



Anno 2020

# Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni.

(Art. 14, co. 4, DLgs n. 150/09)

**Dr. Giuseppe Avizzano**

L'OIV MONOCRATICO – DR. GIUSEPPE AVIZZANO

## INDICE

- 1 Note metodologiche**
- 2 Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione**
  - 2.1 Performance organizzativa
  - 2.2 Performance individuale
- 3 Processo di attuazione del ciclo della performance**
- 4 Infrastruttura di supporto (informativa e informatica)**
- 5 Sistemi informativi e informatici per l'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione**
- 6 Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione**
- 7 Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV**
- 8 Conclusioni**
- 9 Proposte di miglioramento del sistema di valutazione**

## 1 Note metodologiche

La presente relazione costituisce lo strumento con cui l'*Organismo Indipendente di Valutazione della Performance* riferisce - per l'anno 2020 - sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni mettendone in luce gli aspetti positivi e negativi.

In particolare questo documento ha lo scopo di:

- fornire un quadro sintetico del sistema (finalità conoscitiva);
- costituire un momento di verifica della corretta implementazione ed applicazione del Sistema (finalità analitica);
- evidenziare i punti di forza e le criticità nell'ottica di un continuo e costante miglioramento della performance dell'Ente (finalità valutativa).

La presente relazione - indicata nell'articolo 14, comma 4, lettera a) del D. Lgs n. 150/2009 - è stata elaborata tenendo conto dei principi di indipendenza e imparzialità.

Essa rappresenta, quindi, un momento di verifica della corretta applicazione da parte delle amministrazioni delle linee guida, delle metodologie e delle indicazioni prima della CIVIT e poi dell'ANAC tenendo anche conto del monitoraggio svolto sul Sistema di misurazione e valutazione della performance, sul Piano della performance e sul Programma triennale di prevenzione della corruzione.

Lo scopo così perseguito è quello di evidenziare i rischi e le opportunità di questo sistema al fine di presentare proposte per svilupparlo e integrarlo ulteriormente

Preliminarmente, merita sottolineare che in relazione al ciclo di performance 2020, questo OIV ha sviluppato e proposto all'Ente un sistema di misurazione e valutazione, indubbiamente più avanzato rispetto a quello utilizzato negli esercizi precedenti, che ha lo scopo di favorire la migliore determinazione del livello della performance effettivamente conseguita e che ha rappresentato un elemento di forte discontinuità.

Tuttavia, questo nuovo Sistema per la Misurazione e Valutazione della Performance (SMIVAP), è stato approvato con delibera di Giunta Comunale n. 15 del 28.01.21 e, pertanto, sarà adottato a partire dal corrente anno 2021.

Le caratteristiche essenziali del sistema cui si riferisce la presente relazione sono sintetizzate nel seguente schema.



Ciò premesso, va innanzitutto evidenziato che tra l'OIV ed il Comune di Canosa di Puglia si è avviato un rapporto collaborativo che si è da subito connotato per i caratteri di innovazione e sperimentazione in ragione di fattori esogeni, costituiti fondamentalmente dal particolare momento storico di pandemia con la conseguente

modifica degli aspetti normativi ed organizzativi e dalla complessità degli scenari socio-economici che impattano sugli utenti.

## 2 Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione

Il sistema di misurazione e valutazione del Comune di Canosa di Puglia, riferito al 2020, è comunque parso accettabile, sebbene datato, e dunque, come si diceva, il sottoscritto ha da subito avviato una procedura per l'adozione del nuovo SMIVAP che è stato poi adottato dalla giunta comunale nel mese di gennaio del corrente anno.

Al fine di migliorare gli indicatori di outcome, il sottoscritto ha poi realizzato un sito internet, raggiungibile all'indirizzo web [www.oivcanosa.it](http://www.oivcanosa.it), all'interno del quale vi è una sezione da dove è possibile redigere un questionario online sulla soddisfazione dell'utenza.

