



ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a), del decreto legislativo n. 150/2009 - anno 2017

1. Premessa

L'art. 14 comma 4 lett. a) del D.lgs. 150/09 e successive modifiche, disciplinando le competenze e le attività dell'organismo di valutazione, prevede espressamente che l'O.I.V. monitori il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabori una relazione annuale sullo stato dello stesso.

Tra i fatti di rilievo che vanno segnalati, in relazione al ciclo della performance 2017 del Comune di Molfetta, oggetto della presente relazione:

- 1) il perdurare della gestione commissariale fino alle elezioni politiche di giugno 2017, con insediamento della nuova amministrazione, a seguito proclamazione del Sindaco del 30/06/2017, a partire dall'Agosto 2018;
- 2) la nomina dell'attuale OIV, per il triennio 2017-2020, con decreto sindacale del 31/07/2017 prot. 43447.

Nella redazione del presente documento, questo organo ha tenuto conto, per quanto applicabili, delle delibere CiVit e delle linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica, evidenziando, punti di forza e criticità del sistema, nella prospettiva di graduale e costante miglioramento.

2. Funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance.

Il Comune di Molfetta ha approvato il vigente sistema di misurazione e valutazione della performance con delibera giunta n. 259 del 23/12/2015. Esso è consultabile nel seguente link: <https://www.comune.molfetta.ba.it/trasparenza/n-259-del-23122015-oggetto-approvazione-sistema-di-misurazione-e-valutazione-delle-performance-nel-ciclo-di-programmazione/>

Il predetto Sistema, tuttora in essere, è stato applicato al ciclo della performance 2016 e 2017 e regola sia la misurazione e la valutazione della performance organizzativa, sia la misurazione e la valutazione della performance individuale, con riguardo a:

- dirigenti;
- responsabili di Posizione Organizzativa e Alte Professionalità;
- altro personale dell'Ente.

La presente relazione, a parere degli scriventi, non può che partire dall'analisi delle criticità evidenziate, per il 2016, nella medesima relazione, dal precedente OIV.

Tra queste, di rilievo, per quel che riguarda il sistema di misurazione e valutazione della performance, la scarsità di strumenti d'IT, o più in generale d'infrastrutture di supporto. A riguardo, il precedente OIV, nel rilevare l'assenza di applicativi performanti e di una Struttura Tecnica Permanente, suggeriva di revisionare l'All. A1 al SMVP, al fine di introdurre imprescindibili riferimenti:

- 1) temporali;

- 2) alle Missioni ed ai Programmi di Bilancio;
- 3) alle Risorse.

Sul punto, si evidenzia che le criticità restano non risolte:

- non si ha evidenza dell'esistenza di un sistema informativo dedicato per la gestione del ciclo della performance e di sistemi informativi in grado di integrare il ciclo di bilancio con il ciclo della performance (sistemi controllo gestione/controllo strategico/contabilità generale e analitica);

- perdura la mancata individuazione della struttura tecnica permanente e del responsabile controllo di gestione. A riguardo, si rammenta, come anche previsto dalle linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance e come previsto da obblighi normativi, la necessità che l'Ente, senza comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, si doti di un'adeguata struttura tecnica permanente o quantomeno individui le unità operative, in possesso delle conoscenze e delle competenze professionali necessarie per il supporto delle funzioni proprie dell'OIV. Si ritiene che per "struttura tecnica permanente" non si debba intendere necessariamente un ufficio definito nell'organigramma dell'ente, ma possa farsi riferimento – soprattutto negli enti di medie e grandi dimensioni – a team formalizzati e permanenti di lavoro, in cui sono presenti professionalità diverse e interdipendenti, quali dipendenti che ricoprono funzioni nell'ambito dei controlli interni (strategico/di gestione/qualità) e dello sviluppo organizzativo.

Tutto ciò influenza negativamente la gestione del ciclo della performance, che, disciplinato dall'art. 4 del D.Lgs 150/2009, si sviluppa come segue:

- Documento Unico di Programmazione;
- Bilancio di Previsione;
- PEG/Piano Performance;
- piano degli indicatori di bilancio
- Rendiconto della Gestione/Relazione sulla Performance.

