



**RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI
VALUTAZIONE, TRASPARENZA E INTEGRITA' DEI
CONTROLLI INTERNI
ANNO 2019**

**Comune di Strongoli
(Provincia di Crotona)**

25 Novembre 2020

*Nucleo di valutazione
Dott. Angelo Maria Savazzi*



Premessa

1. La presente Relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, viene elaborata, in attuazione dell'art. 14, comma 4, lettera a) del Dlgs. 150/2009, nonché dall'art. 26, comma 1, lettera a) del Regolamento sul funzionamento del Nucleo di Valutazione (approvato con deliberazione della Commissione straordinaria n. 59 del 25.7.2019, **non ancora pubblicata in Amministrazione trasparente**), seguendo le linee guida approvate dalla CIVIT/ANAC con la delibera n. 4/2012 e la successiva delibera n. 23/2013 le quali, peraltro, pur non applicandosi direttamente agli enti territoriali, possono *“comunque essere un parametro di riferimento”* per gli stessi.
2. Nei limiti in cui possono essere utili ai fini della presente relazione sono state utilizzate le linee guida del Dipartimento della Funzione pubblica, emanate in attuazione dell'art. 3, comma 2, del Dlgs. 150/2009 e del DPR 105/2016 che attribuiscono al medesimo dipartimento le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio in materia di ciclo della performance.
3. La relazione si riferisce al ciclo della *performance* e della trasparenza dell'anno 2019 e tiene conto degli eventi che si sono verificati nel corso del 2020.



Sommario

1	Finalità.....	4
2	Attività svolta dal Nucleo di Valutazione	4
3	Aspetti esaminati	5
3.1	Performance organizzativa.....	5
3.2	Performance individuale	6
3.3	Processo di attuazione del ciclo della performance.....	7
3.4	Infrastruttura di supporto.....	8
3.4.1	Sistemi informatici.....	8
3.4.2	Contabilità analitica	8
3.4.3	Integrazione tra ciclo di bilancio e ciclo della performance	8
3.5	Sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del PTPCT e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione.....	9
3.6	Definizione e gestione degli standard di qualità.....	10
3.7	Prescrizioni normative rilevanti	11
3.8	Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione	12
3.9	Controlli di regolarità amministrativa e di regolarità contabile.....	12
4	Sintesi di alcune criticità.....	12
5	Azioni di miglioramento	13



1 Finalità

La relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni rientra pienamente nell'ambito dei compiti di monitoraggio previsti dall'art.14, comma 4, lettera a) del Dlgs. 150/2009 nonché delle funzioni individuate dall'art. 26, comma 1, lettera a) del Regolamento sul di disciplina della performance e degli istituti premiali (approvato con deliberazione Commissione straordinaria n. 59 del 25.7.2019) ed è finalizzata a fornire un quadro di sintesi complessivo con riferimento sia agli aspetti positivi che alle principali criticità.

L'azione di monitoraggio è funzionale ad un "*graduale processo di miglioramento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità*" che nel contesto specifico dell'Ente richiede con decisione l'assunzione di idonee iniziative.

La relazione riferisce "*sul funzionamento del Sistema di misurazione e valutazione dell'anno precedente*" e fornisce le "*principali indicazioni sulle criticità e i miglioramenti*" utilizzabili per l'adozione delle opportune iniziative da parte delle competenti strutture dell'Ente.

2 Attività svolta dal Nucleo di Valutazione

Per l'elaborazione della presente Relazione il Nucleo di Valutazione ha proceduto nei termini seguenti:

- a. esame preventivo delle indicazioni metodologiche CIVIT/ANAC e del Dipartimento della Funzione pubblica¹ contenute nei documenti indicati in premessa;
- b. compilazione interna di un questionario con la raccolta delle informazioni utili per l'elaborazione della relazione finale;
- c. esame degli atti riguardanti il ciclo valutativo e delle attestazioni sugli obblighi di trasparenza;
- d. elaborazione della relazione finale.

Non è stato possibile esaminare l'esito dei controlli interni 2019 in quanto, pur essendo stato più volte richiesto il referto, lo stesso non è stato trasmesso a questo organismo e, quindi, si deve ritenere che non siano stati effettuati.

Tenuto conto delle informazioni in possesso del Nucleo di Valutazione e della documentazione pervenuta, si è ritenuto di non procedere ad audizioni.

Il Nucleo di valutazione attualmente in carica ha svolto le azioni di presidio del sistema in corso dal mese di Giugno 2019 in quanto nominato con decreto della Commissione straordinaria n. 5 del 22.5.2019, con formalizzazione dell'incarico del 23.5.2019.

¹ A seguito del d.l. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014, le competenze in materia di *performance* sono state trasferite al dipartimento della funzione pubblica il quale, ha confermato la piena applicazione delle delibere in precedenza adottate dalla CIVIT/ANAC in attuazione dell'art. 13 del d.lgs. 150/2009. Con il d.lgs. 74/2017 sono state ulteriormente precisati e rafforzati i compiti di promozione, indirizzo e coordinamento del Dipartimento della Funzione pubblica; Diverse disposizioni del d.lgs. 150/2009 affidano al Dipartimento della Funzione pubblica il compito di impartire indirizzi alle amministrazioni pubbliche; in particolare:

- l'art. 3, comma 2, stabilisce che la misurazione e valutazione della performance debba avvenire secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica;
- l'art. 7, comma 2-bis, stabilisce che l'adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance debba avvenire "*in coerenza con gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica*";
- l'art. 8, comma 1-bis, affida al Dipartimento della funzione pubblica la predisposizione di appositi modelli per la valutazione della performance organizzativa;
- l'art. 10, comma 1, lettera a) prescrive che la definizione del Piano della performance deve realizzare secondo gli indirizzi del Dipartimento della funzione pubblica.

