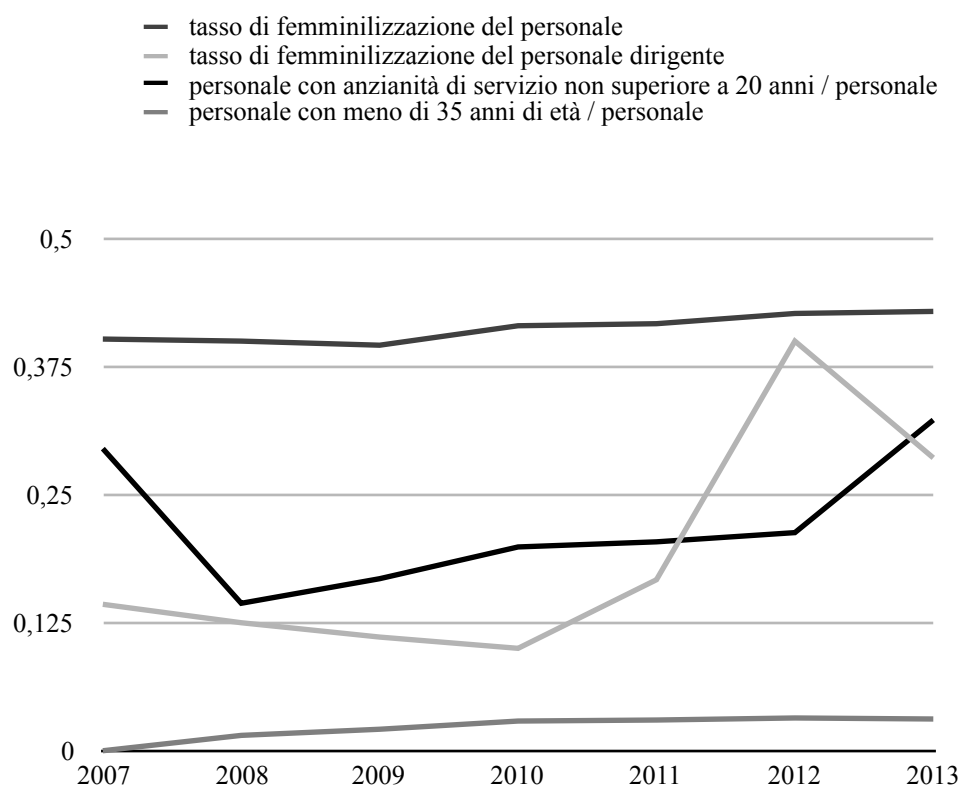
Fig. 15 - Caratteristiche del personale amministrativo, 201



Fonte: Rielaborazione dati Istat, 2016

Dai dati ISTAT riferiti al 2013, emerge che la quota dei dipendenti laureati è sostanzialmente inferiore al 25% del personale totale impiegato. Nei sette anni 2007-2013 analizzati in figg. 15 e 16, secondo i dati ISTAT, il numero di donne aumenta in misura incrementale nel personale complessivamente considerato, mentre cresce in misura significativa nell'ambito della dirigenza. Cresce allo stesso tempo la quota di personale con anzianità non superiore a vent'anni, segnalando quindi la presenza di risorse più giovani nell'ambito della struttura.

Fig. 16 - Evoluzione delle caratteristiche del personale amministrativo nel Comune di Avellino



Fonte: Rielaborazione dati Istat, 2016

Nel biennio considerato, l'Amministrazione ha dato luogo ad un processo di riorganizzazione della macchina amministrativa, varata con delibera di G.M n. 163/2015. Come già precedentemente accennato, l'OIV ha fornito il proprio supporto nella complessiva attività di riassetto, in particolare attraverso la proposta di graduazione delle posizioni organizzative e delle alte professionalità derivante dalla pesatura per i singoli Settori e Servizi in applicazione del Regolamento PP.OO. e A.P. approvato con delibera di G.M. n. 198/2015.

Dalle audizioni condotte con i dirigenti, viene confermata l'esistenza di una situazione del personale sotto organico rispetto alle reali esigenze dei servizi e sostanzialmente aggravata dalle difficoltà oggettive di reclutare nuova forza lavoro a causa dei vincoli di spesa esistenti. La scarsa partecipazione alle scelte programmatiche viene lamentata come un ulteriore fattore di freno e di difficoltà di funzionamento della macchina amministrativa, mentre un insufficiente coordinamento tra dirigenza e servizi non facilita una divisione del lavoro più efficiente e motivante. Manca, infatti, un'anagrafe dei procedimenti che riesca a mappare il coinvolgimento dei responsabili di diversi uffici o servizi come esiste, invece, nel caso particolare degli interventi del Programma PIU EUROPA di competenza del Settore Urbanistica ed Edilizia. Allo stato, manca, anche, un sistema uniforme di valutazione dei dipendenti, nonostante, l'OIV abbia avanzato una proposta

compiutamente articolata e discussa sia con i dirigenti che con il Segretario e l'Assessore al Bilancio. L'assenza di regole e principi uniformi per la valutazione di tutto il personale (dirigenti, p.o., e dipendenti) investe anche i criteri per la liquidazione dei progetti di miglioramento quali quantitativo dei servizi finanziati con le risorse variabili del fondo per il trattamento economico accessorio dei dipendenti nonché le opportunità di formazione e aggiornamento professionale.

