

Organismo Indipendente di Valutazione della Regione Campania

Coordinatore: Prof. Riccardo Realfonzo

Componente: Prof. Alessandro Natalini

Componente: Prefetto dott.ssa Silvana Riccio

RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA ED INTEGRITA' DEI CONTROLLI INTERNI

ANNO 2017

INDICE

1. PREMESSA E FINALITÀ.....	3
1.2 Contesto di riferimento	3
1.3 Nuova organizzazione.....	4
2. CONTROLLO DI GESTIONE E STRATEGICO	4
2.1 Controllo di gestione.....	5
2.2 Controllo strategico	5
3. PERFORMANCE ORGANIZZATIVA ED INDIVIDUALE	6
3.1 Processo di attuazione del ciclo della performance	8
3.2 Infrastruttura di supporto	8
4. SISTEMI INFORMATIVI E INFORMATICI A SUPPORTO DELL'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA TRIENNALE PER LATRASPARENZA E L'INTEGRITÀ E PER IL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE.....	9
5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	10
ALLEGATO N. 1.....	12
ALLEGATO N. 2.....	20

RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA ED INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI – ANNO 2017

1. PREMESSA E FINALITÀ

La presente relazione, redatta ai sensi dell'art. 14 del D. Lgs 150 del 2009¹, ha lo scopo di analizzare il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni in Regione Campania nell'anno 2017, al fine di avere risultanze chiare e di facile intelligibilità sui seguenti ambiti:

- performance organizzativa ed individuale;
- processo di attuazione del ciclo della performance, per identificare punti di forza e debolezza che lo hanno caratterizzato nel corso del 2017 e le relative azioni di miglioramento;
- infrastruttura di supporto;
- sistemi informativi e informatici;
- controlli interni.

Per effettuare tale analisi, l'O.I.V. ha preso in considerazione:

- il Sistema di misurazione e valutazione della performance dell'Ente;
- il Ciclo della performance di cui all'art. 4 del D.lgs 150 del 2009 e ss.mm.ii.;
- le modalità con le quali l'Ente ha strutturato la propria organizzazione al fine di realizzare correttamente le attività previste dal ciclo della performance;
- l'attuazione della normativa in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione;

Le valutazioni e le raccomandazioni che seguono, sono state formulate tenendo conto del contesto di riferimento e sulla base di un approccio graduale di implementazione del Sistema di misurazione e valutazione della performance, anche in considerazione delle novità del processo in Regione Campania e degli aggiornamenti intervenuti per effetto di nuove disposizioni normative e regolamentari. La presente relazione è redatta a conclusione del primo ciclo della performance in Regione Campania, ai sensi del citato d.lgs. 150/2009 in maniera tale da affrontare, unitariamente, tutti gli aspetti del processo seguito nel suo complesso. L'O.I.V., infatti, già nel corso dell'incontro del 23/1/2018 ha deciso di affrontare in un unico documento le tematiche relative al monitoraggio del funzionamento complessivo del Sistema di misurazione e valutazione della performance, quello relativo al funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni e la presentazione alla Giunta regionale di una relazione annuale dettagliata sullo stato dell'arte, con l'indicazione di una proposta metodologica e di valutazione per l'anno successivo.

1.2 Contesto di riferimento

Prima di entrare nel merito dell'analisi del documento è opportuno evidenziare che il 2017 ha rappresentato, per la Regione Campania, un anno di svolta, in quanto per la prima volta si è data piena attuazione alle previsioni di cui al d.lgs. n. 150/2009 e ss.mm.ii, in tema di valutazione della performance. Nel corso del 2017, infatti, la Giunta Regionale della Campania ha modificato il sistema di valutazione dei dirigenti e dei dipendenti, recependo le disposizioni di cui all'art. 3 del regolamento regionale n. 12 approvato con DGR n. 612 del 29/10/2011, e ss.mm.ii., "*Ordinamento amministrativo della regione Campania*". Il citato Regolamento dispone che la Giunta Regionale adotta il Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMiVaP) organizzativa ed individuale: con DGR. n. 145 del 14/3/2017 è stato approvato detto Sistema; con successiva DGR n. 286 del 23/5/2017 è stato adottato il Piano della Performance 2017. Si è dato, pertanto, formalmente vita ad un nuovo percorso, più coerente con il dettato del d.lgs. 150/2009 e completamente diverso da quello utilizzato fino al 2016.

