Comuni di:
Aggius
Aglientu
Badesi
Bortigiadas
Calangianus
Luogosanto
Luras
Santa Teresa Gallura
Tempio Pausania

UNIONE DEI COMUNI
"ALTA GALLURA"
Ufficio Unico di valutazione
Via G.A. Cannas, 1 – 07029 Tempio Pausania
Tel. 079.6725600 – Fax 079.6725619
@: unionealtagallura@tiscali.it
Pec: unionedeicomunialtagallura@registerpec.it

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

RELAZIONE ANNUALE DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE SULLO STATO DEL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA COMPLESSIVO DELLA VALUTAZIONE, DELLA TRASPARENZA ED INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI DEL COMUNE DI LURAS NEL 2018

1. PREMESSA

Questa relaziona rappresenta il momento di verifica annuale circa la corretta applicazione da parte del Comune delle disposizioni di cui al D. Lgs. n.150/2009, delle linee guida metodologiche e delle indicazioni dell'Anci e della ex CiVIT nonché del relativo Regolamento di adeguamento dell'ordinamento allo stesso decreto.

Il Comune ha aderito alla gestione associata del Nucleo di Valutazione presso l'Unione dei Comuni Alta Gallura.

Il D. Lgs. n.150/2009 prevede che il Nucleo 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.

Le disposizioni dell'art. 14, comma 4 D. Lgs. n.150/2009, pur non direttamente vincolante per gli EE.LL., costituiscono comunque un punto di riferimento secondo quanto esplicitamente previsto dalle linee guida applicative emanate dall'Anci che ribadiscono, tra le funzioni fondamentali da attribuire al Nucleo 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 corso del 2018 il Comune ha dato continuità in materia di ciclo di gestione della performance 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, anche attraverso una correlazione puntuale tra obiettivi del Documento Unico di programmazione e obiettivi gestionali.

Il Comune ha avviato il ciclo di gestione delle performance previa adozione del regolamento di adeguamento dell'ente alle disposizioni applicabili agli enti locali del D. Lgs. n.150/2009 e del Sistema di misurazione e di valutazione della performance.

3. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

Per quanto è stato possibile osservare nel corso del 2018, il Sistema di valutazione:

a) ha parzialmente orientato l'attività operativa e gestionale dell'Ente ai risultati pianificati e ai comportamenti organizzativi diffusi;
b) ha favorito comunque sensibilità nei soggetti incaricati di funzione dirigenziale nel definire azioni finalizzate al perseguimento dei fini dell'Ente e allo sviluppo dei servizi erogati.

Il processo di valutazione del personale assegnato è stato condotto nel rispetto di quanto previsto dal vigente Sistema. 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.

L'ente, infine, non ha ancora nominato una Struttura Tecnica Permanente. Tale struttura può favorire una maggiore attenzione alle specifiche fasi del processo di controllo interno ovvero:

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 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);
c) 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).

Se ne auspica pertanto l'istituzione.

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, 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 della performance ed il Piano degli Obiettivi.

La programmazione economico-finanziaria 2018/2020, partendo dai documenti di pianificazione esistenti, ha dato avvio al ciclo della performance attraverso l'approvazione del Documento Unico di Programmazione, il bilancio di previsione 2018/2020 e il Piano della performance.

Sono stati garantite diverse sessioni di monitoraggi degli obiettivi e delle attività. Al riguardo il Nucleo 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 devono essere meglio riportate all'interno del quadro normativo previsto dal D. Lgs. n. 150/2009, garantendo efficacemente il principio di universalità e di completezza dell'attività programmatoria, procedendo anche con la mappatura integrale della attività di funzionamento. Tale attività di mappatura appare funzionale anche rispetto a quanto previsto dal nuovo art.6 del D. Lgs.n.165/2001.

