



# Città di **MOLFETTA**

**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 2018.**

### **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 elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso.

L'OIV è stato nominato con decreto sindacale del 31/07/2017 prot. 43447.

Il Comune di Molfetta ha approvato il vigente sistema di misurazione e valutazione della performance con delibera giunta n. 259 del 23/12/2015.

Allo stato l'Amministrazione non si è espressa né in termini di conferma, né in termini di, necessario, adeguamento del sistema in ragione delle previsioni dell'articolo 7, comma 1, del d.leg.vo 150/09, come modificato con d.leg.vo 74/2017.

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

Il ciclo della performance, disciplinato dall'art. 4 del D.L.gs 150/2009, si sviluppa come segue:

- Documento Unico di Programmazione;
- Bilancio di Previsione;
- PEG/Piano Performance;
- 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.

Invece, 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 2018 il funzionamento del sistema ha presentato un leggero miglioramento in quanto il Piano della performance-PDO 2018 è stato approvato con deliberazione giunta n. 50 del 30/01/2018.

Si rileva però, che in data 1 marzo 2018 è entrata in vigore la nuova macrostruttura con una diversa organizzazione dell'Ente in Uffici di Staff ed Aree Autonome alle dipendenze del Sindaco e in Settori con conseguente e relativa assegnazione di personale. A seguito della suddetta riorganizzazione interna l'Amministrazione ha ridefinito il Piano della performance-PDO 2018 con delibera giunta n. 236 del 20/07/2018 approvando unitariamente ai suddetti il PEG. Ulteriore adeguamento è stato introdotto a dicembre a seguito attività di monitoraggio.

Per il 2019, ad oggi, non si ha notizia della approvazione del piano della performance, né nel termine ordinario del 31 gennaio, né in quello specifico degli enti locali di 20 giorni dalla approvazione del bilancio di previsione, unitamente al P.E.G.

Il ritardo, rischia di precludere per il 2019, così come avvenuto per il 2018, il rispetto della tempistica prevista dalla tabella 10 "Fasi, tempi ed attori del processo di misurazione e valutazione della performance", presente al paragrafo 12 del vigente SMVP. In particolare, risultano pregiudicate le rilevazioni intermedie, per la misurazione della performance organizzativa (da tenere ben distinta dalla valutazione), che il vigente SMVP pone a carico della struttura tecnica permanente (a tutt'oggi non individuata), affidando all'OIV il compito di supervisionare il corretto svolgimento delle operazioni di misurazione.

Anche per il 2018, dunque, il sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dall'ente, ha risentito seppur previsti dallo stesso, della mancata individuazione della struttura tecnica permanente e dell'attività del responsabile controllo di gestione, figure indispensabili a garantire anche il rispetto delle recenti innovazioni legislative in materia di armonizzazione contabile degli enti locali.

La mancanza di un sistema di controllo di gestione strutturato ed armonizzato con il ciclo della performance, incide sensibilmente sulla misurazione degli indicatori e del correlato grado di raggiungimento degli obiettivi, basato solo sui referti prodotti dai dirigenti, con evidenti limiti in termini di attendibilità e verificabilità. Tali limiti hanno di fatto contribuito a validare con osservazioni la Relazione sulla performance relativa l'anno 2017 solo in data 05/02/2019.

Si rammenta nuovamente, 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.

Altra criticità da segnalare, in relazione al funzionamento del SMVP, peraltro già rilevata dal precedente OIV, è la perdurante assenza di un sistema informativo dedicato alla gestione del ciclo della performance e di sistemi informativi in grado di integrare il ciclo di bilancio con il ciclo della performance.

Va evidenziato, a riguardo, che, salvo ritardi, non meno di tre cicli si interconnettono l'uno all'altro, con attività/risultati che, anche se non definitivi e riferiti ad un anno, influenzano la pianificazione relativa a quelli successivi.

L'assenza di un adeguato sistema informativo, oltre che rallentare inevitabilmente l'attività di monitoraggio/misurazione/valutazione/rendicontazione non consente di cogliere le interconnessioni tra cicli.

Risulta, in proposito, utile richiamare quanto sostenuto dal Consiglio di Stato in sede di parere sulla bozza di decreto di ultima modifica del D.Lgs. 150/09 e precisamente nella parte in cui afferma come sia necessario che i sistemi di valutazione *“siano alimentati direttamente ed in automatico dal sistema del controllo di gestione e di gestione del bilancio”*. Ciò anche perché, come sostenuto dal medesimo Consiglio di Stato, *“i moduli analogici di misurazione, comunque facilmente manipolabili, appaiono inadeguati a fornire dati utili per la valutazione”*.

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

L'utilizzo di un sistema informativo integrato rappresenta, altresì, presupposto per l'organica unificazione tra ciclo della performance e di bilancio, espressamente prevista, per gli enti locali:

- con riferimento alla fase di previsione, dall'articolo 169, comma 3-bis, del Tuel, laddove è stabilito che il Piano della performance è organicamente unificato nel Piano esecutivo di gestione;
- rispetto alla fase consuntiva, dal nuovo comma 1-bis dell'articolo 10 del D.Lgs. n. 150/09, laddove è previsto che la Relazione sulla performance può essere unificata al rendiconto della gestione.