D'altronde sia la dirigenza che l'organo politico hanno la piena consapevolezza delle problematiche esistenti e si sono impegnati al fine di migliorare l'azione amministrativa in termini di efficacia, efficienza ed economicità . Tale impegno viene espresso attraverso note direttive e/o atti di indirizzo, come ad esempio:

a) delibera di G.M. n. 21 dell'8/08/2013 di approvazione della I° Direttiva Generale per la Gestione destinata a tutti i Dirigenti e al Segretario Generale finalizzata ad affermare il principio di distinzione dei poteri tra organo di indirizzo e di controllo politico e organo gestionale rivedendo la prassi amministrativa in atto per accrescere la motivazione del personale e migliorare in generale i meccanismi operativi a presidio dell'Ente con invito ai destinatari al rispetto delle norme sulla trasparenza, ad interventi di riorganizzazione della macchina amministrativa, all'aggiornamento della regolamentazione interna, alla rotazione del personale e degli incarichi dirigenziali.

b) approvazione della Carta dei servizi che, rivolta ai componenti dell'organo politico, al Segretario Generale, ai dirigenti e ai cittadini è intesa a promuovere la cultura della legalità;

c) avvio di un percorso di confronto e di condivisione attraverso la convocazione di Conferenze dei Dirigenti svoltesi alla presenza del Segretario Generale dell'OIV e di alcuni Assessori per analisi delle problematiche comuni alla struttura in generale e proprie dei singoli settori; un confronto partecipativo, che ha generato proposte e soluzioni adeguate per il superamento delle lacune organizzativo-amministrative e l'avvio di un processo di condivisione degli obiettivi derivanti dalla programmazione annuale;

d) riorganizzazione della macrostruttura finalizzata allo snellimento dei processi decisionali e contestuale riassetto delle posizioni organizzative e delle alte professionalità correlate esclusivamente alla figura oggettiva e continuativa di una specifica funzione;

e) informatizzazione del protocollo generale, pubblicazione on line degli atti ed archiviazione digitale, digitalizzazione dello sportello unico per l'edilizia e dei fascicoli del personale ed integrazione con banca dati Inps;

f) con specifico riferimento agli obblighi previsti dalla normativa sulla Anticorruzione e sulla Trasparenza per gli organi di controllo delle P.A., attestazione da parte dell'OIV, della pubblicazione degli atti e delle materie particolarmente rilevanti sotto il profilo economico e sociale ai fini della corretta applicazione dei principi di trasparenza e di integrità;

f) proposta di un sistema di valutazione a cascata con criteri omogenei per tutto il personale (dirigenti, P.P.O.O., dipendenti) e di valutazione e misurazione della performance della struttura come fase fondamentale del ciclo della performance, unitamente alle attività di programmazione, controllo e rendicontazione e come sistematica verifica del contributo di ciascun dipendente, in relazione ai compiti e alle responsabilità affidate, alla performance organizzativa della struttura.

5. La valutazione delle performance dirigenziali

Seguono le valutazioni individuali dei dirigenti.

