



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 2023.

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.

Lo scrivente O.I.V. è stato nominato con decreto sindacale del 19/02/2021 prot. 12972 e con relativo insediamento in data 01/03/2021.

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

L'O.I.V. è in attesa, considerata la esplicita volontà dell'Amministrazione di rendere più efficiente l'intero Ciclo della Performance, dell'adeguamento del relativo sistema di misurazione in ragione delle previsioni dell'articolo 7, comma 1, del d.lgs. 150/09, come modificato con d.lgs. 74/2017.

Tale adeguamento non pare ulteriormente rinviabile, tenuto conto delle linee guida emanate dal Dipartimento per la Funzione Pubblica in merito alla valutazione della performance individuale ed alla c.d. valutazione partecipativa e soprattutto, al fine di garantire una efficiente adozione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), nel quale confluiscono diversi strumenti di programmazione.

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
- il Piano della Performance, integrato nel PIAO;
- 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.

Su quest'ultimo punto, si registra, la deliberazione di Giunta Comunale n. 55 del 24/03/2023, che ha approvato il nuovo Piano delle Azioni Positive (P.A.P.), per il triennio 2023-2025, un documento che, come previsto dall'art. 48 del d.lgs. 11/04/2006 n. 198, codice delle pari opportunità, è definito in continuità con il precedente P.A.P. 2022-2024 e in linea con il DUP, il Piano della Performance e il PTPCT, per il medesimo triennio.

Da un punto di vista procedurale, la Giunta approva il Piano delle Azioni Positive a seguito della condivisione col CUG della proposta degli obiettivi del Piano e della consultazione degli Organismi di rappresentanza dei lavoratori e della Consigliera di parità competente territorialmente.

Si rinnova il suggerimento che il percorso di promozione delle pari opportunità prosegua, con traduzione delle azioni previste nel P.A.P. in obiettivi gestionali, corredati da indicatori e target, cui siano collegate specifiche risorse e personale, tanto al fine di consentire la concreta attuazione del principio di pari opportunità e riduzione delle differenze di genere fra uomo e donna.

Come da pubblicazione in Amministrazione trasparente, per l'anno 2023, per il Piano della performance si registrano, i seguenti provvedimenti/atti:

1. la delibera di Giunta Comunale n. 4 del 26/01/2023: attuazione art. 5 comma 1 ter D.lgs. n. 150/2009.
2. delibera di Giunta Comunale n. 127 del 27/06/2023: approvazione Piano Integrato Attività Organizzazione PIAO 2023/2025;

Si ribadisce l'importanza delle 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, al fine di consentire all'O.I.V. il compito di supervisionare il corretto svolgimento delle operazioni di misurazione. La misurazione può essere realizzata in momenti differenti in relazione alle esigenze dei diversi decisori. Tipicamente, infatti, i sistemi prevedono delle misurazioni intermedie (monitoraggio) ed una misurazione finale alla conclusione del periodo (anno) di riferimento. La frequenza del monitoraggio può variare a seconda delle caratteristiche

dei fenomeni oggetto di osservazione. In tutti i casi le attività di monitoraggio devono essere documentate mediante un efficace sistema di reportistica. (Linee guida DFP).

Anche per il 2023, il sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dall'Ente, ha quindi risentito, seppur previsti dallo stesso, della mancata individuazione della struttura tecnica permanente e dell'attività del responsabile controllo di gestione, figure indispensabili a garantire, tra l'altro, il rispetto delle disposizioni in materia di armonizzazione contabile degli enti locali.

La mancata individuazione della struttura tecnica permanente, incide sensibilmente sulla corretta misurazione degli indicatori e del relativo grado di raggiungimento degli obiettivi, basato prevalentemente sui referti prodotti dai dirigenti, con evidenti limiti in termini di attendibilità e verificabilità. Tali limiti di fatto contribuiscono a rallentare l'intero ciclo valutativo e non rendere perfettamente efficiente la fase della misurazione e valutazione della performance, nonché la fase di validazione della relativa Relazione sulla performance.

