

AL SINDACO
ALLA GIUNTA COMUNALE
AL SEGRETARIO COMUNALE
AI TITOLARI DI POSIZIONE ORGANIZZATIVA
COMUNE DI BELLINZAGO NOVARESE

RELAZIONE ANNUALE DELL'ORGANISMO DI VALUTAZIONE, DI CUI ALL'ART. 14, COMMA 4, LETT. A) DLGS. 150/2009 SULLO STATO NEL 2016 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 ex 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, 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.

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 per garantire la piena applicazione della riforma prevista dal D. Lgs. n.150/2009. Nel corso del 2016 il Comune di Bellinzago ha dato continuità a quanto già introdotto negli anni precedenti, anche se risulta opportuno affrontare il momento della programmazione, dalla predisposizione del Documento Unico di Programmazione alla approvazione del Piano Esecutivo di Gestione, in modo più rigoroso, garantendo i principi di universalità, attendibilità e coerenza del documento di pianificazione gestionale, contenendo il ricorso a deliberazioni di Giunta Comunale aventi ad oggetto indirizzi di natura politico-amministrativa.

Il Comune 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. Come già detto nella relazione per gli anni precedenti si auspica in ogni caso, in quel processo di miglioramento continuo del Sistema, la progettazione di interventi migliorativi finalizzati a definire modalità per misurare e valutare la performance di ente e di ogni singola struttura, anche nell'ambito delle novità introdotte dal D. Lgs. n.74/2017.

Per quanto è stato possibile osservare dall'Organismo di Valutazione anche nel corso del 2016, il Sistema di valutazione:

- a) ha 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.

Maggiormente incisive, come detto peraltro nelle relazioni degli anni precedenti, nell'ambito del ciclo di gestione della performance 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.

L'Organismo di Valutazione ritiene che il Comune, pur nel rispetto del ciclo di programmazione economico-finanziaria, debba 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, nonostante quanto già rilevato negli anni precedenti, 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 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 oggi Documento Unico di Programmazione e il PEG/PDO) formalmente assolvono alla funzione indicata dal Decreto Legislativo; l'ente ha dato corso 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, il Documento Unico di Programmazione, il bilancio di previsione, il Piano Esecutivo di Gestione ed il Piano degli Obiettivi.

La programmazione economico-finanziaria 2016/2018, partendo dai documenti di pianificazione esistenti, ha dato avvio il ciclo della performance articolato nei seguenti documenti:

- DUP approvato con deliberazione CC.1 in data 29.02.2016,
- bilancio di previsione 2016/2018 approvato con la deliberazione consiliare n.15 del 30.03.2016 e modificato con le seguenti deliberazioni:

- G.C. 61 in data 06.06.2016 adottata dalla Giunta con i poteri del consiglio ai sensi dell'art.49 comma 1, e 147 comma 1bis, del D.lgs. N.267/2000 e s.m.i. e ratificata dal consiglio Comunale giusta deliberazione C.C.. n. 22 in data 25.07.2016,
 - CC 24 DEL 25.07.2016;
 - GC 96 DEL 23.09.2016 adottata dalla Giunta con i poteri del consiglio ai sensi dell'art.49 comma 1, e 147 comma 1bis, del D.lgs. N.267/2000 e s.m.i. e ratificata dal consiglio Comunale giusta deliberazione C.C.. n. 30 in data 21.11.2016,
 - GC 128 DEL 29.11.2016 adottata dalla Giunta con i poteri del consiglio ai sensi dell'art.49 comma 1, e 147 comma 1bis, del D.lgs. N.267/2000 e s.m.i. e ratificata dal consiglio Comunale giusta deliberazione C.C.. n. 31 in data 27.12.2016,
- deliberazione G.C. n.82 in data 25.07.2016 di approvazione del PEG/piano delle performance 2016 con l'assegnazione degli obiettivi operativi anche se gran parte dell'attività è stata svolta al di fuori di una vera e propria programmazione

Al 31 dicembre è stato effettuato il monitoraggio degli obiettivi e la verifica dell'attività effettivamente svolta, valutando la performance individuale.

Al riguardo l'Organismo di Valutazione evidenzia, non avendo titolo ad entrare nel merito delle scelte operate dall'Ente, che le modalità di svolgimento del processo di definizione degli obiettivi deve essere riportato all'interno del quadro normativo previsto dal D. Lgs. n. 150/2009, garantendo efficacemente il principio di universalità. In ogni caso, il Piano Esecutivo di Gestione/Piano delle performance approvato contiene non solo obiettivi strategici ma anche obiettivi funzionali tendenti a logiche migliorative di erogazione dei servizi esistenti forniti dall'Ente.

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.

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni annuali, 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 che 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 2016 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 comunque raccordato con le scadenze relative ai cicli programmazione finanziaria e di bilancio dell'ente locale.

Anche per l'anno 2016 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, in termini di impatto sui bisogni;
- b) non sono esplicitati gli indicatori di impatto anche multidimensionali per la misurazione e la valutazione della performance;
- c) sono esplicitati gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e non sempre in modo puntuale specifici indicatori;

- d) è esplicitato il collegamento con il processo ed i documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio.

