

CITTA' DI SEREGNO



***RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA
DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA E INTEGRITÀ DEI CONTROLLI
INTERNI***

- ANNO 2019 -

1. PREMESSA

Questa relazione rappresenta il momento di verifica annuale della corretta applicazione da parte del Comune di Seregno delle disposizioni previste dal D. Lgs. n.150/2009, dal Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, dalle linee guida ANCI e dalle linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica, in quanto applicabili.

Il Comune di Seregno, in ottemperanza a quanto previsto dal D. Lgs. n.150/2009 e dalla delibera CiVIT n.121/2010, ha confermato nell'anno 2019, secondo quanto previsto dall'art.25 del proprio Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, il Nucleo di valutazione in forma collegiale, composto da tre membri esterni. I tre componenti sono stati incaricati, dopo procedura ad evidenza pubblica, con decreto del Sindaco prot. n. 58148 del 23 ottobre 2018.

Considerato l'elevato ritardo con il quale si è concluso il ciclo della performance relativo all'anno 2019, la presente relazione è stata predisposta dal Nucleo di valutazione incaricato, con l'assistenza del servizio Programmazione e Controlli, quale struttura tecnica di supporto, coerentemente con quanto disposto dall'art. 14, comma 4, lettera a) e lettera g) del D. Lgs. n. 150/2009.

Il documento traccia una descrizione sintetica del funzionamento complessivo del Sistema di Misurazione e di Valutazione adottato dall'amministrazione comunale di Seregno evidenziandone, anche attraverso l'esame dei risultati, i punti di forza, le aree di debolezza e le possibili azioni di miglioramento, al fine di assicurarne la comprensibilità dei contenuti e di favorire quel controllo sociale diffuso del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità, che sono alla base anche della trasparenza in ogni Pubblica Amministrazione.

L'obiettivo ultimo del documento, nell'ottica del miglioramento continuo e dell'impegno per l'assicurazione della qualità dei servizi erogati, è quello di continuare a promuovere il cambiamento anche attraverso forme di partecipazione, comunicazione e controllo sociale.

Il Nucleo di Valutazione ha ricostruito pertanto le tappe principali che il Comune ha realizzato nell'ambito della pianificazione, del monitoraggio e della valutazione della performance, della trasparenza e dei controlli interni, nel tentativo di impostare una struttura e un modello di comportamento dell'azione amministrativa in linea con quanto previsto dall'ordinamento vigente, sia pure nella consapevolezza che si tratta di un complesso processo tuttora in evoluzione.

Il Comune di Seregno ha avviato il ciclo di gestione della performance previo adeguamento del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo quanto previsto dall'art.16 del D. Lgs. n.150/2009, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 280/2010, successivamente modificato e integrato con deliberazione di Giunta Comunale n.182/2011, e successiva adozione del Regolamento comunale del sistema dei controlli interni, approvato con delibera di Consiglio Comunale n.19 del 26/03/2013 e ss.mm.ii..

In particolare, gli artt. 23 e ss. del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi e il Titolo IV del Regolamento Comunale del Sistema dei controlli interni danno attuazione a quanto introdotto dal citato decreto e nello specifico rendono l'ordinamento del Comune di Seregno adeguato al decreto stesso che ha introdotto in tutti gli enti pubblici il *"ciclo di gestione della performance"*, un sistema integrato di programmazione, di monitoraggio, di misurazione, di valutazione e di rendicontazione dell'attività dell'ente, al quale partecipano, con diverse funzioni e grado di responsabilità, tutti gli attori dell'ente.

2. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E DI VALUTAZIONE

Il Sistema di Misurazione e valutazione della performance (di seguito “Sistema”), in ossequio a quanto previsto dall’art.7 del D. Lgs. n.150/2009 e dalla deliberazione n.89/2010 CiVIT e successive deliberazioni, è stato validato dal Nucleo di Valutazione e approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 175/2012 e pubblicato sul sito web istituzionale, nella sezione “Amministrazione trasparente”, sotto-sezione “Performance”.

Il Sistema è stato progettato per rappresentare in modo completo, integrato, immediato:

- *ex-ante*, la performance che il Comune si propone di attuare;
- *ex-post*, quella effettivamente realizzata, con evidenziazione degli eventuali scostamenti.

Come stabilito dal Sistema, la valutazione della performance individuale del personale dirigenziale è data dai seguenti ambiti:

1. Comportamenti organizzativi: peso 30%;
2. Obiettivi individuali: peso 40%;
3. Performance organizzativa riferita agli aspetti qualitativi della struttura: peso 25%;
4. Performance di finanziaria Ente: peso 5%.

