



# Città di Marcianise

## ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

Al Segretario Generale - Responsabile della Trasparenza  
Ai dirigenti

E p.c. Al Commissario Prefettizio - Dott. LA STELLA Michele

### VERBALE N. 4/2020

#### **Relazione annuale OIV D. Lgs. 150/2009 – art. 14, comma 4, lett. a) sullo stato nel 2019 del funzionamento del sistema complessivo della valutazione, della trasparenza ed integrità dei controlli interni del Comune di Marcianise (CE)**

Questa relazione rappresenta il momento di verifica annuale della corretta applicazione da parte del Comune di Marcianise (CE) dei disposti di cui al DLgs. 150/2009 e delle linee guida delle metodologie e delle indicazioni dell'ANAC e del DFP.

L'Organismo Indipendente di Valutazione del Comune di Marcianise è organo monocratico composto dal dott. Donato Morano, insediatosi solo a partire dal 1 dicembre 2017, giusto Decreto di nomina del Sindaco n. 32 del 23 novembre 2017.

I compiti e le modalità operativi dell'Organismo sono disciplinati dall'art. 52 del vigente Regolamento Uffici e Servizi, così come modificato da ultimo con Deliberazione G.C. n. 175 del 30.5.2017. Il Regolamento per la misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale ai sensi del D.Lgs. 150/2009 è stato approvato con Deliberazione G.C. n. 116 del 13.12.2013. Con la Deliberazione G.C. n. 117 del 13.12.2013 è stato approvato il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance e sistema premiante. Il sistema è stato modificato con Deliberazione G.C. n. 348 del 28 dicembre 2017.

Il Regolamento e il sistema complessivo di misurazione della performance sono in via di adeguamento a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 25.5.2017 n. 74, secondo cui risulta necessario adeguare il vigente Sistema di misurazione e valutazione della performance, entro sei mesi, termine ordinatorio, dall'entrata in vigore del decreto.

L'Organismo opera in posizione di autonomia e indipendenza, sia rispetto agli organi di governo sia rispetto ai responsabili della gestione.

In base all'art. 52 del citato Regolamento *“E' istituito l'organismo indipendente di valutazione (OIV) che ... b) monitora il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza ed integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso ...”*;

In sintesi l'OIV:

- 1) propone alla Giunta il sistema di misurazione e valutazione della performance dell'organizzazione, dei responsabili dei servizi e degli altri dipendenti e ne cura gli aggiornamenti periodici;
- 2) monitora in corso d'anno l'andamento delle iniziative attuative del Piano della performance a livello strategico;
- 3) provvede alla misurazione e valutazione della performance dei responsabili dei servizi e propone al Sindaco l'attribuzione ad essi della retribuzione di risultato;
- 4) garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione del personale nonché dell'utilizzo dei premi, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;
- 5) partecipa, nella fase di monitoraggio, alla verifica intermedia del grado di raggiungimento degli obiettivi, fase propedeutica alla verifica dei programmi ed alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, informando la Giunta sull'andamento della gestione.
- 6) attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità;
- 7) provvede a svolgere le funzioni e i compiti previsti dallo Statuto, dagli altri regolamenti comunali, nonché dal Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza.

L'Organismo ha il compito di misurare e valutare la performance complessiva dell'Ente e dei dirigenti di vertice.

### **Analisi di contesto**

L'analisi per ogni area sulle principali criticità riscontrate ha riguardato il contesto strutturale con particolare riferimento a regolamenti di organizzazione, organigramma e funzionigramma, la struttura Bilancio, attività amministrativa e procedimenti amministrativi per unità organizzativa, i sistemi di automazione, i sistemi di controllo e valutazione, ed infine, i rapporti con cittadini e mercato.

Per rendere affidabile un sistema amministrativo è stato necessario lavorare nell'ottica che il medesimo potesse operare in base a regole certe, funzionali, efficaci, trasparenti, finalizzate a creare un'amministrazione moderna ed in base ai punti sopra citati, una struttura amministrativa che riesca a supportare una amministrazione funzionale e utile per cittadini ed imprese.

### **La risorsa informativa: il sistema documentale**

Tutta l'azione amministrativa si è basata sulla informazione e sul sistema documentale. La gestione documentale del Comune fa riferimento a regole che riguardano le fasi relative alla formazione, alla gestione, alla conservazione, alla diffusione, all'accesso dell'informazione e dei documenti. La risorsa informativa è avviata ad essere trattata, formata, gestita e conservata con modalità digitale ed in base ai principi stabiliti dal Codice dell'Amministrazione digitale. Tutta l'azione amministrativa appare abbastanza trasparente e le decisioni degli organi e dei responsabili dei servizi sono accessibili grazie al funzionamento dell'Albo Pretorio on line e del sito istituzionale. Da questo punto di vista, il Comune si caratterizza per una discreta gestione del sistema documentale (sito, albo pretorio online, protocollo informatico, pec, firma digitale etc.), anche se necessita di ulteriori e consistenti sforzi di adeguamento, in materia di trasparenza al D.Lgs.14 marzo 2013, n. 33, anche relativamente alla sezione del sito "Amministrazione trasparente". L'aggiornamento costante del sito e la sua completezza sono ancora un obiettivo lontano, eppure, la direzione intrapresa è evidente. Non ci troviamo di fronte ad un Comune "dematerializzato" ma il processo di innovazione appare avviato ed irreversibile.

