

AL COMMISSARIO STRAORDINARIO
dott. Giovanni Antonio Carta

AL SEGRETARIO PROVINCIALE
dott. Mario Carta

AL RESPONSABILE DELLA STRUTTURA TECNICA
PERMANENTE
Dott. Giorgio Sanna

AI COMPONENTI DELLA STRUTTURA TECNICA
PERMANENTE
**GESTIONE COMMISSARIALE PROVINCIA OLBIA
TEMPIO**

RELAZIONE ANNUALE DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE, DI CUI ALL'ART. 14, COMMA 4, LETT. A) DLGS. 150/2009 SULLO STATO NEL 2014 DEL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA COMPLESSIVO DELLA VALUTAZIONE, DELLA TRASPARENZA ED INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI DELLA GESTIONE COMMISSARIALE DELLA PROVINCIA DI OLBIA TEMPIO.

1. PREMESSA

Questa relazione rappresenta il momento di verifica annuale della corretta applicazione da parte della Gestione Commissariale della Provincia di Olbia Tempio dei disposti previsti dal D. Lgs. n.150/2009, dalle linee guida, dalle metodologie e dalle indicazioni fornite dalla ex CiVIT nonché dal relativo Regolamento di adeguamento dell'ordinamento dell'ente allo stesso decreto.

La Gestione Commissariale della Provincia di Olbia Tempio, in ottemperanza a quanto previsto dal D. Lgs. n.150/2009 e dalla delibera n.121/2010 CiVIT, ha costituito, ai sensi del proprio regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, il Nucleo di Valutazione in forma monocratica con Decreto n. 15 del 7 agosto 2014 e la struttura Tecnica di supporto al Nucleo di valutazione con deliberazione del Commissario Straordinario n. 153 del 24/09/2014.

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.

2. ADEGUAMENTO DELL'ENTE ALLA RIFORMA

Al fine di contestualizzare l'analisi occorre tenere conto che il Nucleo di valutazione è stato incaricato solo a partire dal mese di agosto dell'anno 2014 e immediatamente ha potuto verificare l'adozione di tutti i provvedimenti previsti dal D. Lgs. n.150/2009, seppur nell'ambito di un procedimento graduale per la piena applicazione del sistema di gestione della performance. Pertanto, l'introduzione del ciclo di gestione delle performance è avvenuto previa adozione del regolamento di adeguamento dell'ente ai sensi del D. Lgs. n.150/2009 e del Sistema di misurazione e di valutazione della performance. Si è così proceduto ad adeguare l'ente alle innovazioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro

pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni e nello specifico per rendere l'ordinamento dello stesso in linea con i temi del "ciclo di gestione della performance", sistema integrato di programmazione, monitoraggio, misurazione, valutazione e rendicontazione dell'attività dell'ente, al quale partecipano, con diverse funzioni e grado di responsabilità, tutti gli attori del management sia politico che amministrativo.

3. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

La Provincia di Olbia Tempio ha approvato:

1. il Manuale della Performance con deliberazione di G.P. n.11/2011;
2. il Sistema di misurazione e valutazione delle performance organizzativa e individuale del personale NON dirigenziale con Deliberazione n. 48 del 14.05.2013 della Giunta Provinciale;
3. la metodologia di valutazione dei Dirigenti con deliberazione n. 13 del 21.02.2011 della Giunta Provinciale e successive integrazioni disposte con deliberazione commissariale n. 170 del 06.11.2014.

Si auspica in ogni caso, in quel processo di miglioramento continuo del Sistema, la progettazione di interventi migliorativi finalizzati a definire modalità per misurare e valutare la performance di ente e di ogni singola struttura anche attraverso l'introduzione di specifici indicatori quali-quantitativi in grado di rappresentare le attività di funzionamento dell'ente anche in questo particolare momento di passaggio e soppressione dell'ente stesso. Maggiore equilibrio dovrà essere garantito tra i diversi ambiti di misurazione e di valutazione della performance individuale.

Per quanto è stato possibile osservare dal Nucleo di Valutazione nel corso della seconda parte dell'anno 2014, il Sistema di valutazione:

- a) ha comunque orientato l'attività operativa e gestionale dell'Ente ai risultati pianificati e ai comportamenti organizzativi diffusi;
- b) ha orientato i soggetti incaricati di funzione dirigenziale nel definire azioni finalizzate al perseguimento dei fini dell'Ente e allo sviluppo dei servizi erogati;
- c) ha contribuito allo sviluppo di una "cultura gestionale" basata su obiettivi e risultati;
- d) ha correlato l'erogazione di compensi economici ai risultati.

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, in capo a ciascun dirigente.