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 costituisca al più presto tale struttura. Della volontà dell'Ente, manifestata all'insediamento dello scrivente O.I.V., di dotarsi di un'adeguata struttura tecnica permanente o quantomeno di individuare le unità operative, in possesso delle conoscenze e delle competenze professionali necessarie per il supporto delle funzioni proprie dell'O.I.V., a tutt'oggi, non vi è traccia, nonostante sia stato più volte chiarito, anche dal precedente Organismo 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, trasversali a più uffici, che ricoprono funzioni nell'ambito dei controlli interni (strategico/di gestione/qualità) e dello sviluppo organizzativo. Miglioramenti si denotano nelle dichiarazioni dell'Ente, nell'adoperarsi ad implementare un sistema informativo dedicato alla gestione del ciclo della performance e ad integrare il ciclo di bilancio con il ciclo della performance. L'O.I.V. pur tuttavia, rimane in attesa degli opportuni riscontri al fine di conoscere le funzionalità del nuovo sistema implementato.

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 o l'inefficienza di un adeguato sistema informativo infatti, oltre che rallentare inevitabilmente l'attività di monitoraggio/misurazione/valutazione/rendicontazione rischia di compromettere e vanificare l'attività dell'Organismo, perdendosi l'opportunità di cogliere le interconnessioni tra cicli, fondamentali per il miglioramento della performance dell'Ente.

Una notazione finale deve essere riservata alla valutazione della qualità dei servizi che non può ridursi alla mera raccolta occasionale di giudizi sintetici con le c.d. "faccine". Anche alla luce della citata linea guida sulla valutazione partecipativa, si auspica un percorso di miglioramento che renda strutturata la rilevazione della qualità, sulla base di indicatori e target prefissati, da tradursi in obiettivi da includersi nel Piano della Performance/PDO. L'O.I.V. ribadisce e suggerisce l'esigenza di collegare, insieme alla supervisione dell'OIV, la Carta dei Servizi di ogni settore con i relativi standard di qualità, unici strumenti, che legati a questionari strutturati, possano rappresentare l'indice di gradimento degli stakeholder.

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.

Ovviamente è possibile giungere ad una significativa semplificazione dei processi, attraverso una specifica disciplina regolamentare di dettaglio interna all'Ente che, attuando livelli d'integrazione, preveda l'unificazione dei documenti, tanto in fase di programmazione, che di rendicontazione.

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.

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".

Apprezzabili sono i miglioramenti in sede di descrizione degli obiettivi, seppur sia ancora migliorabile l'auspicato miglioramento sia nella distinzione tra performance organizzativa e individuale, che nella esposizione dei pesi da attribuire ai vari obiettivi. Si rende necessario, infatti, - valorizzare la fase di negoziazione degli obiettivi e, soprattutto, il potere\dovere di proposta degli stessi da parte dei dirigenti, nonché il conseguente confronto fra dirigente, posizioni organizzative e dipendenti tutti;

- migliorare la padronanza della metodologia di programmazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione, con la costruzione di obiettivi s.m.a.r.t., presidiati da indicatori significativi, misurabili ed attendibili, capaci di assicurare margini di miglioramento non trascurabili.

Resta da migliorare anche la fase di aggancio del Piano della performance 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 collegamento con le 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.

L'O.I.V. ribadisce l'esigenza che il controllo di gestione assuma, nell'ambito delle strutture di supporto, la funzione di cuore pulsante della "macchina" dedicata a supportare l'intero ciclo della performance.

Una migliore definizione dei compiti del servizio preposto al controllo di gestione, particolarmente nella fase di misurazione degli scostamenti tra obiettivi programmati e risultati raggiunti, risulta indifferibile.

E' soprattutto nella fase di monitoraggio, che la struttura addetta al controllo di gestione, raccolti i dati e gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità e verificata la correttezza dei medesimi, ha il compito di supportare l'O.I.V., attraverso report che consentano di avere immediata e facile comprensione dello stato di avanzamento degli obiettivi.

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.

