

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE - COMUNE DI CASTELNUOVO DI GARFAGNANA

RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA ED INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI DEL COMUNE DI CASTELNUOVO DI GARFAGNANA . – ANNO 2016

1 . Premessa

Questo Organismo intende analizzare –ai sensi della delibera CiVIT n.23/2013 – tuttora vigente recante "Linee guida relative agli adempimenti di monitoraggio degli OIV e alla Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4, lettera a) del D.lgs n. 150/2009)" –la messa a punto ed il grado di applicazione da parte dell'Amministrazione nel corso dell'annualità 2016 degli strumenti e delle misure previste dal decreto legislativo n. 150/2009 relativamente agli aspetti riguardanti la misurazione e valutazione della performance, la trasparenza, nonché l'integrazione tra i diversi sistemi di controllo interno.

La relazione rappresenta il momento di verifica annuale della corretta applicazione da parte del Comune dei disposti di cui al D. Lgs. n.150/2009, delle linee guida delle metodologie e delle indicazioni dell'Anci e della ex CiVIT , in ottemperanza a quanto previsto dal D. Lgs. n.150/2009 e dalla delibera n.121/2010 CiVIT.

IL Comune , ha costituito, ai sensi dell'art.86 del proprio regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, l'Organismo di Valutazione .

Il D. Lgs.n.150/2009 prevede che l'Organismo di valutazione, tra le altre sue funzioni, è chiamato a svolgere il monitoraggio complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni elaborando una relazione annuale, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lett. a) D. Lgs. n.150/2009, nonché ad attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità, ai sensi del predetto art. 14, comma 4, lett. g) dello stesso Decreto.

Il disposto dell'art. 14, comma 4 DLgs. n.150/2009, pur non direttamente vincolante per gli EE.LL. costituisce comunque un punto di riferimento secondo quanto esplicitamente previsto dalle linee guida applicative emanate dall'Anci che ribadisce, tra le funzioni fondamentali da attribuire all'Organismo di valutazione, il monitoraggio e la relazione annuale sullo stato dei controlli interni e la promozione e attestazione dell'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza.

L'OIV può effettuare una attività di supporto nei confronti dei centri di responsabilità amministrativa nella scelta degli indicatori di efficienza e di efficacia (l. n. 94/1997) più appropriati, la cui individuazione è però affidata all'amministrazione.

2 ADEGUAMENTO DELL'ENTE ALLA RIFORMA

Il Comune ha avviato il ciclo di gestione delle performance previa adozione del regolamento di adeguamento dell'ente, adottato ai sensi dello stesso D. Lgs. n.150/2009, e approvato con deliberazione di Giunta Comunale 219 del 30/12/2010.)

Si è così proceduto ad adeguare dal punto di vista formale l'ente alle innovazioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni e nello specifico per rendere l'ordinamento del Comune in linea con i temi del "ciclo di gestione della performance", sistema integrato di programmazione, monitoraggio, misurazione, valutazione e rendicontazione dell'attività dell'ente, al quale partecipano, con diverse funzioni e grado di responsabilità, tutti gli attori del management sia politico che amministrativo, degli obblighi di trasparenza e rendicontazione e dei soggetti responsabili del processo di misurazione e valutazione della performance.

3.FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

Il Comune non ha ancora adottato un nuovo sistema di misurazione e valutazione individuale del personale. Con non poche difficoltà operative nel corso dell' anno 2016 si è cercato di garantire quanto previsto dal D. Lgs. n.150/2009 ovvero un processo valutativo che fosse il risultato di un ciclo che si esplicita attraverso fasi precise quali:

- a) identificazione, pianificazione e assegnazione degli obiettivi annuali, dei livelli di comportamento organizzativo atteso, dei livelli minimi di garanzia della qualità dei servizi;;
 - b) consuntivazione e valutazione della performance individuale ovvero discussione formale dei risultati ottenuti
- Corre l'obbligo evidenziare comunque che, per quanto è stato possibile osservare dall'Organismo di Valutazione, nel corso del 2016 il ciclo della performance non è stato rappresentato nella sua integralità; l'attività di pianificazione è stata parzialmente affrontata ed ha favorito solo in parte lo sviluppo di una "cultura gestionale" basata su obiettivi e risultati