Come detto per gli anni precedenti, nelle attività pianificatorie si auspica una maggiore propensione, in fase di pianificazione strategica e operativa, alla costruzione di indicatori di performance anche nella tipologia degli indicatori di impatto e alla implementazione 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, un aggiornamento 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 definire 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 2016 l’Organismo di valutazione ha potuto verificare quanto segue:

- a. con deliberazione G.C. N.29 in data 29.01.2016 la Giunta Comunale, su proposta del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ha aggiornato il Piano di prevenzione della corruzione 2016/2018 definendo specifici obiettivi di integrità e trasparenza recepiti nel PEG/Piano Performance 2016/2018. L’attività, secondo quanto previsto dall’art.1, comma 14 della L. n.190/2012, è stata rendicontata in estrema sintesi con la relazione finale relativa all’anno 2016 (prot. N.712 in data 16.01.2017) resa sulla base della scheda standard elaborata da ANAC e pubblicata sul sito istituzionale nella sezione “Amministrazione trasparente/altri contenuti/corruzione”. Particolarmente interessante il percorso avviato in materia di mappatura dei processi, identificazione e valutazione del rischio e individuazione delle specifiche misure di contrasto;
- b. con deliberazione G.C. N.29 in data 29.01.2016 è stato approvato il programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità 2016/2018 quale allegato al Piano di prevenzione della corruzione 2016/2018;
- c. è stata riorganizzata la struttura del sito secondo quanto stabilito dal D.lgs.n.33/2013, e della CIVIT deliberazione N.50/2013;
- d. la pubblicazione dei dati e delle informazioni sul sito istituzionale è sostanzialmente in linea con i contenuti del programma triennale trasparenza ed integrità

L’Organismo di Valutazione, in ottemperanza a quanto previsto nella deliberazione A.N.A.C. con deliberazione n.148/2016, ha formalmente attestato la veridicità e l’attendibilità, alla data di attestazione (25.02.2016 prot. N. 3254), di quanto riportato nelle griglie debitamente compilate secondo quanto previsto dalla citata deliberazioni. Tale controllo è stato garantito anche in relazione a quanto previsto dalla deliberazione A.N.A.C. n.236/2017. Nel corso del 2016 non sono pervenute richieste di accesso civico.

6. INTEGRAZIONE CON ALTRI SISTEMI DI CONTROLLO

Il controllo successivo di regolarità amministrativa è stato svolto secondo quanto previsto dal regolamento comunale approvato con deliberazione con la deliberazione CC. n.3 del 6 febbraio 2013 e secondo le modalità organizzative definite G.C. n.49 in data 9 luglio 2013 e nella direttiva prot. N.10563 del 29 luglio 2013". Ha avuto ad oggetto le determinazioni adottate dai responsabili dei servizi, nonché le ordinanze e i contratti e tutti gli atti relativi al processo relativo alla realizzazione dei lavori "Taglio alberi mediante offerta a zero o in aumento presso proprietà comunale con acquisizione gratuita del legname ricavato".

L'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa si è svolta sistematicamente nell'arco dell'anno in diverse sedute:

- a. del 17 maggio 2016 attraverso l'estrazione casuale dal registro delle pubblicazioni;
- b. del 9 giugno 2016 attraverso l'estrazione casuale dal registro delle pubblicazioni;
- c. del 7 luglio 2016 attraverso l'estrazione casuale dal registro dei provvedimenti;
- d. del 7 luglio 2016 attraverso estrazione casuale dal registro delle fatture;
- e. del 6 settembre 2016 attraverso l'estrazione casuale dal registro delle pubblicazioni;
- f. Del 4 ottobre 2016 attraverso l'estrazione casuale dal registro delle pubblicazioni;
- g. Del 27 dicembre 2016 attraverso l'estrazione casuale dal registro dei provvedimenti;
- h. Del 9 gennaio 2017 attraverso l'estrazione casuale dal registro dei provvedimenti;
- i. Del 15 febbraio 2017 mediante acquisizione di documentazione presso l'ufficio e consultazione delle cartelle d'archivio.

Sono stati complessivamente esaminati relativamente all'anno 2016 i seguenti atti:

- n. 11 determinazioni di impegno
- n. 11 altri atti amministrativi
- n.7 atti relativi al processo per l'acquisizione dei lavori di "Taglio alberi mediante offerta a zero o in aumento presso proprietà comunale con acquisizione gratuita del legname ricavato"
- n.2 contratti

Ciascun atto è stato esaminato sotto il profilo della legittimità e della qualità secondo la checklist di controllo predefinita nella quale, oltre agli aspetti di legittimità viene dato rilievo anche ad alcuni parametri di qualità del provvedimento per valutare l'attività dell'ufficio anche in termini di performance. Nel 2016 sono stati controllati complessivamente n.31 atti pari 6% dei provvedimenti adottati dai responsabili dei servizi e dei provvedimenti controllati il 31% è stato interessato da rilievi sulla qualità.

Le risultanze dell'esito dell'attività di controllo e le relative direttive di cui all'art.3 del Regolamento sono state trasmesse, con note prot. N.12213 del 22.07.2016 e nota prot. N. 8334 del 26.05.2017 ai Responsabili dei servizi, e con note prot. N.14656 del 10.09.2016 e nota prot. N. 6699 del 27.04.2017 a tutti i soggetti di cui al comma 7 dell'art.3 del regolamento dei controlli interni

8. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

- 1) garantire l'adeguamento degli strumenti operativi per la gestione del ciclo della performance al D. Lgs. n.74/2017;
- 2) garantire un maggiore ed ulteriore collegamento logico tra la pianificazione della performance e la programmazione economico-finanziaria;
- 3) 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;

- 4) privilegiare una differenziazione tra obiettivi prioritari (individuati nelle linee strategiche) e attività istituzionali ordinarie, garantendo i principi di universalità, attendibilità e coerenza nella predisposizione dei documenti di programmazione strategica, operativa e gestionale, anche attraverso una maggiore qualificazione del risultato atteso legato al miglioramento e/o allo sviluppo di attività e servizi nonché una distinzione tra obiettivi a carattere politico e amministrativo;
- 5) implementare un progressivo impiego di indicatori multidimensionali e garantire un progressivo aggiornamento del 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) 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.

Bellinzago Novarese, 24 ottobre 2017

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