



Anno 2024

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

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

Dr. Mario D'Amelio

Dr. Francesco Saverio D'Ambra

Dr.ssa Antonella Zurlo

Sommario

1. Premesse e note metodologiche.....	3
2. Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione.....	6
2.1 Performance organizzativa	6
2.2 Performance individuale.....	7
3. Processo di attuazione del ciclo della performance.....	9
4. Infrastruttura di supporto (informativa e informatica).....	11
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.....	12
6. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione.....	13
7. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OdV	13
8. Conclusioni.....	14
9. Proposte di miglioramento del Ciclo della Performance e del sistema di valutazione	14

1. Premesse e note metodologiche

La Relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni rientra nel quadro generale del monitoraggio dell'Organismo di Valutazione (di seguito OdV) sul Ciclo di Gestione della Performance.

La presente Relazione è redatta dall'OdV del Comune di Canosa di Puglia nominato con Decreto n.25 del 13.09.2023 Prot. n. 32015/2023, mettendone in luce gli aspetti positivi e negativi del sistema.

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 questo OdV **nonostante il breve periodo di attività, dal 15 settembre ad oggi**, ha avuto molteplici incontri (n.5) con Dirigenti Comunali, il Sindaco e Assessori, con lo scopo di comprendere le problematiche dell'Ente attinenti il Ciclo della Performance 2022 e 2023 e di definire gli Obiettivi Strategici e di Bilancio 2024.

In questi incontri sono state rappresentate le metodologie operative utilizzate da questo OdV, con allo scopo di favorire la migliore determinazione del livello della performance effettivamente conseguita.

Il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMIVAP) attualmente in vigore, è stato approvato con delibera di Giunta Comunale n. 15 del 28.01.21.

L'OdV ha proposto un nuovo SMVP che, attualmente è all'attenzione della A. C., del S.G., e dei Dirigenti adeguato alle Direttive Zangrillo 2023 e 2024.

L'OdV evidenzia, inoltre, che, a causa del breve periodo di riferimento del proprio incarico relativo al 2023 (i tre mesi finali del 2023), la redazione della presente Relazione ha tenuto fondamentalmente conto del lavoro svolto (agli atti) e della Relazione del precedente OdV.

Le caratteristiche essenziali del **Sistema vigente** cui si riferisce la presente **Relazione** sono sintetizzate nel seguente schema.



2. Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione

Il **Sistema di Misurazione e Valutazione** del Comune di Canosa di Puglia, riferito al 2023, è dunque quello del 2021, non aggiornato alle recenti Direttive Zangrillo.

Va segnalato che, al fine di migliorare gli indicatori di out-come, è stato realizzato, da tempo, un sito internet, raggiungibile all'indirizzo web www.OdVcanosa.it, all'interno del quale vi è una sezione da dove è possibile redigere un questionario online sulla soddisfazione dell'utenza.

È 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'OdV.

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.

Questa fase si realizza attraverso la definizione, sulla base delle priorità degli organi di indirizzo politico-amministrativo, degli obiettivi strategici oggi previsti dal PIAO, che sono poi associati agli “indicatori e 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 e 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 provvedimenti 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, negli anni precedenti, 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

Il Sistema di misurazione e valutazione della performance vigente, in particolare, ha previsto:

- un **termine** entro il quale procedere alla valutazione della performance individuale. Per la **rendicontazione della performance** si dà atto delle **perduranti difficoltà** incontrate nel rispettare i termini assegnati in considerazione anche della scarsità del personale disponibile, dell'avvicendamento delle posizioni di

vertice dell'amministrazione e dagli obblighi derivanti dal prioritario raggiungimento degli assegnati obiettivi del PNRR;

- la proposta di valutazione dei Dirigenti di Area venga effettuata dall'OdV 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 è assicurato un **adeguato contraddittorio** nel processo di valutazione della performance individuale;
- l'OdV fornirà, se richiesto dal Sindaco, **supporto metodologico** per la valutazione dei dirigenti.

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 2023, sia determinato, per i dirigenti, le posizioni organizzative ed il personale dipendenti nella misura concordata in sede di **contrattazione decentrata**.

Non sono stati previsti ulteriori bonus e premi.

È, inoltre, da evidenziare come nel sistema 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 **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*, ha presentato le seguenti **pregresse criticità**:

- Il procedimento di Valutazione dei Dirigenti e del personale **anno 2018**, di cui alla D.G.C. n. 243 del 10/11/2023 è ancora in fase di conclusione;
- Il Ciclo **anno 2022**, non è concluso e l'OdV ha sollecitato i Dirigenti a trasmettere, la relativa documentazione, con i cit. verb. n. 3 e n.4/2023;
- Il Ciclo **anno 2023**, è anch'esso in fase di ritardata definizione.

L'integrazione tra piano anticorruzione e piano della performance trova riscontro nell'attribuzione, ad ogni dirigente, di 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 particolari 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 PIAO ove sono dettagliati ed esplicitati i progetti, gli obiettivi gestionali e i parametri per la misurazione del grado di raggiungimento degli stessi.

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

Inoltre, il S. G. nuovo Responsabile per la Trasparenza e la Prevenzione della Corruzione, nominato in data 24/11/2023 con Decreto del Sindaco n. 34 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'OdV 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 **maggior/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 di programmazione economico finanziaria dell'Ente.

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.

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 dà atto, comunque, dell'avvenuta 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'OdV 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.

Le disfunzioni sono state rilevate e corrette dall'ente entro il mese di ottobre 2023 come da indicazioni ANAC.

Con specifico riferimento alla delibera CIVIT n. 23/2013 e poi dell'ANAC, l'OdV 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.d.V. nel considerare con favore le sinergie ad oggi realizzate con il nuovo 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 attuare per riposizionare la programmazione;
- **la relazione consuntiva dell'ente** 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 PIAO** 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.

7. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OdV

L'OdV 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'OdV 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'OdV 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 **relativamente 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 Ciclo della Performance e del sistema di valutazione

Alla luce delle considerazioni precedenti è possibile conclusivamente richiamare e specificare gli ambiti del Ciclo della Performance e 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'out-come 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 programmatico, 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 abbastanza 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.

Bari lì 30/04/2024

L’O.d.V.
del Comune di Canosa di Puglia
Dr. Mario D’Amelio
Dr. Francesco Saverio D’Ambra
Dr.ssa Antonella Zurlo

(documento firmato digitalmente)