

COMUNE DI BELLINZAGO N. SE
Registro Protocollo
n°0011336/2014 del 13/07/2014



AL SINDACO

AL SEGRETARIO COMUNALE
COMUNE DI BELLINZAGO NOVARESE

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 BELLINZAGO NOVARESE.

1. PREMESSA

Questa relazione rappresenta il momento di verifica annuale della corretta applicazione da parte del Comune di Bellinzago Novarese 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 Bellinzago Novarese, in ottemperanza a quanto previsto dal D. Lgs. n.150/2009 e dalla delibera n.121/2010 CiVIT, ha costituito, ai sensi dell'art.43 del proprio regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, l'Organismo Comunale 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, già avvenuta per il Comune di Bellinzago Novarese in occasione della validazione della Relazione finale sulla performance (anno 2012).

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. Tra le funzioni previste nel Regolamento Ente sono previste le predette funzioni.

2. ADEGUAMENTO DELL'ENTE ALLA RIFORMA

Al fine di contestualizzare l'analisi occorre tenere conto che il 2012 è stato l'anno del consolidamento degli strumenti e delle metodologie di lavoro garantiti anche per l'anno 2013 e adottati nel corso del 2011, funzionali alla applicazione della nuova normativa. Si conferma in ogni caso, come affermato nella relazione predisposta da questo Organismo di valutazione

per l'anno 2012, quanto la gradualità nell'adeguamento ai principi contenuti nel decreto legislativo n.150/2009 e il miglioramento continuo debbano costituire i cardini del processo evolutivo del sistema di gestione della performance.

Il Comune di Bellinzago Novarese ha avviato il ciclo di gestione delle performance previa adozione del regolamento di adeguamento dell'ente ai sensi del D. Lgs. n.150/2009, e approvato con deliberazione di Giunta Comunale n.28 in data 1° marzo 2011. Si è così proceduto ad adeguare 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 di Bellinzago Novarese 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 di Bellinzago Novarese ha approvato il Sistema di misurazione e di valutazione delle performance individuali con Deliberazione G.C. n.80 in data 06.09.2011 e la cui decorrenza è stata prevista con il 1° gennaio 2012. Si auspica in ogni caso, in quel processo di miglioramento continuo del Sistema, la progettazione interventi migliorativi finalizzati a definire modalità per misurare e valutare la performance di ente e di ogni singola struttura.

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

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

Il processo di valutazione del personale assegnato ha garantito il principio della differenziazione tra i fattori oggetto di valutazione previsti dal vigente sistema di valutazione del personale dipendente e in ogni caso 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.

Come previsto dal Sistema di misurazione di valutazione della performance approvato, maggiormente incisive devono essere 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 deve porre particolare attenzione al rispetto della tempistica proposta da ANCI e dall'adottato Sistema di misurazione e di valutazione della performance per la corretta applicazione del ciclo di gestione della performance.

L'ente infine non ha nominato, così come previsto dall'art.34 del Regolamento sull'Ordinamento degli uffici dei servizi, la Struttura Tecnica Permanente per la quale si ritiene opportuno dare corso alla sua costituzione per presidiare con maggiore puntualità le 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 e dei prodotti ceduti);
- 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 differente).

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, 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.

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 di cui all'articolo 108, comma 1, del TUEL*

e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, dovranno essere unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione.

Gli obiettivi operativi, nelle more dell'approvazione del Bilancio e del PEG 2013, sono stati formalmente assegnati ai Responsabili dei Servizi con provvedimento del Segretario comunale in data 6 giugno 2013 tenendo conto delle linee strategiche contenute nel Piano delle performance 2012/2014 approvato con deliberazione G.C. n.126 In data 27.12.2012. Nella sessione del 28 ottobre 2013 è stata effettuata dall'Organismo di valutazione la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi al 30 settembre 2013. Con deliberazione n.88 del 03.12.2013 la Giunta Comunale ha preso atto delle risultanze del monitoraggio degli obiettivi 2013 ed ha definito il Piano Esecutivo di Gestione e degli Obiettivi per l'esercizio finanziario 2013 in considerazione dei contenuti del bilancio di previsione approvato il 28.11.2013 con deliberazione n.27.

L'Organismo di Valutazione ha garantito in diverse sessioni il monitoraggio del ciclo di gestione della performance anche attraverso l'analisi della documentazione amministrativo-contabile e i colloqui avuti sia con la compagine tecnica che politico-istituzionale.

Al riguardo l'Organismo di Valutazione evidenzia, 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 metodologico per la definizione degli obiettivi stessi 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 ed individuazione 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.

In ogni caso pertanto, il Comune di Bellinzago Novarese nell'ambito del processo evolutivo previsto dalla Deliberazione n.121/2010 CiVIT, ha dato continuità a quanto avviato negli anni precedenti per passare allo "Stadio 1" ovvero sono stati accertati i seguenti elementi qualificanti:

- a) progressiva 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.

Si auspica pertanto di dare continuità e solidità al processo intrapreso per portare a compimento il processo evolutivo previsto dalla citata deliberazione n.121/2010 CiVIT.

Il processo di pianificazione deve essere in ogni caso vissuto sia dall'organo di indirizzo politico-amministrativo che dalle funzioni dirigenziali 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 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), 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 in relazioni ai fini istituzionali dell'Ente;
- d) concordati tra il valutatore e il valutato ad anno inoltrato;
- e) adeguati alle risorse e parzialmente 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 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 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 dalla Giunta Comunale), 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) devono essere meglio esplicitate le correlazioni tra obiettivi operativi e 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 del sistema di gestione della performance e nello specifico si evidenzia la necessità di favorire, in particolare in occasione delle prossime pianificazioni, 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 di 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 ad attività decisionali dell'Ente.

Si auspica, infine, il consolidamento del processo di implementazione del "Portafoglio dei servizi" dell'ente, orientato a definire la 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 Bellinzago Novarese efficaci standards qualitativi a cui riferirsi sia per la misurazione e la valutazione della performance organizzativa sia per impostare efficaci processi di miglioramento continuo.

5. ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

Nel corso del 2013 l'Organismo di valutazione ha potuto verificare quanto segue:

- a) seguendo le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, previa mappatura dei processi più rilevanti, è stato elaborato il PTPC quale documento programmatico nell'ambito, del quale in coerenza con il piano della performance, hanno trovato sintesi tutte le misure organizzative comportamentali e trasversali individuate quali strumenti di prevenzione di malfunzionamenti della macchina amministrativa. Il PTPC è stato adottato dalla Giunta Comunale con deliberazione G.C. n.18 in data 18.02.2014, comunicato alla Funzione Pubblica e pubblicato sul sito ufficiale del Comune nella sezione "Amministrazione trasparente".
- b) nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa in materia di "trasparenza e integrità" il Comune di Bellinzago Novarese, ha provveduto:
 - ad approvare con deliberazione G.C. N.8 in data 28 gennaio 2014 il programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2014/2016 prendendo come modello le indicazioni operative contenute nelle delibere Civit n°105/2010 e n. 2/2012;
 - a riorganizzare la struttura del proprio sito secondo quanto stabilito dal D. lgs.n.33/2013, inserendo i dati secondo criteri di omogeneità, immediata individuazione e facilità di consultazione secondo le indicazioni della CIVIT delib. N.50/203.

Sono stati garantiti i controlli previsti dalle deliberazioni n.71/2013 e 77/2013 dell'A.N.AC..

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.3/2013, 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 ed ulteriore 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) 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 outcome 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 secondo la predisposizione di efficaci report intermedi e finali.

Nova Milanese, 20 luglio 2014

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