### **Il sistema procedimentale**

I provvedimenti amministrativi per i cittadini sono formati ed adottati sulla base di specifici procedimenti amministrativi regolati dalla Legge 241/90 e ss.mm.ii. e quindi gestiti e trattati nel rispetto dei principi di economicità, pubblicità, efficacia, trasparenza, imparzialità. Lo sforzo deve tendere verso una maggiore automazione e semplificazione degli stessi. Il sistema procedimentale per un'amministrazione moderna non deve costituire un peso per cittadini ed imprese ma una opportunità di sviluppo del sistema socio-economico.

### **Le risorse umane**

Le risorse umane costituiscono il motore principale dell'organizzazione e operano, per lo più, nel rispetto delle regole relative al sistema documentale e procedimentale e verso una amministrazione moderna e funzionale. Tali risorse devono essere maggiormente e continuamente formate e devono essere gestite, sempre più, in ragione di piani e obiettivi dell'ente con una logica avanzata di flessibilità e di mobilità interna rivolta al raggiungimento di risultati certi e misurabili. Le risorse devono essere valutate secondo sistemi che considerino sia le singole unità sia le strutture nelle quali tali unità operano.

### **Le risorse finanziarie**

Le risorse finanziarie sono la base per la costruzione, l'implementazione e lo sviluppo di moderne *policies* di innovazione. Si tratta di risorse che sono state programmate, gestite, utilizzate ed implementate per garantire un'azione amministrativa efficace, snella ed un sistema di qualità. Risorse che, nell'ottica del decentramento fiscale, vanno sempre più monitorate, controllate, valutate in ragione dei servizi offerti e dei risultati raggiunti. Negli ultimi anni la scarsità di risorse, sia per la consistente riduzione dei trasferimenti sia per le note difficoltà regionali, ha avuto un forte impatto sull'azione amministrativa. A questo si va ad aggiungere l'implementazione nel sistema di sempre maggiori vincoli e limiti di natura finanziaria.

### **Le risorse strumentali**

Le risorse strumentali completano il tritico e hanno rappresentato l'insieme degli strumenti per decidere, operare, erogare servizi. Tali strumenti fanno parte della organizzazione e quindi sono parte integrante e sostanziale dell'azione di governo e di gestione in quanto assicurano che azione amministrativa e efficienza nei servizi siano garantiti nella concreta operatività.

### **Il sistema di relazioni**

La struttura amministrativa deve operare secondo il modello organizzativo definito ed adottato e non può più operare secondo una logica che considerava la struttura imm modificabile, rigida, a compartimenti stagni che sopravviva facendo a meno di una visione di insieme. La struttura è definita ma non sempre appare in linea con le esigenze concrete del contesto e dunque va costantemente monitorata con le mutazioni del sistema di relazioni, interne ma soprattutto esterne (cittadini, imprese, istituzioni, territorio, altre PA etc.), vero core business di un'amministrazione moderna.

Grande attenzione dovrà essere concentrata sempre più ai temi della trasparenza e dell'innovazione attraverso strumenti anche di *e-government*.

Oltre alla riorganizzazione complessiva del contesto interno, l'amministrazione dovrà necessariamente affrontare le problematiche del contesto esterno. Nell'ambito di un contesto esterno sempre più problematico (scarsità di risorse, crisi occupazionale, ritardati pagamenti da parte di enti finanziatori etc.) l'Amministrazione dovrà avviare un lungo lavoro di razionalizzazione delle risorse connesse agli obblighi e vincoli di finanza pubblica e pagamenti delle pubbliche amministrazioni.

Il modello organizzativo e procedimentale vigente nel Comune di Marcianise necessita di un continuo e costante processo di innovazione che può essere programmata solo partendo con un monitoraggio continuo e costante della *vision*, della *mission*, dei processi, di chi fa cosa e come.

L'amministrazione deve ripensarsi con tempi ed esigenze in rapida trasformazione: una amministrazione in costante mutamento è il piano d'azione per i prossimi mesi. La trasformazione è un processo tutt'altro che lineare e semplice, perché si confronta e a volte si scontra con una struttura non sempre permeabile e flessibile al mutamento. Per questo diventa necessario semplificare, rendere più chiara e diretta l'attività della Pubblica Amministrazione, tornare a cogliere nei principi fondanti dell'organizzazione e delle relazioni con i cittadini, la loro ratio e la loro funzione essenziale e ultima. In questo contesto si auspica un work in progress che tenda sempre più verso la semplificazione: il potenziale rischio in questa fase rimane quello di interrompere il percorso di modernizzazione o il pensare all'azione di semplificazione come all'obiettivo finale, di puntare su di essa tutti gli sforzi abbracciando un'ottica limitata di breve periodo perdendo di vista la vera meta che è il rapporto con il mondo (cittadini, imprese, territorio, altre istituzioni etc.).

Solo così la P.A. recupera a pieno la sua funzione primaria di servizio alla collettività, di servizio all'esecuzione concreta dei fini pubblici, che la comunità nel suo divenire definisce e che l'Amministrazione Pubblica, strettamente collegata e innestata sulla realtà, recepisce e realizza.

### **Un nuovo modello di pianificazione strategica**

Lo sforzo dell'Amministrazione dovrà andare nella direzione della costruzione di un sistema integrato e moderno di pianificazione e controllo.

Sempre più frequentemente agli enti locali è richiesta la capacità di ridisegnare il futuro del proprio territorio, attivando processi di pianificazione strategica in grado di coinvolgere i diversi attori, in una logica di "governance".

In un mondo in cui la complessità, l'interconnessione dei territori e l'imprevedibilità del futuro cresce, si può avere la sensazione di non possedere i mezzi sufficienti per questo compito.

