

AL SINDACO

AL SEGRETARIO COMUNALE

COMUNE DI IGLESIAS

ALL'ANCI

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI
ITALIANI VIA DEI PREFETTI , 46 00186
ROMA

RELAZIONE ANNUALE DELL'ORGANISMO DI VALUTAZIONE, DI CUI ALL'ART. 14, COMMA 4, LETT. A) DLGS. 150/2009 SULLO STATO NEL 2013 DEL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA COMPLESSIVO DELLA VALUTAZIONE, DELLA TRASPARENZA ED INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI DEL COMUNE DI IGLESIAS.

1. PREMESSA

Questa relazione rappresenta il momento di verifica annuale sulla corretta applicazione da parte del Comune di Iglesias dei disposti di cui al D. Lgs. n. 150/2009, delle linee guida delle metodologie e delle indicazioni dell'Anci e della CIVIT nonché del relativo Regolamento di adeguamento dell'ordinamento allo stesso decreto.

Il Comune di Iglesias, in ottemperanza a quanto previsto dal D. Lgs. n.150/2009 e dalla delibera 11.121/2010 CIVIT, ha costituito, ai sensi dell'art.34 del proprio regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, il Nucleo di Valutazione in forma monocratica.

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, già avvenuta per il Comune di Iglesias in occasione della validazione della Relazione finale sulla performance (anno 2013).

Il disposto dell'art. 14, comma 4 D. Lgs. 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.

2. ADEGUAMENTO DELL'ENTE ALLA RIFORMA

Al fine di contestualizzare l'analisi occorre tenere conto che nel 2013 si è tentato di dare sistematicità agli strumenti e alle metodologie di lavoro funzionali alla applicazione della

nuova normativa. Secondo un graduale approccio però sia da parte della componente politica che di quella gestionale, in relazione anche ai cambiamenti importanti; determinati dalle nuove disposizioni, è stato approvato un Piano della performance più proiettato alla pianificazione di obiettivi che alla individuazione di specifici indicatori sul livello quali-quantitativo dei servizi. In ogni caso la gradualità nell'adeguamento ai principi contenuti nel decreto legislativo n.150/2009 e il miglioramento continuo costituiscono i cardini del processo evolutivo del sistema di gestione della performance, anche nelle dimensioni culturali che caratterizzano un'organizzazione.

Il Comune di Iglesias ha avviato il ciclo di gestione delle performance previa adozione del regolamento di adeguamento dell'ente al D. Lgs. n.150/2009, approvato con deliberazione commissariale n° 140 del 29/12/2010 successivamente integrata e modificata con deliberazione commissariale n° 51 del 14/03/2011. Nel corso del 2012 è stato predisposto, con il supporto dell'Organismo di valutazione, il "Sistema di misurazione e di valutazione della performance", anche se non formalmente approvato dall'Amministrazione.

Si è così data continuità al processo intrapreso di adeguamento dell'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 di Iglesias 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

Nel corso del 2013 è stato definito, dando applicazione ai principi e ai criteri condivisi con l'Organismo di valutazione, il nuovo Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale approvato solo di recente con deliberazione di G.C. n. 67/2014. L'ente pertanto ha confermato anche per 2013 il Sistema vigente principalmente orientato alla valutazione delle prestazioni.

In ogni caso si è cercato di garantire anche per il 2013 in modo rigoroso 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) coaching periodico inteso ad aiutare il valutato ad ottenere la migliore prestazione facilitando ed accompagnando nel contempo il suo sviluppo professionale, anche attraverso la leva formativa;
- c) consuntivazione e valutazione della performance individuale ovvero discussione formale dei risultati ottenuti. La valutazione è quindi un processo che si pone al termine di colloqui periodici di coaching ove si intende, formalizzare ciò che è stato monitorato nel corso dell'anno e correlare il relativo premio di risultato.

Per quanto è stato possibile osservare dall'Organismo di Valutazione nel corso del 2013, il Sistema di valutazione vigente:

- a) ha parzialmente orientato l'attività operativa e gestionale dell'Ente ai risultati pianificati e ai comportamenti organizzativi diffusi;
- c) ha contribuito in parte a sviluppare nei soggetti incaricati di funzione dirigenziale la capacità di azioni finalizzate al perseguimento dei fini dell'Ente e allo sviluppo dei servizi erogati;
- d) ha favorito parzialmente lo sviluppo di una "cultura gestionale" basata su obiettivi e risultati;
- e) ha correlato l'erogazione di compensi economici ai risultati.

Il processo di valutazione del personale assegnato ha in ogni caso garantito il principio della differenziazione tra i fattori oggetto di valutazione previsti dal vigente sistema di valutazione del personale dipendente; non sono rilevabili particolari e specifiche violazioni in materia di obblighi dirigenziali 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.

Maggiormente incisive devono essere però le fasi:

- a) di 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) di consuntivazione e valutazione della performance individuale ovvero la discussione formale dei risultati ottenuti.

Inoltre, l'Organismo di Valutazione ritiene che il Comune debba porre particolare attenzione al rispetto della tempistica proposta da ANCI per la corretta applicazione del ciclo di gestione della performance.