Il processo di valutazione del personale ha garantito il principio della differenziazione tra i fattori oggetto di valutazione previsti dal sistema di valutazione del personale dipendente e in ogni caso non sono rilevabili particolari e specifiche violazioni in materia di obblighi nelle figure apicali anche con specifico riferimento a quanto previsto dall'art.7, comma 6 e dall'art.36, comma 3 del D. Lgs. n.165/2001 nonché dall'art.1, commi 39 e 40 della L. n.190/2012.

Non sempre sono state garantite specifiche fasi del processo di valutazione ovvero:

- a) coaching periodico che ogni valutatore deve garantire per aiutare il valutato ad ottenere la migliore prestazione facilitando ed accompagnando nel contempo il suo sviluppo professionale;
- b) consuntivazione e valutazione della performance individuale ovvero la discussione formale dei risultati ottenuti.

E' necessario che la struttura avvii un presidio più puntuale delle seguenti fasi del processo di controllo interno:

- a) fase di programmazione (con essa vengono definiti i principali programmi dell'organizzazione; le decisioni assunte in questa fase si caratterizzano per essere declinazioni della pianificazione strategica, rappresentandone la "traduzione" gestionale da affidare al management);
- b) fase di formulazione del budget (con il termine budget intendiamo quel piano espresso in termini quantitativi, sia monetari che non, riferito ad un arco temporale ben definito, solitamente annuale, che rappresenta a sua volta la "declinazione" quantitativa di quanto specificato nella fase di programmazione);
- c) fase di attività e misurazione (con tale fase si procede, durante lo svolgimento dell'attività, alla rilevazione delle risorse effettivamente impiegate ed ai risultati effettivamente ottenuti attraverso la misurazione delle performances erogate);
- d) fase di reporting e valutazione (con tale fase si "dà conto" delle attività sostenute, "tradotte" in numero attraverso la generazione di supporti informativi per i differenti attori del sistema, in primis il management; i report effettuano il raffronto tra input ed output attesi ed effettivi; a seconda dei differenti potenziali destinatari possono essere costruiti in modo diverso).

4.FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE

In primo luogo c'è da sottolineare che gli strumenti di programmazione già in uso negli Enti Locali rispondono sostanzialmente alle linee e ai principi della riforma, nello specifico i documenti di programmazione e di pianificazione richiamati dal Titolo II del TUEL (su tutte linee programmatiche di mandato, la relazione previsionale al bilancio e il PEG/PDO, la apposita deliberazione della Giunta Comunale) formalmente assolvono alla funzione indicata dal Decreto Legislativo, relativa alla definizione e assegnazione degli obiettivi di gestione ed al collegamento tra questi ultimi e le risorse disponibili nell'anno, per cui il processo ha teso alla parziale modifica e/o implementazione degli strumenti e documenti esistenti, più che alla predisposizione di nuovi, infatti il ciclo della gestione della performance si sviluppa attraverso le linee programmatiche di mandato, i piani di sviluppo pluriennali, la relazione previsionale e programmatica, il bilancio di previsione, il Piano Esecutivo di Gestione ed il Piano degli Obiettivi.

Si sottolinea che l'introduzione a regime del DUP ha favorito sia una più attenta programmazione sia un migliore monitoraggio dei risultati ottenuti dalla struttura per la realizzazione degli obiettivi previsti dall'Amministrazione.

Il PEG è stato approvato con Deliberazione di Giunta comunale n. 1 07/01/2016 , con Deliberazione di Giunta comunale n. 100 del 01.10.2015 il piano performance è stato approvato (triennio 2014/2016):

Al riguardo l'Organismo di Valutazione si limita, non avendo titolo ad entrare nel merito delle scelte operate dall'Ente, a verificare le modalità di svolgimento del processo di definizione degli obiettivi e si osserva che il Piano degli obiettivi approvato per l'anno 2016 contiene solo obiettivi operativi per lo più tendenti a focalizzare attività di natura ordinaria; risultano inoltre parzialmente rispondenti ai principi dell'art. 5 del D. Lgs. n.150/2009 .

