



CITTA' DI BARLETTA  
*Medaglia d'oro al Valor Militare e al Merito Civile*  
*Città della Disfida*

## **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE**

### **RELAZIONE ANNUALE DELL'O.I.V.**

#### **SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DELLA VALUTAZIONE, DELLA TRASPARENZA E INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI DEL COMUNE DI BARLETTA ANNI 2016 – 2017**

*(Articolo 14, comma 4, lettera a) del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*

*La Relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del Sistema della valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni (art. 14, c. 4, lett. a), d.lgs. n. 150/2009) è redatta tenendo conto delle linee guida n.4/2012 CIVIt, rivolte principalmente alle amministrazioni indicate nell'art. 2 del D.Lgs. 150 del 2009 e, solo nei limiti di cui all'art. 16, agli enti territoriali*

#### **PREMESSA**

Con decreto sindacale n. 1 del 30/03/2017 avente ad oggetto: "Individuazione e nomina dei componenti dell'Organismo Indipendente di Valutazione", il Comune di Barletta ha rinnovato l'OIV già costituito con delibera del Commissario Straordinario n. 13 del 23/05/2013.

La presente relazione intende evidenziare le attività svolte negli anni 2016 e 2017, in relazione allo stato dei controlli interni e al sistema della performance.

Il D.Lgs. 150/2009 prevede che l'OIV, tra le altre sue funzioni svolga il monitoraggio complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni elaborando una relazione annuale, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lett. a) D. Lgs. 150/2009, e attesti l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità.

Il Segretario Comunale nominato, con Decreto Sindacale n. 16 del 01.09.2015, responsabile Anticorruzione e Trasparenza ai sensi dell'art. 43 del D.Lgs. 33/2013 ha predisposto lo schema del "Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2016/2018" adottato dalla Giunta con atto n. 66 del 14/04/2016, e lo schema del "Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2017/2019" adottato dalla Giunta con atto n. 87 del 05/05/2017 (oltre il termine indicato del 31 gennaio).

Ai sensi della Delibera n° 43/2016 ANAC ed al fine della verifica sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione relativi alla trasparenza l'OIV ha compilato la "Griglia di Rilevazione " al 31/01/2016 e la "Griglia di Rilevazione " al 31/03/2017, predisposta dalla stessa Autorità, pubblicate sul Sito Web istituzionale rispettivamente in data 29/02/2016 ed in data 27/04/2017, nella "Sezione Amministrazione Trasparente" unitamente al Documento di Attestazione ed alla scheda di sintesi sulla rilevazione sottoscritta dai componenti dell'Organismo Indipendente di Valutazione.



CITTA' DI BARLETTA  
*Medaglia d'oro al Valor Militare e al Merito Civile*  
*Città della Disfida*

## **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE**

**Durante gli anni 2016 e 2017 sono stati effettuati i seguenti incontri: per l'anno 2016** - 8 gennaio 2016, 3 marzo 2016, 3 maggio 2016, 7 giugno 2016, 28 giugno 2016, 27 luglio 2016, 15 settembre 2016 e 30 novembre 2016; **per l'anno 2017** – 9 maggio 2017, 6 giugno 2017, 12 luglio 2017, 27 luglio 2017, 17 ottobre 2017, 06 dicembre 2017 e 21 dicembre 2017, durante i quali si è provveduto a individuare, monitorare e valutare gli obiettivi più rilevanti assegnati ai vari settori, seguendo l'andamento del ciclo della performance, e a verificare gli adempimenti relativi alla trasparenza.

Il Comune di Barletta ha avviato le procedure per l'approvazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, al fine di dare attuazione al D.lgs. 150/09, adottandolo con Deliberazione di Giunta n. 117 del 04/06/2015.

Nel 2017 è stata approvata dall'Amministrazione la relazione sulla misurazione della performance per l'anno 2016 con delibera di Giunta Comunale n. 267 del 15/12/2017; peraltro nello stesso anno la dirigenza non ha provveduto alla valutazione dei risultati raggiunti sia individualmente che complessivamente dai dipendenti.