L'elaborazione del Piano della Performance può dare un concreto aiuto al Comune per l'avvio di un processo di pianificazione strategica partecipata, ma anche per la traduzione degli obiettivi strategici in azioni concrete e per la valutazione dei risultati.

Negli ultimi anni, la pianificazione strategica si è imposta come modello di riferimento per sperimentare una nuova forma di *governance* territoriale, a fronte della complessità dell'attività di governo, conseguente al moltiplicarsi e alla frammentazione sulla scena decisionale di attori, istituzionali e non.

L'implementazione della pianificazione strategica richiede quindi, oltre ad un grande sforzo di democrazia e condivisione, un lavoro di analisi e di ricostruzione delle politiche comunali, che parte dalla esplicitazione della *vision* e della *mission* dell'ente, dall'identificazione delle diverse aree di politica, dalla declinazione degli obiettivi strategici

collegati a queste aree, desumibili dai diversi strumenti di programmazione, dalla chiara identificazione delle azioni che supportano il conseguimento di questi obiettivi, per arrivare alla fine a collegare questi alle risorse impiegate (che presuppone quindi un collegamento con le poste di bilancio) e individuare al contempo modalità di misurazione dei risultati conseguiti.

La costruzione di pubbliche visioni e percorsi di sviluppo realistici e sostenibili, esito di concertazione fra istituzioni, di negoziazione con gli interessi e di ascolto dei cittadini, la complessità delle decisioni sul futuro in una prospettiva a medio-lungo termine economica e sociale, sono le funzioni sempre più complesse che sono chiamate a svolgere le amministrazioni territoriali.

Emerge così per gli enti locali il nuovo ruolo di regia dei processi decisionali e programmatori, a fianco a quello tradizionale di produzione di servizi indispensabili al benessere collettivo.

Un processo di pianificazione strategica può essere avviato per dare risposta a una crisi o a cambiamenti significativi del territorio (mutamento di scenari socio-economici, dinamiche demografiche, miglior utilizzo del territorio, necessità di creare sinergia tra le varie istituzioni anche al fine di attivare delle politiche di marketing territoriale e di attrarre investimenti esterni di origine privata o pubblica) e, fondamentale, per aumentare la competitività del territorio e l'attrattività nei confronti di risorse esterne, identificando nuovi obiettivi e nuovi standard di qualità urbana, irrinunciabili in un contesto di modernità.

Una strategia per essere elaborata va inserita in un contesto che necessariamente deve dare risposte a due quesiti: quali sono la *mission* e la *vision* dell'ente? La *vision* rispecchia gli ideali, i valori e le aspirazioni degli organi di governo, di cui esprime la percezione circa il futuro dell'Ente locale, implicando, per sua natura, un progresso o una discontinuità tra lo scenario attuale e lo scenario futuro immaginato.

Per essere efficace il *vision statement*, manifesto della visione, definendo ciò che l'ente – e per estensione, il territorio, la città, la comunità – dovrebbe essere chiaro e vivido, sintetico e ad effetto, orientato al futuro e riferito ad aspirazioni realistiche e comunque verosimili. In sostanza dovrebbe rispondere alla domanda: “dove vogliamo arrivare?”.

La *mission* esprime la ragion d'essere dell'Ente locale, ma anche i suoi tratti distintivi, specificando in che modo potrà realizzare la propria *vision*, attraverso una chiara dichiarazione di intenti strategici. La definizione della *mission* implica l'individuazione dei bisogni da soddisfare, delle risposte da offrire e delle relative modalità di attuazione. Alla *mission* dell'ente si correlano quelle delle funzioni e dei servizi in cui l'ente è impegnato. Il *mission statement*, manifesto della missione, definendo i motivi di esistenza dell'ente e gli obiettivi a medio termine, dovrebbe essere tale da ispirare sostegno e consenso da parte

dei suoi interlocutori esterni, nonché partecipazione e motivazione da parte di coloro che operano con e per l'ente.

Per pianificazione strategica intendiamo, dunque, diverse cose:

Metodo di decisione collettiva su scelte future

Progetto di città che attraverso l'analisi critica del territorio fissa obiettivi di medio-lungo periodo

Strumento di sostegno allo sviluppo

Modalità per rendere la comunità consapevole delle risorse e potenzialità

La pianificazione è un metodo di decisione collettiva su scelte future e anche un progetto di città che, attraverso l'analisi critica del territorio, economia, ambiente, politiche sociali e culturali, fissa obiettivi di medio-lungo periodo.

La pianificazione è uno strumento di sostegno allo sviluppo, che individua i settori adatti ad aumentare la competitività del territorio e la sua capacità di attrazione, ma anche un modo per rendere la comunità consapevole delle proprie risorse e potenzialità.

La pianificazione strategica serve a declinare ciò che è una visione del futuro, che per essere efficace, deriva dall'analisi delle condizioni attuali.

Obiettivo della implementazione di un sistema di pianificazione strategica è delineare un programma da attuare per favorire lo sviluppo e la crescita del territorio, interpretando e favorendo le aspirazioni della comunità che lo abita.

Per questo, il piano strategico deve essere il risultato di scelte e visioni che si sono formate attraverso un processo di partecipazione e condivisione.

Bisogna leggere l'ambiente, formulare e sviluppare strategie e misurarle.



Nel contesto degli enti locali, il processo di pianificazione strategica dei territori prevede:

- la costruzione di una visione strategica dello sviluppo locale condivisa con i diversi attori del territorio;
- il passaggio da una logica di *government* a una logica di *governance*;
- l'ascolto e la partecipazione dei destinatari delle politiche di sviluppo;
- la concertazione istituzionale ed interistituzionale di tipo verticale e orizzontale.