L'ente infine ha nominato, così come previsto dall'art.34 del Regolamento sull'Ordinamento degli uffici dei servizi, la Struttura Tecnica Permanente che ha supportato l'Organismo di valutazione nelle sue attività d'ufficio.

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 ad alcune delle linee e dei 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) 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 intrapreso dal Comune di Iglesias 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 Pano Esecutivo di Gestione ed il Piano degli Obiettivi. Da Sviluppare in modo organico e

sistematico risulta la sezione definita dalla CiVIT "Portafoglio dei servizi", utile ad individuare con precisione attività, risorse, prodotti, indicatori e targets per ognuno dei servizi previsti dall'organigramma di ente.

In ogni caso si evidenzia la necessità di dare corso a quanto previsto .dall'art.169, comma 3 bis, del D.Lgs. n°267/2000 ovvero che al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'ente, il piano dettagliato degli obiettivi vidi cui all'art.108, comma 1, del TUEL e il piano della performance di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n°150, dovranno essere unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione.

Il Comune di Iglesias ha approvato il Bilancio di previsione 2012 e la Relazione Previsionale e Programmatica con deliberazione del Consiglio comunale n° 27 del 27/11/2013; ha inoltre approvato con deliberazione di G.C. 11.112/2013 il "Piano degli obiettivi 2013" e con deliberazione di G.C. n. 131/2013 il "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio (ai sensi D.Lgs. 118/2011)".

L'Organismo di Valutazione ha avuto modo di effettuare n.2 sessioni di monitoraggio formale: uno al 31 ottobre 2013 ed uno alla data del 31 dicembre;

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 nel 2013 è stata data continuità al processo di individuazione e definizione degli obiettivi per renderli più conformi ai principi previsti dall'art. 5, comma 1 del D. Lgs. n. 150/2009, maggiormente sfidanti anche se parzialmente finalizzati ai portatori di interessi sia esterni che interni e alla multidimensionalità degli indicatori, lavorando in ogni caso su una più corretta definizione degli obiettivi stessi e degli indicatori di risultato adeguati.

Il Piano Esecutivo di Gestione/Piano delle performance contiene non solo obiettivi strategici ma anche obiettivi funzionali tendenti a logiche migliorative di erogazione dei servizi esistenti forniti dall'Ente e ad attivarne dei nuovi.

Si ritiene in ogni caso di poter confermare anche per il 2013 quanto già espresso nel corso della relazione finale riferita all'anno 2012 curata da questo Organismo di valutazione ovvero nell'ambito del processo evolutivo previsto dalla deliberazione n.121/2010 CiVIT il Comune di Iglesias si posiziona 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, possibilmente espresso con una misura, anche semplice;
- il risultato è osservato prioritariamente con un'ottica interna;

- utilizzo di pochi indicatori, prevalentemente finalizzati a misurare in maniera, anche semplice (valore numerico, percentuale, tempo, etc.), il risultato programmato/atteso.

È opportuno però, come già precisato per l'anno 2011 per l'anno 2012, prevedere:

- a) una progressiva mappatura dei processi e delle attività dell'ente; al fine di orientare una pianificazione maggiormente rivolta all'esterno;
- b) una maggiore distinzione tra obiettivi a carattere politico e amministrativo;
- c) un progressivo minor impiego di indicatori del tipo "stato di conseguimento" di una fase di progetto;
- d) un progressivo maggior utilizzo di indicatori di input, di processo e di output, caratterizzati secondo apposite schede;
- e) una differenziazione 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) 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;
- g) un 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 dalla dirigenza come un momento strategico del ciclo di programmazione soprattutto nella fase di definizione degli indicatori di performances e dei relativi targets: la strategicità politica di un programma non può essere osservata con la dimensione, il valore e la significatività degli obiettivi operativi annuali e dei relativi indicatori.

È 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), sia dai livelli organizzativi più elevati dell'Ente fino alle singole unità organizzative ed agli individui, 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 2013 sono stati:

- a) definiti come parte dei risultati attesi dall'organizzazione nel periodo di riferimento;
- b) riferiti anche alla normale operatività o a progetti o processi di lavoro specifici ;
- c) selezionati anche in relazione ai fini istituzionali dell'Ente;
- d) concordati tra il valutatore e il valutato ad anno inoltrato;
- e) adeguati parzialmente alle risorse e al tempo a disposizione, e contemporaneamente in alcuni casi poco sfidanti e parzialmente orientati alla soluzione di problemi;
- f) generalmente sufficientemente chiari e precisi;
- g) descritti in modo sintetico;
- h) in grado di rappresentare solo in parte gli aspetti più qualificanti della prestazione.

Il ciclo di gestione della 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 di bilancio dell'ente locale.