La complessità organizzativa dell'Ente, inoltre, le modifiche ordinamentali apportate nel corso del 2017, la mutabilità del panorama normativo in tema di valutazione, trasparenza ed anticorruzione (in primo luogo le modifiche introdotte dai decreti legislativi 74 e 75 del 2017) hanno rappresentato ostacoli evidenti alla messa a regime del nuovo sistema di valutazione della performance.

¹ Per la sua redazione si è tenuto conto delle linee guida CIVIT n. 4/2012 e 23/2013

1.3 Nuova organizzazione

Il percorso avviato durante il 2017 ha comportato, come già accennato, un adeguamento della struttura organizzativa dell'Ente che ha individuato specifiche strutture le quali, a diverso titolo, partecipano ai vari processi analizzati in questo documento con particolare riferimento al ciclo della performance e alla trasparenza ed all'anticorruzione.

Prima dell'avvio del nuovo sistema, rispettoso delle previsioni di cui al d.lgs. 150/2009, le attività indicate erano tutte in capo alla Direzione delle Risorse Umane. Anche il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) era individuato nel Direttore dell'indicata direzione. Per delineare al meglio competenze e funzioni, nel rispetto della loro autonomia, sia nella fase di predisposizione degli atti che in quella del controllo, l'Amministrazione a partire dal 2017 ha delineato i compiti di ciascun attore².

In particolare, con D.P.G.R. n. 218 del 2.11.2016 si è provveduto alla nomina dell'O.I.V., i cui compiti attribuiti dalla normativa vigente in materia, sono stati formalizzati in apposita convenzione stipulata con i singoli componenti. Per consentire all'Organismo di svolgere le proprie funzioni, con l'autonomia voluta dal legislatore, il Regolamento di organizzazione dell'Ente n. 12/2011, come modificato dalla DGR 14/06/2017 n. 347, ha disposto l'istituzione di una Struttura tecnica permanente con funzione di supporto all'Organismo Indipendente di Valutazione. In coerenza rispetto alle previsioni legislative, anche la Struttura è stata posta, nell'ambito dell'ordinamento, in una posizione di autonomia funzionale.

Inoltre, nell'ottica di una compiuta definizione dei compiti e delle relative responsabilità, con D.G.R. n. 581 del 22/09/2017, è stato istituito lo Staff "*Coordinamento Attività Piano della Performance*" con le seguenti competenze: "*coordinamento delle attività inerenti all'elaborazione del piano e al monitoraggio. Raccordo con le strutture regionali e l'Ufficio competente presso gli UDCP – rapporti con l'O.I.V. e con il Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza – predisposizione circolari – analisi di benchmarking*".

L'individuazione dei compiti in materia di ciclo della performance è stata compiutamente effettuata, da ultimo, con l'art. 14 dello SMiVaP, approvato con DGR n. 73/2018, che precisa i compiti di ciascuno degli attori.

La nuova organizzazione dovrà garantire, superata la prima fase di assestamento organizzativo, che il Piano della performance diventi a tutti gli effetti uno strumento di pianificazione e programmazione, coerente ed integrato con gli altri strumenti di programmazione regionale.

In tale ottica, nel corso del 2017, si è dato avvio ad un nuovo percorso che, a regime, dovrà garantire il totale collegamento tra Piano della Performance e PTPC, atteso che il Piano della Performance rappresenta il principale strumento attraverso cui dare attuazione alle misure del PTPCT. La citata DGR n. 581 ha, infatti, istituito lo STAFF "*Supporto al Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza*" con le seguenti competenze: "*attività di istruttoria, verifica e controllo di supporto al Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza*".

L'ultimo tassello organizzativo è stato, pertanto, posto: già a partire dal 2018 e per gli anni a seguire, è auspicabile che, sia in fase di programmazione, che in quella finale di rendicontazione dei risultati, vi sia assoluta coerenza ed integrazione tra gli strumenti indicati. A tal fine sarebbe auspicabile prevedere un coordinamento tra i diversi uffici che, con compiti e ruoli diversi, partecipano ai processi in materia di anticorruzione, trasparenza e performance. Ciò al fine d'individuare e perseguire un percorso condiviso, per rendere coerenti le attività poste in essere da ciascuno di essi, con l'auspicio di ottimizzare i risultati conseguiti.