Piano Esecutivo di Gestione e Piano Dettagliato degli Obiettivi R.R.P. 2014 / 2016 (C.C. n.278 del 29 settembre 2014)				
PROGRAMMA N. 4 Bilancio – Tributi - Economato		DIRIGENTE dr. Gianluigi Marotta		
OBIETTIVI PROGRAMMATICI (P.E.G.)	peso %	OBIETTIVI OPERATIVI (P.D.O.)	peso %	valutazione sintetica
Revisione straordinaria dei residui attivi e passivi di competenza del Settore, ove presenti	30	● cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		● cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		● cancellazione per insussistenza residui riferiti all'ultimo quinquennio	6%	3
		● cancellazione per insussistenza residui riferiti all'ultimo decennio	6%	4
		● cancellazione per insussistenza residui oltre l'ultimo decennio	8%	4
Ottimizzazione servizi di contabilità pubblica	50	● aggiornamento continuo sulla normativa in materia di finanza pubblica	5%	3
		● aderenza della struttura e delle procedure contabili comunali ai principi della contabilità pubblica	15%	4
		● incremento delle entrate attraverso l'analisi dei cespiti ed il recupero delle morosità	10%	4
		● adempimenti in merito alle questioni rilevate dalla Corte dei Conti della Campania	15%	4
		● monitoraggio costante dei flussi di cassa a garanzia del rispetto del Patto di stabilità	5%	4
Potenziamento servizi tributari	20	● aggiornamento regolamenti in materia tributaria e tariffaria	10%	4
		● interventi di incremento delle entrate attraverso la lotta all'evasione	10%	4
peso totale Obiettivi Programmatici	100	peso totale Obiettivi Operativi	100	94,75
PROGRAMMA N. 9 Personale		DIRIGENTE dr. Gianluigi Marotta		
OBIETTIVI PROGRAMMATICI (P.E.G.)	peso %	OBIETTIVI OPERATIVI (P.D.O.)	peso %	valutazione sintetica
Revisione straordinaria dei residui attivi e passivi di competenza del Settore, ove presenti	30	● cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		● cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		● cancellazione per insussistenza residui riferiti all'ultimo quinquennio	6%	3
		● cancellazione per insussistenza residui riferiti all'ultimo decennio	6%	4
		● cancellazione per insussistenza residui oltre l'ultimo decennio	8%	4
Implementazione gestione del personale interno	60	● definizione ed implementazione del Piano dei fabbisogni di personale – anno 2014	10%	3
		● definizione ed implementazione del Piano di assunzione e di qualificazione del personale – anno 2014	10%	4
		● emanazione e gestione bandi di mobilità e di concorso per le assunzioni del personale	15%	4
		● stabilizzazione personale dipendente a tempo determinato avente i requisiti di legge	15%	1
		● digitalizzazione fascicolo personale ed integrazione con banca dati INPS gestione ex INPDAP	5%	4
Ottimizzazione rapporti con le rappresentanze sindacali aziendali e provinciali	10	● pianificazione, programmazione e coordinamento della formazione per il personale dipendente e dirigente	5%	2
		● predisposizione e concertazione per la definizione del C.C.D.L.	5%	3
		● consulenza e supporto all'attività sindacale aziendale e provinciale	5%	3
peso totale Obiettivi Programmatici	100	peso totale Obiettivi Operativi	100	77,25
DIRIGENTE dr. Gianluigi Marotta				Valutazione Sintetica
PROGRAMMA N. 4 Bilancio – Tributi - Economato				94,75
PROGRAMMA N. 9 Personale				77,25
				86,00
di cui il 70%				60,20

PROGRAMMA N. 3 Lavori Pubblici		DIRIGENTE ing. Luigi Angelo Maria Cicalese		
OBIETTIVI PROGRAMMATICI (P.E.G.)	peso %	OBIETTIVI OPERATIVI (P.D.O.)	peso %	valutazione sintetica
Revisione straordinaria dei residui attivi e passivi di competenza del Settore, ove presenti	30	● cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		● cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		● cancellazione per insussistenza residui riferiti all'ultimo quinquennio	6%	3
		● cancellazione per insussistenza residui riferiti all'ultimo decennio	6%	4
		● cancellazione per insussistenza residui oltre l'ultimo decennio	8%	4
Sviluppo ottimale del piano triennale e annuale delle OO.PP.	45	● ricognizione dello stato attuale della progettazione e della realizzazione	10%	4
		● analisi generale dei bisogni di collettività, a confronto con le risorse disponibili	10%	4
		● analisi delle modalità di soddisfacimento delle esigenze cittadine attraverso i lavori pubblici	10%	3
		● elaborazione del nuovo programma 2014-2016, previa definizione delle priorità	15%	4
Razionalizzazione interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria	25	● monitoraggio continuo sullo stato della viabilità cittadina,	10%	3
		● monitoraggio periodico sullo stato delle reti idriche e fognarie,	5%	2
		● analisi delle modalità d'intervento in termini di efficacia ed economicità	10%	2
peso totale Obiettivi Programmatici	100	peso totale Obiettivi Operativi	100	83,50
PROGRAMMA N. 10 Patrimonio Manutenzione		DIRIGENTE AD INTERIM ing. Luigi Angelo Maria Cicalese		
OBIETTIVI PROGRAMMATICI (P.E.G.)	peso %	OBIETTIVI OPERATIVI (P.D.O.)	peso %	valutazione sintetica
Revisione straordinaria dei residui attivi e passivi di competenza del Settore, ove presenti	30	● cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		● cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		● cancellazione per insussistenza residui riferiti all'ultimo quinquennio	6%	3
		● cancellazione per insussistenza residui riferiti all'ultimo decennio	6%	4
		● cancellazione per insussistenza residui oltre l'ultimo decennio	8%	4
Valorizzazione del patrimonio immobiliare	35	● aggiornamento ed integrazione dell'inventario immobiliare esistente: revisione e archivio cartaceo; potenziamento software dedicato	10%	4
		● gestione database opportunamente predisposto dall'ATI	5%	4
		● cognizione situazione dei singoli cespiti al fine dell'individuazione delle migliori rispettive strategie di valorizzazione	10%	4
		● predisposizione piano di alienazione degli immobili, delle aree e/o diritti edificatori in base alle destinazioni urbanistiche del P.U.A.	10%	4
Revisione ed ottimizzazione gestione patrimonio alloggiativo	25	● revisione ed aggiornamento dell'anagrafe degli assegnatari, e contestuale verifica del possesso e/o del mantenimento dei requisiti	10%	4
		● procedure ed interventi per il rilascio da parte dei senza titolo e degli occupanti abusivi	5%	2
		● emanazione e gestione bando integrativo ex L.R. n.18/1997	5%	2
		● individuazione ulteriori forme agevolative di cessione e alloggi E.R.P.	5%	2
		● programmazione e realizzazione programma di riqualificazione del centro urbano e delle periferiche	4%	4
Potenziamento attività manutentiva	10	● programmazione e realizzazione interventi di manutenzione del verde pubblico	3%	4
		● valutazione risorse disponibili ai fini di un eventuale ricorso ad impresa esterna	3%	4
peso totale Obiettivi Programmatici	100	peso totale Obiettivi Operativi	100	88,50
DIRIGENTE ing. Luigi Angelo Maria Cicalese				valutazione Sintetica
PROGRAMMA N. 3 Lavori Pubblici				83,50
PROGRAMMA N. 10 Patrimonio Manutenzione				88,50
				86,00
				di cui il 70%
				60,20

