



Organismo Indipendente di Valutazione
Prof. 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 2021

E
COMUNE DI ANDRIA
Protocollo Generale della Citta' di Andria
Protocollo N.0056905/2022 del 28/06/2022



Indice

1. **Premessa**3
2. **Ciclo della Performance**4
 - 2.1. *Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance*4
 - 2.2. *Piano della Performance*4
 - 2.3. *Processo/Fasi del Ciclo di gestione della performance*6
 - 2.4. *Organizzazione e Infrastruttura di supporto*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 2021, 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 e al Dipartimento della Funzione Pubblica. La Relazione è, inoltre, pubblicata in formato aperto sul sito istituzionale, nella sezione *“Amministrazione Trasparente”*.

Tanto premesso, si evidenzia che:

- a) 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**

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”*.



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;

- b) la relazione è stata preceduta da una fase di self *assessment* del sistema e del ciclo della performance (*tool*) predisposta dall'OIV e compilata dall'Avv.to Stefania Petruzzelli.**

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 2021 è stato aggiornato con Deliberazione della Giunta Comunale n. 118 del 22.07.2021.

La proposta di aggiornamento del Sistema è stata trasmessa via mail a codesto OIV, il quale ha analizzato il documento al fine di esprimere il parere di cui all'art. 7, comma 1 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in coerenza con le linee guida n. 2/2017, emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

In data 5 luglio 2021, lo scrivente OIV monocratico del Comune di Andria ha espresso parere favorevole circa l'aggiornamento del SMVP.

L'aggiornamento integra il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance del Comune di Andria, approvato con Deliberazione del Commissario Straordinario n. 55/2020, al fine di renderlo conforme alle nuove dinamiche organizzative attuate nell'ultimo anno.



L'attuale SMVP, come aggiornato dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 118 del 22.07.2021 permette di sviluppare all'interno dell'Amministrazione Comunale di Andria la "cultura del dare conto", e di favorire l'orientamento al cittadino ed alla creazione di Valore Pubblico.

2.2. Piano della Performance

La tempistica di Pubblicazione del Piano della performance 2021 NON è stata rispettata, poiché lo stesso è stato approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 125 del 29.07.2021 avente ad oggetto "*Piano della Performance 2021-2023: P.D.O. e P.E.G. su base triennale. Approvazione*".



Nella fase di pianificazione dell'anno 2021 del Comune di Andria si è tenuto conto dell'Analisi di contesto interno e di contesto esterno, del Programma di Mandato e dei Documenti di indirizzo nazionale/regionale.

Gli obiettivi generalmente vengono individuati con un ruolo attivo da parte dell'unità organizzative di base secondo una logica *Bottom-up*.

Il Piano individua in n. 5 **obiettivi istituzionali**, che esprimono le priorità politiche dell'amministrazione, n.13 **macro 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 indicate in fase di programmazione, anche se il Piano non propone il collegamento tra voci di spesa di bilancio di previsione ed obiettivi e pertanto il Piano non stimola il perseguimento di specifici obiettivi di risparmio e/o efficienza allocativa in linea con le esigenze pianificate in sede di budget.

Il Piano della Performance 2021-2023 prevede altresì l'individuazione di n. 22 **obiettivi operativi trasversali e comuni**, che rappresentano le principali sfide attuative che caratterizzeranno l'azione amministrativa e più di 70 **obiettivi operativi individuali assegnati ai dirigenti dei Servizi** in coerenza con le strategie declinate negli Obiettivi strategici.

Il numero degli Obiettivi appare eccessivo. In alcuni casi si tratta di Obiettivi meramente gestionali. Parimenti, gli Obiettivi operativi in alcuni casi rappresentano attività ordinarie e ripetitive senza rappresentare indicatori di innovazione e/o sviluppo. Si rende necessario migliorare la qualità della costruzione del Piano ancorando a direttrici istituzionali e strategiche che costituiscano realmente le sfide dell'Amministrazione e gli obiettivi strategici. È necessario depurare dal Piano della Performance attività meramente ordinarie, la cui valutazione ai fini della erogazione della retribuzione di risultato dei Dirigenti è di dubbia legittimità e su cui ci sono stati diversi pronunciamenti della Corte dei Conti.