2. CONTROLLO DI GESTIONE E STRATEGICO

Nel corso degli ultimi anni, nell'ambito di un generale processo di efficientamento dell'azione amministrativa, il legislatore ha dato sempre più rilevanza ai controlli interni, con la progressiva eliminazione/riduzione dei controlli di legittimità. Nelle sue diverse forme (controllo di gestione, valutazione della dirigenza e controllo strategico), il controllo interno assume una funzione "*collaborativa*", volta cioè a stimolare nell'Ente processi di miglioramento che, partendo dai risultati acquisiti, mira a raggiungere quelli auspicati. Il controllo di gestione, in particolare, ha una funzione di supporto all'agire amministrativo (in capo ai dirigenti) e valuta l'efficacia/efficienza dell'azione svolta; quello strategico (in capo all'O.I.V.), invece, tende a misurare il grado di raggiungimento dei risultati attesi dall'organo politico ed è di supporto a quest'ultimo per una valutazione dell'efficacia delle politiche messe in atto.

² Nel corso del 2018 tale processo è continuato – cfr dgr 73/2018, di approvazione del nuovo SMiVaP

2.1 Controllo di gestione

Attualmente in Regione Campania manca un sistema di controllo di gestione che, in una logica di superamento dell'auto referenzialità del sistema, potrebbe, tra le altre cose, garantire una misurazione automatica dei risultati raggiunti, così come indicati nel Piano e nella relazione sulla Performance. Il controllo di gestione, infatti, in assenza di una contabilità analitica, potrebbe supportare i dirigenti in questa delicata attività, con beneficio per l'intero processo, soprattutto in termini di oggettività della misurazione effettuata. L'auspicio è che il sistema informativo in corso di predisposizione possa essere integrato e consentire all'Amministrazione di accelerare il processo in atto, facendo sì che alle modifiche organizzative intervenute faccia seguito la messa a disposizione di strumenti che aiutino l'Amministrazione nel processo di crescita in atto.

I compiti in materia di controllo di gestione sono attualmente in capo all'ufficio II Udcp "*Sviluppo economico ed attività produttive. Controllo di gestione. Semplificazione amministrativa*" con le seguenti competenze: "... Cura il controllo di gestione ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. b), e 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, avvalendosi dei dati, degli indicatori e degli applicativi del Sistema informativo regionale e in raccordo con le funzioni di programmazione, di valutazione dei risultati, di misurazione e valutazione della performance...".

2.2 Controllo strategico

Nell'ambito del generale principio di separazione dei poteri tra organo politico e dirigenza, il controllo strategico ha l'obiettivo di misurare il grado di corrispondenza tra i risultati amministrativi attesi e prefissati dall'organo politico e quelli ottenuti. Ad esso si collega, a valle, la valutazione della dirigenza di vertice, in quanto responsabile della realizzazione degli obiettivi dell'organo politico. In tal modo i controlli interni (e più precisamente il controllo strategico) si inseriscono nel ciclo della programmazione dell'Ente, quale stimolo al miglioramento continuo all'efficienza dell'azione amministrativa. All'O.I.V. è attribuito tale delicato compito che, per essere svolto in pieno, necessita, però, di adeguate risorse umane e strumentali, al momento mancanti.

Prima di entrare nel merito è opportuno precisare che a diversi uffici della Presidenza sono attribuiti, *ratione materiae*, compiti afferenti al controllo strategico ed in particolare:

- 1) ufficio II "*Sviluppo economico ed attività produttive. Controllo di gestione. Semplificazione amministrativa*";
- 2) ufficio III "*Tutela della salute e Coordinamento del Sistema Sanitario regionale. Politiche socio-sanitarie*";
- 3) ufficio IV "*Mobilità. Società partecipate e fondazioni*";
- 4) ufficio V "*Università, Ricerca e Innovazione. Istruzione, formazione, lavoro e politiche giovanili. Politiche culturali e turismo e politiche sociali. Supporto Verifica Attuazione Programma di Governo. Amministrazione digitale*";
- 5) ufficio VI "*Risorse finanziarie. Risorse umane. Anticorruzione, trasparenza, "Regione in un click" - Personale UDCP - Servizi di supporto*";
- 6) ufficio XIII "*Ambiente ed ecosistema. Supporto alle strategie ambientali relative alle aree interne. Ciclo integrato delle acque. Ecoballe. Politiche agricole, alimentari e forestali*";
- 7) ufficio XIV "*Governo del Territorio, Lavori pubblici e protezione civile, Difesa del suolo Verifica Attuazione Programma di Governo - Centrale acquisti - Immobili e demanio (Risorse strumentali) - Osservatorio sulle progettazioni e sullo stato di avanzamento*".