Si ritiene migliorabile la fase dell'invio dei conseguenti report specie nel rispetto della periodicità trimestrale.

Sul controllo della qualità dei servizi finalizzato a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'Ente, si ribadisce di attuare le indicazioni formulate dall'O.I.V.

In ultimo, si auspica un miglioramento dell'attività dei rispettivi uffici nel predisporre le risultanze sia degli esiti sul controllo sugli equilibri finanziari che in merito ai controlli sulle società partecipate del Comune, come previsti dall'art. 147 quater del D.lgs. n. 267/00. A riguardo si evidenzia la necessità di giungere ad un controllo più incisivo sulle società partecipate.

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

Non si ha notizia 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'Amministrazione provvede ad eseguire autonomamente le 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. Si suggerisce di regolamentare il processo di indagine, al fine di accrescere efficienza, specie nel garantire una ampia partecipazione nel rispetto dell'anonimato.

7. Anticorruzione e attestazione della trasparenza ai sensi del D.lgs. n. 33/13.

Risulta predisposta la relazione annuale sullo stato di attuazione del P.T.P.C.T. dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Si invita nuovamente l'Ente, a migliorare la partecipazione al processo di gestione del rischio di corruzione, concernenti tutte le tre fasi del processo: a) mappatura dei processi attuati dalla PA; b)

valutazione del rischio per ciascun processo; c) trattamento del rischio e misure per neutralizzarlo. Si suggerisce ad esempio, di creare “indicatori di anomalia” al fine di migliorare l’efficienza ed efficacia del sistema anticorruzione.

Inoltre, si ribadisce l’importanza dell’attuazione di forme di rotazione, e solo nel caso in cui, tale istituto possa determinare gravi inefficienze e malfunzionamenti, sarà necessario considerare misure alternative, quali ad esempio, la previsione di modalità operative che favoriscano una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori (specie dirigenti e PO), evitando così l’isolamento nelle scelte al fine di consentire la trasparenza “interna” delle attività e l’articolazione delle competenze. Tali misure mirerebbero ad evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione.

Si rileva inoltre, che l’O.I.V. ad oggi, non ha avuto riscontri, per quanto di competenza, di procedimenti disciplinari che avrebbero potuto incidere sulla misurazione e valutazione della performance.

Si rilevano infine pubblicate, nella sezione “Amministrazione Trasparente”, le rispettive attestazioni di trasparenza al 30/06/2023 e al 30/11/2023.

Conclusioni.

A conclusione dell’anno di operatività (e relativo triennio) dell’O.I.V., si riepilogano le principali criticità rilevate:

- 1) revisionare l’attuale S.M.V.P., sia in riferimento alle tecniche di misurabilità che a quelle di valutazione, soprattutto anche tenendo conto delle ultime indicazioni del DPF, in tema di valutazione orizzontale e verticale e valutazioni dei tempi di pagamento;
- 2) individuare la struttura tecnica permanente;
- 3) garantire una migliore definizione dei compiti del servizio preposto al controllo di gestione;
- 4) dare riscontro del nuovo sistema informativo, garantendone un continuo miglioramento dell’efficienza;
- 5) migliorare l’integrazione tra Piano della Performance e Piano triennale per la prevenzione della corruzione;
- 6) migliorare sia la fase di negoziazione che quella di costruzione e monitoraggio degli obiettivi, i quali al fine di una efficiente misurabilità, devono essere correlati efficacemente ai rispettivi pesi;
- 7) garantire una più attiva partecipazione di tutti gli attori nelle varie fasi del ciclo della performance;
- 8) effettuare controlli più incisivi sulle società partecipate;
- 9) consentire una efficiente misurazione della qualità dei servizi resi alla cittadinanza, attraverso una migliore implementazione delle tecniche di misurabilità e di partecipazione.

L’O.I.V. auspica una immediata attuazione dei suggerimenti finora rilevati.

Molfetta, 26 febbraio 2024

Il Presidente

dott. Giancola Antonio (firmato sull’originale)

I Componenti

dott. Mastropierro Domenico (firmato sull’originale)