PROGRAMMA N. 5 Vice Segreteria Generale – AA.GG. DIRIGENTE dr.ssa Giovanna Muollo				
OBIETTIVI PROGRAMMATICI (P.E.G.)	peso %	OBIETTIVI OPERATIVI (P.D.O.)	peso %	valutazione sintetica
Revisione straordinaria dei residui attivi e passivi di competenza del Settore, ove presenti	30	● cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		● cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		● cancellazione e per insussistenza residui riferiti all'ultimo quinquennio	6%	3
		● cancellazione e per insussistenza residui riferiti all'ultimo decennio	6%	4
		● cancellazione e per insussistenza residui oltre l'ultimo decennio	8%	4
Implementazione servizi di vicariato	20	● assistenza giuridico-amministrativa agli Organi Istituzionali dell'Ente	10%	3
		● studio e ricerca continua sulla normativa in materia istituzionale e/o ordinamentale della P.A.	5%	3
		● miglioramento della comunicazione istituzionale	5%	3
Implementazione servizi istituzionali ed amministrativi	40	● ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse informatiche dell'Ente	10%	3
		● consulenza e supporto alle Segreterie degli Organi Istituzionali	10%	3
		● razionalizzazione e potenziamento dei servizi rivolti ai cittadini	10%	3
		● vigilanza sulle procedure di adozione, registrazione, pubblicazione ed archiviazione degli atti amministrativi	10%	3
Gestionale ottimale della convenzione per lo svolgimento di 'Lavori di Pubblica Utilità'	10	● vigilanza sulla perfetta conformità del lavoro di p.u. svolto presso l'Ente ai principi voluti dal legislatore	4%	4
		● ottimizzazione dei contatti con l'U.E.P.E.	3%	4
		● rinnovo dei rapporti convenzionali con le Autorità Giudiziarie	3%	4
peso totale Obiettivi Programmatici	100	peso totale Obiettivi Operativi	100	81,00
PROGRAMMA N. 12 Servizi Sociali – Piano di Zona DIRIGENTE dr.ssa Giovanna Muollo				
OBIETTIVI PROGRAMMATICI (P.E.G.)	peso %	OBIETTIVI OPERATIVI (P.D.O.)	peso %	valutazione sintetica
Revisione straordinaria dei residui attivi e passivi di competenza del Settore, ove presenti	30	● cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		● cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		● cancellazione e per insussistenza residui riferiti all'ultimo quinquennio	6%	3
		● cancellazione e per insussistenza residui riferiti all'ultimo decennio	6%	4
		● cancellazione e per insussistenza residui oltre l'ultimo decennio	8%	4
Razionalizzazione e potenziamento dei servizi sociali sul territorio	50	● erogazione diretta di alcuni servizi di assistenza, e loro integrazione con quelli del Piano di Zona	10%	4
		● incentivazione e della visibilità dei servizi alla cittadinanza, anche nell'ottica della gestione dell'U.V.I.	5%	4
		● ottimizzazione delle azioni consulenziali e di supporto alla persona ed alla famiglia	7%	4
		● predisposizione e realizzazione progetti di affidamento e assistenza temporanea ai minori	7%	4
		● implementazione dei servizi a favore degli anziani	7%	3
		● implementazione dei servizi a favore delle famiglie con componenti anziani disabili o non autosufficienti	7%	3
		● implementazione dei servizi a favore della disabilità	7%	3
Attuazione P.S.R. per quanto di competenza territoriale	10	● gestione della fase di transizione finalizzata all'istituzione del nuovo Ambito Sociale A04	3%	4
		● predisposizione di progetti speciali per finanziamenti attuativi dei programmi di Piano	3%	4
		● funzionalizzazione organica e professionale del Piano di Zona	4%	4
Potenziamento delle azioni positive in materia di Pari Opportunità – II annualità P.A.P. 2013/2015	10	● creazione apposita struttura di intervento e di coordinamento delle azioni positive	4%	4
		● istituzione, di concerto con il C.U.G., di un 'Punto d'Ascolto' dedicato	3%	4
		● incentivazione della sensibilizzazione verso il problema	3%	4
peso totale Obiettivi Programmatici	100	peso totale Obiettivi Operativi	100	90,75
PROGRAMMA N. 14 Servizi Demografici DIRIGENTE dr.ssa Giovanna Muollo				
OBIETTIVI PROGRAMMATICI (P.E.G.)	peso %	OBIETTIVI OPERATIVI (P.D.O.)	peso %	valutazione sintetica
Revisione straordinaria dei residui attivi e passivi di competenza del Settore, ove presenti	30	● cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		● cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		● cancellazione e per insussistenza residui riferiti all'ultimo quinquennio	6%	3
		● cancellazione e per insussistenza residui riferiti all'ultimo decennio	6%	4
		● cancellazione e per insussistenza residui oltre l'ultimo decennio	8%	4
Ottimizzazione delle attività di competenza statale	55	● interventi a favore delle fasce sociali sensibili	6%	4
		● interventi a favore della popolazione e comunitaria ed extra-comunitaria	8%	4
		● informatizzazione dei dati pregressi	6%	4
		● istituzione dell'A.N.N.C.S.U.	20%	3
		● realizzazione progetto attuativo dell'A.N.P.R.	15%	3
Completamento attività connesse al xv censimento popolazione e delle abitazioni	15	● completamento allineamento dei dati anagrafici con i risultati censuari	10%	3
		● verifica anagrafica sul territorio	5%	3
peso totale Obiettivi Programmatici	100	peso totale Obiettivi Operativi	100	83,50
DIRIGENTE DIRIGENTE dr.ssa Giovanna Muollo				valutazione Sintetica
PROGRAMMA N. 5 Vice Segreteria Generale – AA.GG.				81,00
PROGRAMMA N. 12 Servizi Sociali – Piano di Zona				90,75
PROGRAMMA N. 14 Servizi Demografici				83,50
				85,08
di cui il 70%				58,45

