RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA E INTEGRITÀ` DEI CONTROLLI INTERNI DEL COMUNE DI RICCIONE [ART. 14 COMMA 4 D.LGS. 150/2009]

Finalità.

La Relazione del Nucleo di Valutazione è finalizzata a riferire sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, mettendone in luce gli aspetti positivi e negativi.

Lo scopo così perseguito è quello di evidenziare i rischi e le opportunità di questo sistema al fine di presentare proposte per svilupparlo e integrarlo ulteriormente.

La predisposizione della Relazione rappresenta, quindi in primis un momento di verifica della corretta applicazione da parte delle amministrazioni delle linee guida, delle metodologie e delle indicazioni prima della CIVIT e poi dell'ANAC tenendo anche conto del monitoraggio svolto sui Sistemi di misurazione e valutazione della performance, sui Piani della performance e sui Programmi triennali di prevenzione della corruzione. Al contempo la relazione deve altresì cercare di suggerire possibili percorsi di miglioramento sotto il profilo sia dei processi di misurazione che delle relative metodologie e strumenti di rilevazione quanti-qualitativa.

Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione.

Preliminarmente, va ricordato nella presente sede che lo scrivente, all'atto della propria nomina avvenuta nel febbraio 2015, aveva da subito evidenziato nel corso della prima riunione congiunta con Sindaco, Giunta e Dirigenti del Comune, che pur dovendo applicare l'allora vigente sistema di misurazione e valutazione della performance, non ne condivideva diversi passaggi, trovandolo alquanto farraginoso nella definizione delle variabili oggetto di misurazione e valutazione, alcune delle quali, seppure previste come obbligatorie, non avevamo la possibilità di essere opportunamente alimentate dal sistema informativo così come configurato al tempo. Oltre a doverlo necessariamente applicare nel corso del 2016 in occasione della chiusura delle valutazioni dei dirigenti per l'anno 2015, il nucleo si è riproposto autonomamente di fornire un supporto esterno con la finalità di predisporre un nuovo regolamento che oltre a superare le sopra evidenziate criticità, avesse potuto permettere altresì di aggiornare il documento anche in funzione con quelle che già nel corso del periodo 2016-2017 stavano per essere introdotte dalla riforma Madia. Nel frattempo, va segnalato che con il venire meno della prima Giunta Tosi e il conseguenziale arrivo del Commissario Prefettizio, ovviamente non si poteva di certo avviare un percorso di riprogettazione e relativa approvazione fin tanto che non vi fossero state le condizioni per rendere operativa la nuova Giunta (Tosi), insediatasi di fatto nel giugno 2017.

A partire dai successivi mesi, chi scrive ha di fatto sviluppato due nuove proposte rispettivamente finalizzate alla misurazione e valutazione della performance e di pesatura delle posizioni organizzative: tali regolamenti non hanno potuto essere di fatto presentati per una prima discussione in Giunta (pur avendo lo scrivente sollecitato un incontro) essendosi di fatto avvicinato il termine di fine mandato dello scrivente (31.01.2018).

Di seguito vengono meglio puntualizzati alcuni punti critici riscontrati nel tuttora vigente impianto dei sistemi di programmazione e valutazione nel Comune di Riccione.

Performance organizzativa

Rispetto alla misurazione della performance organizzativa meritano preliminarmente di essere analizzati i profili evidenziati dalla deliberazione CIVIT-ANAC 4/2012, che impone di considerare i seguenti aspetti rispetto ai quali emergono i seguenti profili rilevanti:

1) <u>definizione degli obiettivi</u>: gli obiettivi della gestione si possono ritenere sufficientemente definiti rispetto alle singole fasi previste di realizzazione, mediante il ricorso ad appositi indicatori temporali, anche se tale individuazione per il momento ha valenza prevalentemente annuale e non sempre triennale; in ogni caso sarebbe auspicabile un progressivo miglioramento specie nella messa a punto di una griglia di indicatori "multidimensionali" da esprimersi con appositi target da conseguire da parte delle figure apicali. L'attuale impianto di misurazione consta per la maggior parte solo di alcuni indicatori prevalentemente di tipo "temporale", non essendo contemplati di indicatori di efficienza, efficacia e di qualità.