Pertanto, anche per l'anno 2016 la situazione del Comune nell'ambito del processo evolutivo previsto dalla Delib. n.121/2010 CiVIT corrisponde generalmente allo "Stadio iniziale" ovvero sono stati accertati i seguenti elementi qualificanti:

- individuazione di obiettivi rappresentati da iniziative e/o progetti annuali/pluriennali e contemporanea messa a punto di un sistema di controllo di completamento progressivo delle varie fasi;
- il grado di conseguimento dell'obiettivo è rappresentato tipicamente dal raggiungimento della fase prevista, espresso con una misura semplice;
- il risultato è osservato prioritariamente con un'ottica interna;
- utilizzo di pochi indicatori, prevalentemente finalizzati a misurare in maniera semplice (valore numerico, percentuale, tempo, etc.), il risultato programmato/atteso.

Alla luce di quanto sopra espresso è opportuno prefigurare un percorso evolutivo finalizzato a:

- a) progressiva e completa mappatura dei processi e delle attività dell'ente, al fine di orientare una pianificazione maggiormente rivolta all'esterno;
- b) maggiore distinzione tra obiettivi a carattere politico e amministrativo
- c) progressivo minor impiego di indicatori del tipo "stato di conseguimento" di una fase di progetto;
- d) progressivo maggior utilizzo di indicatori di input, di processo e di output, caratterizzati secondo apposite schede;
- e) differenziazione tra obiettivi prioritari (individuati nelle linee strategiche) e attività istituzionali ordinarie, qualificati secondo il risultato atteso legato al miglioramento e/o allo sviluppo di attività e servizi;
- f) progressiva messa a punto di un sistema di indicatori delle prestazioni e dei livelli di servizio comprendenti aspetti di efficacia, efficienza, economicità e qualità;
- g) inizio della fase di valutazione dei risultati secondo l'ottica dei diversi portatori di interesse.

Il processo di pianificazione deve essere in ogni caso vissuto sia dall'organo di indirizzo politico-amministrativo che dai responsabili amministrativi come un momento strategico del ciclo di programmazione, soprattutto nella fase di definizione degli indicatori di performance e dei relativi targets: la strategicità politica di un programma non può essere che osservata con la dimensione, il valore e la significatività degli obiettivi operativi annuali e dei relativi indicatori.

E' utile precisare inoltre l'opportunità di sviluppare in modo coerente fasi, tempi, ruoli e responsabilità del ciclo di gestione della performance per garantire un efficace processo di declinazione degli obiettivi, sia nel tempo (dagli obiettivi strategici di lungo periodo a quelli operativi di breve periodo), partendo dai livelli organizzativi più elevati dell'Ente secondo l'approccio comunemente definito "a cascata" (cascading). In linea generale, il meccanismo "a cascata" lega tra di loro i vari obiettivi secondo una chiara e precisa relazione causale e non costituisce un mero schema di trascrizione di obiettivi sui diversi livelli temporali ed organizzativi. Adeguati sistemi di programmazione e di controllo diventano fondamentali per garantire meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati con riferimento all'attività svolta dai singoli responsabili e dal personale dipendente, in relazione ai programmi e agli obiettivi da perseguire. La valutazione della performance costituisce perciò il collegamento tra programmazione dell'ente e risultati raggiunti dall'organizzazione.

In linea generale gli obiettivi pianificati per l'anno 2016 sono stati:

- a) definiti come parte limitata dei risultati attesi dall'organizzazione nel periodo di riferimento;
- b) riferiti per lo più alla normale operatività e ad obblighi legislativi
- c) concordati tra il valutatore e il valutato secondo una logica improntata alla direzione per obiettivi;
- d) adeguati comunque alle risorse e comunque poco sfidanti e parzialmente orientati al soddisfacimento di specifici bisogni;
- e) descritti in modo sintetico;
- f) in grado di rappresentare solo in parte gli aspetti più qualificanti della prestazione complessiva.