Nel corso del 2017 il DFP ha emanato due linee guida ("*Linee guida per il piano della performance*" del mese di Giugno 2017 e "*Linee guida per il Sistema di misurazione e valutazione della performance*" del mese di Dicembre 2017), alle quali ha fatto seguire le "*Linee guida sulla valutazione partecipativa di cittadini e utenti*" nel mese di Novembre 2019 e "*Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale*" nel mese di Dicembre 2019.



3 Aspetti esaminati

Con riferimento ai vari aspetti del sistema, di seguito analizzati, vengono forniti i punti di forza e le criticità, in base alle evidenze emerse dalle informazioni in possesso del Nucleo di Valutazione

Con l'occasione vengono fornite indicazioni su eventuali criticità emerse in seguito all'esame del Piano della *performance provvisorio* 2019, approvato con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 5 del 25.01.2019 e pubblicato sul portale amministrazione trasparente il 10.06.2019 (ultima modifica 13.12.2019). Non risulta invece, approvato il Piano 2020.

3.1 Performance organizzativa

- 1. Definizione obiettivi.** Nell'anno 2019 il Piano della *performance* risulta approvato in via provvisoria con deliberazione n. 5 del 25.01.2019. Sul portale comunale nella sezione Amministrazione trasparente risulta, nella sezione Sistema di misurazione, il piano, ma non la Delibera (entrambi devono essere pubblicate nella sottosezione "*Performance/piano della performance*"). La Delibera e gli allegati risultano pubblicati solo sull'Albo Pretorio. Dall'esame del Piano trasmesso dall'Amministrazione si evince che l'Ente non ha utilizzato un adeguato corredo informativo degli obiettivi strategici ed operativi con il quale dare conto delle ragioni della scelta degli obiettivi e degli indicatori anche al fine di verificare il rispetto dei requisiti previsti dall'art. 5 del D.lgs.150/2009; il rispetto di quest'ultimi rappresenta una condizione necessaria affinché gli obiettivi possano essere considerati di *performance*. Si segnala, in linea generale, l'assenza di dei valori iniziali degli indicatori; ciò non consente di valutare il livello di miglioramento sotteso alla scelta dei target.
- 2.** Nel 2020 il Piano della *performance* non è stato ancora approvato. Il Nucleo ha fornito il proprio supporto metodologico per la corretta formulazione degli obiettivi del Piano, ciò malgrado l'Ente non è pervenuto ad una stesura definitiva e all'approvazione del Piano.

Con l'occasione si evidenzia che la sezione del portale "*Amministrazione Trasparente*" si presenta con forti criticità sia dal punto di vista strutturale e sia dal punto di vista degli aggiornamenti; tali criticità, come evidenziato con la nota di questo organismo del 13.11.2020 cui si rinvia, devono essere affrontate con la necessaria risolutezza sia attraverso la migrazione dal precedente sito dei dati e dei documenti e sia attraverso un puntuale aggiornamento dei medesimi.

Rispetto al processo intrapreso questo organismo richiama alcuni aspetti sui quali è opportuno vigilare in futuro:

- a) il Piano della *performance* deve strutturare l'albero della *performance* in obiettivi strategici ed obiettivi operativi; quest'ultimi devono rappresentare l'elemento chiave per la misurazione della performance delle unità organizzative che deve incidere sulla valutazione individuale; la performance generale di ente deve essere distintamente misurata e valutata;
- b) il Piano della *performance* deve essere completato con una tavola sinottica Obiettivi/indicatori/ambiti, tale da consentire la comprensione del grado di copertura degli ambiti di misurazione della performance organizzativa previsti dall'art. 8 del Dlgs. 150/2009;
- c) il Piano della *performance* deve essere integrato con opportuni collegamenti informativi con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e riportare una tavola sinottica Missioni/Programmi/Obiettivi in modo da garantire un collegamento certo con la struttura e gli obiettivi di bilancio, così come previsto dall'art. 6 del regolamento di disciplina della *performance* e della premialità;
- d) il Piano della *performance* deve essere presentato, come previsto dall'art. 10, comma 6, del Dlgs. 33/2013, unitamente alla relazione sulla *performance*, in apposite giornate sulla trasparenza;
- e) il Piano della *performance* deve essere accompagnato da documenti che forniscano una lettura sintetica e immediata, anche con il ricorso ad una esposizione di tipo grafico; tale circostanza permetterebbe una rappresentazione dei contenuti del Piano chiaramente intelleggibili anche agli interlocutori esterni dell'Ente;
- f) devono essere previsti i target infra-annuali e deve essere avviato, anche se ciò richiede l'approvazione tempestiva nei termini previsti dal Regolamento, il monitoraggio infra-annuale del Piano che rappresenta una condizione per avviare eventuali azioni rimodulative.



Questo organismo sottolinea la necessità di utilizzare misuratori per gli obiettivi operativi basati su sistemi certi e affidabili e l'esigenza di rafforzare i sistemi di verifica delle proposte formulate dai settori, al fine di contemperare il rispetto dei requisiti minimali degli obiettivi di *performance* con le priorità strategiche, definite dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, e con le competenze istituzionali delle unità organizzative. È opportuno che gli obiettivi non siano ancorati al mero adempimento, ma siano in grado di captare i risultati finali (che, normalmente, sono il frutto di attività sinergiche di più strutture organizzative) che i processi presidiati dalle strutture sono in grado di generare, la cui mancanza implicherebbe perdita di significatività dei singoli adempimenti.