Tramite la mobilitazione degli attori locali e la condivisione, i processi decisionali risultano maggiormente efficaci ed efficienti e la fase attuativa delle politiche di sviluppo si presenta come più stabile.

Ne consegue che la sua predisposizione richiede l'approfondimento, dei seguenti temi:

- a) le necessità finanziarie e strutturali per l'espletamento dei servizi che non necessitano di realizzazione di investimento;
- b) le possibilità di finanziamento con risorse correnti per l'espletamento dei servizi, oltre le risorse assegnate in precedenza, nei limiti delle possibilità di espansione;
- c) il contenuto concreto degli investimenti e delle opere pubbliche che si pensa di realizzare, indicazioni circa il loro costo in termini di spesa di investimento ed i riflessi per quanto riguarda la spesa corrente per ciascuno degli anni del mandato.

Dagli obiettivi strategici discendono gli obiettivi di carattere operativo: ciò che lega obiettivi di natura operativa agli individui è l'attività di programmazione, che permette di definire e assegnare risorse, tempistiche e responsabilità ai vari livelli organizzativi, gruppi di lavoro e singoli individui. In fase di programmazione delle attività, con riferimento alle risorse umane, è necessario, quindi, calibrare opportunamente le competenze delle singole professionalità rispetto agli obiettivi da perseguire.

Il processo di 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, viene comunemente definito "a cascata". In linea generale, il meccanismo "a cascata" lega tra di loro i vari obiettivi secondo una chiara e precisa relazione causale e non costituisce un mero schema di trascrizione di obiettivi sui diversi livelli temporali ed organizzativi.

### **Misurazione e valutazione della performance**

La metodologia di misurazione e valutazione della performance è quella approvata dall'ente con Deliberazione G.C. n. 116 del 13.12.2013 avente ad oggetto il Regolamento per la misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale ai sensi del D.Lgs. 150/2009. Con la Deliberazione G.C. n. 117 del 13.12.2013 veniva approvato il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance e sistema premiante del Comune di Marcianise.

In attesa dell'adeguamento al D.Lgs. 25.5.2017 n. 74, il sistema è stato modificato con Deliberazione G.C. n. 348 del 28 dicembre 2017.

In effetti, l'adeguamento si è reso necessario per consentire l'avvio del circuito della performance, che era bloccato a causa di una eccessiva farraginosità delle procedure di reporting da parte dei dirigenti dell'ente.

Appare necessario e non più rinviabile, un ulteriore adeguamento alla normativa richiamata ed alla nuova contrattazione collettiva.

Per il triennio 2019-2021 è stato predisposto ed approvato il Piano della Performance, Deliberazione G.C. n. 84 del 28.5.2019, che rappresenta lo strumento indispensabile per assicurare i principi di conoscenza preventiva dei parametri e dei criteri di valutazione dei stessi oltre che la trasparenza del processo di valutazione così come stabiliti dalla legge. Per l'annualità 2019 il processo di valutazione è in fase di ultimazione e si riserva di esprimere un giudizio complessivo al termine del processo. Per intanto si segnalano soltanto alcune criticità. L'aspetto più critico relativo al ciclo di valutazione fa riferimento, uno, alla data di approvazione del Bilancio, a causa del rinvio dei termini per l'approvazione del bilancio degli ultimi anni, e secondo, all'assenza di obiettivi veramente sfidanti con indicatori precisi ed empiricamente misurabili. Il Commissariamento dell'ente ha impedito di ricalibrare gli obiettivi e il loro monitoraggio in itinere.

Sul primo aspetto appare chiaro che la tardiva approvazione del Piano Performance, compromette l'intero meccanismo di assegnazione e perseguimento degli obiettivi stessi.

Sotto il secondo aspetto ci troviamo di fronte a obiettivi che non sempre appaiono sfidanti. Si sottolinea, dunque, la necessità di definire obiettivi precisi, misurabili e sfidanti da immettere quale elemento di discontinuità e innovatività in un ciclo virtuoso di performance. L'innalzamento quali-quantitativo dei servizi deve essere tangibile e concreto.

Non basta affermare, ad esempio, che l'ente intende migliorare un certo servizio o migliorare le relazioni con l'utenza oppure che è aumentata l'attività o la domanda da parte dell'utenza, occorre anche definire, concretamente, quale fatto verificabile e chiaramente percepibile dall'utenza di riferimento è il segno tangibile del miglioramento quali-quantitativo del servizio. Tra gli indicatori idonei ad attestare tale miglioramento potrebbero essere individuati, ad esempio: 1) minori tempi di attesa per una prestazione o per la conclusione di un procedimento; 2) arricchimento del servizio, fornendo ad esempio una semplificazione o la previsione di alcune facilitazioni e utilità per l'utente; 3) nuovi servizi, che prima non venivano prestati, per servire nuovi utenti o per dare risposta a nuovi bisogni di utenti già serviti; 4) aumento delle prestazioni erogate (ad esempio più ore di vigilanza sul territorio, più ore di apertura al pubblico, più utenti serviti); 5) impatto su fenomeni dell'ambiente esterno che influenzano la qualità della vita (intensificazione dei controlli, riduzione di comportamenti illegali, riduzione di fenomeni di marginalità sociale, etc.).

