



Organismo Indipendente di Valutazione

Dott. Bruno Carapella

**Relazione dell'OIV sul funzionamento
complessivo del sistema di valutazione,
trasparenza e integrità dei controlli in
attuazione dell'art.14, comma 4, lettera a) del D.
Lgs. n. 150/2009.**

Annualità 2020



Indice

1.	Premessa	3
2.	Ciclo della Performance	4
	2.1. <i>Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance</i>	4
	2.2. <i>Piano della Performance</i>	5
	2.3. <i>Processo/Fasi del Ciclo di gestione della performance</i>	7
	2.4. <i>Organizzazione e Infrastruttura di supporto</i>	7
3.	Trasparenza ed Anticorruzione	8
4.	Controllo di Gestione e Controllo Strategico	9
5.	Analisi delle principali criticità e punti di forza	9



1. Premessa

La relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni (di seguito relazione) rientra nel quadro generale del monitoraggio dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) sul ciclo di gestione della performance.

La presente relazione è redatta dall'OIV monocratico - insediatosi in data 24 ottobre 2019 e nominato mediante decreto commissariale n.859 del 19.09.2019 conformemente a quanto disposto dall'art.14 comma 7 del D.Lgs 150/2009 - secondo quanto disposto dall'art.14, comma 4, lettera a) del D.lgs.150/2009 che individua tra i compiti dell'OIV il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli e l'elaborazione di una relazione annuale sullo stato dello stesso.

I contenuti della relazione assicurano la *compliance* sistemica alle indicazioni previste nelle delibere n.4/2012 e n.23/2013 dell'ANAC, pur non rientrando le Amministrazioni locali nell'ambito di diretta applicazione di detti interventi regolativi. L'OIV ha inteso assicurare la *compliance* in termini contenutistici e sostanziali (in ossequio all'orientamento *principle based* assegnato al DFP dal D.lgs 74/2017), in termini di finalità e ambiti di osservazione, evitando una ridondanza formale ed adempimentale che rischierebbe di appesantire tutti i processi connessi al ciclo della performance.

All'OIV, infatti, spetta il *“controllo di prima istanza sull'appropriatezza e l'effettività del ciclo [di gestione della performance]. Il monitoraggio dell'OIV, svolto in maniera sistematica e costante durante tutto il ciclo con la segnalazione tempestiva di eventuali criticità, ritardi e omissioni in sede di attuazione, può consentire, infatti, di promuovere azioni correttive”*.¹

Nella Relazione l'OIV riferisce sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, nell'ambito del ciclo della performance 2020, mettendone in luce gli aspetti positivi e le eventuali criticità.

La stesura del documento è ispirata ai principi di trasparenza, attendibilità, ragionevolezza, evidenza e tracciabilità, verificabilità dei contenuti e dell'approccio utilizzato. L'operato dell'OIV è guidato dai principi d'indipendenza e imparzialità.

La presente Relazione è trasmessa all'Organo d'indirizzo politico-amministrativo ed è, inoltre, pubblicata in formato aperto sul sito istituzionale, nella sezione *“Amministrazione Trasparente”*.

Tanto premesso, si evidenzia che:

- a) **la Relazione in oggetto, per quanto riguarda l'esercizio 2020, non può non tenere conto degli effetti drammatici che il fenomeno pandemico ha generato nell'azione amministrativa del Comune di Andria e nella definizione delle**

¹ Delibera CIVIT n.23/2013 *“Linee guida relative agli adempimenti di monitoraggio degli OIV e alla Relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli in attuazione dell'art. 14, comma 4, lettera a) del D.lgs. n. 150/2009”*.



priorità in funzione delle esigenze primarie di salute della popolazione e del personale stesso del Comune di Andria. Il ricorso indispensabile al lavoro agile, in una situazione amministrativa di per sé già complessa (equilibrio finanziario precario, carenza di personale, età media avanzata del personale stesso, avvicendamento elettorale), ha sicuramente generato incertezze, difficoltà e ritardi, nonostante l'impegno e l'abnegazione di grande parte del personale stesso. Pertanto, le considerazioni che codesto OIV presenta nella Relazione prescindono da situazioni specifiche di attuazione del Ciclo della Performance connesse a queste difficoltà e ritardi ed hanno l'obiettivo di monitorare il Sistema nel suo funzionamento ordinario, nelle sue criticità strutturali e nelle sue opportunità;