Il Piano degli obiettivi, come affermato nella relazione predisposta da questo Organismo di valutazione per l'anno 2012, ha parzialmente soddisfatto le finalità di cui alla deliberazione n. 112/2010 della CiVIT ovvero "la qualità, la comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della Performance" in quanto in esso non sempre è possibile:

- a) risalire ai percorsi metodologici attraverso i quali si è arrivati ad individuare gli obiettivi operativi correlati alla strategia;
- b) rilevare il "legame" che sussiste tra i bisogni della collettività (in ogni caso traggurati dal Consiglio di Amministrazione), la missione istituzionale, le priorità politiche, le strategie, gli obiettivi e gli indicatori dell'amministrazione;
- c) verificare ex post la correttezza metodologica del processo di pianificazione (principi, fasi, tempi, soggetti) e delle sue risultanze (obiettivi, indicatori, target).
In esso:
 - a) sono esplicitate le linee strategiche e gli obiettivi strategici;
 - b) non sono esplicitati gli indicatori anche multidimensionali per la misurazione e la valutazione della performance;
 - c) sono esplicitati gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e non ed i relativi indicatori;
 - d) è esplicitato il collegamento con il processo ed i documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio.

In ogni caso la gradualità nell'adeguamento ai principi e il miglioramento continuo costituiscono i pilastri del processo evolutivo, anche dal punto di vista culturale, del sistema di gestione della performance e nello specifico si evidenzia la necessità di favorire, in particolare in occasione delle prossima pianificazione, una maggiore

propensione in fase di pianificazione strategica e operativa alla costruzione di indicatori di performance anche nella tipologia degli indicatori di impatto e di implementare strutture di memorizzazione "evoluta" di dati aziendali (prodotti e indicatori di outcome, di output, di efficienza, efficacia e qualità), che possono risultare di utilità per future, prevedibili, possibili analisi e/o applicazioni per il supporto alle attività decisionali, di monitoraggio e di valutazione dell'Ente.

Si auspica, infine, una maggiore attenzione dell'ente al tema della qualità dei servizi attraverso una reale mappatura delle attività e dei prodotti e la contestuale definizione degli indicatori di performance qualitativa al fine di progettare per il Comune di Iglesias 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

Le iniziative assunte in merito alla prevenzione dei fenomeni corruttivi sono state di tipo regolamentare e formativo; in data 13/12/2013 la Giunta Comunale con provvedimento n° 130 ha approvato il Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Iglesias ed in data 20/12/2013 si è tenuto in sede un seminario di formazione e informazione in materia di anticorruzione aperto a tutti i dipendenti dell'ente. Con Decreto del Sindaco n. 6 del 7/10/2013 è stata individuata la figura del Responsabile della prevenzione della corruzione.

Le iniziative assunte nel corso del 2013 in materia di "trasparenza e integrità" sono state:

- a) con Deliberazione di Giunta Comunale n. 66 del 09/10/2013 si è approvato il Piano provvisorio triennale di prevenzione della corruzione
- b) con Decreto del Sindaco n. 7 del 7/10/2013 si è individuato il Responsabile della Trasparenza.

Sono stati garantiti i controlli previsti dalle deliberazioni n.71/2013 e 77/2013. dell'A.N.A.C; essi hanno rivelato una scarsa propensione della struttura burocratica alla applicazione delle norme richiamate dalle citate deliberazioni e relativamente ai dati informativi in esse individuati per ottemperare a quanto previsto dal D. Lgs. n.33/2013.

6. INTEGRAZIONE CON ALTRI SISTEMI D CONTROLLO

Per quanto riguarda il sistema dei controlli, con l'introduzione del D.L. n. 74/2012 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.S. n.1/2013, 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, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", così come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Pertanto, alla luce di quanto esposto, anche l'attività dell'Organismo di valutazione si è raccordata con il sistema dei controlli interni, 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 degli 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, attraverso l'operato della struttura tecnica permanente;
- 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.

Si è cercato di fondare il giudizio su ciascuno degli elementi esaminati, ove possibile, sulla base di evidenze documentali o attraverso incontri.

Occorre precisare che pur senza nascondere alcune criticità, si può affermare che il complesso dei processi si è svolto correttamente e compatibilmente con le risorse umane e tecniche attualmente a disposizione.

8. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

- 1) 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:

- a) coerenza del calendario con cui si sviluppano i due processi;
- b) coordinamento degli attori e delle funzioni organizzative rispettivamente coinvolte;
- c) predisposizione di un sistema informativo ed informatico integrato con strumenti di reportistica integrata dei due processi di cui sopra;
- d) 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.
- 2) 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;
 - 3) 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;
 - 4) supportare un puntuale monitoraggio dei processi e delle attività dell'ente al fine di orientare una pianificazione maggiormente rivolta all'esterno;
 - 5) 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;
 - 6) introdurre indicatori di outcome tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su stakeholder esterni;
 - 7) introdurre una catalogazione puntuale degli indicatori di performance;
 - 8) 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;
 - 9) comunicare periodicamente i risultati dell'attività di gestione sia al vertice politico-amministrativo (per attuare il controllo strategico) che agli stakeholder di riferimento secondo la predisposizione di efficaci report intermedi e finali.

Nova Milanese, 20 luglio 2014



L'Organismo di Valutazione
f.to Dott. Claudio Geniale