In assenza di un sistema informativo integrato, che consenta un monitoraggio del grado di raggiungimento degli obiettivi strategici (ai fini del controllo strategico) ed operativi (ai fini del controllo di gestione), l'O.I.V., nelle more della disponibilità delle risorse adeguate (umane e strumentali), che permettano il pieno svolgimento delle proprie funzioni, ha programmato, nel corso del 2018, delle azioni di controllo strategico, concentrando la propria attenzione su due ambiti particolarmente sensibili ed in particolare:

- la situazione relativa ai tempi medi di pagamento 2017 (cfr all. n. 1)
- i debiti fuori bilancio 2017 (cfr all. n. 2).

In altre parole, nelle more della disponibilità di adeguati strumenti informatici che consentano all'O.I.V. di garantire il pieno governo di tale importante processo e del potenziamento della Struttura di supporto con figure che possano dedicarsi in maniera prevalente a tale specifica attività, l'Organismo ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle due tematiche indicate. I risultati di dette analisi, in uno con quelli

scaturenti dalla relazione sulla performance 2017, potranno dare il via, anche se in maniera incompleta, alle attività in materia di controllo strategico.

3. PERFORMANCE ORGANIZZATIVA ED INDIVIDUALE

Il concetto di performance organizzativa ed individuale è stato introdotto nelle Pubbliche Amministrazioni dal Decreto Legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 che, all'art. 3 comma 2, ne regola i contenuti. La misurazione e la valutazione della performance organizzativa e individuale costituiscono strumenti necessari per assicurare elevati standard qualitativi del servizio reso dalla P.A., allo scopo di garantire la valorizzazione del merito, la garanzia della pari opportunità di diritti, la trasparenza nei risultati conseguiti, la crescita delle competenze professionali.

Come già segnalato, l'applicazione in Regione Campania dei due aspetti della performance (sia essa quella organizzativa che quella individuale), rispondente ai principi di cui al d.lgs. 150/2009, è avvenuta per la prima volta nel corso del 2017, con non poche difficoltà attuative. La stessa definizione di performance organizzativa nei sistemi adottati in Regione Campania ha subito modifiche (cfr. dgr 145/2017 e 73/2018, che, rispettivamente, hanno approvato lo SMiVaP per gli anni 2017 e 2018).