Il ciclo di gestione delle performance, inserito nell'ambito del processo di redazione dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio dell'Ente, è stato raccordato con le scadenze relative ai cicli programmazione finanziaria e di bilancio dell'ente locale.

Il Piano degli obiettivi ha parzialmente soddisfatto le finalità di cui alla deliberazione n. 112/2010 della CiVIT ovvero "la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance" in quanto in esso non è possibile:

risalire ai percorsi metodologici attraverso i quali si è arrivati ad individuare gli obiettivi operativi correlati alla strategia;

rilevare il "legame" che sussiste tra i bisogni della collettività la missione istituzionale, le priorità politiche, le strategie, gli obiettivi e gli indicatori dell'amministrazione;

verificare ex post la correttezza metodologica del processo di pianificazione (principi, fasi, tempi, soggetti) e delle sue risultanze (obiettivi, indicatori, target).

In esso:

- a) non sono correlati gli obiettivi operativi alle linee strategiche e agli obiettivi strategici;
- b) non sono esplicitati gli indicatori anche multidimensionali per la misurazione e la valutazione della performance;
- c) non è esplicitato il collegamento con il processo ed i documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio.

Si auspica, infine, una maggiore attenzione dell'ente al tema della qualità dei servizi attraverso un efficace monitoraggio delle attività di funzionamento al fine di definire per il Comune efficaci standards qualitativi a cui riferirsi sia per la misurazione e la valutazione delle performances organizzative, sia per impostare efficaci processi di miglioramento continuo

5. ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

Nel corso del 2016 l'Organismo di valutazione ha potuto verificare quanto segue:

- a) è stata effettuata una dettagliata analisi della disciplina della Legge n.190/2012 con specifica valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione con l'obiettivo di stabilire gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
 - b) con decreto del Sindaco n 5/2014 è stato nominato quale responsabile della prevenzione della corruzione ai sensi e per gli effetti dell'art.1 comma 7 della Legge n.190/2012 il Segretario Generale dell'Ente e con decreto sindacale n. 6/2014 è stato nominato il Responsabile della trasparenza comunale;
 - c) è stata garantita una formazione specifica al personale dipendente;
 - d) è stato approvato il Piano triennale di prevenzione della corruzione con deliberazione di GC n 3 del 27/01/2016, accompagnato da successive note operative dal parte del Responsabile della trasparenza.
- Sono stati garantiti i controlli previsti dall'ANAC.

6. INTEGRAZIONE CON ALTRI SISTEMI DI CONTROLLO

Per quanto riguarda il sistema dei controlli, con l'introduzione del D.L. n.174/2012 convertito in L. n.213 del 7.12.2012 si è verificato un rinnovato interesse da parte del legislatore alla effettiva funzionalità di un sistema di programmazione, gestione e controllo che deve costituire un solido supporto per scelte decisionali funzionali alla realizzazione di processi di razionalizzazione della gestione e della spesa.

Con deliberazione di C.C. n.3 del 02/01/2013, il Comune ha approvato il Regolamento Comunale del sistema dei controlli interni, come previsto dall'art. 3, comma 2, del decreto legge n. 174/2012 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali"; il segretario comunale riferisce che si è proceduto ad un controllo a campione sugli atti amministrativi prodotti.

Alla luce di quanto esposto, l'attività dell'Organismo di valutazione si è raccordata con il sistema dei controlli interni anche in sede di valutazione della performance delle posizioni apicali, senza dimenticare quanto previsto dalla L. n.190/2012 in materia di prevenzione della corruzione e dal D. Lgs. n.33/2013 in materia di trasparenza e integrità.