- b) la Relazione in oggetto è il risultato del lavoro di costante verifica e stimolo dell'OIV supportato in particolare dalla preziosa collaborazione della Dr.ssa Stefania Petruzzelli e dal continuo confronto con il Segretario Generale Dr.ssa Brunella Asfaldo. Come evidenziato nelle conclusioni finali, tali impegni hanno in parte rimediato alla insostenibile assenza di una Struttura Tecnica Permanente a supporto dell'OIV consentendo di accompagnare costantemente le strutture di Direzione nella implementazione del nuovo modello di SMVP e nel rispetto degli impegni previsti dal D.Lgs 150/2009;**
- c) la Relazione è stata preceduta da una fase di self *assessment* del sistema e del ciclo della performance (*tool*) predisposta dall'OIV e compilata dal Segretario Generale con il supporto della Dr.ssa Petruzzelli e in raccordo con l'OIV.**

2. Ciclo della Performance

2.1. *Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance*

Il Sistema di Misurazione di Valutazione della Performance del Comune di Andria per l'anno 2020 è stato adottato con Deliberazione del Commissario straordinario n. 55 del 07.05.2020, con parere positivo di codesto Organismo.

Il nuovo Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance intende essere un primo strumento per una implementazione effettiva ed efficace del Ciclo della performance. Ciò che apparso immediatamente evidente a codesto Organismo è che la strumentazione precedente vigente presso l'Ente, pur assicurando la compliance normativa del sistema di valutazione della performance rispetto al DI 150/2009, presentava alcuni limiti sostanziali sia nella regolamentazione che nell'applicazione. In particolare:

- Il Piano della performance e, quindi, tutta l'implementazione del Ciclo della performance era fortemente centrata sugli Obiettivi operativi dei Settori;



- L'intero sistema era finalizzato a determinare gli esiti della valutazione della performance ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato, non essendo previsto nessun feedback di carattere strategico, nessuna azione di rendicontazione sociale e nessuna integrazione con il sistema di gestione e sviluppo delle RR.UU.

Il risultato di un sistema siffatto e di una implementazione dello stesso solo adempimentale e burocratica è palese nella costruzione di documenti di consuntivazione rappresentativi di obiettivi ordinari e a target poco significativi e di un conseguente appiattimento delle valutazioni verso l'alto.

L'OIV ha supportato il Commissario Straordinario e il Segretario Generale nella definizione del nuovo SMIVAP² con l'obiettivo di:

- Supportare i decisori politici offrendo loro valutazioni sugli effetti e sugli impatti delle politiche e delle decisioni;
- Migliorare l'allocazione finanziaria delle risorse, perseguendo, attraverso i sistemi di controllo (monitoraggio e valutazione), un'integrazione sempre maggiore tra programmazione strategica, finanziaria e gestionale;
- Sostenere i processi di miglioramento organizzativo, di semplificazione amministrativa e di sviluppo della qualità dei servizi offerti ai Cittadini;
- Favorire il benessere organizzativo, la crescita professionale e di carriera del personale dell'amministrazione;
- Connettere il sistema premiante (sia per il sistema di direzione che per il personale non dirigente) agli esiti della valutazione della performance istituzionale, strategica, organizzativa ed individuale;
- Favorire la partecipazione dei cittadini al miglioramento della qualità delle politiche e dei servizi pubblici.

2.2. Piano della Performance

Nell'anno 2020, il Piano delle Performance è stato approvato con Deliberazione del Commissario Straordinario, assunta con i poteri della Giunta Comunale, n. 138 del 18/09/2020 avente ad oggetto "*Piano della Performance 2020-2022: Piano degli obiettivi su base triennale. Approvazione*", a seguito dell'approvazione del DUP 2020-2022 e del Bilancio di Previsione Finanziario 2020-2022, avvenuta rispettivamente con le Deliberazioni del Commissario Straordinario, assunte con i poteri del Consiglio Comunale, n. 39 del 20/07/2020 e n. 40 del 21/07/2020.