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.

In merito agli **indicatori**, in fase di programmazione vengono utilizzate prevalentemente 3 tipologie: Efficienza, ON/OF (realizzazione o meno dell'attività) e di Tempistiche e scadenze.

Agli obiettivi, spesso sono associati più indicatori.



Per quanto riguarda la definizione dei **target**, in fase di programmazione si tiene conto del target dell'anno precedente.

Al fine di migliorare l'implementazione del Ciclo della Performance in ogni sua fase, è importante definire in fase di pianificazione, in corrispondenza di ogni obiettivo (sia strategico che operativo), rispetto ai relativi indicatori, oltre all'unità di misura anche la **Regola di calcolo** (intesa come la modalità con la quale calcolare il punteggio assegnato sulla base del risultato raggiunto), l'**Algoritmo** (inteso come la formula utile a calcolare il risultato raggiunto), la **fonte dei dati** ed il **Target**.

Il piano della performance 2021 presenta un discreto livello di integrazione con il PTCPT 2021-2023, 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.

2.3. Processo/Fasi del Ciclo di gestione della performance

Il ciclo della performance dell'anno 2021 ha avuto inizio con Deliberazione della Giunta Comunale n. 125 del 29.07.2021, con la quale è stato approvato il Piano della performance per il triennio 2021-2023. Alcuni degli obiettivi programmati nel Piano della Performance 2021-2023 sono stati rimodulati secondo quanto disposto dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 203 del 09.12.2021, avente ad oggetto: *“Piano delle Performance 2021-2023 – P.D.O. e P.E.G. su base triennale: Rimodulazione con modifica ed integrazione schede Obiettivi Settore Promozione della Città e del Territorio (I.F. Cultura, Politiche Giovanili, Biblioteca, Marketing).*

Si segnala che intervenire sulla variazione degli Obiettivi al termine dell'anno, come avvenuto per l'annualità 2021 a seguito della Deliberazione di Giunta 203/2021, non è prassi corretta.

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 per mezzo della raccolta di fonti “certificate” e riconosciute dell'Ente. Nello SMIVAP sono previsti 3 *steps* di monitoraggio e confronto periodico in corso d'anno. Nel corso dell'annualità 2021 è stato



realizzato solo 1 *step* di monitoraggio, anche a causa del ritardo registrato nell'approvazione del Piano della Performance 2021-2023.

Generalmente, a seguito di un'azione di monitoraggio che abbia dato indicazioni non coerenti con i risultati attesi, si provvede a rimodulare l'obiettivo, senza approfondire le motivazioni dello scostamento.

La fase di monitoraggio vede coinvolti il Segretario Generale, l'OIV, i Dirigenti ed il Controllo di gestione.

Alla data di redazione del presente documento, il ciclo della performance dell'anno 2021 non si è ancora concluso, dal momento che esso 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.



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'anni in corso, limita la capacità di Verifica dell'OIV e di miglioramento di piani e programmi da parte di Amministrazione e Dirigenza.

2.4. Organizzazione e Infrastruttura di supporto

Ad oggi non è presente formalmente nessuna Struttura Tecnica Permanente (STP) a supporto dell'OIV. Sostanzialmente, il supporto a codesto OIV per lo svolgimento dei compiti di cui all'art. 14 del D.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, è erogato dall'Avv. Stefania Petruzzelli, con l'ausilio della Dott.ssa Rosanna Maldera.

L'Avv. Petruzzelli, nonostante l'impegno e le competenze indubbie, è costretta a condividere tale incarico con l'impegno presso l'Avvocatura.

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*.



Non è 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, tantomeno di un Ufficio Programmazione e controllo di gestione. Grave è anche l'assenza di un Sistema Informativo che consenta una minima digitalizzazione dei flussi informativi del Ciclo della Performance.

3. Trasparenza ed Anticorruzione

Il Piano Triennale Prevenzione Corruzione e Trasparenza triennio 2021/2023 è stato adottato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 62 del 30.03.2021 ad oggetto “*Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza per il triennio 2021-2023. 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.

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.

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.