PROGRAMMA N. 2 Urbanistica		DIRIGENTE arch. Giovanni Iannaccone		
OBIETTIVI PROGRAMMATICI (P.E.G.)	peso %	OBIETTIVI OPERATIVI (P.D.O.)	peso %	valutazione sintetica
Revisione straordinaria dei residui attivi e passivi di competenza del Settore, ove presenti	30	• cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		• cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		• cancellazione e per insussistenza residui riferiti all'ultimo quinquennio	6%	3
		• cancellazione e per insussistenza residui riferiti all'ultimo decennio	6%	4
		• cancellazione e per insussistenza residui oltre l'ultimo decennio	8%	4
Adeguamento del Piano Urbano Comunale – P.U.C. – secondo gli indirizzi generali approvati dal Consiglio Comunale	40	• passaggio dalla pianificazione territoriale urbanistica (basata su aspetti quantitativi e disciplinari del costruito) alla pianificazione ambientale (basata su equilibri ecologici, salvaguardia delle risorse ed interazione tra ambiente naturale e ambiente antropizzato)	15%	3
		• riduzione del consumo del suolo e promozione del riuso, della riqualificazione sostenibile del costruito, e della rigenerazione urbana	15%	3
		• incentivazione del coinvolgimento e dell'innovazione civica nelle scelte in materia di pianificazione	10%	3
Implementazione della Mobilità cittadina	15	• ammodernamento della pianificazione e gestione della mobilità urbana	5%	3
		• analisi di fattibilità finalizzata all'elaborazione di un Piano Urbano per la Mobilità Sostenibile, in coerenza con la strategia europea in materia	5%	3
		• programmazione ed attuazione di un Ufficio Traffico e Mobilità per la gestione sistematica della questione mobilità nel suo complesso	5%	3
Ammodernamento e potenziamento della comunicazione e della partecipazione	15	• studio di fattibilità finalizzato all'istituzione dell'Urban Center Metropolitano per elaborazione di linee condivise e coordinate sulle strategie di tipo urbanistico	8%	2
		• creazione di una piattaforma di coesione tra i vari Assessorati ed Uffici le cui attività hanno ricadute immediate sul sistema fisico e immateriale della città	7%	1
peso totale Obiettivi Programmatici	100	peso totale Obiettivi Operativi	100	75,00
PROGRAMMA N. 13 Piano Strategico – PIU Europa		DIRIGENTE arch. Giovanni Iannaccone		
OBIETTIVI PROGRAMMATICI (P.E.G.)	peso %	OBIETTIVI OPERATIVI (P.D.O.)	peso %	valutazione sintetica
Revisione straordinaria dei residui attivi e passivi di competenza del Settore, ove presenti	30	• cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		• cancellazione residui per prescrizione	5%	3
		• cancellazione e per insussistenza residui riferiti all'ultimo quinquennio	6%	3
		• cancellazione e per insussistenza residui riferiti all'ultimo decennio	6%	4
		• cancellazione e per insussistenza residui oltre l'ultimo decennio	8%	4
Gestione ottimale del Programma 'P.I.U. Europa'	70	• completamento degli interventi già programmati	35%	4
		• integrazione del Programma con ulteriori interventi compatibili con le finalità strategiche dello stesso e con il quadro temporale imposto dalla Regione	25%	4
		• consulenza alle imprese interessate al PIU Europa e ai progetti di finanza	10%	4
peso totale Obiettivi Programmatici	100	peso totale Obiettivi Operativi	100	90,63
DIRIGENTE arch. Giovanni Iannaccone				Valutazione Sintetica
PROGRAMMA N. 2 Urbanistica				75,00
PROGRAMMA N. 13 Piano Strategico – PIU Europa				90,63
				82,81
di cui il 70%				57,97