L'adozione del Piano delle Performance ad esercizio inoltrato - pur coerente con le norme in materia di approvazione del Bilancio di Previsione degli Enti Locali, che ne posticipano il termine rispetto alle Amministrazioni Statali - appare poco rispondente alle finalità del ciclo

² (Del. Commissario Straordinario n.55 del 07/05/2020)



della performance, non consentendo un monitoraggio in corso d'anno e, dunque, l'adozione tempestiva di correttivi.

Il Piano individua in n. 5 **obiettivi istituzionali**, che esprimono le priorità politiche dell'amministrazione, n. 22 **obiettivi strategici**, intesi come obiettivi di particolare rilevanza rispetto ai bisogni ed alle attese degli stakeholder e programmati su base triennale che verranno aggiornati annualmente sulla base delle priorità politiche dell'amministrazione. Per quanto riguarda gli obiettivi strategici, le risorse ad essi associate sono direttamente indicate in fase di programmazione, ciò avviene in un'ottica di integrazione tra Ciclo della performance e Ciclo di Bilancio, come riportato nel Documento Unico di Programmazione (DUP).

Il Piano della Performance 2020-2022 prevede altresì l'individuazione di n. 67 **obiettivi organizzativi**, che rappresentano le principali sfide attuative che caratterizzeranno l'azione amministrativa in coerenza con le strategie declinate negli Obiettivi strategici.

Nel Piano del Comune di Andria vi è coerenza tra il livello strategico ed il livello operativo della pianificazione e ciò si declina in un discreto livello di *cascading* tra le politiche dell'ente e le strategie gestionali ed operative attuate dai Dirigenti. Gli obiettivi organizzativi vengono proposti dai Dirigenti. L'assenza per quasi tutto il 2020 di una amministrazione "politica" ha reso, di fatto, poco praticabile il confronto e la condivisione degli obiettivi dirigenti ed amministrazione

In merito agli **indicatori**, in fase di programmazione vengono utilizzate prevalentemente 4 tipologie: di Efficienza, di Efficacia, ON/OFF (realizzazione o meno dell'attività) e di Tempistiche e scadenze. Nella maggior parte dei casi agli obiettivi sono associati più indicatori, in modo da fare riferimento a più dimensioni.

Per quanto riguarda la definizione dei **target**, in fase di programmazione si tiene conto, laddove possibile, dell'andamento temporale degli ultimi anni, secondo una logica di *time series analysis*, altrimenti si tiene conto solamente dei **target** relativi all'anno precedente.

Il piano prevede obiettivi specifici in merito al Lavoro Agile ed alla Prevenzione della corruzione e della trasparenza.

In merito a quest'ultimo aspetto, il piano della performance 2020 presenta un discreto livello di integrazione con il PTCPT 2020-2022, poiché nel primo sono presenti obiettivi afferenti alla redazione e realizzazione del secondo. Inoltre nel piano sono presenti obiettivi orientati al potenziamento degli interventi di gestione del rischio corruttivo ed obiettivi orientati all'attuazione di azioni e misure relative all'incremento della trasparenza verso la collettività.



Gli obiettivi previsti pur rispettando i requisiti minimi previsti dall'art. 5 del d. lgs. 150/2009, sono presenti in una quantità decisamente superiore a quella auspicabile (nonostante la drastica riduzione rispetto agli anni precedenti).

In molti casi, ovviamente, si tratta ancora di obiettivi che rappresentano azioni di ordinaria amministrazione rispetto alle quali si evidenziano in modo superficiale i target di innovazione e miglioramento.



2.3. Processo/Fasi del Ciclo di gestione della performance

Il ciclo della performance dell'anno 2020 ha avuto inizio con deliberazione del Commissario Straordinario n. 138 del 18.09.2020, con la quale è stato approvato il Piano della performance per il triennio 2020-2022.