Va, peraltro, rilevato che la caratteristica precipua degli obiettivi di performance è quella di generare un miglioramento in relazione alle risorse disponibili ed al contesto organizzativo di riferimento, per cui sono assolutamente imprescindibili le motivazioni alla base della scelta dei target, costituendo esse l'unico strumento utile a far comprendere il contesto in cui si sviluppano gli obiettivi e si individuano i risultati finali che si intendono perseguire.

Una notazione di un certo rilievo va fatta con riferimento alla fonte di rilevazione delle misurazioni. Proprio su quest'ultimo aspetto, in termini generali, va ribadita la necessità di superare i sistemi di valutazione *“sostanzialmente fondati su autodichiarazioni delle strutture interessate”* e supportare i medesimi con un sistema informatico che sia alimentato direttamente ed in automatico dal sistema del controllo di gestione e di gestione del bilancio (ciò anche in adempimento della previsione dell'art. 40, comma 1, del d.lgs. 82/2015 - codice dell'amministrazione digitale). Va inoltre ribadito che *“i moduli analogici di misurazione, comunque facilmente manipolabili, appaiono inidonei a fornire dati utili per la valutazione”*².

Rispetto a tali aspetti, si sottolinea che l'Ente deve attuare con immediatezza idonee iniziative, pur con la necessaria gradualità, atteso che l'assenza di sistemi certi e stabili di misurazione non potrà in alcun caso costituire un esimente e tale criticità rischia inesorabilmente, laddove non si intravedano percorsi gradualmente certi di miglioramento, di portare ad una non corretta conclusione dell'intero ciclo valutativo o comunque a riflettersi sulla valutazione individuale.

- 3. Monitoraggi infra-annuali.** L'Ente, dalle informazioni in possesso di questo NdV, non effettua alcun monitoraggio intermedio. Il Nucleo sottolinea l'importanza dei monitoraggi periodici per misurare lo stato di avanzamento degli obiettivi ed per un eventuale ri-orientamento dell'azione dell'ente. In questa sede è utile segnalare come i rapporti infra-annuali di avanzamento degli obiettivi devono essere resi pubblici e ciò sia perché è esplicitamente richiesto dall'art. 10, comma 4, del d.lgs. 33/2013 (*“Le amministrazioni pubbliche garantiscono la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance”*) e sia perché è una condizione per procedere ad eventuali rimodulazioni del Piano.

È opportuno che nei monitoraggi intermedi vengano coinvolte tutte le articolazioni organizzative di primo livello (settori) sia con riferimento agli obiettivi strategici che operativi. Il Nucleo di valutazione si riserva di attivare idonee iniziative di stimolo in questa direzione.

- 4. Sistema di misurazione e valutazione.** Questo organismo segnala che non risulta pubblicato nella sezione Amministrazione Trasparente il regolamento sul Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, recentemente aggiornato. Su questo specifico aspetto si fa presente che questo organismo ha formulato una proposta (a valere anche come parere preventivo e vincolante ex art. 7 del d.lgs. 150/2009) che l'Ente ha approvato con deliberazione della Commissione straordinaria n. 59 del 25.7.2019. Il Nucleo ha fornito opportune indicazioni operative per una piena e corretta applicazione della nuova disciplina nel corso degli incontri avuti con i responsabili.

3.2 Performance individuale

Per quanto concerne la *performance* individuale, questo Organismo insediato nel mese di maggio 2019 ha avuto modo di sollecitare per l'assegnazione degli obiettivi individuali; l'organismo ha dato la disponibilità a fornire, su richiesta, indicazioni metodologiche ed a rispondere ad eventuali quesiti o a partecipare ad eventuali incontri (cfr. nota del 13.1 2020).

In sintesi è opportuno formulare le seguenti indicazioni:

- a) l'assegnazione degli obiettivi individuali deve essere effettuata tempestivamente, immediatamente dopo l'approvazione del Piano della performance che deve avvenire entro il 31 gennaio, come previsto dall'art.

² Consiglio di Stato, parere sulla bozza di decreto legislativo recante modifiche al d.lgs. 150/2009, adottato in attuazione dell'art. 17, comma 1, lettera r) della legge 124/2015 e divenuto definitivo con il d.lgs. 74/2017



- 6 del regolamento di disciplina della *performance* e della premialità; ciò rappresenta una condizione di ordinario funzionamento del ciclo valutativo verso la quale è opportuno pervenire in tempi rapidi;
- b) l'assegnazione degli obiettivi al personale è una condizione essenziale per il regolare avvio del ciclo valutativo e la loro assenza (o il ritardo) inficia l'attivazione dei meccanismi di valutazione e rischia di ripercuotersi negativamente, a valle, anche sull'applicazione degli istituti premiali;
 - c) è opportuno prevedere un colloquio preliminare finalizzato a condividere le esigenze connesse al raggiungimento degli obiettivi e comunque incontri di gruppo all'interno di ciascun settore per la condivisione degli obiettivi;
 - d) è opportuno prevedere momenti di condivisione dei monitoraggi intermedi durante i quali valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi, volti a risolvere le eventuali criticità emerse ed a orientare l'azione di tutto il personale.

L'organismo auspica interventi orientati a favorire l'uniformità del processo, una stabile azione di supporto ai titolari del potere valutativo, la necessaria identificazione dei compiti e delle responsabilità dei settori preposti al ciclo di gestione della performance e alla valutazione del personale.

Per quanto riguarda la chiusura dei cicli valutativi per il personale la cui competenza è affidata al Nucleo di Valutazione (segretario comunale e responsabili di settore), non risulta ancora completato l'iter per l'approvazione della relazione sulla performance dell'anno 2018, per la quale il Nucleo di valutazione ha fornito un apporto collaborativo e indicazioni metodologiche. Attualmente si registra un ritardo anche per la chiusura del ciclo valutativo 2019.