Inoltre spesso si è di fronte a obiettivi privi di indicatori quali-quantitativi: un obiettivo è tanto più misurabile quanto più è dotato di indicatori quantitativi precisi, attendibili e misurabili. Lo sforzo della nuova dirigenza dell'ente, dovrà recuperare il gap, andando nella direzione della costruzione di un Piano della Performance che individui sempre più obiettivi sfidanti con indicatori precisi.

In ordine al terzo aspetto, appare evidente come un evento patologico e traumatico quale è il commissariamento di un ente, influisca negativamente sulla continuità amministrativa relativamente all'intera gestione del ciclo della performance.

L'art. 14, comma 4, lett. c) del D.Lgs. 150/2009 stabilisce che l'OIV "*valida la Relazione sulla Performance di cui all'art. 10 e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito dell'amministrazione*" ed il richiamato art. 10, al comma 1, lett. b) stabilisce che l'Amministrazione redige annualmente la "Relazione sulla Performance" da adottare entro il 30 giugno. Il Regolamento sulla performance approvato con Delibera G.C. n. 116/2013, all'art. 5, comma 2, stabilisce che la Relazione in parola va trasmessa al Sindaco entro il 30 aprile e che la stessa "*viene impostata in prima versione dal Servizio Controllo di Gestione*", Servizio – Ufficio Controllo di Gestione che l'articolo 12 del Regolamento dei controlli interni, approvato con Delibera Commissariale n. 2 del 1.2.2013 pone in staff al Segretario Generale.

## **Integrità controlli interni**

L'ente ha approvato con Deliberazione Commissario Straordinario n. 1 del 10.1.2013, poi rettificato con Deliberazione C.S. n. 2 del 1.2.2013, il Regolamento dei controlli interni, che disciplina le seguenti tipologie di controllo: controllo di regolarità amministrativa e contabile; controllo di gestione; controllo strategico; controllo degli equilibri finanziari; controllo sulla qualità dei servizi; controllo sulle partecipate non quotate.

### a) Controllo di regolarità amministrativa e contabile

In ordine al controllo preventivo che si esercita nella fase di formazione degli atti non si riscontrano particolari criticità. Relativamente al controllo successivo, introdotto dall'art. 147-bis, c. 2, del D.Lgs. 267/2000, come modificato dall'art. 3 del D.L. 147/2012, l'art. 8 del vigente Regolamento ne prevede l'effettuazione sotto la direzione del Segretario Generale. Esso va effettuato sulle determinazioni di impegno spese, sui contratti e su altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione causale con motivate tecniche di campionamento. Inoltre il successivo comma 6 stabilisce che le risultanze del controllo sono trasmesse, fra gli altri, anche agli Organi di Valutazione. Per il 2019 a questo organismo non è stata trasmessa alcuna reportistica, secondo quanto previsto dal citato Regolamento: si tratta a ben vedere di un primo aspetto critico.

Si segnala che a fine anno è intervenuto il cambiamento del Segretario Generale e si auspica che tutte le criticità segnalate possano essere affrontate dal nuovo management dell'ente.

### b) Controllo di gestione

L'art. 12 del Regolamento dei controlli interni, approvato con Delibera C.S. 2/2013, stabilisce che *“l'esercizio del controllo di gestione compete a ciascun Dirigente di Settore, con il supporto dell'Ufficio del Controllo di Gestione (UCG)”* e che il coordinamento del detto controllo è assicurato dal citato UCG *“in staff al Segretario Generale”* e che il Segretario Generale redige referti quadrimestrali ed annuali da comunicare alla Giunta Comunale. Al momento a questo organismo non è stata trasmessa alcuna reportistica, secondo quanto previsto dal citato Regolamento: si tratta a ben vedere di una ulteriore criticità, molto significativa che può pregiudicare in toto lo sforzo compiuto dall'amministrazione.

Anche in questo caso si auspica che le criticità segnalate possano essere affrontate dal nuovo management dell'ente.

### c) Controllo strategico

In relazione al controllo strategico, previsto dall'art. 147-ter TUEL e recepito dagli artt. 18 e seguenti del Regolamento, il medesimo è connesso, per ora, con gli adempimenti di

verifica sullo stato di attuazione dei programmi e di rendiconto di gestione. Si tratta di una soluzione, a ben vedere non ottimale, in quanto intercetta in minima parte l'impatto delle politiche pubbliche. Si rende necessario avviare un sistema di controllo strategico che possa contribuire a migliorare le prestazioni dell'amministrazione. Su questi aspetti si confida nell'operato del nuovo management.

d) Controllo sugli equilibri finanziari

Per il controllo di regolarità contabile ed attestazione della copertura finanziaria e sul controllo esercitato sugli equilibri finanziari, art. 147-quinquies e art. 22 Regolamento Controlli interni non si segnalano particolari criticità.

e) Controllo sulla qualità dei servizi

Il controllo sui servizi erogati utilizza metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente. Al momento a questo organismo non è stato ancora comunicato alcun risultato di indagini di *customer satisfaction*, il dato è probabilmente connesso con la mancata implementazione del controllo sulla qualità dei servizi. Anche su queste criticità si confida nell'operato del nuovo management.

f) Controllo sulle partecipate non quotate

Relativamente al controllo sulle partecipate, introdotto dall'art. 147-quater TUEL e recepito e disciplinato dall'art. 23 del Regolamento Controlli Interni, si rinvia al Piano di Revisione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24, D.Lgs.19 agosto 2016 n.175, approvato con Deliberazione C.C. n. 88 del 30.10.2017 ed al Bilancio Consolidato approvato con Deliberazione C.C. n. 84 del 23.11.2018 recante "Approvazione del bilancio consolidato dell'esercizio 2017 ai sensi dell'art. 11-bis del d.lgs. n. 118/2011". Nel 2019 è intervenuta la Deliberazione 125 del 10 settembre 2019 avente ad oggetto "Bilancio consolidato del "Gruppo Comune di Marcianise"- Attività propedeutiche :1) approvazione elenco organismi che compongono il gruppo amm.ne pubblica (GAP); 2) elenco organismi compresi nel perimetro / area di consolidamento- AGGIORNAMENTO AL 31.12.2018-Direttive per gli indirizzi, Vigilanza e Controllo afferenti gli Organismi Partecipati e per la relativa Ricognizione ordinaria".