Per il restante personale la valutazione è data da comportamenti organizzativi e obiettivi individuali secondo quanto di seguito rappresentato:

CATEGORIA	Comportamenti organizzativi	Obiettivi individuali
A-B	80%	20%
B3 - C	60%	40%
D	50%	50%
D3	40%	60%
Posizioni organizzative	30%	70%

Nell’ottica del miglioramento dell’applicazione del Sistema, questo Nucleo di valutazione, come peraltro già evidenziato nelle precedenti relazioni finali, rileva che è necessario rispettare in modo rigoroso quanto previsto dal sistema stesso ovvero la valutazione deve essere il risultato di un ciclo che si esplicita attraverso fasi precise quali:

- a) identificazione, pianificazione e assegnazione degli obiettivi annuali, dei livelli di comportamento organizzativo atteso, dei livelli minimi di garanzia della qualità dei servizi;
- b) *coaching* periodico inteso ad aiutare il valutato ad ottenere la migliore prestazione facilitando ed accompagnando nel contempo il suo sviluppo professionale, anche attraverso la leva formativa;
- c) consuntivazione e valutazione della performance individuale ovvero discussione formale dei risultati ottenuti. La valutazione è quindi un processo che si pone al termine di colloqui periodici di *coaching* ove si intende formalizzare ciò che è stato monitorato nel corso dell’anno e correlare il relativo premio di risultato;
- d) corretta applicazione della metodologia di valutazione con il pieno rispetto delle declaratorie valutative.

Il Sistema, coerentemente al sistema della direzione per obiettivi, rappresenta le dinamiche gestionali dell’amministrazione aggregati come segue:

- a) il *grado di attuazione della strategia*: l’amministrazione è chiamata ad identificare, sulla base delle priorità degli organi di indirizzo, gli obiettivi e la relativa articolazione, nell’ambito dell’albero delle performance approvato dal Comune di Seregno;

- b) il *portafoglio delle attività e dei servizi*: il Sistema osserva le attività, incluse quelle di supporto e di regolamentazione, e dei servizi attraverso i quali l'amministrazione esplica la propria azione rispetto all'ambiente di riferimento, ai portatori di interesse (stakeholders) e, laddove le funzioni istituzionali dell'amministrazione lo prevedano, rispetto agli utenti;
- c) lo *stato di salute dell'amministrazione*: l'amministrazione è tenuta a indicare le condizioni necessarie a garantire che il perseguimento delle strategie, lo svolgimento delle attività e l'erogazione dei servizi avvenga in condizioni ottimali;
- d) gli *impatti dell'azione amministrativa (outcome)*: il Sistema deve considerare gli impatti prodotti nell'ambiente esterno in termini di risposta ai bisogni.

Per l'anno 2019, coerentemente con il Sistema vigente, è stato approvato il PEG/Piano della Performance con deliberazione di G.C. n.50 del 18/04/2019; con successiva deliberazione di G.C. n.167 del 13/12/2019 sono stati approvati gli interventi correttivi al PEG/Piano della Performance – anno 2019. Gli interventi correttivi risultano esplicitati nella Relazione finale sulla Performance (anno 2019).

Dopo averne verificato i contenuti, si suggerisce una maggiore propensione e attenzione alla costruzione di indicatori di performance anche nella tipologia degli indicatori di impatto, soprattutto in relazione all'albero della performance elaborato in occasione della definizione delle linee programmatiche di mandato del Sindaco Alberto Rossi.

Per quanto attiene alla competenza della valutazione della *performance individuale* il Nucleo di valutazione, ai sensi del Sistema vigente, ha il compito di proporre la valutazione finale dei dirigenti al Sindaco, mentre per il restante personale sono competenti i dirigenti di settore.

Nella Relazione finale sulla Performance (anno 2019) sono opportunamente riportati, attraverso rappresentazioni grafiche, gli esiti dei processi di valutazione della performance individuale, oltre all'andamento nel tempo del livello di performance di ente.

3. IL RACCORDO TRA CICLO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA E CICLO DI GESTIONE DELLE PERFORMANCE

Il ciclo di gestione delle performance è stato raccordato con le scadenze relative ai cicli di programmazione finanziaria e di bilancio dell'ente locale, anche se il PEG/Piano della performance è stato approvato oltre i termini indicati all'art.169 del TUEL.