2) <u>indicatori di outcome</u>: gli obiettivi individuati sono verificati mediante indicatori che non fanno riferimento all'outcome, essendo in larga parte di natura temporale, essendo connessi alle fasi di svolgimento delle attività strumentali richieste per il conseguimento dei singoli obiettivi; di conseguenza occorrerebbe provvedere già dal corrente anno al relativo sviluppo;

3) *specificazione di legami tra obiettivi, indicatori e target*: il legame sussistente tra tali elementi indicati non sempre viene evidenziato, considerando che il livello di conseguimento degli obiettivi discende dal livello di conseguimento dei target associati ad un indicatore di performance. Ciò che risulta assente è il riferimento al target che s'intende raggiungere come obiettivo per ciascun anno;

4) caratterizzazione degli indicatori e target secondo le schede anagrafiche e relativi test di qualità e fattibilità proposti dalla CiVIT: gli indicatori selezionati si avvicinano solamente in modesta parte ai parametri individuati dall'autorità in vista della migliore efficacia del ciclo di programmazione;

5) rilevazione effettiva della performance secondo la frequenza e le modalità degli schemi di caratterizzazione degli indicatori: la frequenza della rilevazione della performance dovrà essere ulteriormente affinata, tenendo conto del fatto che tale riscontro, finora, è avvenuto sia a livello concomitante durante lo svolgimento delle attività nel secondo semestre dell'anno sia con periodicità annuale.

Complessivamente, dall'osservazione congiunta dei vari documenti è possibile constatare un'assai debole aderenza ai criteri e requisiti individuati dall'art. 5 del D.Lgs. 150/2009 in ordine alla definizione degli obiettivi e dei correlati indicatori di performance.

Si auspica pertanto che possa essere migliorato il livello di frequenza della rilevazione, nel corso di ciascun ciclo di performance, nonché il processo di acquisizione ed elaborazione delle informazioni, attraverso una più ampia e consolidata strutturazione dei sistemi informativi utilizzati allo scopo e la richiamata prossima approvazione del nuovo regolamento dei controlli interni.

Performance individuale

Nel sistema attualmente implementato sussiste un sufficiente collegamento tra gli obiettivi individuali e quelli organizzativi, tenendo soprattutto conto della circostanza che gli obiettivi individuali dei dirigenti corrispondono in buona misura agli obiettivi organizzativi (richiedenti l'esplicitarsi di specifiche attività organizzative).

Il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale è diversamente strutturato e composto per il personale dirigenziale e per il personale del comparto, avuto riguardo all'incidenza di diversi fattori e degli elementi presi effettivamente in considerazione per la misurazione. La differenziazione, specie per quanto attiene le figure non dirigenziali viene sufficientemente garantita, anche se non in modo uniforme tra tutti i dirigenti e misurata attraverso lo scarto quadratico medio.

Sicuramente, riprendendo le considerazioni in precedenza sviluppate, deve essere ampliato il livello svolgimento del monitoraggio nel corso dell'anno e deve essere migliorato e strutturato il processo di raccolta dei dati ai fini della misurazione attraverso l'introduzione prima e una successiva integrazione progressiva del controllo di gestione.

Processo e infrastruttura di supporto

Rispetto al processo che ha caratterizzato il ciclo di programmazione e controllo, soprattutto in relazione ai soggetti coinvolti, è auspicabile un maggiore presidio da parte del responsabile del servizio controllo di gestione (in realtà ancora non espressamente e univocamente definito nella dotazione organica) ed una migliore attività di negoziazione tra i diversi ruoli presenti all'interno dell'ente, anche per giungere alla fissazione di target più coerenti con l'assetto operativo dell'Ente.

Ampiamente migliorabile è poi la fase di raccolta delle informazioni necessarie e di predisposizione della relazione sulla performance, anche dal punto di vista della reportistica, dei livelli di aggregazione e dell'analisi degli scostamenti registrati, anche nella prospettiva degli interventi sul successivo ciclo di programmazione.