Con l'occasione si ricorda che la gestione del ciclo valutativo e la distribuzione degli istituti premiali costituiscono leve di gestione delle risorse umane per le quali è necessario operare per riportare l'Ente in una condizione di normalità.

Nel corso del 2020 il Nucleo di Valutazione solleciterà il monitoraggio della distribuzione degli istituti premiali al fine di valutare il grado di differenziazione e la cui pubblicazione è prevista dall'art. 20 del D.lgs. 33/2013.

3.3 Processo di attuazione del ciclo della performance

Il Nucleo ha fornito un apporto collaborativo all'Amministrazione con lo scopo di consentire l'ordinario funzionamento del ciclo valutativo.

Questo Organismo non ha una struttura tecnica di supporto dedicata ma ciò è comprensibile in considerazione delle dimensioni dell'Ente e delle criticità legate al *turnover* del personale che non ha consentito all'Ente di acquisire competenze adeguate in materia; tuttavia in tale contesto la collaborazione con gli uffici preposti alla gestione delle risorse umane consente comunque lo svolgimento dei compiti previsti dalla normativa vigente.

Per quanto concerne il processo di attuazione del ciclo della *Performance*, questo Organismo evidenzia che:

- l'Ente ha aggiornato il regolamento di disciplina della *performance*, quale normativa secondaria di attuazione del d.lgs. 150/2009; a motivo di ciò, si è esplicitato, con i previsti atti di natura regolamentare, il potere in capo all'Ente per come sancito dall'art. 7 del d.lgs. 150/2009. Le eventuali modifiche al Sistema di misurazione e valutazione della performance dovrà essere preceduto dal parere vincolante dell'organismo. Al momento, in considerazione della mancata chiusura dei cicli valutativi interessati, non si evidenziano specifiche esigenze di adeguamento del sistema.
- Non è stato approvato un piano definitivo della Performance per l'annualità 2019 anche se è comunque valida l'approvazione del piano provvisorio;
- Non è stato predisposto ed approvato il Piano della Performance 2020.

Il NdV segnala che il regolamento sul Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance non risulta pubblicato nell'apposita sezione sul portale Amministrazione Trasparente.



3.4 Infrastruttura di supporto

3.4.1 Sistemi informatici

Si prende atto che l'Ente non ha fatto uso di sistemi informatici a supporto del processo di individuazione, monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi strategici e operativi e degli obiettivi individuali. Ciò incide in modo significativo sulla riutilizzabilità dei dati presenti nel sistema informativo contabile dell'Ente ai fini della costruzione degli indicatori e sulla stabilità e tracciabilità dei dati afferenti tutto il ciclo valutativo.

Il Nucleo di Valutazione sottolinea l'esigenza imprescindibile di dotarsi di un sistema informatico, adeguato alla organizzazione e alla dimensione dell'Ente, in modo da consentire una tracciabilità certa di tutto il processo e degli esiti delle valutazioni.

3.4.2 Contabilità analitica

Il Nucleo di valutazione prende atto dell'assenza di un sistema di contabilità analitica; un sistema di questo tipo consentirebbe di utilizzare indicatori per misurare l'efficienza delle strutture e dei processi amministrativi, anche nell'ottica di comparazioni temporali e di supporto alle decisioni.

Si prende atto che in assenza di un sistema informatico a supporto del ciclo di gestione delle performance i dati riportati nel Piano e nella Relazione sulla *performance* sono elaborati manualmente; si evidenzia che sarebbe auspicabile per il futuro l'interoperabilità tra gli applicativi che alimentano il sistema di gestione degli obiettivi strategici ed operativi prevedendo uno scambio informativo automatizzato.

Ciò apporterebbe un ulteriore valore aggiunto alla gestione del ciclo della performance, anche per garantire un maggiore grado di certezza e trasparenza dei dati.

Questo organismo non può che confermare la propria posizione sull'improcrastinabilità di un sistema per le misurazioni analitiche di tipo economico che sia adeguato, pienamente operativo e funga anche da supporto del ciclo di gestione della *performance*.

3.4.3 Integrazione tra ciclo di bilancio e ciclo della performance

Non risulta un livello di integrazione informatica tra gli obiettivi strategici e operativi e le risorse finanziarie desunte dal sistema di bilancio e della contabilità finanziaria. Il NdV ritiene necessario rafforzare il livello di integrazione con il processo di programmazione finanziaria e di bilancio, pur nella consapevolezza delle criticità che il quadro delle risorse finanziarie degli enti locali presenta a livello generale; il Piano della *performance* costituisce il momento di sintesi di obiettivi, strategici ed operativi, individuati nell'ambito degli strumenti di programmazione (Documento Unico di Programmazione, Bilancio, PEG).

È opportuno che il sistema informatico a supporto del ciclo della *performance* preveda l'interoperabilità con il sistema informatico di gestione della contabilità finanziaria.

L'interazione della programmazione finanziaria e di bilancio con il ciclo di gestione della performance rappresenta un ambito notevolmente rafforzato dalla recente riforma del Dlgs. 150/2009 ad opera del Dlgs. 74/2017. Essa, è bene ricordarlo, deve avvenire:

- al fine di identificare le risorse finanziarie funzionali al raggiungimento degli obiettivi operativi, tenendo presente che non tutti gli obiettivi operativi necessitano di specifiche risorse finanziarie; in tale ottica si inquadra la necessaria correlazione con il Documento Unico di Programmazione che, considerando il momento di avvio del ciclo della performance (gennaio), deve riguardare sia quello già approvato nel corso dell'anno precedente (e la nota integrativa) e sia quello in corso di approvazione;
- al fine di supportare la costruzione degli indicatori per la misurazione degli obiettivi laddove sia necessario utilizzare grandezze di natura economico-finanziaria; tale tipologia di interazione deve riguardare sia la fase di definizione degli obiettivi (definizione della struttura degli indicatori e individuazione dei target) che la fase di misurazione (utilizzo dei dati di consuntivo);
- per misurare la salute finanziaria dell'Ente, uno degli ambiti della performance generale di Ente.