Come riscontrato nella relazione riferita all'annualità 2018, il processo di pianificazione deve essere vissuto sia dall'organo di indirizzo politico-amministrativo che dalla dirigenza come un momento strategico del ciclo di programmazione, soprattutto nella fase di definizione degli indicatori di performance e dei relativi target: 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 la necessità di sviluppare in modo coerente fasi, tempi, ruoli e responsabilità nel 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 e ai dipendenti, 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.

I sistemi di programmazione e di controllo posti in essere dal Comune di Seregno sono fondamentali per garantire meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati con

riferimento all'attività svolta dai singoli dirigenti e dal personale dipendente, in relazione ai programmi e agli obiettivi da perseguire.

La definizione e l'assegnazione degli obiettivi è stata formalizzata attraverso momenti di confronto e di condivisione con i dirigenti per la negoziazione "partecipata" degli obiettivi e dei target. La declinazione degli obiettivi individuali ha poi condotto alla definizione degli obiettivi di servizio, affidati alle Posizioni Organizzative., e di dettaglio affidati al personale di comparto. In alcuni casi però gli obiettivi sono apparsi generici e autoreferenziali.

In linea generale gli obiettivi pianificati per l'anno 2019 sono stati:

- a) definiti come parte dei risultati attesi dall'organizzazione nel periodo di riferimento;
- b) riferiti anche alla normale operatività;
- c) riferiti a progetti o processi di lavoro specifici;
- d) selezionati in relazione ai fini istituzionali dell'Ente;
- e) concordati tra il valutatore e il valutato;
- f) adeguati alle risorse e al tempo a disposizione, e contemporaneamente generalmente sfidanti e orientati alla soluzione di problemi;
- g) sufficientemente chiari e precisi;
- h) descritti in modo completo e esauriente;
- i) in grado di rappresentare gli aspetti più qualificanti della prestazione.

Durante il proprio operato il Nucleo di valutazione ha registrato comunque alcune criticità nella produzione tempestiva dei referti finali relativi sia all'andamento degli obiettivi gestionali che alle attività di funzionamento.

4. PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE

Di seguito sono descritte nel dettaglio le fasi, i tempi e i soggetti coinvolti nel ciclo di gestione della performance del Comune di Seregno.

FASE "0" – Programmazione

La Fase 0 del sistema è costituita dalla programmazione finanziaria e gestionale.

Output della fase "0" sono il bilancio di previsione con tutti i suoi allegati e il PEG/Piano della performance.

I Soggetti coinvolti nella fase "0" sono gli organi di indirizzo politico amministrativo, il Segretario Generale ed i dirigenti dell'ente.

Tale fase è stata caratterizzata dalla approvazione del PEG/Piano delle performance con deliberazione di G.C. n.50 del 18/04/2019; con successiva deliberazione di G.C. n.167 del 13/12/2019 sono stati approvati gli interventi correttivi al PEG/Piano della Performance – anno 2019.

FASE "1" – Setting della valutazione

La Fase "1" è funzionale all'impostazione del monitoraggio e della valutazione della performance individuale e dell'ente.

In altre parole la fase "1" deve favorire la corretta comunicazione dei contributi attesi da ciascun dipendente dell'organizzazione.

Output della fase "1" sono le schede individuali di valutazione.

I Soggetti coinvolti nella fase "1" sono il Nucleo di valutazione, il Segretario Generale, i dirigenti dell'ente ed il personale dipendente.

Come già evidenziato in precedenti relazioni e come previsto nel Sistema di misurazione e di valutazione della performance, maggiormente incisive e puntuali devono essere in tale fase le azioni:

- a) di assegnazione formale degli obiettivi al personale dipendente;
- b) di *coaching* periodico al fine di aiutare il valutato ad ottenere la migliore prestazione facilitando ed accompagnando nel contempo il suo sviluppo professionale;
- c) di consuntivazione e valutazione della performance individuale ovvero la discussione formale dei risultati ottenuti.

Fase “2” – Rendicontazione dei risultati e Valutazione

La rendicontazione e la valutazione finale concludono il ciclo di gestione della performance ed attivano il raccordo tra gli strumenti di monitoraggio e di valutazione ed i sistemi di incentivazione.

Output della fase “2” è la relazione finale sulla performance dell’ente nella quale sono indicati i risultati conseguiti nel corso dell’anno.

I Soggetti coinvolti nella fase “2” sono:

- a) gli organi di indirizzo politico-amministrativo, i dirigenti, per espressa previsione normativa;
- b) il Nucleo di valutazione, con l’assistenza del Servizio Programmazione e Controlli quale struttura di supporto;
- c) i dirigenti dell’ente, responsabili della misurazione e della valutazione della performance individuale del personale assegnato ai propri uffici.