E' stata altresì realizzata una casella di posta elettronica semplice e una di posta elettronica certificata che sono state messe a disposizione di tutti gli utenti, sia interni che esterni all'amministrazione, al fine di esprimere segnalazioni e pareri all'OIV.

Inoltre è utile segnalare che l'amministrazione comunale ha realizzato e utilizza efficacemente una "app" per dispositivi mobile con la quale comunica con la cittadinanza in maniera bidirezionale.

Infine, all'inizio del 2021, il sottoscritto con il supporto dell'Ufficio personale, ha realizzato un questionario anonimo, sempre in modalità elettronica, sul benessere organizzativo e la soddisfazione dei dipendenti.

### 2.1 Performance organizzativa

Per la performance organizzativa sono state analizzate le fasi della pianificazione/programmazione, del monitoraggio e della consuntivazione.

In relazione alla *pianificazione/programmazione* si è rilevato che i processi posti in essere dal Comune di Canosa di Puglia per la definizione degli obiettivi sono sicuramente da migliorare ma non possono essere trascurati i limiti dettati dalla scarsità di risorse umane il cui contributo è stato ulteriormente limitato dalle restrizioni di mobilità e lavoro dovute alla pandemia.

Questa fase si realizza attraverso la definizione, sulla base delle priorità degli organi di indirizzo politico-amministrativo, degli obiettivi strategici previsti dal DUP che poi, nel PEG, vengono ripresi ed associati agli "indicatori target" e declinati in obiettivi gestionali.

Il *monitoraggio* si attua attraverso l'utilizzo di indicatori di **efficienza**, di **efficacia** e di **impatto** predisposti per la misurazione di quattro ambiti:

- grado di attuazione della strategia;
- impatti;

- portafoglio delle attività e dei servizi;
- stato di salute dell'ente.

In relazione alla misurazione della performance organizzativa devono, ad ogni buon conto, essere analizzati i profili evidenziati dalla deliberazione CIVIT-ANAC 4/2012, che impone di considerare i seguenti aspetti rispetto ai quali emergono i seguenti profili rilevanti:

1) definizione degli obiettivi: gli obiettivi della gestione si possono ritenere adeguatamente definiti mediante il ricorso ad appositi indicatori ponderati, anche se tale individuazione ha valenza esclusivamente annuale e non triennale; non da meno è da rilevarsi la genericità di questi obiettivi, che sono stati poi corretti, in corso d'anno con appositi e più specifici decreti con conseguente assestamento dei valori di bilancio;

2) indicatori di outcome: gli obiettivi individuati sono verificati mediante indicatori che in modo limitato fanno riferimento all'outcome, essendo in larga parte legati alla loro particolare natura temporale;

3) specificazione di legami tra obiettivi, indicatori e target: il legame sussistente tra tali elementi, così come aggiornati in corso d'anno, è abbastanza adeguato, ciò considerando anche che il livello di conseguimento degli obiettivi discende dal livello di conseguimento dei target associati ad un indicatore di performance;

4) caratterizzazione degli indicatori e target secondo le schede anagrafiche e relativi test di qualità e fattibilità proposti. Tuttavia gli indicatori selezionati non corrispondono integralmente ai parametri individuati dall'ente in vista della migliore efficacia del ciclo di programmazione;

5) rilevazione effettiva della performance secondo la frequenza e le modalità degli schemi di caratterizzazione degli indicatori: la frequenza della rilevazione della performance deve essere sicuramente migliorata, tenendo conto del fatto che, nel corso del 2020, tale riscontro è avvenuto esclusivamente con periodicità annuale.

Complessivamente, è possibile affermare una sufficiente coerenza con i criteri e requisiti individuati dall'art. 5 del D.Lgs. 150/2009 in ordine alla definizione degli obiettivi e dei correlati indicatori di performance.