Le fasi previste per l'impostazione, il monitoraggio e la consuntivazione della programmazione degli obiettivi sono:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale;
- e) applicazione dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati raggiunti.

Relativamente alla performance organizzativa, l'articolo 8 del D.lgs. 150/09 individua gli ambiti che devono essere contenuti nel sistema:

- a. l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- b. l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c. la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- d. la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- 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;

- f. l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento e alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g. la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h. il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

In via preliminare, non si può non rilevare che per l'anno 2017 il funzionamento del sistema è stato influenzato pesantemente dalle vicende politiche dell'ente che ha avuto una gestione commissariale fino alle elezioni politiche di giugno 2017, come precisato in premessa. A seguito dell'insediamento della nuova amministrazione si è avviata una nuova fase di programmazione e di riorganizzazione interna con conseguente slittamento della tempistica di attuazione del ciclo della performance.

Infatti, il piano della Performance per l'anno 2017 è stato approvato con deliberazione giuntale n. 84 solo in data 2/11/2017, per cui non si è attuato compiutamente il processo di valutazione nelle sue diverse fasi come descritto nel sistema di misurazione e valutazione della performance. In particolare, è mancata la definizione iniziale di assegnazione degli obiettivi e non si è potuta svolgere la fase del monitoraggio degli stessi.

Da subito l'OIV ha segnalato all'Amministrazione, con nota prot. n. 70854 del 5.12.2017, a cui si rinvia per approfondimenti, le criticità del medesimo, qui sintetizzate:

- 1) mancata integrazione con la programmazione strategica ed il ciclo del bilancio;
- 2) esigenza di un adeguato sviluppo di sezioni relative ad obiettivi gestionali;
- 3) obiettivi, in un numero non trascurabile di casi, costituenti declaratoria delle attività istituzionali e privi di indicazioni sullo stato di attuazione e/o conseguito;
- 4) indicatori generici;
- 5) mancato aggancio al PTPC;
- 6) mancata strutturazione di azioni, in relazione all'obiettivo controlli interni, tese a superare le criticità rilevate dalla Corte dei Conti.

L'OIV auspicava l'aggiornamento del piano entro l'ultima variazione PEG e di anticipare l'avvio del processo di predisposizione del piano, al fine di favorire la coerenza nella programmazione e l'allineamento temporale, anche in considerazione dei nuovi tempi di programmazione delineati dalla normativa sull'armonizzazione.

Di quest'ultimo suggerimento l'Amministrazione ha tenuto conto, giungendo ad approvazione, con GC 50 del 30.1.2018, degli obiettivi 2018-2020, pur in assenza di riferimenti alle risorse provvisoriamente gestite in attesa di approvazione del bilancio 2018-2020, tanto in considerazione di quanto previsto dall'art. 5, comma 1ter del d.leg.vo 150/2009, in forza del quale nel caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione degli enti territoriali, devono comunque essere definiti obiettivi specifici per consentire la continuità dell'azione amministrativa

3. Modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

Alla luce dell'entrata in vigore per gli enti locali del D.lgs. 118/2011, che introduce un nuovo sistema contabile e in particolare nuovi strumenti di programmazione economico-finanziaria, si pone la necessità di rivedere il ciclo della performance e la conseguente rendicontazione dei risultati.

In particolare, il Documento Unico di Programmazione viene individuato dal legislatore come la guida strategica ed operativa dell'ente. In tale documento di programmazione, nella sezione strategica, devono essere individuati gli indirizzi generali di programmazione e gli obiettivi

strategici, mentre nella sezione operativa dello stesso devono essere individuati per ogni programma, e per tutto il periodo di riferimento, gli obiettivi operativi annuali da raggiungere. Pertanto, sulla base del D.U.P. entro 20 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione l'ente è tenuto ad approvare il P.E.G. con il quale l'Amministrazione individua gli obiettivi della gestione ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai dirigenti. Nel PEG sono unificati il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance.

Non si dimentichi che l'Amministrazione deve garantire la continuità amministrativa, pertanto come suggerito dall'OIV e come anche previsto dal sistema di valutazione vigente, dovrebbe entro il 31 gennaio di ogni anno approvare il PEG/PDO/Piano della performance.