Analoga considerazione può essere svolta avuto riguardo al sistema informativo e/o informatico utilizzato dall'amministrazione per la raccolta e l'analisi dei dati ai fini della misurazione della performance, da strutturare adeguatamente anche per assicurare una crescente affidabilità delle informazioni trattate.

Integrazione con il ciclo di bilancio e gli altri sistemi di gestione

La fase della programmazione è avvenuta in corrispondenza con l'attività di formazione del documento del bilancio di previsione, anche per assicurare il rispetto del termine per la predisposizione del PEG. Il tutto nello sviluppo nelle traiettorie tracciate dal Documento unico di programmazione.

In aggiunta va segnalato che le schede di programmazione degli obiettivi riportano l'indicazione dei riferimenti delle articolazioni della contabilità finanziaria, proprio al fine di garantire il descritto collegamento.

Tenuto conto dell'evoluzione normativa intervenuta è sicuramente da rilevare l'integrazione tra il sistema di programmazione e controllo ed il sistema anticorruzione e trasparenza, dal momento che nel contesto dei risultati attesi sono riportati alcuni obiettivi che fanno riferimento al secondo ambito, in coerenza con quanto richiesto dal D.Lgs. 97/2016.

Un aspetto da migliorare è quello relativo alle soluzioni organizzative adottate dall'amministrazione rispetto alla pianificazione e controllo strategico, al controllo di gestione (quest'ultimo soprattutto dal punto di vista dei sistemi informativi e informatici che alimentano il sistema di misurazione e valutazione e, quindi, la consuntivazione degli indicatori) ed al controllo della qualità, che impongono uno sviluppo in prospettiva.

In termini di controlli interni, lo scrivente ha provveduto ad effettuare un'approfondita disamina dei controlli cosi come previsti nel vigente regolamento comunale confrontandoli con quanto richiesto dall'attuale normativa. Nell'ambito di tale disamina, si è provveduto a predisporre un documento ad hoc, discusso sia con l'Assessore al Bilancio, i due responsabili dell'Ufficio di Gabinetto del Sindaco e il Segretario Generale. Il documento in questione è stato poi inviato per conoscenza sia al Sindaco e a tutti i componenti della Giunta in data 12.02.2018, rendendosi chi scrive disponibile per un apposito ulteriore incontro in Giunta (poi di fatto mai avvenuto) onde poter illustrare quali passi metodologici si sarebbero dovuti intraprendere onde risultare rispettosi di quanto richiesto dalla vigente normativa in tema di controlli e altresì suggerito secondo una corretta chiave economico-aziendale. Nel novero delle sei tipologie di controllo interno previste dalla normativa vigente (d.l.vo n.174/2012), dalla richiamata indagine emerge che i controlli che risultano ben organizzati nei rispettivi dettagli siano di fatto quello di regolarità amministrativo-contabile e quello finanziario. Il controllo strategico è di fatto assente, cosi come il controllo di gestione non strutturato da punto di vista organizzativo ed informatico al fine di permettere ai singoli dirigenti di disporre delle corrette leve decisionali con cui poter gestire efficacemente e in modo economico i propri servizi di cui sono responsabili. Il controllo della qualità è lasciato alla discrezionale attività di organizzazione e presidio di alcuni servizi a domanda individuali, non disponendo l'ente di un idoneo sistema di rilevazione ed elaborazione della qualità percepita dall'utenza, basato su metodologie di analisi statistica. Il controllo delle aziende e degli organismi partecipati è realizzato ma solo con frequenza annuale e in modo eccessivamente frazionato tra più responsabili di servizi, mancando quel referente che funga da cabina di regia come servizio di staff. Nel corso dell'ultimo paragrafo, vengono proposte alcune possibili soluzioni organizzative da dover intraprendere in tempi rapidi da parte del Comune (tali elementi sono già illustrati nel report di analisi trasmesso a tutta la Giunta nel mese di febbraio 2018).