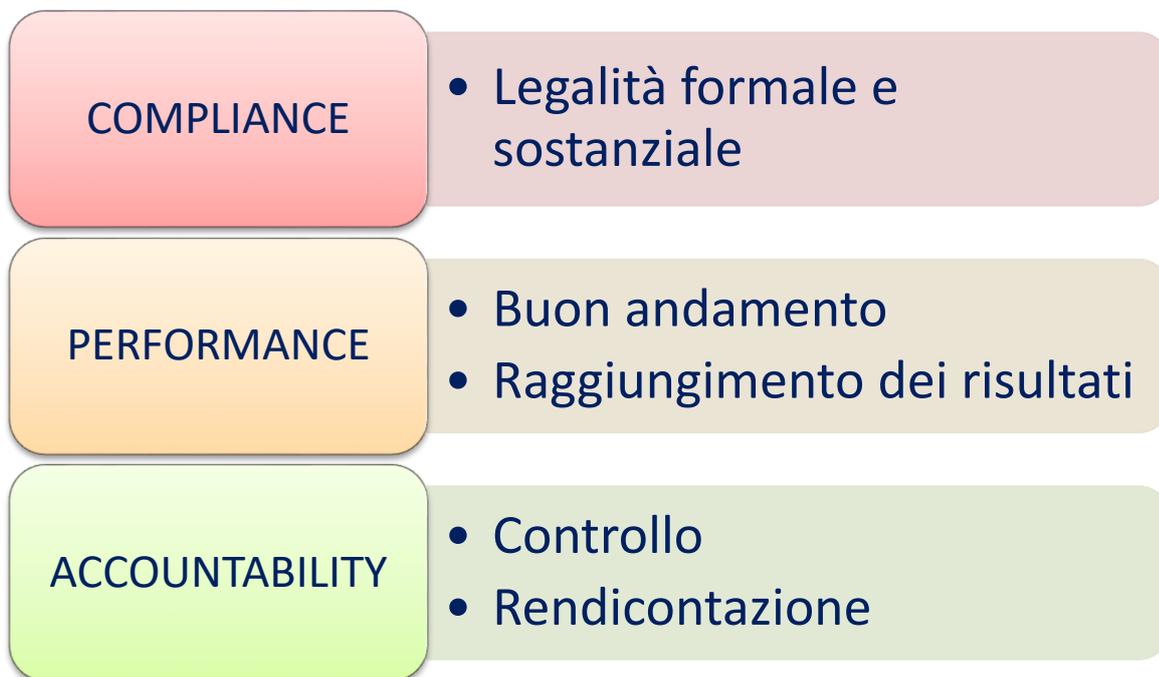
Il sistema dei controlli necessita evidentemente di una complessiva riorganizzazione anche al fine di migliorare il sistema di valutazione e, dunque, di elevare la qualità dei servizi resi alla cittadinanza.

Appare imprescindibile l'implementazione di tutte le tipologie di controllo e l'utilizzo da parte del sistema di valutazione delle risultanze del sistema dei controlli interni. A sua

volta il sistema dei controlli interni dovrà essere integrato con i sistemi informativi dell'ente, risultati al momento ancora in via di implementazione.

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

Alla luce di ciò, diventa imprescindibile provare a collocare le scelte da operare sul sistema dei controlli in un'intelaiatura "framework" che possa costituire il riferimento stabile per chi è impegnato a far crescere, attraverso una prassi consapevole ed evoluta, un sistema adeguato alle aspettative.



Per *compliance* si intende quella funzione aziendale atta a prevenire il rischio connesso alla possibilità di giungere a danni o perdite, anche di immagine, per l'organizzazione, in seguito a cattivo funzionamento e/o comportamento di organi interni rispetto alle normative e alle leggi. Tale funzione presidia dunque importanti risvolti del principio di legalità, in particolare il rispetto delle procedure di legge (per appalti, contributi, incarichi, etc.) la coerenza tra normativa interna e quella esterna, l'applicazione delle direttive e dei regolamenti e il loro uso (ad esempio alla luce dei pronunciamenti della giurisprudenza sui temi in opera). Il concetto di *compliance* in azienda è solitamente associato anche al concetto di onestà ed etica nei comportamenti, spesso in relazione a veri e propri codici etici o principi deontologici dei vari settori di appartenenza.