Dopo la fase di programmazione, in cui vengono definiti obiettivi, indicatori e *target* vi è la fase di monitoraggio, che nel caso del Comune di Andria avviene a seguito della raccolta delle misure in maniera informale. Nello SMIVAP sono previsti 3 *steps* di monitoraggio e confronto periodico in corso d'anno. La situazione pandemica che, peraltro ha gravemente colpito l'Amministrazione Comunale di Andria con episodi diffusi e ripetuti nel tempo, ha di fatto ridotto l'azione di monitoraggio ad una verifica della sostenibilità degli obiettivi alla luce degli impatti del Covid. A tanto si aggiunge che il Piano della Performance è stato approvato ben oltre i termini auspicabili, riducendo de quo la possibilità e il significato di un monitoraggio in itinere. La fase di monitoraggio vede coinvolti il Segretario Generale; l'OIV, i Dirigenti e lo *staff* di supporto.

Il monitoraggio finale degli obiettivi e quindi dei risultati finali è tutt'ora in corso.

Alla data di redazione del presente documento, il ciclo della performance dell'anno 2020 non si è ancora concluso, dal momento che essi si conclude con la validazione della Relazione sulla Performance.

Il processo per la definizione, la condivisione e l'assegnazione degli obiettivi, dei tempi e dei soggetti coinvolti è definito nel SMIVAP.



È indispensabile sviluppare nel Sistema di Direzione dell'Ente (Giunta, Dirigenti e Posizioni Organizzativa) la cultura della valutazione. I tempi del Ciclo della Performance non sono quasi mai rispettati. I dirigenti, per larga parte, esprimono una scarsissima sensibilità al tema e vivono le fasi del ciclo della performance come un mero adempimento, peraltro inutile dal punto di vista retributivo in assenza del Fondo per la Retribuzione di risultato. A tale proposito, si sollecita la ricostituzione del Fondo per le Retribuzioni di risultato e la necessità di connettere la valutazione ai percorsi di carriera del personale di Categoria D.

2.4. Organizzazione e Infrastruttura di supporto

Allo stato, la Struttura Organizzativa, in seguito alla deliberazione del Commissario Straordinario n. 130 del 24 dicembre 2019, presenta:



- All'interno dell'Area dei servizi interni, il Settore "Programmazione Economico-Finanziaria, Aziende partecipate, Economato, Tributi, Sistemi Informativi, Risorse Umane";
- un'unità denominata "Struttura Tecnica Permanente di analisi e studio in Programmazione e Controllo, Anticorruzione e Trasparenza, Controllo interno".

La Struttura Tecnica Permanente (STP), in questa auspicabile configurazione organizzativa, dovrebbe svolgere il suo compito di supporto dell'OIV. **Tuttavia ad oggi non è presente nessuna STP a supporto dell'OIV.**

Inoltre, ad oggi non esiste un Sistema informativo di supporto alla Struttura Tecnica Permanente e tanto meno un Sistema informativo che connetta il Ciclo della Performance alla programmazione finanziaria e al Controllo di gestione o permetta di integrare il ciclo della performance con un sistema di verifica della compliance normativa.

3. Trasparenza ed Anticorruzione

Il Piano Triennale Prevenzione Corruzione e Trasparenza triennio 2020/2022 è stato adottato con Deliberazione Commissario Straordinario n. 12 del 31.01.2020 ad oggetto "*Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza per il triennio 2020-2022. Approvazione*" rispetta gli standard previsti dalla normativa vigente ed è sostanzialmente integrato con il Piano della Performance che ne prevede le misure in appositi obiettivi gestionali trasversali e non trasversali.

In merito al monitoraggio del PTPCT, i dirigenti dei servizi relazionano con cadenza semestrale, entro il mese successivo alla scadenza del semestre di riferimento, sullo stato di attuazione del Piano al Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT), utilizzando l'apposito schema predisposto a cura dell'Ufficio di Segreteria generale. Essi riferiscono, inoltre, sull'attuazione del Piano in relazione ad obiettivi da raggiungere con cadenza diversa da quella semestrale e ogniqualvolta ne siano richiesti dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

Il PTPCT è stato sostanzialmente attuato nel rispetto delle scadenze fissate, oltre che in relazione alle misure di carattere generale e continuativo, anche per quanto riguarda gli ambiti per i quali sono state introdotte nuove misure di prevenzione specifiche e settoriali. Ne è stato monitorato lo stato di attuazione, mediante le relazioni semestrali dei dirigenti dei servizi e le risultanze dei controlli interni. Le misure attuate possono ritenersi efficaci, anche tenuto conto dell'esigenza di contemperare la funzionalità e l'efficacia dell'azione amministrativa con le finalità anticorruptive e di trasparenza. Si segnalano, inoltre, criticità relative all'applicazione delle linee guida di cui alla det. ANAC n. 1134/2017 e nel fornire concreta attuazione alle misure finalizzate alla rotazione ordinaria degli incarichi.