Generalmente non sono diffuse misure per la rilevazione del livello di interesse dei cittadini e altri stakeholders e pertanto si auspica un maggior orientamento dell'attività di misurazione e di valutazione agli interessi dei diversi portatori di interesse nonché la realizzazione di iniziative per la trasparenza e per l'integrità.

7. DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DI MONITORAGGIO DELL'ORGANISMO DI VALUTAZIONE

Ai fini della presente relazione e dell'esame complessivo del funzionamento del Sistema, l'Organismo di valutazione ha adottato le seguenti modalità di indagine:

- a) raccolta di informazioni specifiche ed evidenze documentali, presso gli uffici coinvolti dai diversi processi;
- b) indagini per il reperimento delle informazioni sui canali di comunicazione via web dell'Amministrazione comunale, in modo da valutarne anche il grado di trasparenza e di coinvolgimento degli utenti esterni;
- c) interviste a diversi soggetti del processo di valutazione;
- d) resoconti sull'attività svolta e verifica, anche a campione, delle dichiarazioni rese.

8. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

a) garantire un maggiore collegamento logico tra la pianificazione della performance e la programmazione economico-finanziaria. Si tratta di un principio di fondamentale importanza perché la direzione per obiettivi è effettivamente sostenibile solo se è garantita la congruità tra le risorse effettivamente disponibili e le azioni da porre in essere per raggiungere gli obiettivi fissati. Il collegamento e l'integrazione vanno garantiti su quattro livelli:

- 1. coerenza del calendario con cui si sviluppano i due processi;
- 2. coordinamento degli attori e delle funzioni organizzative rispettivamente coinvolte;
- 3. predisposizione di un sistema informativo ed informatico integrato con strumenti di reportistica integrata dei due processi di cui sopra;
- 4. coerenza dei contenuti.

Tali azioni si rendono necessarie e opportune al fine di:

- a) rendere la valutazione un effettivo strumento di gestione e sviluppo della performance dell'Amministrazione, in un'ottica di miglioramento della qualità dei servizi offerti all'utenza;
- b) dare trasparenza al sistema e ai criteri di ripartizione del salario accessorio in base alla valutazione delle prestazioni.

1) particolare attenzione dovrà essere posta alla introduzione di efficaci sistemi informativi e informatici per l'archiviazione, la pubblicazione e la trasmissione dei dati, nonché un modello organizzativo di raccolta e pubblicazione dei dati in linea con le esigenze di pubblicità previste dal D.LGS. N. 33/2013

2) privilegiare una differenziazione tra obiettivi prioritari (individuati nelle linee strategiche) e attività istituzionali ordinarie, qualificati secondo il risultato atteso legato al miglioramento e/o allo sviluppo di attività e servizi nonché una distinzione tra obiettivi a carattere politico e amministrativo;

3) supportare un puntuale monitoraggio dei processi e delle attività dell'ente al fine di orientare una pianificazione maggiormente rivolta all'esterno;

4) implementare un progressivo impiego di indicatori multidimensionali e perseguire una progressiva messa a punto di un sistema di indicatori delle prestazioni e dei livelli di servizio comprendenti aspetti di efficacia, efficienza, economicità e qualità;

5) introdurre indicatori di risultato tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su stakeholder esterni;

6) introdurre una catalogazione puntuale degli indicatori di performance

7) implementare un sistema informativo adeguatamente strutturato che permetta l'individuazione di obiettivi coerenti con le strategie prescelte al fine di implementare nel tempo il controllo strategico;

8) comunicare periodicamente i risultati dell'attività di gestione sia al vertice politico-amministrativo (per attuare il controllo strategico) che agli stakeholder di riferimento con predisposizione di efficaci report intermedi e finali;

9) sistematizzare la pianificazione e il controllo delle attività di funzionamento secondo una logica qualitativa

CASTELNUOVO DI GARFAGNANA

IL PRESIDENTE OIV - dr.ssa ANTONELLA CUGURRA

IL COMPONENTE OIV - dr.ssa MARIA CARLA GIAMBASTIANI

Antonella Cugurra
Maria Carla Giambastiani