Nel 2018 è stata predisposta dall'Amministrazione la relazione sulla misurazione della performance per l'anno 2017 con delibera di Giunta Comunale n. 60 del 16/03/2018 e n. 155 del 18/10/2018 (rettifiche); l'OIV ha provveduto alla validazione della relazione sulla performance anno 2017 con nota n. 66945 del 13/09/2018.

### **FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

Il sistema effettivamente adottato dal Comune di Barletta, pur rappresentando un percorso che doveva sfociare nell'approvazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, rappresentava dal punto di vista sostanziale un avvicinamento alle innovazioni del D.lgs. 150/09 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Attesa la provvisorietà del sistema adottato esso presentava diverse criticità e necessitava di qualche adeguamento alla luce delle innovazioni legislative in materia di armonizzazione contabile degli enti locali.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dall'ente, pur indicando gli ambiti di rilevazione della performance organizzativa in conformità a quanto stabilito dalla delibera dell'ex CIVIT n. 104/2010 non individuava gli indicatori di misurazione della stessa, per cui la conseguente valutazione della performance organizzativa per **l'anno 2015, 2016 e 2017** ha tenuto conto esclusivamente della valutazione complessiva del raggiungimento degli obiettivi di performance individuale assegnati ai dirigenti, senza neppure poter passare dal **controllo strategico**, che **ancora non risultava attivato**.

Occorre, quindi, procedere nella fase di adeguamento del sistema a prevedere adeguati indicatori ex ante che consentano di valutare ex post gli ambiti della performance organizzativa, così come indicati nelle deliberazioni della ex CIVIT n. 89 del 2010 e n. 114 del 2010 ed in particolare quelli previsti dall'articolo 8 del D.lgs. 150/09 che individua gli ambiti che devono essere contenuti nella performance organizzativa:



CITTA' DI BARLETTA  
*Medaglia d'oro al Valor Militare e al Merito Civile*  
*Città della Disfida*

**ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE**

- a. l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- b. l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c. la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- d. la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e. lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- f. l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento e alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g. la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h. il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

La deliberazione della ex CIVIT n. 104/2010 definisce i "macro-ambiti" di misurazione della performance rimettendo alla discrezionalità delle amministrazioni l'individuazione degli strumenti di rilevazione più opportuni ma ponendo il necessario collegamento della performance individuale su cui verranno valutati i dirigenti con la performance organizzativa dell'ente.

**MODALITÀ DI RACCORDO E INTEGRAZIONE CON I DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E DI BILANCIO**

Per l'anno 2016 il Comune di Barletta ha approvato il bilancio di previsione con deliberazione del Consiglio Comunale n. 29 del 30/04/2016, con deliberazione di Giunta n 136 del 15/07/2016 ha provveduto alla "Approvazione Piano Esecutivo di Gestione con annesso Piano della Performance annualità 2016-2018" nel quale sono contenuti: - gli obiettivi strategici di medio e lungo periodo, - gli obiettivi operativi per l'anno 2016 assegnati ai dirigenti con il PEG e il Piano Dettagliato degli Obiettivi.

Per l'anno 2017 il Comune di Barletta ha approvato il bilancio di previsione con deliberazione del Consiglio Comunale n. 21 del 27/03/2017, con deliberazione di Giunta n 189 del 21/09/2017 e n. 252 del 14/12/2017 ha provveduto alla "Approvazione Piano Esecutivo di Gestione con annesso Piano della Performance 2017-2019" nel quale sono contenuti: - gli obiettivi strategici di medio e lungo periodo, - gli obiettivi operativi per l'anno 2017 assegnati ai dirigenti con il PEG e il Piano Dettagliato degli Obiettivi.