Ai sensi della delibera CIVIT n. 4/2012, l'O.I.V., nell'ambito della relazione sul funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance, è chiamato a verificare anche "il grado di chiarezza della definizione degli obiettivi e del cascading degli obiettivi per i diversi livelli organizzativi".

Infatti, nell'ambito del processo di programmazione e controllo gli enti locali devono attuare strettamente la logica del cascading, attraverso cui si realizza (secondo quanto affermato dalla ex CIVIT nella delibera n. 89/2010) la progressiva "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'amministrazione fino alle singole unità organizzative ed agli individui".

Lo scrivente O.I.V. non ha avuto modo di verificare la completezza di tale processo nell'assegnazione degli obiettivi al personale dipendente, poiché il ciclo delle performance non ha avuto un regolare svolgimento per le motivazioni su indicate.

In particolare, l'O.I.V. e i dirigenti non hanno potuto procedere, al colloquio iniziale di comunicazione e confronto sugli obiettivi né al monitoraggio intermedio di verifica e riallineamento della performance complessive dell'Ente.

Una importante riflessione riguarda la mancata integrazione del piano con gli altri cicli di programmazione esistenti; il riferimento è, in particolare, alla programmazione strategica ed al ciclo del bilancio.

Non è dato cogliere dal documento presentato il necessario collegamento tra la programmazione gestionale e quella strategica, contenuta nel d.u.p. che, nella logica dell'albero della performance, consenta di ricavare elementi utili all'esercizio del controllo strategico.

Inoltre, il documento non consente di ricavare il collegamento degli obiettivi strategici ed operativi con le missioni ed i programmi di bilancio, né con le risorse assegnate con il piano esecutivo di gestione.

Infine, il piano approvato non risulta adeguatamente agganciato al Piano triennale per la prevenzione della corruzione, tenuto conto che l'obiettivo strategico ed operativo di riferimento prevede come unica linea di azione la presentazione della relazione sullo stato di attuazione del piano, senza alcun riferimento alle specifiche misure di trattamento del rischio previste dal piano medesimo, né a forme di verifica sull'efficacia delle misure generali e specifiche previste, né sullo stato degli adempimenti in tema di trasparenza.

4. Le modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti.

Atti e documenti relativi alle diverse tipologie di controllo interno: controllo di gestione, controllo sugli equilibri di bilancio, controllo sulla qualità dei servizi, controllo sulle società partecipate, controllo successivo di regolarità amministrativa, con particolare riguardo alle direttive di conformazione ed ai relativi riscontri.

Il regolamento dei controlli interni ai sensi della deliberazione del Commissario Straordinario n. 49 del 16/05/2013 prevede diversi tipi di controllo:

- controllo strategico finalizzato all'accertamento dello stato di attuazione dei programmi e della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa alle linee programmate;
- controllo di gestione;
- controllo di regolarità amministrativa e contabile finalizzato ad assicurare che l'attività amministrativa non determini conseguenze negative sul bilancio e sul patrimonio dell'ente;
- controllo sulle società partecipate;
- controllo degli equilibri finanziari;
- controllo della qualità dei servizi erogati.

Non si hanno riscontri dall'unità organizzativa preposta al controllo strategico all'interno della struttura dei controlli interni, in staff al Segretario generale e né tantomeno dei conseguenti report semestrali.

Non si hanno notizie della unità preposta al controllo di gestione.

Ad oggi non si hanno riscontri che sia stato eseguito lo svolgimento del controllo di gestione in sinergia con un sistema informatico di rilevazione dei dati in maniera che le fonti informative utilizzate per l'esercizio del controllo di gestione siano costituite dai dati e dalle informazioni fornite dai servizi, dal PEG, dalle banche dati dell'Amministrazione comunale, con particolare riferimento a quelle finanziarie con i relativi indicatori.

Tale sistema si rileva carente in quanto non individua l'effettiva efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e soprattutto non si ha riscontro che tale controllo sia supportato dall'integrazione con il software di gestione economico contabile dell'ente, nonché con gli altri sistemi informativi utilizzati.