## 2.2 Performance individuale

Come accennato all'inizio del paragrafo, questo OIV ha indirizzato all'Amministrazione alcune raccomandazioni in materia di valutazione della performance individuale che sono state prontamente recepite nel nuovo *Sistema di misurazione e valutazione della performance*. In particolare è stato previsto:

- un termine entro il quale procedere alla valutazione della performance individuale. Per la rendicontazione della performance individuale si dà atto delle difficoltà incontrate nel rispettare il termine causa emergenza COVID-19 che ha determinato l'allungamento dei tempi fissati anche per gli obblighi derivanti dalle

normative appositamente emanate in relazione alla necessità limitare la presenza del personale negli uffici dell'Ente.

- la proposta di valutazione dei Dirigenti di Area venga effettuata dall'OIV al Sindaco avvalendosi del report del controllo di gestione sui livelli di conseguimento dei risultati e della valutazione riguardo a competenze e comportamenti agiti;
- ai dirigenti, compresi quelli di vertice, sia assicurato un adeguato contraddittorio nel processo di valutazione della performance individuale;
- l'OIV fornisca, se richiesto dal Sindaco, supporto metodologico per la valutazione dei dirigenti.

Il nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance individuale dell'Ente risulta coerente con tali previsioni.

Con riferimento all'applicazione dei sistemi premiali è previsto che i risultati della performance individuale con l'attribuzione dell'indennità di risultato, per l'anno 2020, sia determinato, per i dirigenti, le posizioni organizzative ed il personale dipendente, nella misura concordata in sede di contrattazione decentrata.

Non sono stati previsti ulteriori bonus e premi.

E' inoltre da evidenziare come nel sistema attualmente implementato sussiste ancora un ampio collegamento tra gli obiettivi individuali e quelli organizzativi, tenendo soprattutto conto della circostanza che gli obiettivi individuali dei dirigenti in molti casi corrispondono agli obiettivi organizzativi.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale è diversamente strutturato e composto per il personale dirigenziale e per il personale del comparto, avuto riguardo all'incidenza di diversi fattori e degli elementi presi effettivamente in considerazione per la misurazione.

Sicuramente, riprendendo le considerazioni in precedenza sviluppate, deve essere ampliato il livello svolgimento del monitoraggio nel corso dell'anno e deve essere migliorato e strutturato il processo di raccolta dei dati ai fini della misurazione attraverso la creazione di un vero e proprio sistema di controllo di gestione.

Le modalità della comunicazione della valutazione finale al valutato, sono opportunamente differenziate tra dirigenti e personale non dirigenziale; l'effettiva capacità dei valutatori di differenziare i giudizi, anche mediante opportune indicazioni quantitative circa tale differenziazione, è comunque tenuta sempre in debita considerazione.

### **3 Processo di attuazione del ciclo della performance**

L'attuazione del ciclo della performance, definito nell'attuale *Sistema di misurazione e valutazione della performance*, non presenta criticità.

L'integrazione tra piano anticorruzione e piano della performance trova riscontro nell'attribuzione, ad ogni dirigente, di due obiettivi ritenuti "prioritari" riguardanti il

rispetto delle misure previste, rispettivamente, nel piano trasparenza e nel piano anticorruzione.

In relazione ai controlli interni, effettuati dal Segretario Generale dell'Ente, non sono emerse criticità.

Deve, al riguardo, evidenziarsi che, per assicurare l'integrazione del controllo di gestione con il ciclo della performance, il Comune di Canosa di Puglia utilizza come principale strumento il Piano esecutivo di gestione (che viene approvato con delibera della Giunta Comunale in coerenza con il bilancio di previsione e con il DUP) in cui sono peraltro unificati - al fine di semplificare i processi di pianificazione e gestione dell'Ente - il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108 del Tuel e il piano della *performance* di cui all'art. 10 del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

In sostanza, i programmi previsti nel DUP sono dettagliati ed esplicitati nel Piano esecutivo di gestione in termini di prodotti/progetti, obiettivi gestionali e parametri per la misurazione del grado di raggiungimento degli stessi.