Alla luce dell'entrata in vigore per gli enti locali del D.lgs. 118/2011, che introduce un nuovo sistema contabile e in particolare nuovi strumenti di programmazione economico-finanziaria, il **Documento Unico di Programmazione** viene individuato dal legislatore come la guida strategica ed operativa dell'ente. In tale documento di programmazione, nella sezione strategica, sono stati individuati gli indirizzi generali di programmazione e gli obiettivi strategici, mentre nella sezione operativa dello stesso sono individuati per ogni programma, e per tutto il periodo di riferimento, gli obiettivi operativi annuali da raggiungere.



CITTA' DI BARLETTA  
*Medaglia d'oro al Valor Militare e al Merito Civile*  
*Città della Disfida*

## **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE**

Pertanto, sulla base del **D.U.P. entro 20 giorni** dall'approvazione del bilancio di previsione l'ente è tenuto ad approvare il **P.E.G. con il quale la G.C. individua gli obiettivi della gestione ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai dirigenti**. Nel PEG sono unificati il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance.

Il piano della performance 2016 è stato caratterizzato dall' **individuazione di obiettivi non sfidanti** e da cui non si percepiva il miglioramento dei servizi resi alla cittadinanza (outcome).

Si è auspicato il superamento di tale criticità nel 2017 con l'individuazione di obiettivi di performance strategica e obiettivi di performance individuale, anche e soprattutto sulla base degli indirizzi dettati dall'organo politico.

E' stata segnalata la necessità che, nei documenti di programmazione, in cui vengono assegnati gli obiettivi ai **dirigenti, venga espressa la ponderazione** degli stessi al fine di realizzare il collegamento previsto dalla legge tra la fase della programmazione e la fase della gestione della performance.

Per l'anno 2016 l'O.I.V. ha proceduto all'individuazione e alla pesatura degli obiettivi strategici attribuiti ai responsabili delle direzioni e alla successiva valutazione, in sede di valutazione ex post.

Tale sistema non appare funzionale allo svolgimento di una efficace programmazione (ex ante) degli indicatori e ad una valutazione (ex post) del raggiungimento dei risultati.

Il Piano delle performance 2017 ha previsto **l'individuazione di obiettivi strategici con Emendamento del Sindaco sostitutivo dello schema di pag. 31 del D.U.P., approvato formalmente con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 20 del 27/03/2017.**

Ai sensi della delibera CIVIT n. 4/2012, l'O.I.V., nell'ambito della relazione sul funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance, è chiamato (tra l'altro) a verificare anche **"Il grado di chiarezza della definizione degli obiettivi e del cascading degli obiettivi per i diversi livelli organizzativi"**.

Infatti, nell'ambito del processo di programmazione e controllo gli enti locali devono attuare strettamente la logica del cascading, attraverso cui si realizza (secondo quanto affermato dalla **ex CIVIT** nella delibera n. **89/2010**) la progressiva "declinazione degli obiettivi, sia nel tempo (dagli obiettivi strategici di lungo periodo a quelli operativi di breve periodo) sia dai livelli organizzativi più elevati dell'amministrazione fino alle singole unità organizzative ed agli individui".

Come più volte segnalato ed evidenziato nei verbali redatti in corso d'anno, lo scrivente O.I.V. non ha avuto modo di verificare la completezza di tale processo nell'assegnazione degli obiettivi al personale dipendente, poiché il ciclo delle performance non ha avuto un regolare svolgimento, per i ritardi accumulati nella predisposizione degli atti di programmazione malgrado i solleciti effettuati a tal riguardo da questo organismo.



CITTA' DI BARLETTA  
*Medaglia d'oro al Valor Militare e al Merito Civile*  
*Città della Disfida*

## **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE**

In particolare, l'O.I.V. e i dirigenti non hanno potuto procedere, al **colloquio iniziale** di comunicazione e confronto sugli obiettivi né al monitoraggio intermedio di verifica e all'eventuale riallineamento in corso d'anno della performance complessiva dell'Ente, si è segnalata l'opportunità di individuare una cadenza almeno semestrale/trimestrale per la comunicazione dei risultati del monitoraggio intermedio e finale dai parte dei dirigenti.