Ovviamente a tanto è possibile giungere, ottenendo una significativa semplificazione dei processi, attraverso un specifica disciplina regolamentare di dettaglio interna all'ente che, attuando livelli d'integrazioni forti, preveda l'unificazione dei documenti, tanto in fase di programmazione, che di rendicontazione, a partire da una integrazione reale dei due cicli (performance / bilancio), gestiti da sistemi informativi integrati.

Infatti, 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 come suggerito dall'OIV e come anche previsto dal sistema di valutazione vigente, anche nel caso di differimento del termine di approvazione del bilancio, dovrebbe entro il 31 gennaio di ogni anno dotarsi di obiettivi per garantire la continuità dell'azione amministrativa.

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. a causa della riorganizzazione interna dell'ente nel corso del 2018, non ha avuto modo di verificare la completezza di tale processo nell'assegnazione degli obiettivi al personale dipendente.

In particolare, l'O.I.V. e i dirigenti non hanno potuto procedere, al colloquio iniziale di comunicazione e confronto sugli obiettivi, laddove il monitoraggio intermedio di verifica e riallineamento della performance complessive dell'Ente, si è avuto solo a fine esercizio, tramite colloqui con i rispettivi dirigenti.

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

Con l'adeguamento del piano 2018 è stato possibile cogliere il collegamento tra la programmazione gestionale e quella strategica, anche se difetta un richiamo ai contenuti nel d.u.p. che, nella logica dell'albero della performance, consenta di ricavare elementi utili all'esercizio del controllo strategico.

Il piano, tuttavia, non consente ancora 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 di relazioni periodiche 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.

Si rileva, grazie all'adeguamento del piano della performance 2018, l'introduzione di un obiettivo specifico, trasversale a tutte le articolazioni organizzative e riferito alla rotazione di almeno il 5% del personale, ovvero misure alternative; pur nella genericità della previsione si introduce un elemento misurabile.

#### **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.

I conseguenti reports, non sono stati ricevuti con periodicità trimestrale a cura del Segretario generale.

Il controllo della qualità dei servizi finalizzato a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente, nell'anno 2018 è stato attivato solo per il settore demografia. Si rileva però che su tale controllo non siano state ancora seguite le indicazioni fornite dall'OIV.

Lo scrivente O.I.V. 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 inadempienza.

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. Procedure di conciliazione relative all'applicazione del Sistema di misurazione e valutazione della performance.**

Non si hanno riscontri da parte dell'Amministrazione di tentativi di conciliazione avanti la Commissione Provinciale di conciliazione ex art 410 c.p.c. per il riconoscimento della retribuzione di risultato e né tantomeno di eventuali corresponsioni di importi convenuti a titolo di "risarcimento danno da perdita di chance".

## **6. Rilevazione annuale dell' O.I.V. sul benessere organizzativo.**

L'Organismo Indipendente di Valutazione, sulla base di appositi modelli forniti dalla CIVIT (ora ANAC), si appresta a realizzare per l'anno 2018 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.

Al completamento dell'indagine sarà pubblicato il conseguente referto.

## **7. Anticorruzione e attestazione della trasparenza ai sensi del D.Lgs. n. 33/13.**

Risulta approvato il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione 2018/2020 e risulta predisposto la relazione annuale sullo stato di attuazione del PTPCT dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza .

La Relazione del RPCT, non evidenzia particolari criticità, anche se persiste la dichiarazione di una mappatura parziale ed incompleta dei processi e dei relativi rischi.

In sede di attestazione sulla trasparenza della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale, per l'anno 2018 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. 141/2019.

Sorge la necessità che nel Piano vi sia evidenza dello stato di attuazione dell'obbligo di trasparenza, sia in termini di presenza, di aggiornamento, e del formato utilizzato.

Si rileva la mancanza di monitoraggio al 31.12.2018, comportante l'elaborazione di un prospetto più analitico e puntuale, con separazione tra soggetto che fornisce il dato e soggetto che ne cura la pubblicazione.

Ciò nonostante si rileva 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.

Si rileva, infine, che il Segretario Generale, Responsabile della Prevenzione Corruzione e Trasparenza RPCT, nonché responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari UPD, svolge anche funzioni di dirigente ad interim.

## **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).

Purtroppo l'OIV è ancora in attesa di un riscontro su tali controlli.

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 al fine di eseguire un costante monitoraggio, nonché una migliore definizione degli Indicatori di performance così come si evince dalle linee guida del D.F.P.

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

Si segnala l'esigenza di revisione dello S.MI.VA.P., sia in ragione degli adeguamenti normativi intervenuti, sia in ragione di esigenze rilevate in sede di applicazione del sistema che, sia per i dirigenti, sia per l'O.I.V. ha presentato margini di miglioramento e semplificazione.

Si ricorda, inoltre, la necessità di procedere alla pesatura delle posizioni dirigenziali e delle posizioni organizzative, queste ultime previa nuova regolamentazione, in ossequio alle previsioni del c.c.n.l. del 21.05.2018.

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.

Molfetta, 28 aprile 2019

**Il Presidente**

Dr. Lazzaro Francesco Angelo (firmato sull'originale)

**I Componenti**

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

Dr. Giancola Antonio (firmato sull'originale)