Il processo di valutazione del personale è avvenuto nel rispetto di quanto previsto dal Sistema di misurazione e di valutazione della performance; il livello di differenziazione delle valutazioni è generalmente contenuto. Si ritiene che debbano essere maggiormente incisive, anche per prevenire eventuali contestazioni, le fasi:

- a) di *coaching* periodico che ogni valutatore deve garantire per aiutare il valutato ad ottenere la migliore prestazione facilitando ed accompagnando nel contempo il suo sviluppo professionale;
- b) di consuntivazione e valutazione della performance individuale ovvero la discussione formale dei risultati ottenuti.

L'ente ha nominato la Struttura Tecnica Permanente come già detto con deliberazione del Commissario Straordinario n. 153 del 24/09/2014 e comunque solo dopo la nomina del Nucleo di valutazione; la stessa ha fornito un utile supporto in tutte le 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).

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 e il PEG/PDO) formalmente assolvono alla funzione indicata dal Decreto Legislativo, relativa alla definizione e assegnazione degli obiettivi di gestione ed al collegamento tra questi ultimi e le risorse disponibili nell'anno; il processo introdotto con il D. Lgs.n.150/2009 ha teso alla parziale modifica e/o implementazione degli strumenti e dei documenti già esistenti, più che alla predisposizione di nuovi: il ciclo della gestione della performance si sviluppa attraverso le linee programmatiche di mandato, i piani di sviluppo pluriennali, la relazione previsionale e programmatica, il bilancio di previsione, il Piano Esecutivo di Gestione ed il Piano degli Obiettivi. In ogni caso si evidenzia la necessità di dare corso a quanto previsto dall'art. 169, comma 3-bis, del D. Lgs. n.267/2000 *ovvero che al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'ente, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del TUEL e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, dovranno essere unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione.*

Il Nucleo di Valutazione ha appreso che gli obiettivi operativi sono stati definiti in relazione alla Delibera della Giunta Regionale n.23/20 del 25.6.2014 con la quale sono state approvate le linee guida al fine di agevolare il compito dei Commissari in termini temporali, organizzativi e liquidatori.

Il Bilancio di previsione per l'anno 2014 e la Relazione Previsionale e Programmatica 2014/2016 sono stati approvati con deliberazione del Commissario Straordinario n.75 dell'11/06/2014 mentre il Piano Esecutivo di gestione per l'anno 2014 è stato approvato con deliberazione del Commissario Straordinario n° 145 del 07/08/2014.

Nella sessione del 20 novembre 2014 è stata effettuata dal Nucleo di valutazione la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi al 30 ottobre, anche attraverso l'analisi della

documentazione amministrativo-contabile e i colloqui avuti sia con la compagine tecnica che politico-istituzionale.

Al riguardo il Nucleo di Valutazione evidenzia, non avendo titolo ad entrare nel merito delle scelte operate dall'Ente, la necessità di dare corso per il prossimo futuro alla individuazione di obiettivi maggiormente contestualizzati sia rispetto agli stakeholders che alla tipologia degli indicatori, lavorando in ogni caso su una più corretta definizione degli obiettivi stessi ed una corretta definizione degli indicatori di risultato.

Il Piano Esecutivo di Gestione adottato contiene comunque non solo obiettivi strategici ma anche obiettivi funzionali tendenti a logiche migliorative di erogazione dei servizi esistenti forniti dall'Ente e ad attivarne dei nuovi.

La Gestione Commissariale della Provincia di Olbia Tempio, nell'ambito del processo evolutivo previsto dalla Deliberazione n.121/2010 CiVIT, ha dato continuità a quanto avviato negli anni precedenti e per il prossimo futuro si ritiene opportuno suggerire quanto segue:

- a) implementare una progressiva mappatura dei processi e delle attività dell'ente, al fine di orientare una pianificazione maggiormente rivolta all'esterno;
- b) garantire una maggiore distinzione tra obiettivi a carattere politico e amministrativo dagli obiettivi di funzionamento;
- c) ridurre l'impiego di indicatori del tipo "stato di conseguimento" di una fase di progetto;
- d) incrementare l'utilizzo di indicatori di input, di processo, di efficacia e di output.

E' utile precisare inoltre l'opportunità di sviluppare in modo coerente fasi, tempi, ruoli e responsabilità del ciclo di gestione della performance per garantire un efficace processo di declinazione degli obiettivi, sia nel tempo (dagli obiettivi strategici di lungo periodo a quelli operativi di breve periodo), sia dai livelli organizzativi più elevati dell'Ente fino alle singole unità organizzative ed agli individui, secondo l'approccio comunemente definito "a cascata" (cascading). In linea generale, il meccanismo "a cascata" lega tra di loro i vari obiettivi secondo una chiara e precisa relazione causale e non costituisce un mero schema di trascrizione di obiettivi sui diversi livelli temporali ed organizzativi. Adeguati sistemi di programmazione e di controllo diventano fondamentali per garantire meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati con riferimento all'attività svolta dai singoli responsabili e dal personale dipendente, in relazione ai programmi e agli obiettivi da perseguire. La valutazione della performance costituisce perciò il collegamento tra programmazione dell'ente e risultati raggiunti dall'organizzazione.