### **MODALITÀ DI RACCORDO E INTEGRAZIONE CON I SISTEMI DI CONTROLLO ESISTENTI**

Con Deliberazione del Commissario Straordinario n. 23 del 27 febbraio 2013 il Comune di Barletta ha approvato il 'Regolamento del Sistema dei Controlli Interni ex art. 147, comma 4, del D. Lgs. 267/2000, successivamente integrato e modificato con delibera del Consiglio n. 14 del 13/03/2017.

Tale regolamento prevede diversi tipi di controllo:

- **controllo strategico** finalizzato all'accertamento dello stato di attuazione dei programmi e della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa alle linee programmatiche approvate dal Consiglio, non è stato ancora attivato;
- **controllo di gestione**, non è stato ancora attivato;
- **controllo di regolarità amministrativa e contabile** finalizzato ad assicurare che l'attività amministrativa non determini conseguenze negative sul bilancio e sul patrimonio dell'ente;
- **controllo della qualità dei servizi erogati**.

L'O.I.V. dà atto, per le motivazioni già espresse, che il **controllo strategico** negli anni di riferimento non è stato svolto.

**Per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativa e contabile**, negli anni 2016 e 2017 si è svolto secondo il Regolamento comunale sui controlli interni; Il controllo di regolarità amministrativa in fase successiva è effettuato sotto la direzione del Segretario Generale avvalendosi della struttura interna.

Sono state assoggettate al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi. Il campione di documenti da sottoporre a controllo successivo è stato effettuato con motivate tecniche di campionamento, preferibilmente di natura informatica e può essere estratto secondo una selezione casuale, **entro il mese successivo ad ogni quadrimestre ed è pari, di norma, ad un numero compreso fra l'uno e il due cento** del complesso dei documenti adottati da ciascuno dei responsabili preposti alla gestione.

Per l'anno 2016, con atto organizzativo del Segretario del 26/04/2016 sono stati determinati i seguenti ulteriori ambiti di controllo:

- a) Determinazioni dei Dirigenti comprese quelle senza impegno di spesa;
- b) contratti registrati nella Raccolta degli Atti privati;
- c) procedure concorsuali e di selezione del personale laddove espletate;
- d) rispetto dei tempi del procedimento e dei tempi di risposta alle istanze dei cittadini.

Per l'anno 2017, con atto organizzativo del Segretario del 01/06/2017 sono stati determinati i seguenti ulteriori ambiti di controllo:



CITTA' DI BARLETTA  
*Medaglia d'oro al Valor Militare e al Merito Civile*  
*Città della Disfida*

**ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE**

- a) Determinazioni Dirigenziali riguardanti appalti, assunzioni, contributi, incarichi esterni, contributi e sostegno di vario genere;
- b) contratti stipulati per scrittura privata non autenticata registrati nella raccolta degli atti privati,
- c) decreti dirigenziali afferenti procedure espropriative,
- d) provvedimenti di revoca del bando di gara (cfr allegato tabella n. 3 PTPCT 2017/2019).

Con riferimento alle finalità del controllo successivo di regolarità amministrativa si specifica che esso è stato effettuato secondo i parametri di controllo declinati in schede tipo – (susceptibili di eventuali adattamenti in corso d'opera)

Come previsto dal regolamento sui controlli interni **le risultanze del controllo sono state trasmesse** anche all'organismo di valutazione,

Appare utile, pertanto, **istituzionalizzare** un collegamento tra le risultanze dei controlli interni di regolarità amministrativa sugli atti ai fini della valutazione della performance individuale dei dirigenti, prevedendo un apposito sotto-criterio valutativo dei comportamenti organizzativi del personale dirigente, che rilevi il grado di regolarità amministrativa e contabile degli atti predisposti durante l'anno.