Il Piano delle performance approvato contiene non solo obiettivi strategici ma anche obiettivi funzionali. Particolare attenzione deve in ogni caso essere posta alla descrizione degli obiettivi e alla corretta individuazione degli indicatori di performance che appaiono generalmente nella forma "on/off" e alla corretta individuazione dei valori attesi.

Il Comune, nell'ambito del processo evolutivo previsto dalla Deliberazione n.121/2010 CiVIT, ha dato continuità a quanto avviato negli anni precedenti ed è collocabile allo "Stadio iniziale" ovvero sono stati accertati i seguenti elementi qualificanti:

a) l'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;
b) il grado di conseguimento dell'obiettivo è rappresentato tipicamente dal raggiungimento della fase prevista, possibilmente espresso con una misura, anche semplice;
c) il risultato è osservato prioritariamente con un'ottica interna;
d) utilizzo di pochi indicatori, prevalentemente finalizzati a misurare in maniera, anche semplice (valore numerico, percentuale, tempo, etc.), il risultato programmato/atteso.

Si auspica, come già osservato nel 2017, un percorso di miglioramento e di sviluppo teso a favorire:

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' opportuno, a tal proposito, osservare che il processo di pianificazione deve essere 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 che solo un sviluppo coerente delle fasi, dei tempi, dei ruoli e delle responsabilità del ciclo di gestione della performance può 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 2018 sono stati:

a) definiti come parte dei risultati attesi dall'organizzazione nel periodo di riferimento;
b) riferiti anche per lo più 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) 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 e il Piano della performance 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 è possibile solo parzialmente:

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 traguardati 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) devono essere esplicitati gli indicatori di impatto anche multidimensionali per la misurazione e la valutazione della performance.

Nelle attività pianificatorie, quindi, 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.

Si auspica, infine, la definizione del "Portafoglio dei servizi" dell'ente, al fine di orientare l'attività operativa intorno alla qualità dei servizi anche 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 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 2018 il Nucleo di valutazione ha potuto verificare quanto segue:

1) sono proseguite le attività relative agli adempimenti stabiliti dalla normativa per la prevenzione della corruzione e per l'attuazione della trasparenza amministrativa. In particolare si evidenzia l'impegno prestato in sede di aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione per l'anno 2018-2010;
2) sono stati garantiti seppur con qualche criticità gli aggiornamenti in materia di trasparenza amministrativa; particolare attenzione è stata posta sia nei tempi che nella qualità delle operazioni di aggiornamento dei contenuti della sezione "Amministrazione Trasparente" sul sito istituzionale dell'Ente, con la ricerca continua di automatismi utilizzabili per la tempestiva pubblicazione dei dati e dei documenti previsti dalla normativa;
3) Il Nucleo di Valutazione ha formalmente attestato la veridicità e l'attendibilità di quanto riportato nelle griglie debitamente compilate secondo quanto previsto dalle deliberazioni ANAC.

6. Integrazione con altri sistemi di controllo

Il controllo successivo di regolarità amministrativa è stato svolto secondo quanto previsto dal regolamento comunale. 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.

Le risultanze dell'esito dell'attività di controllo sono state periodicamente trasmesse al Nucleo di valutazione, secondo quanto previsto dal Regolamento vigente.

7. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

1) garantire l'adeguamento degli strumenti operativi al nuovo Sistema di misurazione e di valutazione della performance definito nel corso del primo semestre dell'anno corrente;
2) garantire un maggiore ed ulteriore collegamento logico tra la pianificazione della performance, programmazione economico-finanziaria e la predisposizione del Documento Unico di programmazione;
3) 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;
4) 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;
5) introdurre indicatori di outcome tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su stakeholder esterni;
6) sistematizzare il processo di comunicazione periodica dei risultati dell'attività di gestione sia al vertice politico-amministrativo che agli stakeholders di riferimento, anche attraverso la predisposizione di efficaci report intermedi e finali.

Lì, 27 giugno 2019

Il Nucleo di valutazione
Dott. Claudio Geniale