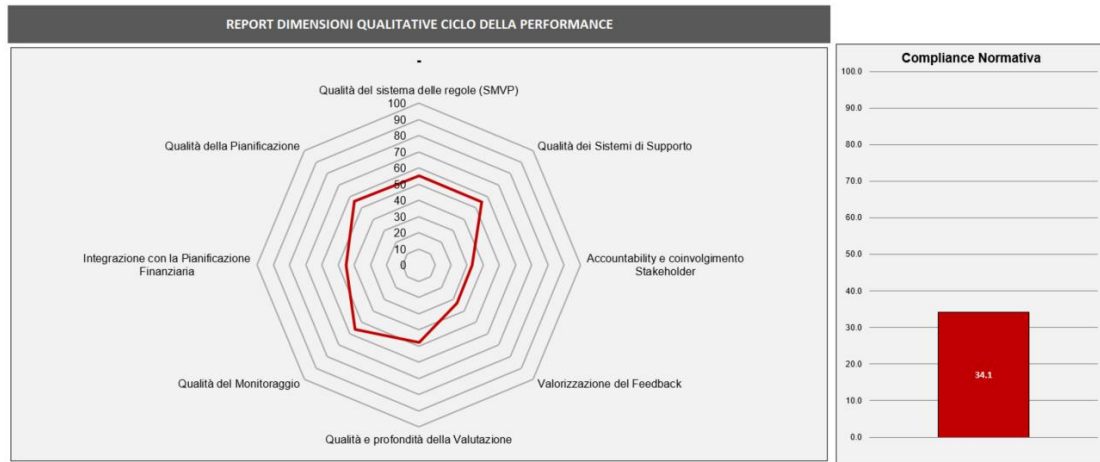
Non esiste una struttura dedicata al Controllo di Gestione, e, tantomeno, è stata impiantata la contabilità economico patrimoniale.



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

Successivamente alla rielaborazione dei dati raccolti per mezzo del tool di Assessment, è stato possibile ottenere il diagramma radar di seguito esposto, esplicativo dello stato dell'arte dell'implementazione del Ciclo della Performance del Comune di Andria per l'annualità 2021.



Le dimensioni, componenti il radar, per le quali il Comune di Andria nell'annualità 2021 ha registrato un sufficiente livello d'attuazione e che pertanto costituiscono le fondamenta sulle quali costruire valore sono: la qualità del Sistema delle regole (SMVP), la qualità del monitoraggio e la qualità della pianificazione.

D'altro canto, le dimensioni per le quali, nella medesima annualità, rispetto alle risposte date, in fase di auto-compilazione del *tool*, il Comune di Andria ha registrato i maggiori margini di miglioramento possibili sono: l'Integrazione con la Pianificazione Finanziaria, l'*accountability* ed il coinvolgimento degli *Stakeholder* e la compliance normativa.

Alla luce di ciò, le riflessioni e le proposte di miglioramento espresse da parte di codesto OIV sono le seguenti:

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. Questa criticità appare ancora più rilevante alla luce degli impegni e delle scadenze previste per l'anno 2022 per la costruzione del PIAO (D.lgs.80/2021)



Come già segnalato lo scorso anno da codesto OIV, appare sempre più indispensabile sviluppare nel Sistema di Direzione dell'Ente (Giunta, Dirigenti e Posizioni Organizzativa) la cultura della valutazione. 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.



L'assenza della Struttura Tecnica Permanente e dell'Ufficio Programmazione e Controllo di Gestione rappresenta, nel primo caso una difformità a quanto previsto dal d. lgs. 150/2009, nel secondo caso un grave *vulnus* alla possibilità di costruire un modello di gestione per obiettivi e garantire l'economicità dell'azione amministrativa e l'efficienza allocativa delle risorse. **Pertanto, è sempre più evidente la necessità di costituire la Struttura Tecnica Permanente e l'Ufficio Programmazione e Controllo di Gestione.**

N.B. Legenda Semafori:



→ rappresentano **INDICAZIONI** DA ATTUARE



→ rappresentano **ORIENTAMENTI** DA PERSEGUIRE



→ rappresentano **OPPORTUNITA'** DA PERSEGUIRE