Per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il regolamento prevede un controllo preventivo e successivo finalizzato a verificare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Ad oggi risulta un unico invio, nel mese di marzo 2018, degli esiti del secondo e terzo trimestre 2017

Non si ha evidenza sui termini e modalità di implementazione del controllo della qualità dei servizi finalizzato a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.

Lo scrivente O.I.V., infatti, non ha ricevuto alcun report in merito agli esiti di tale controllo venendo meno l'auspicata l'integrazione degli esiti di tale controllo con la eventuale valutazione della performance organizzativa e individuale dei dirigenti.

L'OIV non ha avuto ancora riscontro, sull'attuazione di quanto suggerito al fine di regolarizzare tale situazione.

In ultimo occorre rilevare che non risultano allo scrivente O.I.V. riscontri né in merito alle risultanze degli esiti sul controllo sugli equilibri finanziari né in merito ai controlli sulle società partecipate del Comune, come previsti dall'art. 147 quater del D.Lgs. n. 267/00. Ciò rappresenta un'evidente criticità.

Infine l'obiettivo legato ai controlli interni avrebbe meritato una strutturazione di azioni riferite alle criticità rilevate dalla Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo della Puglia su controlli interni esercizio 2015 deliberazione n. 94 del 22 giugno 2017, e per le quali, con la comunicazione al consiglio comunale, si è assunto impegno per il correlato superamento.

5. Rilevazione annuale dell' O.I.V. sul benessere organizzativo.

L'Organismo Indipendente di Valutazione, sulla base di appositi modelli forniti dalla CIVIT (ora ANAC), ha richiesto la realizzazione di indagini sul personale volte a rilevare il benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione, nonché la rilevazione della valutazione del proprio dirigente da parte del personale.

L'O.I.V. ha riscontrato una elevata partecipazione all'indagine, che visto gli innumerevoli questionari consegnati nel rispetto dell'anonimato, è ancora in corso di verifica.

Al completamento dell'indagine sarà pubblicato il conseguente referto.

6. Anticorruzione e attestazione della trasparenza ai sensi del D.Lgs. n. 33/13

Risulta approvato il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione 2017/2019 e risulta predisposto la relazione annuale sullo stato di attuazione del PTPCT dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza .

In sede di attestazione sulla trasparenza della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale, per l'anno 2017 l'O.I.V. ha rilevato alcune criticità, come emerge dalla scheda di sintesi. In particolare l'OIV si è attenuto alla delibera ANAC n. 141/2018.

Si rileva la mancanza di monitoraggio complessivo degli adempimenti al 31.12.2017, per il quale si era richiesta l'elaborazione di un prospetto più analitico e puntuale, con separazione tra soggetto che fornisce il dato e soggetto che ne cura la pubblicazione.

Si rimarca l'importanza che il PTPCT individui specifici obiettivi di performance organizzativa o individuale, con relativi indicatori e di target di riferimento che andranno a corredare la sezione strategica ed operativa del d.u.p.

Conclusioni

L'O.I.V. ribadisce che, al fine di migliorare il funzionamento del sistema di valutazione e pertanto elevare la qualità dei servizi resi alla cittadinanza, appare imprescindibile che il sistema di valutazione si avvalga delle risultanze del sistema dei controlli interni (controllo strategico, controllo di gestione, controllo di regolarità amministrativa-contabile, controllo sulle società partecipate, controllo sulla qualità).

A sua volta il sistema dei controlli interni deve essere integrato con i sistemi informativi dell'Ente e con la conseguente dotazione della struttura tecnica permanente.

In assenza di tale integrazione il sistema di valutazione rischia di essere non pienamente suffragato da elementi oggettivi e tracciabili.

L'OIV si rende disponibile ad ogni forma di collaborazione auspicando nel contempo che vengano attuati i suggerimenti finora rilevati.

Al fine di una migliore disamina dei rilievi evidenziati si rinvia ai verbali dell'OIV e alle relative note del Presidente OIV.

Il Presidente

Dott. Lazzaro Francesco Angelo (firmato sull'originale)

I Componenti

Dott.ssa Fasciano Anna Maria (firmato sull'originale)

Dott. Giancola Antonio (firmato sull'originale)