Diverse disposizioni novellate del Dlgs. 150/2009 trattano l'argomento; difatti:



1. è il comma 1-ter dell'art. 10 del d.lgs. 150/2009 a stabilire con precisione che il Piano della performance è adottato *“in coerenza con le note integrative al bilancio di previsione di cui all'articolo 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, o con il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91”*, sancendo in questo modo un livello di correlazione certo che deve essere verificato dal Nucleo di Valutazione anche in sede di validazione della Relazione sulla performance;
2. una lettura sistematica dei nuovi artt. 5 e 10 rafforza la necessaria coerenza degli obiettivi strategici ed operativi con gli obiettivi di bilancio; l'art. 5, comma 1, seconda parte, recita *“Gli obiettivi sono definiti in coerenza con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, e di cui alla normativa economica e finanziaria applicabile alle regioni e agli enti locali e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa”*;
3. l'art. 7, comma 2-bis, in merito ai contenuti del Sistema di misurazione e valutazione, precisa che lo stesso debba definire le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio;
4. il differimento del termine o il ritardo nell'adozione del bilancio di previsione negli enti territoriali non può in alcun caso legittimare, secondo la previsione dell'art. 5, comma 1-ter, il ritardo nell'approvazione del Piano (il riferimento della norma citata è agli obiettivi specifici che sono comunque parte del Piano della performance come stabilito dal successivo art. 10). Tale previsione appare ragionevole in considerazione dell'orientamento, ormai consolidato, in base al quale il ritardo della definizione degli obiettivi impedisce la corretta conclusione del ciclo valutativo e non consente l'erogazione degli istituti premiali i quali possono essere legittimamente erogati, oltre in base agli esiti della valutazione individuale, solo nel rispetto dei requisiti cui l'ordinamento condiziona tali erogazioni; d'altra parte se si ritenesse impossibile definire gli obiettivi in assenza del bilancio preventivo significherebbe prendere atto che nel periodo di riferimento non vi sono le condizioni affinché il ciclo valutativo spieghi i propri effetti, soprattutto qualora il ritardo sia prolungato.

Relativamente ai punti 3 e 4 si prende atto che il vigente Sistema di misurazione e valutazione della *performance* ha previsto specifici meccanismi classificatori, informativi e di collegamento tra la struttura dei documenti di programmazione finanziaria e gli obiettivi strategici ed operativi ed è stata prevista l'approvazione di un Piano della *performance* provvisorio nel caso di differimento del termine di approvazione del bilancio.

L'integrazione dei processi non può, comunque, essere intesa come una semplice trasposizione di contenuti da un documento all'altro, ma andrebbe intesa come un lavoro multidisciplinare e intersettoriale che renda reciprocamente funzionali i contenuti dei documenti elaborati, nell'ambito dei rispettivi cicli di pianificazione/programmazione.

3.5 Sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del PTPCT e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione

La gestione della sezione *“Amministrazione trasparente”* è centralizzata con la pubblicazione dei documenti trasmessi dai competenti settori dell'Ente. La struttura della sezione è in linea con le prescrizioni del DLgs. 97/2016 che ha modificato e integrato il DLgs. 33/2013.

In data 23.07.2020 il Nucleo di Valutazione., come previsto dalla deliberazione ANAC n. 213/2020 ha effettuato l'attestazione degli obblighi di trasparenza al 30.6.2020. Nella griglia allegata all'attestazione sono state segnalate alcune criticità che devono essere affrontate dall'ente in un processo di graduale adeguamento. I documenti sono stati pubblicati in data 31.07.2020 nella sezione *“Amministrazione Trasparente”* del nuovo portale Comunale e il 12.08.2020 nell'analogia sezione della precedente versione.

È opportuno richiamare l'attenzione sulla necessità di dare importanza, oltre che all'adempimento formale delle previsioni normative di pubblicazione, alla reale possibilità di favorire il controllo sociale della P.A. e del suo operato, attraverso una migliore fruibilità del portale per categorie di utenti e/o categorie omogenee di attività e attraverso la previsione di una analisi e valutazione specifica sull'effettiva utilizzazione dei dati da parte degli utenti.

Inoltre è opportuno prevedere una modalità di captazione del grado di soddisfazione degli utenti del sito istituzionale dell'Ente, quando operativamente interagiscono, al fine di acquisire elementi utili per il miglioramento.



Le pubblicazioni devono essere sempre funzionali all'effettiva fruibilità; occorre, quindi, prevedere che i documenti tecnici siano accompagnati da sintesi in grado di comunicare gli effettivi contenuti con un lessico adeguato alla generalità dei fruitori.

Infine, si rinvia alla comunicazione di questo organismo del 13.11.2020 con la quale a fronte delle criticità segnalate sono state sollecitate opportune iniziative per il loro superamento e affinché i responsabili di settore, ognuno per la parte di competenza, si attivino per una completa attuazione delle disposizioni D.Lgs. 33/2013; con l'occasione si ricorda che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione oltre ad avere rilievo disciplinare, deve essere considerato ai fini della valutazione della performance individuale del personale coinvolto e potrà determinare sanzioni amministrative irrogate direttamente all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

3.6 Definizione e gestione degli standard di qualità

L'Ente non ha definito gli standard di qualità per i propri servizi all'utenza e non ha pubblicato sul proprio sito internet la "Carta dei Servizi". Non risulta che siano state adottate soluzioni organizzative per la gestione dei reclami, delle procedure di indennizzo e delle *class action*.