PROGRAMMA N. 10 Patrimonio Manutenzione		DIRIGENTE AD INTERIM ing. Fernando Chiaradonna		
OBIETTIVI PROGRAMMATICI (P.E.G.)	peso %	OBIETTIVI OPERATIVI (P.D.O.)	peso %	valutazione sintetica
Revisione straordinaria dei residui attivi e passivi di competenza del Settore, ove presenti	30	● cancellazione residui per prescrizione	5%	1
		● cancellazione residui per prescrizione	5%	1
		● cancellazione per insussistenza residui riferiti all'ultimo quinquennio	6%	2
		● cancellazione per insussistenza residui riferiti all'ultimo decennio	6%	2
		● cancellazione per insussistenza residui oltre l'ultimo decennio	8%	2
		● aggiornamento ed integrazione dell'inventario immobiliare esistente: revisione archivio cartaceo	10%	8
Valorizzazione del patrimonio immobiliare	35	potenziamento software dedicato		
		● gestione data base opportunamente predisposto dall'ATI	5%	4
		● cognizione situazione dei singoli cespiti al fine dell'individuazione delle migliori rispettive strategie di valorizzazione	10%	8
		● predisposizione piano di alienazione degli immobili, delle aree e/o i diritti edificatori in base alle destinazioni urbanistiche del P.U.A.	10%	8
Revisione ed ottimizzazione gestione patrimonio alloggiativo	25	● revisione ed aggiornamento dell'anagrafe degli assegnatari, e contestuale verifica del possesso e/o del mantenimento dei requisiti	10%	10
		● procedure ed interventi per il rilascio da parte dei senza titolo e degli occupanti abusivi	5%	3
		● emanazione e gestione bando integrativo ex L.R. n.18/1997	5%	3
		● individuazione ulteriori forme agevolative di cessione alloggi ERP	5%	3
Potenziamento attività manutentiva	10	● programmazione e realizzazione programma di riqualificazione del centro urbano e delle periferiche	4%	4
		● programmazione e realizzazione interventi di manutenzione del verde pubblico	3%	3
		● valutazione risorse disponibili ai fini di un eventuale ricorso ad impresa esterna	3%	3
peso totale Obiettivi Programmatici	100	peso totale Obiettivi Operativi	100	61,25
DIRIGENTE AD INTERIM ing. Fernando Chiaradonna				valutazione Sintetica
PROGRAMMA N. 2 Urbanistica				61,25
di cui il 70%				42,88