Gli output della fase “2” sono le schede individuali di valutazione, i referti relativi agli obiettivi gestionali e all’andamento delle attività di funzionamento nonché la Relazione finale sulla Performance; per i referti relativi agli obiettivi gestionali e all’andamento delle attività di funzionamento nonché la Relazione finale sulla Performance è assicurata la massima visibilità sul sito istituzionale dell’amministrazione nella sezione “Amministrazione trasparente” – sotto-sezione “Performance”.

Il Nucleo di valutazione prende atto che il ciclo di gestione della performance è stato concluso con l’approvazione della Relazione finale sulla performance (deliberazione di Giunta Comunale n. 165/2020), ben oltre i termini previsti dall’art.10 del D. Lgs. n.150/2009.

Fase “3” – Monitoraggio

Il monitoraggio in corso d'anno è funzionale a rilevare eventuali scostamenti tra gli obiettivi programmati ed i risultati di performance nonché ad attivare, ove necessario, interventi correttivi al PEG/Piano della Performance.

Output della Fase “3” è costituito da un report sugli andamenti gestionali e dalla elaborazione delle eventuali proposte di modifica degli obiettivi gestionali.

I soggetti coinvolti in tale fase sono:

- a) gli organi di indirizzo politico amministrativo, dirigenti per espressa previsione normativa;
- b) il Nucleo di valutazione, con l’assistenza del Servizio Programmazione e Controlli quale struttura tecnica di supporto;
- c) i dirigenti dell’ente, responsabili del monitoraggio della performance individuale del personale assegnato ai propri uffici.

Nel corso del 2019, con deliberazione di Giunta Comunale n.167/2019, sono stati approvati gli interventi correttivi al PEG/Piano Performance, opportunamente rappresentati nella Relazione finale sulla Performance.

5. DEFINIZIONE DEGLI STANDARD DI QUALITÀ

Nel corso del 2019, dopo aver definito l’elenco dei servizi (Centri di costo) e degli indicatori qualitativi, il Comune di Seregno ha approvato, nell’ambito del PEG/Piano della performance, il “*Barometro della qualità*”, ai sensi dell’art. 35, c. 3, del Regolamento Comunale del sistema dei controlli interni (approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 19 del 26.3.2013), con il quale ha definito la qualità programmata dei servizi erogati.

Occorre sottolineare come il raggiungimento degli standard di qualità rappresenti uno degli elementi che contribuisce alla determinazione del livello complessivo di performance dell'amministrazione, e come la misurazione e la valutazione delle dimensioni qualitative costituiscano una componente essenziale dello stesso Piano della performance.

Gli esiti della valutazione di tali dimensioni sono rappresentati nella Relazione finale sulla performance.

Come previsto dall'ordinamento vigente, tale ambito della programmazione deve essere maggiormente sviluppato puntando ad una definizione diffusa delle Carte dei Servizi. Appare inoltre opportuno e necessario dare contezza a quanto definito nel Regolamento sulla qualità dei servizi proprio in materia di controllo della qualità.

6. INFRASTRUTTURA DI SUPPORTO

Il Comune di Seregno si è avvalso, nella gestione del ciclo di gestione della performance, di un sistema informatico che ha permesso di ottenere informazioni sistematizzate e complete per poter affrontare i processi di misurazione e di valutazione della performance. Opportune elaborazioni dei suddetti dati informativi sono state ottenute ricorrendo a fogli di calcolo elettronico.

La presenza all'interno dell'ente di un Servizio preposto alla Programmazione e Controlli ha garantito il presidio delle 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 ai dirigenti);
- 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 performance erogate e dei prodotti erogati);
- c) fase di reporting e di 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 l'organo di indirizzo politico-amministrativo e i dirigenti; i report effettuano il raffronto tra valori attesi e output valori conseguiti.

7. INTEGRAZIONE CON ALTRI SISTEMI DI CONTROLLO

Per quanto riguarda il sistema dei controlli, con l'introduzione del D.L. n.174/2012 convertito in L. n.213 del 7.12.2012 si è verificato un rinnovato interesse da parte del legislatore alla effettiva funzionalità di un sistema di programmazione, gestione e controllo che deve costituire un solido supporto alle scelte decisionali funzionali alla realizzazione di processi di razionalizzazione della gestione e della spesa. Oltre alle forme di controllo esercitate dal Collegio dei Revisori, dal Nucleo di valutazione e dalla Corte dei Conti, la legge sopra richiamata ha disciplinato anche i controlli interni.