In linea generale gli obiettivi pianificati per l'anno 2014 sono stati:

- a) definiti come parte dei risultati attesi dall'organizzazione nel periodo di riferimento;
- b) riferiti anche alla normale operatività, a progetti o processi di lavoro specifici ;
- c) selezionati in relazione ai fini istituzionali dell'Ente, anche in questo particolare momento della gestione commissariale;
- d) concordati tra il valutatore e il valutato;
- e) adeguati alle risorse e al tempo a disposizione;
- f) generalmente sufficientemente chiari e precisi anche se carenti nella individuazione di specifici indicatori e valori attesi;
- g) descritti in modo sintetico.

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 al ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio dell'ente locale, anche se il Piano esecutivo di gestione è stato approvato con ritardo rispetto al Bilancio di previsione.

Il Piano degli obiettivi ha parzialmente soddisfatto le finalità di cui alla deliberazione n. 112/2010 della CiVIT ovvero *“la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance”* in quanto in esso non sempre è possibile:

- a) risalire ai percorsi metodologici attraverso i quali si è arrivati ad individuare gli obiettivi operativi correlati alla strategia;
- b) rilevare il “legame” che sussiste tra i bisogni della collettività, 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;
- b) devono essere esplicitati gli indicatori anche multidimensionali per la misurazione e la valutazione della performance organizzativa;
- c) devono essere esplicitati con maggiore oggettività gli indicatori per il monitoraggio, la misurazione e la valutazione degli obiettivi;

In ogni caso la gradualità nell'adeguamento ai principi e il miglioramento continuo costituiscono i pilastri del processo evolutivo del sistema di gestione della performance e nello specifico si evidenzia la necessità di favorire, in particolare in occasione delle prossime pianificazioni, una maggiore propensione in fase di pianificazione strategica e operativa alla costruzione di indicatori di performance anche nella tipologia degli indicatori di impatto e di implementare strutture di memorizzazione “evoluta” di dati aziendali (prodotti e indicatori di outcome, di output, di efficienza, efficacia e qualità), che possono risultare di utilità per future, prevedibili, possibili analisi e/o applicazioni per il supporto ad attività decisionali dell'Ente.

Si auspica, infine, il consolidamento del processo di implementazione del “Portafoglio dei servizi” dell'ente, orientato a definire la qualità dei servizi attraverso una reale mappatura delle attività e dei prodotti e la contestuale definizione degli indicatori di performance qualitativa al fine di progettare 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 2014 il Nucleo di valutazione ha potuto verificare quanto segue:

- a) è stato elaborato il PTPC quale documento programmatico nell'ambito del quale, in coerenza con il piano della performance, hanno trovato sintesi tutte le misure organizzative, comportamentali e trasversali individuate quali strumenti di prevenzione di malfunzionamenti della macchina amministrativa. Il PTPC è stato approvato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 1 del 25/07/2013, successivamente confermato con delibera del Commissario straordinario n. 6 del 17 gennaio 2014; in data 26 febbraio 2015 è stata inviata al Nucleo di valutazione una relazione finale sulle attività condotte per l'anno 2014;

b) nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa in materia di “trasparenza e integrità” l’ente:

- ha approvato il *“Regolamento sugli obblighi di pubblicità e trasparenza relativi all’organizzazione e all’attività della Provincia di Olbia Tempio”* con Deliberazione del Commissario Straordinario n. 157 del 09/10/2014;
- ha approvato solo con deliberazione commissariale n. 2 del 15 gennaio 2015 il Programma Triennale per la Trasparenza ed Integrità;
- ha riorganizzato la struttura del proprio sito secondo quanto stabilito dal D. lgs.n.33/2013, inserendo i dati rispettando i criteri di omogeneità, immediata individuazione e facilità di consultazione previsti dal D. Lgs. n.33/2013 e dalla deliberazione N.50/2013 della ex CIVIT.

Sono stati garantiti i controlli previsti dalla deliberazione n.148/2014 dell’A.N.AC..

6. 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 per scelte decisionali funzionali alla realizzazione di processi di razionalizzazione della gestione e della spesa. Con deliberazione di C.P. n.7/2013, l’ente ha approvato il Regolamento Provinciale 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.