Per quanto riguarda i controlli degli organismi partecipati non quotati, nel Documento unico di programmazione e nel Piano esecutivo di gestione possono essere esplicitati gli obiettivi strategici e gestionali che poi saranno recepiti nei rispettivi documenti di programmazione.

Inoltre il Responsabile per la Trasparenza e la Prevenzione della Corruzione ha applicato misure di controllo per il contrasto del rischio corruttivo che prevedono azioni di vigilanza sullo stato di attuazione delle norme di cui al d.lgs. n. 175/2016 e sullo stato di applicazione della normativa sulla trasparenza e anticorruzione come indicato nelle Linee guida Anac n.8/2015.

Sarebbe auspicabile, inoltre, che si provvedesse, in tempi brevi, all'aggiornamento del codice di comportamento dell'Amministrazione, sul quale l'OIV procederà ad esprimere il previsto parere.

In definitiva, rispetto al processo che ha caratterizzato il ciclo di programmazione e controllo, soprattutto in relazione ai soggetti coinvolti, è auspicabile un maggiore presidio da parte del controllo di gestione, attualmente coincidente con l'ufficio finanziario e del personale, e una maggiore/migliore attività di negoziazione tra i diversi ruoli presenti all'interno dell'ente, anche per giungere alla fissazione di target più coerenti con l'assetto operativo dell'Ente.

Ampiamente migliorabile è poi la fase di raccolta delle informazioni necessarie e di predisposizione della relazione sulla performance, anche dal punto di vista della reportistica, dei livelli di aggregazione e dell'analisi degli scostamenti registrati, anche nella prospettiva degli interventi sul successivo ciclo di programmazione.

Analoga considerazione può essere svolta avuto riguardo al sistema informativo e/o informatico utilizzato dall'amministrazione per la raccolta e l'analisi dei dati ai fini della misurazione della performance, da strutturare adeguatamente anche per assicurare una crescente affidabilità delle informazioni trattate

In definitiva si può affermare che la fase della programmazione è avvenuta in corrispondenza con l'attività di formazione del documento del bilancio di previsione, anche per assicurare il rispetto del termine per la predisposizione del PEG.

In aggiunta va segnalato che le schede di programmazione degli obiettivi riportano l'indicazione dei riferimenti delle articolazioni della contabilità finanziaria, proprio al fine di garantire il descritto collegamento.

Tenuto conto dell'evoluzione normativa intervenuta è sicuramente da rilevare l'integrazione tra il sistema di programmazione e controllo ed il sistema anticorruzione e trasparenza, dal momento che nel contesto dei risultati attesi sono riportati alcuni obiettivi che fanno riferimento al secondo ambito, in coerenza con quanto richiesto dal D.Lgs. 97/2016.

Non si presentano, invece, del tutto adeguate le soluzioni organizzative effettivamente adottate dall'amministrazione rispetto alla pianificazione e controllo strategico ed al controllo di gestione (quest'ultimo soprattutto dal punto di vista dei sistemi informativi e informatici che alimentano il sistema di misurazione e valutazione e, quindi, la consuntivazione degli indicatori), che impongono uno sviluppo in prospettiva

In aggiunta va segnalato che le schede di programmazione degli obiettivi riportano l'indicazione dei riferimenti delle articolazioni della contabilità finanziaria.

#### **4 Infrastruttura di supporto (informativa e informatica)**

Dal punto di vista del sistema informativo, il Comune di Canosa di Puglia, ricorre a:

- sistemi di *data warehousing* che garantiscono un buon grado di integrazione con risultati adeguati in termini di efficacia e di capacità di produrre le informazioni necessarie;
- sistemi gestionali in una logica di concertazione tra gli attori coinvolti, in modo da individuare soluzioni informatiche che rispondano al meglio alle esigenze reali.