È il caso di rammentare che la pubblicazione della carta dei servizi e gli standard di qualità è esplicitamente prevista dall'art. 32, comma 1, del DLgs. 33/2013, il quale dispone che le "pubbliche amministrazioni pubblicano la carta dei servizi o il documento contenente gli standard di qualità dei servizi pubblici"; l'avvenuto adempimento è rilevante in base al successivo art. 46, "ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili".

Tali esigenze sono collegate anche alla necessità di attuare alcune norme di principio previste dal d.lgs. 150/2009 connesse alla rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti dei servizi. In particolare si richiamano le seguenti norme:

- Art. 3, comma 1: "La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi..."
- Art. 3 c. 4: "Le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi"
- Art. 8, comma 1: "Il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa concerne:
 - a) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
 - (...)
 - c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
 - (...)
 - e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
 - (...)
 - g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi".

Ad integrazione di ciò, si richiamano le importanti novità introdotte dal DLgs. 74/2017 che ha modificato/integrato alcune norme del DLgs. 150/2009:

- l'art. 7 stabilisce che la funzione di misurazione e valutazione è esercitata, oltre che dagli OIV e dai dirigenti, "dai cittadini o dagli altri utenti finali in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, partecipando alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione, secondo quanto stabilito dagli articoli 8 e 19-bis". La modifica apportata all'art. 7 dà rilievo all'intervento dei cittadini o di altri utenti finali quale attori del sistema di misurazione e valutazione per cui diventa imprescindibile attivare i necessari presidi organizzativi, informativi e informatici in grado di captare il grado di soddisfazione nel momento in cui l'interazione con le strutture amministrative dell'Ente si realizza.
- Il nuovo art.19-bis, comma 1, prevede che "I cittadini, anche in forma associata, partecipano al processo di misurazione delle performance organizzative, anche comunicando direttamente all'Organismo indipendente di valutazione il proprio grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati, secondo le modalità stabilite dallo stesso Organismo"; lo stesso articolo 19-bis, comma 2, stabilisce inoltre che ciascuna amministrazione adotta sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati, favorendo ogni più ampia forma di partecipazione e



collaborazione dei destinatari dei servizi, secondo quanto stabilito dall'articolo 8, comma 1, lettere c) ed e).

Nel 2019 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha pubblicato le “*Linee guida sulla valutazione partecipativa di cittadini e utenti*” con le quali vengono fornite indicazioni metodologiche sulle modalità attraverso le quali assicurare il coinvolgimento dei cittadini ed utenti nel ciclo di gestione della performance, in attuazione dei suddetti articoli. Le linee Guida sono improntate al principio della gradualità: prevedono un periodo triennale di sperimentazione su alcuni servizi.

Al Nucleo di Valutazione è comunque richiesto di verificare l'adozione di tali sistemi di rilevazione e l'utilizzo degli esiti per la misurazione della *performance* organizzativa delle strutture in cui si articola l'Ente. Su questi specifici aspetti è opportuno che l'Ente assuma le necessarie determinazioni organizzative.

3.7 Prescrizioni normative rilevanti

Diverse disposizioni di legge sanciscono la rilevanza di taluni adempimenti/comportamenti ai fini della valutazione individuale. Poiché in genere, salvo i casi di conseguenze radicali sull'erogazione degli istituti premiali, il legislatore non stabilisce la misura di tale rilevanza rimettendosi all'apprezzamento dei valutatori e/o in generale degli enti, occorre dare concreta attuazione alle stesse ma anche stabilire le modalità di verifica del loro rispetto.

In altri termini, sarebbe opportuno che l'Ente, ogni qualvolta il legislatore introduca nuove tipologie di norme che stabiliscono la rilevanza ai fini della valutazione individuale:

- stabilisca i criteri generali della rilevanza degli inadempimenti;
- si doti di strumenti certi di verifica del relativo rispetto (anche in un'ottica deflattiva di eventuali contenziosi a valle).

Per converso, i valutatori, nell'espletamento della valutazione individuale (per legge strettamente connaturata al ruolo dirigenziale) non possono esimersi dal considerare tali aspetti.

Ciò posto, il vigente regolamento di disciplina della *performance* e della premialità ha introdotto, nell'ambito dei comportamenti professionali e organizzativi, uno specifico elemento che impone ai valutatori di considerare la violazione delle disposizioni che leggi o regolamenti statali o regionali espressamente dichiarano rilevanti ai fini della valutazione individuale.

In questa sede il Nucleo di Valutazione segnala l'opportunità di assicurare – pur nel contemperamento con l'autonomia valutativa e la connessa soggettività legata al giudizio individuale – un coordinamento in ordine all'omogenea applicazione delle metodologie di valutazione del personale; detto coordinamento può essere realizzato, in base alla ripartizione delle competenze degli attori istituzionali, sia a mezzo di atti di indirizzo politico-amministrativo sia a mezzo di atti di coordinamento burocratico; detta attività, a parere di questo organismo, può favorire anche una positiva comparazione tra le singole unità organizzative, comparazione altrimenti di difficile attuazione.

Nello specifico, si potrebbe ipotizzare che:

- a. vengano adottati atti con i quali gli organi di indirizzo politico-amministrativo individuino gli inadempimenti o i comportamenti difformi dalle specifiche prescrizioni di legge, a valere uniformemente per tutto il personale responsabile di settore e per il restante personale, individuando altresì gli uffici deputati a captare gli inadempimenti in relazione alle singole specifiche ipotesi (ad es.: in materia di trasparenza si potrebbe pensare al Responsabile della trasparenza, ecc.);
- b. si proceda, in sede di coordinamento e gestionale, magari in ambito collegiale in sede di conferenza dei responsabili di settore, all'opportuna attuazione delle indicazioni di indirizzo.