**Il controllo della qualità dei servizi** finalizzato a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente, nell'anno 2016 non risulta effettuato, o comunque non risulta comunicato a questo organismo il risultato del sondaggio sulla qualità dei servizi, Invero è stato predisposto, nell'anno un questionario per la misurazione della qualità dei servizi del Comune di Barletta, come previsto dall'art. 12 comma 5 del Regolamento sul funzionamento dei controlli interni (approvato con deliberazione commissariale n. 23 del 27 febbraio 2013), recependo le indicazioni fornite dalla Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie contenute nello schema di referto del Sindaco sul Sistema dei controlli interni, anno 2015. Il documento condiviso in Conferenza dei dirigenti con il Sindaco, ha acquisito il parere favorevole di questo Organismo indipendente di valutazione.

In ultimo occorre rilevare che non risultano allo scrivente O.I.V. riscontri in merito ai controlli sulle società partecipate del comune, come previsti dall'art. 147 quater del D.Lgs. n. 267/00. Tuttavia, a seguito dell'adozione di un regolamento sulle modalità di esercizio del controllo analogo sulle società partecipate è stato istituito un Ufficio Partecipate coordinato dal Segretario Generale (ai sensi del Regolamento approvato con Delibera di Consiglio Comunale n. 45 del 16 giugno 2015).

**ATTESTAZIONE DELLA TRASPARENZA AI SENSI DEL D.LGS. N. 33/2013 COME MODIFICATO DAL D.LGS. N. 97/2016**

In sede di attestazione sulla trasparenza della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale, per gli anni 2016 e 2017 l'O.I.V. ha rilevato alcune criticità, come emerge dalla scheda di sintesi pubblicata sul sito, e già comunicate all'Amministrazione. In particolare si è attenuto alle delibere ANAC, considerando i parametri ricompresi nella griglia di rilevazione ivi allegata.



CITTA' DI BARLETTA  
*Medaglia d'oro al Valor Militare e al Merito Civile*  
*Città della Disfida*

## **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE**

Conclusioni l'O.I.V. ribadisce che, al fine di migliorare il funzionamento del sistema di valutazione e pertanto elevare la qualità dei servizi resi alla cittadinanza, appare imprescindibile che il sistema di valutazione si avvalga delle risultanze del sistema dei controlli interni (controllo strategico, controllo di gestione, controllo di regolarità amministrativa - contabile, controllo sulle società partecipate, controllo sulla qualità).

A sua volta il sistema dei controlli interni deve essere integrato con i sistemi informativi dell'Ente.

In assenza di tale integrazione il sistema di valutazione rischia di essere autoreferenziale e non suffragato da elementi oggettivi e tracciabili.

**Il ritardo cronico accumulato nella predisposizione e approvazione degli strumenti di programmazione e di bilancio e, a cascata, in particolare del Piano esecutivo di Gestione, ha inciso sulla possibilità reale di attuare un controllo concomitante sull'attuazione dei programmi dell'Amministrazione per dare contenuto concreto e non meramente adempimentale al controllo strategico: come sopra richiamato si fa riferimento a tutte le osservazioni, gli indirizzi e orientamenti espressi da questo OIV nel corso delle sedute tenute e di cui ai verbali redatti.**

**E' evidente che tale situazione di scarsa attenzione al momento programmatico sia strategico, sia operativo, e il prevalere di un approccio contabilistico ha influito sulla valutazione dei "comportamenti" dirigenziali nel processo di valutazione operato.**

**In presenza di obiettivi non sfidanti e per la quasi totalità di mero carattere ordinario, il raggiungimento degli stessi certificato dal controllo interno di gestione non può essere collegato alla valutazione dei comportamenti dirigenziali come più volte richiesto dagli stessi dirigenti in sede di opposizione alle valutazioni espresse. Non si può, infatti, trascurare il fatto che la dirigenza, nel proprio operare, deve garantire un approccio alla cornice di "programmazione e controllo" diverso da quello sinora espresso e ciò indipendentemente dalla realizzazione di obiettivi, peraltro recanti le caratteristiche sopra evidenziate.**

Barletta, 04 giugno 2019

### **L'Organismo Indipendente di Valutazione**

Prof. Francesco Delfino - Presidente  
Dott.ssa Antonella Fiore - Componente  
Dott. Pasquale Sfregola - Componente

La presente relazione consta di n. 7 pagine.