Con deliberazione n.19/2013 e ss. mm. e ii., il Comune di Seregno ha approvato il Regolamento Comunale del sistema dei controlli interni, come previsto dall'art. 3, comma 2, del decreto legge n. 174/2012 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", così come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Il Regolamento approvato disciplina:

- a) il controllo di regolarità amministrativa e contabile
- b) il controllo sugli equilibri finanziari;
- c) il controllo strategico ed il controllo di gestione;
- d) il controllo sulle società partecipate non quotate;
- e) il controllo sulle società partecipate "in house";

- f) il controllo sulle società partecipate non “in house”.

Pertanto, alla luce di quanto esposto, anche l'attività del Nucleo di valutazione si è raccordata con il sistema dei controlli interni, senza dimenticare quanto previsto dalla L. n.190/2012 in materia di prevenzione della corruzione e dal D. Lgs. n.33/2013 in materia di trasparenza e integrità, tanto da richiedere in sede di valutazione della dirigenza gli esiti derivati dall'attività di controllo interno.

Come rappresentato nella Relazione finale sulla performance risultano in via di predisposizione i referti relativi al controllo di regolarità amministrativa mentre risulta correttamente definito il referto al controllo di gestione.

8. ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

Il Nucleo di valutazione prende atto che con deliberazione di Giunta Comunale n.12/2019 è stato approvato, nel rispetto di termini, il *Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza*, di cui all'art. 1, comma 8, della Legge n. 190/2012 e all'art. 10, comma 8, lettera a), del D.Lgs. n. 33/2013, aggiornato con successiva deliberazione di Giunta Comunale n.26 del 22/02/2019.

Il responsabile anticorruzione è individuato nel Segretario Generale dell'ente, supportato nelle sue attività operative dal Servizio Programmazione e Controlli.

Sul sito istituzionale dell'ente risulta ben visibile la sezione “*Amministrazione trasparente*” articolata nelle diverse sotto-sezioni previste dal D. Lgs. n.33/2013.

Nel rispetto di quanto definito nella deliberazione A.N.Ac. n.213/2020, il Nucleo di valutazione ha attestato nel corso del mese di luglio 2020 il livello di completezza e di aggiornamento nonché la qualità dei dati pubblicati, riscontrando criticità diffuse, in particolare nelle sotto-sezioni “Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici”, “Bandi di concorso”, “Attività e procedimenti” e “Consulenti e collaboratori”.

Le stesse sono state ampiamente sanate nei mesi successivi (ne è prova la nota di riscontro del 03/11/2020 indirizzata al Responsabile Anticorruzione da parte del Servizio Programmazione e Controlli).

9. DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DI MONITORAGGIO DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE

L'attività di monitoraggio finale ha mostrato alcune criticità soprattutto con riferimento ai tempi impiegati nella produzione dei referti conclusivi.

Il Nucleo di valutazione ha affrontato la valutazione finale attraverso:

1. l'analisi della reportistica curata dal Servizio Programmazione e controlli;
2. la consultazione, ove ritenuto opportuno, della documentazione pubblicata sul sito istituzionale del Comune.

10. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

Come già evidenziato nella relazione finale per l'annualità 2018 nell'ambito delle azioni di miglioramento del ciclo di gestione delle performance appare necessario:

- 1) rispettare i tempi per la corretta gestione del ciclo della performance previsti dal D. Lgs. n.150/2009 e dal Sistema di misurazione e di valutazione della performance vigente;
- 2) rinnovare, razionalizzare e stabilizzare un sistema di indicatori delle prestazioni e dei livelli di servizio comprendenti aspetti di efficacia, efficienza, economicità e qualità;
- 3) introdurre indicatori di outcome tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su stakeholder esterni;

- 4) dare corso all'adeguamento del Sistema di misurazione e di valutazione della performance secondo quanto prospettato nelle Linee guida n.5/2019 del Dipartimento della Funzione Pubblica, nelle Linee guida in materia di codice di comportamento, approvate con deliberazione A.N.Ac. n.177/2020 e nelle Linee guida sul POLA (Piano Organizzativo del Lavoro Agile) approvate con Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 9 dicembre 2020.

Seregno, 16 dicembre 2020

Il Nucleo di valutazione
Dott.ssa Diana Rita Naverio
(Presidente)
documento firmato digitalmente

Dott. Luca Bisio
(componente esterno)
documento firmato digitalmente

Dott. Riccardo Giovannetti
(componente esterno)
documento firmato digitalmente