PROGRAMMA N. 1 Pubblica Istruzione e Cultura		DIRIGENTE dr.ssa Carmela Cortese		
OBIETTIVI PROGRAMMATICI (P.E.G.)	peso %	OBIETTIVI OPERATIVI (P.D.O.)	peso %	valutazione sintetica
Revisione straordinaria dei residui attivi e passivi di competenza, ove presenti	30	● cancellazione residui per prescrizione	5%	3,75
		● cancellazione residui per prescrizione	5%	3,75
		● cancellazione per insussistenza residui riferiti all'ultimo quinquennio	6%	4,5
		● cancellazione per insussistenza residui riferiti all'ultimo decennio	6%	6
		● cancellazione per insussistenza residui oltre l'ultimo decennio	8%	8
Garantire più alti standard dei servizi scolastici comunali a favore degli alunni e delle loro famiglie	30	● potenziamento sistema di gestione del servizio "Reception Utenti - mensa scolastica"	8%	6
		● predisposizione ed indizione di una nuova gara d'affidamento del servizio mensa	7%	1,75
		● definizione partnership al progetto di servizio civile "Tutti a Scuola" per l'assistenza e la sorveglianza sugli scolabus con particolare attenzione agli alunni diversamente abili	4%	2
		● indizione gara ufficiosa per l'affidamento della manutenzione ordinaria e straordinaria degli autoveicoli scolabus al fine di garantirne la massima sicurezza	4%	4
		● ammodernamento arredi scolastici, con particolare attenzione alle esigenze degli alunni diversamente abili	7%	1,75
Programmazione e potenziamento delle iniziative a favore dei giovani	20	● programmazione, istituzione e realizzazione del "Forum dei Giovani"	8%	8
		● allestimento e potenziamento del Centro "InformaGiovani" presso la nuova sede di Villa Amendola	4%	1
		● adesione all'iniziativa promossa da Eurodesk Italy per la diffusione sui programmi europei volti ai giovani	4%	2
		● definizione partnership al progetto di servizio civile "Infodesk" per la consulenza e l'informazione sulle opportunità di lavoro	4%	1
Incentivazione strumentale e funzionale delle Biblioteche pubbliche	10	● informatizzazione e collaborazione con associazioni cittadine impegnate nella diffusione della "cultura del leggere"	6%	6
		● ampliamento del patrimonio librario	4%	2
Incentivazione strumentale e funzionale del Museo Civico	10	● programmazione e realizzazione di una campagna di informazione e sensibilizzazione sul patrimonio museale cittadino	5%	2,5
		● ampliamento dell'attuale struttura museale mediante l'allestimento di nuove sezioni, anche con partner privati	5%	2,5
peso totale Obiettivi Programmatici	100	peso totale Obiettivi Operativi	100	66,50
PROGRAMMA N. 11 Attività Produttive - Annona		DIRIGENTE dr.ssa Carmela Cortese		
OBIETTIVI PROGRAMMATICI (P.E.G.)	peso %	OBIETTIVI OPERATIVI (P.D.O.)	peso %	valutazione sintetica
Revisione straordinaria dei residui attivi e passivi di competenza del Settore, ove presenti	30	● cancellazione residui per prescrizione	5%	3,75
		● cancellazione residui per prescrizione	5%	3,75
		● cancellazione per insussistenza residui riferiti all'ultimo quinquennio	6%	4,5
		● cancellazione per insussistenza residui riferiti all'ultimo decennio	6%	6
		● cancellazione per insussistenza residui oltre l'ultimo decennio	8%	8
Ottimizzazione e potenziamento servizi a favore delle attività commerciali, artigianali e professionali operanti sul territorio	70	● Implementazione della procedura informatizzata prevista dal S.U.A.P.	20%	20
		● Gestione esclusivamente in modalità telematica delle procedure amministrative ed istituzionali	20%	20
		● Attivazione procedure di regolamentazione studi professionali privi di autorizzazione	10%	5
		● Informazione al cittadino mediante sportello web	20%	15
peso totale Obiettivi Programmatici	100	peso totale Obiettivi Operativi	100	86,00
DIRIGENTE dr.ssa Carmela Cortese				valutazione Sintetica
PROGRAMMA N. 2 Urbanistica				66,50
PROGRAMMA N. 13 Piano Strategico – PIU Europa				86,00
				76,25
				di cui il 70%
				53,38

6. Conclusioni

L'analisi della programmazione strategica evidenzia nel biennio 2014-2015 una continuità programmatica articolata su 14 interventi settoriali, con priorità accordate in particolare alla salvaguardia dell'ambiente e del territorio e alla viabilità. Minore attenzione viene, invece, rivolta alla promozione delle attività produttive e di sviluppo economico della città nonostante i dati non confortanti legati alla crisi socioeconomica, tuttora in corso. In tal senso, la recente Riforma Madia chiama esplicitamente in causa competenze di valutazione dei programmi e delle politiche pubbliche per analizzare sulla base di evidenze credibili le performance dirigenziali e organizzative attraverso indicatori di risultato non solo centrati sulle procedure interne ma legati a informazioni di contesto e di impatto dell'azione amministrativa.

L'analisi di bilancio mette in evidenza la tenuta dei conti sia nel 2014 che nel 2015. Nel 2015, in particolare, la razionalizzazione della spesa investe specialmente gli impegni assunti in conto capitale che si riflette in un effettivo dis-investimento dell'Amministrazione proprio nei settori su cui l'anno precedente si era deciso di intervenire più incisivamente. La razionalizzazione della spesa corrente, evidente nell'annualità 2014, ha condotto ad contrazione delle allocazioni finanziarie destinate ai servizi, ma non al personale. Per quanto riguarda le entrate, i trasferimenti dallo Stato e dalla Regione si riducono sensibilmente mentre il gettito fiscale dei tributi oscilla nel biennio considerato. Il gettito migliora nel 2015 ma occorre che sia sistematicamente garantito e accresciuto negli anni avvenire per assicurare una maggiore autonomia finanziaria, mantenendo invariato il livello di offerta di servizi pubblici. La necessità di contenere la spesa offre l'opportunità razionalizzare l'utilizzo delle risorse finanziarie, valorizzare il merito dei migliori dipendenti e dirigenti e migliorare il "benessere organizzativo" oltre che promuovere la crescita professionale del personale nel suo complesso.