Tutto ciò non dovrebbe costituire una novità nel sistema della pubblica amministrazione il cui ruolo è, appunto, quello di rispettare e far rispettare le leggi. Tuttavia, nella modifica che il legislatore del 2012 ha ritenuto di apportare al TUEL del 2000, appare la consapevolezza che sui controlli delle attività degli enti locali occorresse rinforzare il

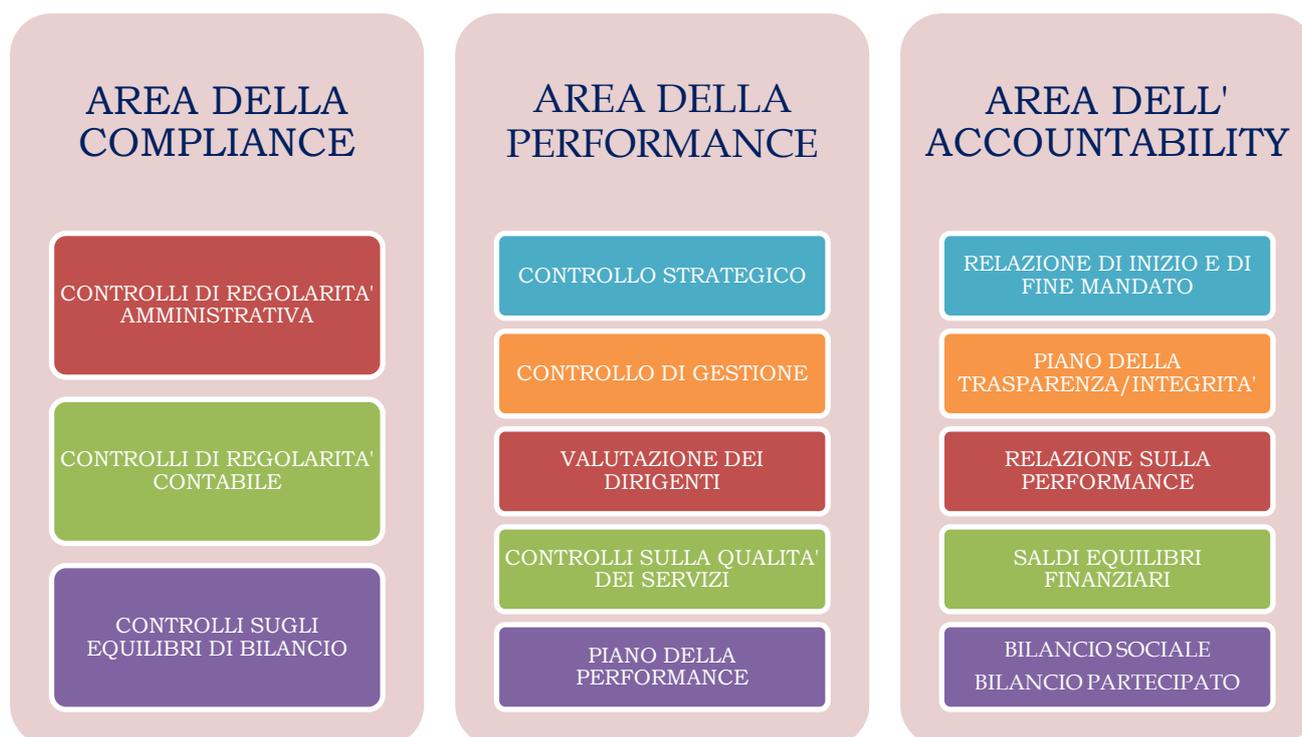
presidio ripristinando, per esempio, il ruolo di importanti figure interne come i Segretari comunali.

Pertanto, nello schema di *framework* o quadro sistematico dell'azione della pubblica amministrazione, all'area della Performance, che attiene al buon andamento, va dunque, affiancata l'area della *Compliance* che attiene alla legalità formale e sostanziale. A queste due, ne va poi aggiunta una terza, l'area dell'*Accountability*, oggi solo parzialmente considerata nel sistema normativo italiano.

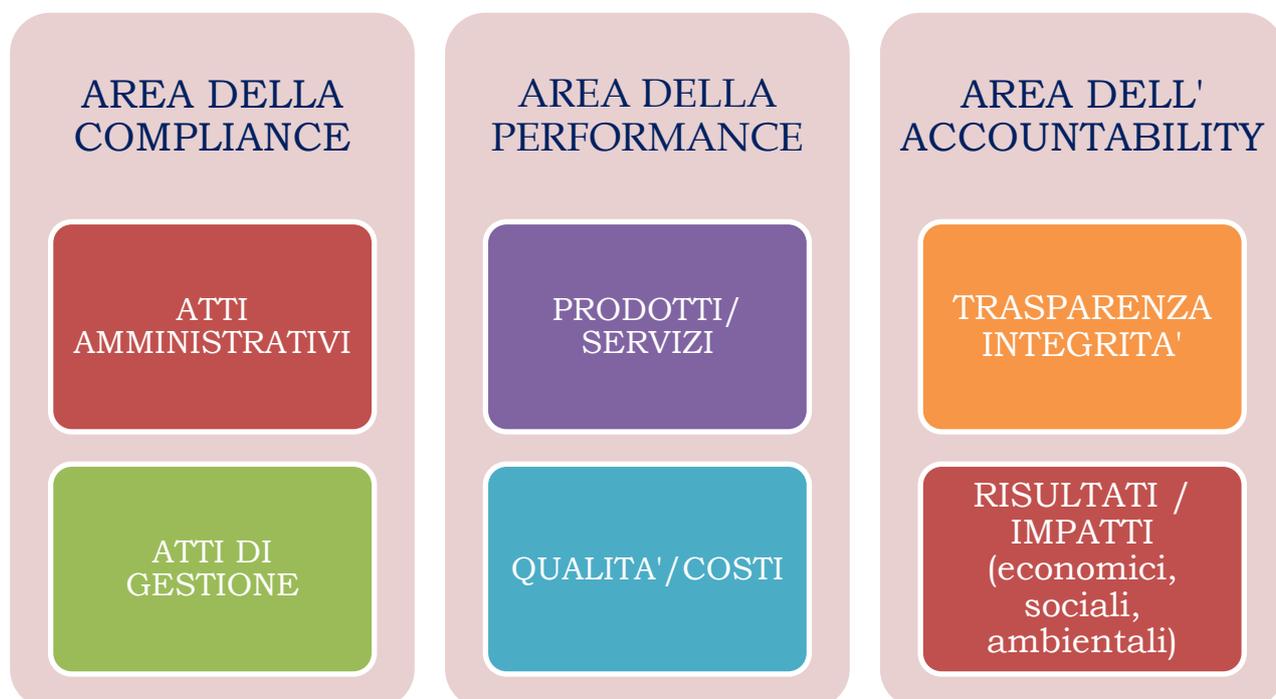
Ricollocare in un quadro sistematico i diversi adempimenti di controllo e di rendicontazione previsti dalla recente legislazione sugli enti locali permette all'operatore di avere da subito ben chiaro il percorso attraverso cui l'azione amministrativa, che ha avuto impulso da un atto di indirizzo politico o da una norma, si snoderà. Questo semplice schema logico consente delle efficaci sinergie tra le diverse fasi di vita dell'azione amministrativa, legate fra esse in un ciclo di esami impliciti ed espliciti che ne permettono uno sviluppo più efficiente e una qualificazione più produttiva. Ogni fase di esame ha ad oggetto una diversa causa (la regolarità amministrativa, la regolarità contabile, la valutazione della prestazione, etc.) ma tutte sono legate tra loro da un disegno sottostante e complessivo di sistema integrato dei controlli che ha come finalità quella di sottoporre l'azione amministrativa ad un'analisi coerente, costante e utile sotto i diversi punti di vista presi in considerazione.