Descrizione delle modalità del monitoraggio del Nucleo di valutazione

In vista del rilascio della relazione sulla performance, il Nucleo di valutazione ha proceduto nel periodo del proprio mandato ad un riscontro su base campionaria degli elementi e delle informazioni che compongono la relazione, avuto particolare riguardo ai parametri che consentono la determinazione del livello di conseguimento dei target attesi e dei relativi obiettivi.

In particolare, si è proceduto all'individuazione degli elementi da verificare ed al riscontro puntuale degli esiti ottenuti, che sono stati conservati nell'ambito delle carte di lavoro del nucleo di valutazione.

Riguardo all'Attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, il Nucleo di valutazione ha effettuato il riscontro tra gli oneri di pubblicazione vigenti e l'effettiva presenza della relativa documentazione sul sito istituzionale, nella Sezione dell'Amministrazione Trasparente, contribuendo a suggerire al Segretario Generale numerosi spunti di modifica, integrazione ed aggiornamento, di fatto sempre prontamente recepiti.

Proposte di miglioramento del sistema di valutazione e di controllo interno

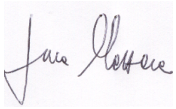
Alla luce delle considerazioni precedenti e delle evidenti criticità riscontrate è possibile conclusivamente richiamare e specificare gli ambiti del sistema di misurazione che meritano uno sviluppo ed un'implementazione e che possono essere individuati attraverso le seguenti azioni organizzative:

- prevedere una marcata correlazione tra pianificazione strategica e programmazione operativa, mediante una migliore definizione degli obiettivi strategici sui quali incardinare la programmazione operativa, tenuto anche conto dei nuovi strumenti recati dall'armonizzazione contabile;
- definire un set di indicatori multidimensionali, mediante una graduale ma crescente attenzione all'outcome e l'individuazione di appositi parametri maggiormente coerenti con i risultati attesi di cui misurare il livello di conseguimento;
- individuare di almeno un'unità organizzativa che possa essere preposta prevalentemente alla gestione dei controlli che maggiormente si sono rivelati assenti o assai poco efficaci (controllo strategico; controllo di gestione; controllo della qualità);
- per quanto attiene il controllo strategico identificare un'unità organizzativa di staff a supporto della Giunta e dell'ufficio del Gabinetto del Sindaco cosi come prevedere nel sistema una modalità di aggancio dei report di controllo agli obiettivi strategici del DUP e partendo da un sistema di misurazione preventiva basato su indicatori di performance attesa;
- Per quanto riguarda il controllo di gestione, prevedere nel regolamento un'unità organizzativa dedicata "ad hoc" a tale servizio funzionante come staff dell'Ufficio del Gabinetto del Sindaco e della Segreteria Generale. Occorre inoltre attivare un controllo di gestione basato sulla contabilità economica analitica ed articolato su centri di costo e servizi; vi è da ultimo una forte carenza di un sistema di indicatori che non siano esclusivamente finanziari. Tali limiti rendono

conseguentemente più difficile pervenire ad una corretta identificazione e quantificazione del livello di performance conseguito a livello di servizio;

- predisporre un modello di rilevazione sistematica della qualità erogata, attraverso l'impiego di soluzioni organizzative statisticamente rappresentative di campioni di utenti serviti. Al momento manca un processo sistematico di misurazione diffuso su tutti i servizi erogati dall'ente e che utilizzi una medesima metodologia "standard" di misurazione, analisi e comunicazione all'esterno dell'ente (da pubblicarsi in Amministrazione Trasparente);
- per quanto attiene il controllo degli organismi partecipati, occorre eliminare l'elevata frammentazione gestionale attualmente prevista tra diversi responsabili di servizio, cosi come puntare per un aumento della frequenza nel controllo (attualmente solo annuale) e delle modalità di controllo delle performance conseguite dalle aziende e dagli organismi partecipati onde pervenire e permettere di disporre di una valutazione "integrata" a supporto di Giunta e Consiglio comunale;
- migliorare il sistema informatico/informativo, mediante lo sviluppo di un effettivo sistema di raccolta, elaborazione e rilascio delle informazioni necessarie per il funzionamento del sistema di programmazione e controllo della gestione,

Rimini, 27 marzo 2018

Prof. Luca Mazzara

Nucleo di valutazione