In particolare il sistema operativo gestionale è lo strumento informatico fondamentale per esercitare un puntuale controllo degli aspetti operativi, gestionali e strategici ed è utilizzato per la pianificazione ed il controllo degli obiettivi, per la gestione della contabilità analitica, nonché per la gestione della contabilità finanziaria.

Le informazioni sono archiviate per lo più in banche dati centralizzate, ma anche in altre banche dati facenti capo alle singole strutture cui le informazioni si riferiscono.

Si ritiene necessaria, comunque, un'implementazione dei sistemi di archiviazione ottica e informatica con particolare riferimento all'attività di protocollazione dei documenti in entrata ed in uscita.

Al riguardo, peraltro, si evidenzia che secondo l'art. 14, comma 4-ter del d.lgs. 150/2009, *“l'Organismo indipendente di valutazione ha accesso a tutti gli atti e documenti in possesso dell'amministrazione, utili all'espletamento dei propri compiti, nel rispetto della*

*disciplina in materia di protezione dei dati personali. Tale accesso è garantito senza ritardo. L'Organismo ha altresì accesso diretto a tutti i sistemi informativi dell'amministrazione, ivi incluso il sistema di controllo di gestione...".*

Infine si segnala l'opportunità di procedere ad un'archiviazione remota dei dati in un cloud certificato e che possa mettere al riparo l'ente in caso di "Data Disaster".

## **5 Sistemi informativi e informatici per l'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione**

Come da previsione normativa, uno specifico controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione avviene attraverso l'attestazione annuale da parte dell'OIV alla griglia predisposta dall'ANAC.

Da tale attestazione non sono emerse vere e proprie criticità, ma solo circoscritte irregolarità riconducibili alle seguenti fattispecie:

- informazioni non complete o formato di pubblicazione non elaborabile;
- *link* non funzionanti;
- pagina *web* e documenti pubblicati non aggiornati.

Con specifico riferimento alla delibera CiVIT n. 23/2013 e poi dell'ANAC, l'OIV analizza:

- i sistemi informativi e informatici per l'archiviazione, la pubblicazione e la trasmissione dei dati;
- il modello organizzativo di raccolta e pubblicazione dei dati;
- il sistema di monitoraggio della pubblicazione dei dati;
- i sistemi per la rilevazione quantitativa e qualitativa degli accessi alla sezione "Amministrazione Trasparente".

La sistematizzazione dei dati risulta effettuata.

Si rileva inoltre l'integrazione del sito con il sistema operativo gestionale (citato anche nel precedente paragrafo) attraverso il quale è stato informatizzato il flusso per alimentare la pubblicazione dei dati in "Amministrazione trasparente". In particolare sono ad oggi informatizzate le pubblicazioni relative ad incarichi esterni, provvedimenti di concessione di contributi e benefici economici, deliberazioni di Giunta e Consiglio Comunale, provvedimenti e determinazioni dirigenziali nonché l'assolvimento degli obblighi previsti dalla normativa Anticorruzione (L 190/2012, art. 1, comma 32).

Questo O.I.V. nel considerare con favore le sinergie ad oggi realizzate con il Responsabile della Trasparenza, raccomanda, alle strutture preposte, la puntuale applicazione delle previsioni legislative in tema di dati da pubblicare, sia in termini qualitativi sia in termini quantitativi.

## 6 Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

I risultati del sistema di misurazione e valutazione sono normalmente utilizzati per migliorare la definizione degli obiettivi, i processi ed i prodotti (output) nonché per finalità premiali.