Il ruolo di RPCT è stato esercitato con modalità improntate al perseguimento dell'equilibrio tra gli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità e semplificazione dell'azione amministrativa ed il puntuale rispetto dei valori e dei principi di legalità, prevenzione della corruzione e trasparenza e dei connessi obblighi e adempimenti.

Non si segnalano particolari criticità del ruolo del RPCT, se non quelle legate alla necessità di garantire la corretta attuazione di numerosi adempimenti e obblighi e, nel contempo, un'azione amministrativa celere ed efficace nel contesto di un panorama normativo complesso e in costante evoluzione.

L'ultima relazione annuale del RPCT (pubblicata il 23.03.2021) indica le specifiche misure anticorruzione adottate.

In merito al flusso documentale, inteso come connessione tra il sistema informativo di produzione degli atti (determine, delibere, etc...) e la relativa pubblicazione sul sito del Comune di Andria, nell'apposita sezione denominata "Amministrazione Trasparente", esso assicura l'accessibilità dall'esterno degli atti prodotti.

Infine, come programmato nel PTPCT 2020-2022, in seguito alla delibera del Commissario Straordinario n. 51 del 20.05.2020 è stata data attuazione alla misura di prevenzione della corruzione denominata "*Tutela del dipendente pubblico che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)*", mediante iscrizione del Comune di Andria al progetto "*WhistleblowingPA*", al fine di tutelare i dipendenti dell'amministrazione che segnalano, agli organi legittimati ad intervenire, violazioni o irregolarità commesse ai danni dell'interesse pubblico.

4. Controllo di Gestione e Controllo Strategico

Il Controllo strategico viene assicurato dall'OIV che garantisce la coerenza tra la programmazione strategico-finanziaria DUP-PEG e il piano degli obiettivi organizzativi (Piano della Performance). L'OIV, inoltre, con il supporto del Segretario Generale e dei Dirigenti, monitora semestralmente l'andamento degli Obiettivi assegnati alle strutture organizzative.

Non esiste una struttura dedicata al Controllo di Gestione, e, tantomeno, è stata impiantata la contabilità economico patrimoniale.

La mancanza di un sistema di Controllo di Gestione costituisce un grave vulnus alla possibilità di costruire un modello di gestione per obiettivi e alla necessità di garantire l'economicità dell'azione amministrativa e l'efficienza allocativa delle risorse.

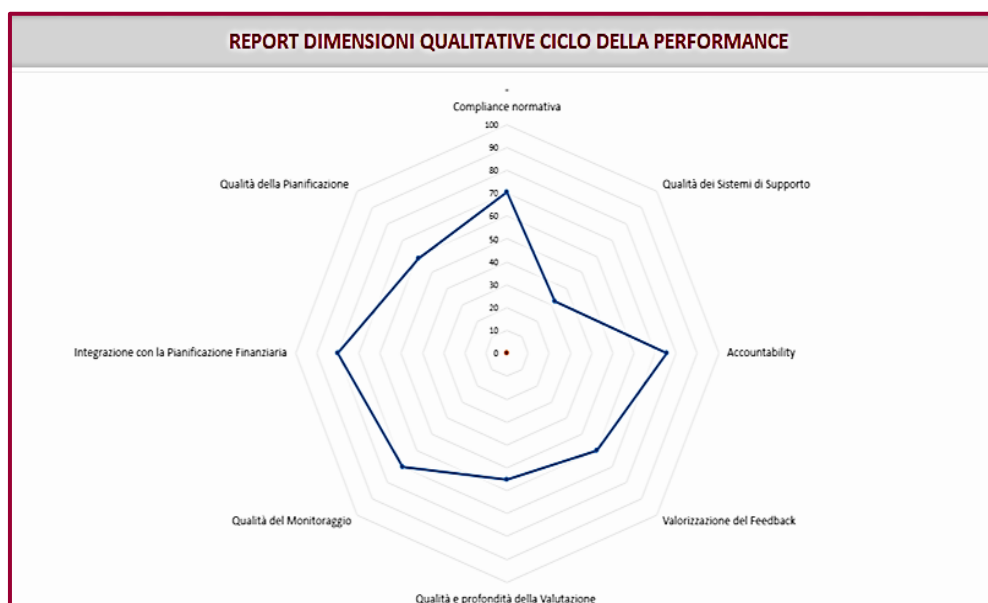
5. Analisi delle principali criticità e punti di forza