In tali sedi, per quanto di rispettiva competenza, potrebbero essere meglio definiti, sempre in un'ottica di omogeneizzazione, alcuni aspetti di rilievo che il Nucleo di Valutazione di seguito riepiloga in via esemplificativa:

- le modalità di valutazione dei comportamenti specificamente rilevanti in forza non di un atto normativo bensì di un provvedimento amministrativo (delibere di Giunta);



- le modalità di applicazione con riferimento alle valutazioni del personale non titolare di posizione organizzativa, qualora siano coinvolti negli adempimenti oggetto del presente paragrafo;
- l'individuazione di criteri il più possibile omogenei per la traduzione numerica delle difformità relativamente a tutto il personale, nei termini previsti dalla specifica declaratoria prevista dal vigente regolamento;
- le modalità di effettuazione delle ricognizioni da parte del valutatore e gli uffici deputati a svolgere (o anche solo a supportare) tali attività;
- le indicazioni generali ed uniformi circa le modalità di accertamento e valutazione dell'effettivo adempimento per tutti i dipendenti, le informazioni da richiedere ed acquisire e le relative fonti di alimentazione.

Infine sarebbe positivo se la Relazione sulla *performance* restituisse dati certi circa il livello di attuazione, a livello di ciascun settore, di tali tipologie di disposizioni rilevanti ai fini della valutazione individuale.

3.8 Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

Non risultano pubblicate le relazioni sulla performance degli anni precedenti così come non risultano pubblicati i dati sulla distribuzione degli istituti premiali. Non è, pertanto, possibile effettuare alcuna analisi sull'utilizzo dei risultati della misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale.

Nel sollecitare l'amministrazione a completare la di rendicontazione degli obiettivi 2018 e 2019 e consentire quindi l'approvazione delle corrispondenti relazioni sulla performance, si sottolinea che l'utilizzo dei risultati della misurazione degli obiettivi, oltre ad essere funzionale alla valutazione individuale, deve essere inserito in un circuito di miglioramento da evidenziare chiaramente sia nel piano che nella relazione; ancora di più, affinché il sistema possa svolgere il ruolo di guida ai processi interni esso deve tendenzialmente chiudersi nei tempi prescritti dalla normativa, in modo che i risultati conseguiti possano svolgere un'azione di effettivo stimolo, nella logica risultati/premi.

In altre parole, **se si vuole utilizzare il sistema come leva manageriale gli obiettivi oltre ad essere formalmente assegnati in tempi certi** (e la tempestività dell'approvazione del piano contribuisce sicuramente a ciò) **devono essere misurati tempestivamente**, sia in corso d'anno per ri-orientare l'azione dei collaboratori, sia a conclusione del ciclo valutativo.

3.9 Controlli di regolarità amministrativa e di regolarità contabile

L'ente non ha trasmesso la relazione sui controlli di regolarità amministrativa e contabile e la stessa non è pubblicata sul portale nella sezione "*Controlli e rilievi sull'amministrazione*" di Amministrazione trasparente.

Si tratta di una **significativa criticità** per la quale occorre attivarsi per il superamento. È, inoltre, opportuno prevedere, oltre ai controlli successivi a campione, interventi collaborativi preventivi finalizzati ad intercettare tempestivamente criticità essenziali dei provvedimenti amministrativi e prevenire/limitare possibili contenziosi.

4 Sintesi di alcune criticità

Di seguito vengono sintetizzate alcune criticità desumibili da quanto finora rilevato.

Con riferimento al Piano della *performance*:

- si ritiene che gli indicatori utilizzati per misurare gli obiettivi strategici ed operativi debbano avere come fonte di rilevazione certa e informatizzata;
- è opportuno prevedere la misurazione economica di tipo analitico in grado di supportare la costruzione di indicatori di efficienza dei servizi e dei processi presidiati;
- gli obiettivi strategici ed operativi mancano di collegamenti certi con il sistema di programmazione finanziaria (DUP e PEG);



- è necessario prevedere nell'ambito degli obiettivi assegnati con il Piano della *performance* un adeguato apparato motivazionale sulle scelte operate e ciò richiede l'attivazione di opportune iniziative finalizzate a rendere chiare le condizioni di miglioramento sottese agli obiettivi di *performance*. L'assenza del valore iniziale o comunque del valore rilevato l'anno precedente rende difficile una valutazione compiuta della sussistenza dei requisiti degli obiettivi di *performance*, specialmente quando ciò sia legato a criticità di contesto (in ordine, per esempio, alla mancanza di adeguate risorse).

Con riferimento all'attestazione degli obblighi di trasparenza:

- si richiama l'attenzione sull'importanza degli adempimenti previsti da puntuali disposizioni di legge;
- si fa presente che le criticità riscontrate in sede di attestazione annuale devono essere affrontate, con la necessaria gradualità, dagli organi interni preposti;
- le ulteriori e gravi criticità segnalate con la nota del 13.11 u.s. devono essere affrontate senza indugio.