Pur essendo prevista una struttura di Audit a supporto dell’attività di competenza del Segretario generale, la stessa per varie ragioni organizzative correlate alle modifiche delle macro e microstrutture a seguito del Commissariamento dell’Ente, non è stata ancora costituita ed anche l’attività di controllo non risulta puntualmente ordinata. In ogni caso per l’anno 2014, con nota n. 2870 dell’11/01/2015, il Segretario Generale ha redatto il relativo rapporto di regolarità amministrativa. In relazione a quanto previsto dalla deliberazione n.7/2015 della Corte dei Conti sez. regionale Sardegna, questo Nucleo di Valutazione non può evitare di ricordare al Responsabile dei controlli interni quanto rappresentato dalla stessa deliberazione ovvero *assumere ogni iniziativa o attività necessaria a garantire il buon funzionamento del sistema dei controlli interni*, con particolare attenzione al controllo di regolarità amministrativa successiva.

Infine, non sono diffuse misure per la rilevazione del livello di interesse dei cittadini e degli altri stakeholders e pertanto si auspica un maggior orientamento dell’attività di misurazione e di valutazione agli interessi dei diversi portatori di interesse nonché la realizzazione di iniziative per la trasparenza e per l’integrità.

7. DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DI MONITORAGGIO DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE

Ai fini della presente relazione e dell’esame complessivo del funzionamento del Sistema, il Nucleo di valutazione ha adottato le seguenti modalità di indagine:

- a) raccolta di informazioni specifiche ed evidenze documentali, presso gli uffici coinvolti dai diversi processi, attraverso l'operato della struttura tecnica permanente;
- b) indagini per il reperimento delle informazioni sui canali di comunicazione via web dell'Amministrazione comunale, in modo da valutarne anche il grado di trasparenza e di coinvolgimento degli utenti esterni;
- c) interviste a diversi soggetti del processo di valutazione;
- d) resoconti sull'attività svolta e verifica, anche a campione, delle dichiarazioni rese.

Si è cercato di fondare il giudizio su ciascuno degli elementi esaminati, ove possibile, sulla base di evidenze documentali o attraverso incontri.

Occorre precisare che pur senza nascondere alcune criticità, si può affermare che il complesso dei processi si è svolto correttamente e compatibilmente con le risorse umane e tecniche attualmente a disposizione.

8. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

Compatibilmente con il processo di trasformazione dell'ente, si indicano le seguenti proposte migliorative:

- 1) Garantire un maggiore ed ulteriore collegamento logico tra la pianificazione della performance e la programmazione economico-finanziaria. Si tratta di un principio di fondamentale importanza perché la direzione per obiettivi è effettivamente sostenibile solo se è garantita la congruità tra le risorse effettivamente disponibili e le azioni da porre in essere per raggiungere gli obiettivi fissati. Il collegamento e l'integrazione vanno garantiti su quattro livelli:
 - a) coerenza del calendario con cui si sviluppano i due processi;
 - b) coordinamento degli attori e delle funzioni organizzative rispettivamente coinvolte;Tali azioni si rendono necessarie e opportune al fine di:
 - a) rendere la valutazione un effettivo strumento di gestione e sviluppo della performance dell'Amministrazione, in un'ottica di miglioramento della qualità dei servizi offerti all'utenza;
 - b) dare ulteriore trasparenza al sistema e ai criteri di ripartizione del salario accessorio in base alla valutazione delle prestazioni.
- 2) Particolare attenzione dovrà essere posta alla introduzione di efficaci sistemi informativi e informatici per l'archiviazione, la pubblicazione e la trasmissione dei dati, nonché un modello organizzativo di raccolta e pubblicazione dei dati in linea con le esigenze di pubblicità previste dal D. Lgs. n.33/2013;
- 3) Privilegiare una differenziazione tra obiettivi prioritari (individuati nelle linee strategiche) e attività istituzionali ordinarie, qualificati secondo il risultato atteso legato al miglioramento e/o allo sviluppo di attività e servizi nonché una distinzione tra obiettivi a carattere politico e amministrativo e obiettivi di funzionamento;
- 4) Implementare un portafoglio dei servizi al fine di introdurre indicatori multidimensionali 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) Introdurre una catalogazione puntuale degli indicatori di performance;
- 7) Implementare un sistema informativo adeguatamente strutturato che permetta l'individuazione di obiettivi coerenti con le strategie imposte al fine di implementare nel tempo il controllo strategico;
- 8) Comunicare periodicamente i risultati dell'attività di gestione sia al vertice politico-amministrativo (per attuare il controllo strategico) che agli stakeholder di riferimento secondo la predisposizione di efficaci report intermedi e finali.

Nova Milanese, 3 aprile 2015

Il Nucleo di Valutazione in forma monocratica
Dott. Claudio Geniale