In particolare:

- attraverso il monitoraggio periodico dello stato di avanzamento degli obiettivi strategici e del Piano Esecutivo di Gestione si costruisce un sistema di rendicontazione in grado di evidenziare lo stato di avanzamento dei progetti strategici e le principali criticità, nonché di evidenziare le azioni correttive da porre in essere per riposizionare la programmazione;
- la relazione consuntiva del DUP permette di valutare complessivamente l'azione dell'Amministrazione, il grado di assorbimento delle risorse per politiche e di misurare gli scostamenti rispetto ai target previsti;
- il consuntivo del PEG permette di valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi gestionali e di rilevare gli scostamenti rispetto ai target previsionali;
- la relazione sulla performance offre le risultanze per supportare l'azione continua di miglioramento dell'Amministrazione;

Il risultato della gestione, peraltro, costituisce uno degli elementi rilevanti per la valutazione della prestazione dirigenziale con ricadute dirette sul trattamento economico e, in particolare, sull'indennità di risultato.

In tale quadro assumono particolare significato, anche ai fini dell'*accountability*, i risultati dell'indagine di soddisfazione dell'utenza che devono avere la massima visibilità a favore degli utenti ed essere presi in considerazione per valutare l'applicazione delle carte dei servizi e la successiva formulazione di piani di miglioramento dei servizi e dei processi di lavoro.

## 7 Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

L'OIV ha monitorato il funzionamento del sistema della valutazione e della trasparenza e integrità dei controlli interni attraverso:

- la struttura di supporto;
- l'esame di documenti pubblicati sul sito istituzionale e trasmessi dalle strutture a seguito di specifiche richieste;
- interviste con il Segretario generale e i dirigenti responsabili di Area.

Inoltre:

- In vista del rilascio della relazione sulla performance, l'OIV ha proceduto ad un riscontro su base campionaria degli elementi e delle informazioni che compongono la relazione, avuto particolare riguardo ai parametri che consentono la determinazione del

livello di conseguimento dei target attesi e dei relativi obiettivi. In particolare, si è proceduto all'individuazione degli elementi da verificare ed al riscontro degli esiti ottenuti;

- Riguardo all'Attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, l'OIV ha effettuato il riscontro tra gli oneri di pubblicazione vigenti e l'effettiva presenza della relativa documentazione sul sito istituzionale, nella Sezione dell'Amministrazione Trasparente.

## 8 Conclusioni

In generale il funzionamento complessivo del Sistema di valutazione e integrità dei controlli interni risulta adeguato e va peraltro segnalata la ricerca, da parte dell'amministrazione, dell'aderenza al quadro normativo e, in tale ambito, anche delle soluzioni organizzative più efficaci ed efficienti.

## 9 Proposte di miglioramento del sistema di valutazione

Alla luce delle considerazioni precedenti è possibile conclusivamente richiamare e specificare gli ambiti del sistema di misurazione che meritano uno sviluppo ed un'implementazione e che possono essere individuati nei seguenti:

- ✓ correlazione tra pianificazione strategica e programmazione operativa, mediante una migliore definizione degli obiettivi strategici sui quali incardinare la programmazione operativa, tenuto anche conto dei nuovi strumenti recati dall'armonizzazione contabile;
- ✓ definizione degli indicatori, mediante la crescente attenzione all'outcome e l'individuazione di parametri maggiormente coerenti con i risultati attesi di cui misurare il livello di conseguimento;
- ✓ sistema informatico/informativo, mediante lo sviluppo di un effettivo sistema di raccolta, elaborazione e rilascio delle informazioni necessarie per il funzionamento del sistema di programmazione e controllo della gestione;
- ✓ archiviazione dei dati in un "cloud" certificato in modo da mettere l'Ente al riparo da un "Data Disaster";
- ✓ processo programmatorio, mediante l'attivazione di un'effettiva interazione tra i diversi ruoli nell'ambito della fase di programmazione della gestione.

In generale il funzionamento complessivo del Sistema di valutazione e integrità dei controlli interni risulta adeguato e va peraltro segnalata la volontà, da parte dell'amministrazione, di migliorare l'aderenza al quadro normativo e, in tale ambito, anche delle soluzioni organizzative più efficaci ed efficienti.

**L'O.I.V. Monocratico**

del Comune di Canosa di Puglia

**Dr. Giuseppe Avizzano**

(documento firmato digitalmente)