5 Azioni di miglioramento

Di seguito vengono indicate alcune possibili azioni di miglioramento, la cui attivazione dovrà avvenire con la necessaria gradualità e tenendo conto delle condizioni di contesto organizzativo e finanziario in cui versa l'Ente:

- è necessario prevedere l'utilizzo di applicativi informatici dedicati al ciclo di gestione della performance;
- sarebbe opportuno porre un'attenzione maggiore agli indicatori dello stato di salute finanziaria dell'Ente con riferimento al piano degli indicatori di bilancio e alle seguenti dimensioni: equilibrio economico-finanziario, entrate, rapporto spese/costi, patrimonio, indebitamento;
- è opportuna l'attivazione di specifiche iniziative per diffondere agli *stakeholder* interni ed esterni i contenuti sia del Piano della *performance* che della relazione (peraltro espressamente previsti dall'art. 10, comma 6, del DLgs. 33/2013);
- è necessario prevedere la pubblicazione di un autonomo rapporto semestrale sullo stato di attuazione degli obiettivi di performance come peraltro previsto dall'art. 10, comma 4, del DLgs. 33/2013;
- è opportuno che vengano definiti criteri uniformi per la verifica e la valutazione degli adempimenti dai quali specifiche previsioni di legge fanno discendere la rilevanza ai fini della *performance* individuale;
- **il ciclo della performance deve diventare uno strumento di supporto ai processi decisionali, di miglioramento della consapevolezza del personale rispetto agli obiettivi dell'amministrazione e di comunicazione all'esterno delle priorità e dei risultati attesi;**
- è opportuno che gli obiettivi non siano ancorati al mero adempimento ma siano in grado di captare i risultati finali che i processi presidiati dalle strutture sono in grado di generare senza i quali i singoli adempimenti perdono di significatività. La caratteristica precipua degli obiettivi di performance deve essere quella di generare un miglioramento in relazione alle risorse disponibili ed al contesto organizzativo di riferimento, per cui è assolutamente imprescindibile rafforzare le motivazioni alla base della scelta dei target, le sole che possono aiutare a comprendere il contesto dal quale gli obiettivi muovono e i risultati finali che si intendono perseguire;
- occorre rendere pienamente operativi i meccanismi di correlazione, previsti dall'art. 6, comma 2, del DLgs. 165/2001, tra il Piano della performance e il Piano triennale dei fabbisogni di personale con particolare riferimento all'ottimale impiego delle risorse pubbliche e all'ottimale distribuzione delle risorse umane. Si tratta di principi la cui applicazione deve, tra l'altro, essere funzionale al perseguimento degli obiettivi di performance organizzativa, nonché all'efficienza, all'economicità e alla qualità dei servizi al cittadino. Si tratta di definire un legame inscindibile tra il ciclo della performance e il piano dei fabbisogni di personale che costituisce un atto programmatico conseguente e funzionale agli obiettivi di performance. È la stessa norma, infatti, a stabilire che il PTFP deve essere adottato "in coerenza con la pianificazione pluriennale della attività e della performance" per cui è sancito non solo l'aspetto formale (già disciplinato dall'art. 10, comma 5, del DLgs. 150/2009 secondo il quale l'amministrazione non può procedere ad assunzione di personale nel caso di mancata adozione del piano della performance) ma un aspetto di maggiore pregnanza e



significatività: la pianificazione dei fabbisogni deve essere fatta per perseguire gli obiettivi che sono contemplati nel piano della performance che, in base alle linee guida del DFP, sono principalmente obiettivi di performance organizzativa e in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e, quindi, con il complesso degli strumenti programmatori che caratterizzano i diversi comparti dell'amministrazione. Per perseguire le anzidette finalità occorre tenere conto delle linee di indirizzo recentemente adottate, secondo la previsione dell'art. 6-ter del DLgs.165/2001, con atto di natura non regolamentare, dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione;

- occorre attivare i necessari presidi di misurazione degli obiettivi evitando che a consuntivo la stessa debba basarsi sulla mera dichiarazione delle strutture interessate; la mera dichiarazione dei risultati non deve più essere consentita.
- il supporto alla misurazione degli obiettivi di performance organizzativa non può più essere avulso dall'utilizzo di indicatori in grado di misurare la "*efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento e alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi*", esigenza connotata ad uno degli ambiti di misurazione della performance organizzativa (art. 8, comma 1, lettera f) del DLgs.150/2009); l'efficienza nell'impiego delle risorse, peraltro, richiede un'analisi di tipo economico e, nell'ambito di questa, l'adozione di un sistema di contabilità analitica. Allo stato attuale, come rilevato in altra parte del presente documento, gli eventuali indicatori di efficienza, utilizzati nell'ambito della misurazione degli obiettivi operativi, sono assolutamente sganciati da un sistema che garantisca la stabilità e la continuità delle rilevazioni, con effetti dirimpenti sulla credibilità dei misuratori e su uno degli ambiti fondamentali della *performance* organizzativa;
- analoga attivazione dei presidi informatici di misurazione deve riguardare l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza che incidono sulla performance organizzativa delle strutture.
- sarebbe opportuno che sia il piano che la relazione sulla *performance*, definitivamente approvati, vengano rielaborati, da un punto di vista grafico ed espositivo, secondo forme e tecniche di comunicazione adatte per la comprensibilità da parte delle diverse tipologie di portatori di interessi (cittadini e associazioni, imprese, enti locali, Corte dei conti);

Infine il Nucleo di Valutazione segnala l'esigenza che le indagini sul benessere organizzativo, sulla condivisione del sistema di valutazione e sulla valutazione del superiore gerarchico vengano effettuate annualmente, anche al fine di consentire alle strutture preposte la elaborazione di piani per il superamento delle criticità che da tali indagini dovessero emergere³). La continuità di tali indagini consentirebbe di effettuare anche confronti temporali. Il Nucleo di Valutazione non esiterà a sensibilizzare le strutture competenti all'avvio di tali indagini, con il supporto delle metodologie attualmente disponibili.

³ Per strutture preposte ci si riferisce al Comitato Unico di Garanzia, previsto dall'art. 57 del d.lgs. 165/2001, titolare di compiti propositivi e di verifica.