A fronte delle carenze finanziarie e organizzative interne, la dirigenza ha dovuto affrontare, nel biennio 2014-2015, una serie di questioni particolarmente controverse, in un momento incerto e altalenante dal punto di vista politico. L'incertezza politica ha ulteriormente aggravato la complessità della gestione amministrativa, che richiede invece un investimento continuativo e di più ampio respiro temporale. La complessità dei processi amministrativi e delle decisioni politiche, in condizioni di elevata incertezza, richiede di sviluppare comportamenti manageriali in grado di pianificare e valorizzare le risorse finanziarie e umane interne all'Ente nel sistematico ascolto delle esigenze e dei bisogni dei cittadini. Occorre rilevare la qualità-quantità dei servizi pubblici erogati e verificare sul campo l'attuazione dei programmi, assicurando un punto di osservazione tanto interno quanto esterno all'amministrazione.

Sul piano organizzativo, il coordinamento della dirigenza e tra dirigenza e personale richiede uno sforzo di collaborazione e di partecipazione sistematico nel tempo, con il coinvolgimento dell'organo politico e della Segreteria generale. Occorre, pertanto, (i) riflettere sulle criticità dell'attuale sistema di procedure, (ii) elaborare ulteriori indicatori di risultato, (iii) adattarli a seconda delle eterogeneità legate ai settori e servizi, (iv) concordare il loro utilizzo con i dirigenti e dipendenti, e (v) contemperare informazioni procedurali interni con indicatori aggregati di risultato a livello nazionale.

La misurazione del rendimento dell'Ente consiste in una valutazione multidimensionale da realizzare a partire dalla produzione integrata di informazioni di fonte primaria e secondaria, di natura qualitativa e quantitativa. Occorre, quindi, integrare i dati di contabilità SIOPE, con dati derivanti dal controllo di gestione e di monitoraggio delle procedure, e da (ii) analisi dei processi di erogazione dei servizi e di gestione dei programmi al fine di ricostruire in che misura l'organizzazione nel suo complesso riesce o meno a raggiungere gli obiettivi strategici annuali e pluriennali. Ciò significa (i) predisporre, (ii) finanziare, (iii) generare e (iv) sistematicamente

utilizzare fonti primarie di informazioni sugli esiti di breve e medio periodo e sugli impatti di lungo termine (attraverso indagini campionarie, questionari e interviste) che l'Ente contribuisce produrre nel contesto in cui opera.

In ultimo, la lotta alla corruzione non deve diventare un'attività ispettiva, con l'obbligo di denuncia per gli addetti ai controlli manageriali e non deve ingenerare e propagare una percezione negativa della valutazione delle performance, come strumento di repressione o come forma di punizione. Bisogna puntare sulla responsabilità personale e sul riconoscimento del merito per temperare l'avversione al rischio e la scarsa capacità di iniziativa da parte dei dirigenti. Il merito va valorizzato a livello individuale e organizzativo, in modo da generare e rafforzare nel tempo una reputazione di eccellenza, mettendo in concorrenza uffici, dipartimenti, regioni su risultati concreti con sistemi concreti di riconoscimento dei primati. La competizione emulativa è il meccanismo individuale e organizzativo più efficace per evitare di ridimensionare le aspirazioni di crescita personale e di sviluppo organizzativo. Facendo leva sulla forza identitaria dell'organizzazione, bisogna stabilire remunerazioni ancorate ai risultati e premialità commisurate alle responsabilità assunte.

Riferimenti bibliografici

Camera di Commercio (2015) “Le dinamiche economiche della provincia di Avellino nel 2014 e le prime prospettive per il 2015”, Avellino, disponibile sul sito <http://www.av.camcom.gov.it/files/Statistica/Rapporto%20Avellino%202015.pdf>

Camera di Commercio (2014) “L'economia locale dal punto vista della Camera di commercio” Avellino disponibile sul sito <http://www.av.camcom.gov.it/files/Statistica/Rapporto-Avellino-2014.pdf>

Civit (2012) Relazione sulle performance delle amministrazioni centrali, anno 2011, Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, Roma.

Dipartimento della Funzione Pubblica e Formez (2011) “Il progetto Valutazione delle Performance” disponibile sul sito <http://qualitapa.gov.it/iniziative/valutazione-performance/il-progetto/>

Dipartimento della Funzione Pubblica (2012) “Mappatura dei Sistemi di Performance Management nei Comuni capoluogo di Provincia”, gen. 2012.

Hinna, L. (2011) Il monitoraggio del ciclo della performance. Condivisione del metodo di analisi dei piani della performance, Civit, Roma.

ISTAT (2012) Dati Ambientali nelle Città. Qualità dell'Ambiente Urbano, 2012.

ISTAT (2014) Banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo, disponibili sul sito <http://www.istat.it/it/archivio/16777>

ISTAT (2016) Indicatori di bilancio, 2016.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) (2012) Conto annuale sul pubblico impiego, Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, Roma.

Open polis (2016) “Tempo di bilanci, nuovo MiniDossier di openpolis”, disponibile sul sito http://blog.openpolis.it/2016/05/18/tempo-bilanci-minidossier-openpolis-openbilanci/8142?utm_source=Newsletter&utm_medium=email&utm_term=MailUp&utm_content=MailUp&utm_campaign=Newsletter