Ogni area di esame e di controllo corrisponde poi, di risulta, ai principi generali, costituzionali e non, del diritto pubblico. Ogni area avrà diversi oggetti d'analisi ma ciò non esclude, anzi, implica che la continua soggezione degli atti e delle attività alle diverse fasi di controllo, *audit*, è garanzia della solidità del sistema e dei pesi e contrappesi che stanno al suo interno.

## IL NUOVO FRAME-WORK DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA



## OGGETTO DEL NUOVO SISTEMA DI CONTROLLI



### **Amministrazione Trasparente**

In ordine agli aspetti relativi alla trasparenza si segnala che questo Organismo ha effettuato ai sensi dell'art. 14, c. 4, lett. g), del d.lgs. n. 150/2009 e delle delibere ANAC n.

1310/2016, n. 141/2018 e n. 141/2019, la verifica sulla pubblicazione, sulla completezza, sull'aggiornamento e sull'apertura del formato di ciascun documento, dato ed informazione elencati nell'Allegato 2.1 – Griglia di rilevazione al 31 marzo 2019 della delibera n. 141/2019, a cui si rinvia, pur sottolineando una estrema criticità di mancata popolazione delle varie sottosezioni di Amministrazione Trasparente. Relativamente al 2020, alla luce dell'emergenza Coronarivus, l'ANAC ha rinviato al 30 giugno l'adempimento: con il comunicato del 12 marzo u.s. il Presidente, Francesco Merloni, ha stabilito che i termini della Delibera n. 213 del 4 marzo 2020 sulle Attestazioni degli OIV in materia di obblighi di pubblicazione sono prorogati al 30 giugno 2020 e al 31 luglio per la pubblicazione.

Relativamente a questo aspetto che appare estremamente critico, questo organismo ha più volte segnalato le inadempienze, e da ultimo, con il Verbale n. 2 del 16 marzo u.s., ha diffidato i dirigenti competenti ad *“attivare con ogni urgenza, alla ripresa delle attività istituzionali ordinarie legate all'emergenza COVID19, il popolamento delle singole specifiche sezioni di “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale”*.

### **Piano Prevenzione Corruzione e Trasparenza**

Ulteriore punto critico, su cui appare difficile rinviare un intervento, appare la scarsa coerenza del PPCT con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

Con il nuovo Piano 2020-2022 con il nuovo Segretario, dott.ssa Carla Moscato, che ha assunto la responsabilità della prevenzione della corruzione, questo aspetto è stato opportunamente rivisto e adeguato.

Nel Piano 2020 -2022, infatti, il Commissario straordinario, ritenendo che la trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi, ha inteso individuare i seguenti obiettivi strategici, così come indicati nella delibera di Commissario n. 5/2020, obiettivi che saranno riproposti nel redigendo DUP 2020/2022 e declinati in obiettivi operativi nel successivo Piano Performance 2020: a) la promozione di maggiori livelli di trasparenza attraverso l'immediata implementazione delle informazioni, ad oggi, esistenti nella Sezione Amministrazione Trasparente dell'Ente; b) l'incremento della formazione per i dipendenti dell'Ente in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza; c) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico. 1.9. PTPCT e performance.

Le criticità sopra esposte fanno riferimento ad aspetti già segnalati, senza esito, nel corso della Relazione 2018.

Di disporre che la presente relazione vada pubblicata in Amministrazione Trasparente – Sezione Controlli e rilievi sull'amministrazione - Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe quale “Relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione trasparenza e integrità dei controlli interni”.

Di dare atto che nelle esposte considerazioni è il parere dell'Organismo Indipendente di Valutazione.

Si trasmette al Segretario – Responsabile della Trasparenza, ai Dirigenti dell'ente e per conoscenza al Commissario Straordinario.

L'occasione è gradita per porgere distinti saluti.

30 aprile 2020

F.to Dott. Donato Morano