Come si evince dal diagramma radar in seguito esposto (che costituisce una rielaborazione del *tool* di *assessment*), lo stato dell'arte dell'implementazione del Ciclo della performance nel Comune di Andria presenta un discreto livello di attuazione. In particolar modo, l'integrazione con la Pianificazione Finanziaria, la qualità di monitoraggio ed il sistema di *accountability* costituiscono le fondamenta sulle quali costruire valore.

Appare altrettanto evidente che il sistema e la sua attuazione presentano margini di sviluppo che possono contribuire a migliorare la qualità delle politiche, dell'azione amministrativa e del contributo che le persone apportano.

In questa ottica ed in vista dell'aggiornamento annuale del Sistema di Misurazione e valutazione della Performance, come disciplinato dall'art. 7 del D. Lgs. N. 150/2009 e ss.mm.ii., sarebbe opportuno rendere ancora più plastica la valutazione individuale del Dirigente di Settore, da un lato, prevedendo quattro dimensioni valutative in luogo di tre, valorizzando la capacità del Dirigente medesimo di differenziare i propri collaboratori, dall'altro lato, introducendo, accanto all'autovalutazione, verificata dall'OIV, una eterovalutazione da parte del Segretario Generale in relazione all'azione di coordinamento dei dirigenti prevista dall'art. 97 del TUEL ed una eterovalutazione espressa dal personale assegnato alla struttura organizzativa specificatamente coordinata dal Dirigente, attraverso la somministrazione di un questionario di valutazione garantito da anonimato. Le differenti valutazioni (eterovalutazione, autovalutazione e bottom up) sia pure con pesi differenziati consentiranno una lettura ed una interpretazione più attenta delle performance comportamentali agite e della necessità di eventuali interventi di sviluppo professionale/organizzativo





In particolare:



È importante migliorare la qualità della Pianificazione sia nella fase di costruzione degli Obiettivi strategici, sia nella fase di negoziazione e condivisione degli obiettivi organizzativi.



Bisogna assicurare il rispetto della tempistica propria del Ciclo della Performance. Una corretta attivazione del Ciclo della Performance richiede una sequenza temporale rigorosa al fine di garantire la corretta finalizzazione delle diverse fasi. Un Piano della performance approvato a metà anno indebolisce l'azione di orientamento della politica e di programmazione operativa della Dirigenza, neutralizza l'attività di monitoraggio. Una rendicontazione tardiva degli Obiettivi dell'anno precedente impedisce ogni azione di *feedback* sulla programmazione operativa dell'anno in corso, limita la capacità di verifica dell'OIV e di miglioramento di piani e programmi da parte di Amministrazione e Dirigenza



Non è assolutamente plausibile, e peraltro in difformità da quanto previsto dal d. lgs. 150/2009, che l'Amministrazione non si sia ancora dotata di una Struttura Tecnica Permanente. Tanto avviene, peraltro, in assenza anche di un Sistema Informativo che consenta una minima digitalizzazione dei flussi informativi del Ciclo della Performance.



N.B. Legenda Semafori:



→ rappresentano **INDICAZIONI** DA ATTUARE



→ rappresentano **ORIENTAMENTI** DA PERSEGUIRE



→ rappresentano **OPPORTUNITA'** PER MIGLIORARE