Indipendentemente dalla definizione data e dal metodo di calcolo utilizzato (si è passati, per quella organizzativa dell'Ente, da una media ponderata ad una semplice, ad esempio), il processo che ha portato alla definizione, rendicontazione e misurazione è stato, inevitabilmente, complesso. I ritardi accumulati nell'approvazione degli atti (dal piano al monitoraggio, fino alla rendicontazione dei risultati) sono la conferma delle difficoltà avute dall'Ente nella messa a regime dei nuovi strumenti. Le difficoltà sono aumentate anche per l'assenza di un sistema informativo di governo dell'intero processo della performance. Inoltre, l'approvazione del Piano e la relativa individuazione degli obiettivi, sia di carattere strategico che operativo, ha risentito dell'approccio adempimentale che, in tanti casi, ha comportato la necessità di procedere successivamente a rettifiche anche solo formali. La mancanza generalizzata di un'organizzazione specifica presso le strutture di primo livello, l'approccio seguito, l'assenza di un sistema informativo che avrebbe potuto fungere da guida, la mancata conoscenza dei nuovi modelli utilizzati da parte degli operatori, basati su logiche diverse rispetto al passato, la scarsa formazione ricevuta, ha comportato non poche conseguenze in termini di qualità degli obiettivi e degli indicatori presenti nel Piano della Performance 2017. La norma impone che gli obiettivi devono essere sfidanti e non possono essere, pertanto, mere trasposizioni di attività di competenza di ciascuna struttura; ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 150/2009 essi devono essere *“rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività”* ed in quanto tali devono tendere al *“miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi”*. Gli obiettivi presenti nel piano 2017 non sempre indicano in modo chiaro, concreto e sufficientemente specifico le finalità da raggiungere. Spesso, inoltre, sono articolati in indicatori eccessivamente numerosi, ripetitivi e frammentari e vi sono duplicazioni delle attività tra obiettivi strategici - riferibili alle politiche pubbliche - e quelli operativi - riferibili alle attività poste in essere per realizzarle. A regime, un piano della performance con obiettivi in cui sono presenti le suddette caratteristiche consentirà anche di dare piena evidenza al processo di misurazione e valutazione dei risultati raggiunti, in termini di oggettività e gradualità. La qualità degli obiettivi ha, pertanto, risentito, di tali difficoltà: l'O.I.V. auspica che nel prossimo futuro, con il concorso di tutti i soggetti che a vario titolo partecipano al ciclo della Performance in Regione Campania, vi sia un innalzamento della qualità degli obiettivi. A tal fine, lo stesso processo di assegnazione deve sganciarsi dalla logica sino ad ora seguita di collegarli ad *“adempimenti burocratici”*, quali il numero di riunioni o la predisposizione di un provvedimento, ma tendere nella direzione di raggiungere significativi risultati a valenza esterna. Come del resto già segnalato in occasione della validazione della Relazione sulla performance 2017, è necessario che gli obiettivi, soprattutto quelli strategici, siano sfidanti, ovvero non si limitino allo svolgimento di compiti ed attività di istituto ed indichino chiaramente e con indicatori misurabili i risultati da raggiungere.

In relazione alla qualità degli obiettivi, si evidenzia, inoltre, che il D.lgs. 74/2017, novellando il D.lgs. 150/2009, da un lato ha inserito tra gli ambiti della Performance organizzativa l'attuazione di politiche ed il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni ed alle esigenze della collettività (art. 8), dall'altro ha previsto la partecipazione di cittadini ed utenti finali al processo di misurazione della performance organizzativa (art. 19 bis).

L'O.I.V. sul punto ha già formulato esplicite raccomandazioni, suggerendo la previsione di obiettivi *“dedicati”* in materia di servizi offerti e relativi standard di qualità, al fine di esplicitare il contributo che l'Amministrazione dà per la soddisfazione dei bisogni per i quali è stata costituita. Utile in tale direzione potrebbe essere il potenziamento della Relazione annuale sullo stato di attuazione delle leggi regionali di cui

alla L.R. 11/2015, quale strumento per individuare eventuali disfunzioni tra la fase di definizione delle scelte politiche, in sede di normazione, e quella di adozione dei provvedimenti attuativi, che di fatto ne producono gli effetti sulla collettività.

In un'ottica di crescita continua del sistema nel suo complesso, anche il fattore anticorruzione e trasparenza deve essere ben valorizzato, prevedendolo per tutti i dipendenti e superando l'approccio sino ad ora seguito. I collegamenti, infatti, con le attività relative alla prevenzione della corruzione (precisate nel PTPCT) devono essere sostanziali e più incisivi e devono rappresentare lo strumento attraverso il quale favorire la partecipazione democratica ed il controllo diffuso sull'attività della Regione Campania, dando attuazione allo spirito della riforma voluta dal legislatore in materia.

In un'ottica più generale ed in riferimento, in particolare, all'integrazione tra gli strumenti di programmazione (di cui il Piano della Performance rappresenta un importante esempio), il percorso che l'Ente deve compiere è ancora lungo. Gli obiettivi del Piano della Performance devono essere coerenti con il sistema di programmazione dell'Ente ed in particolare con le linee d'indirizzo stabilite dal Presidente e con gli altri strumenti di programmazione, anche finanziaria (DEFER) - al fine di consolidare il collegamento tra strategie formulate, obiettivi assegnati e allocazione delle risorse.

Una conferma che il sistema necessita di ulteriori miglioramenti è la mancata indicazione nel Piano della Performance delle risorse finanziarie relative agli obiettivi assegnati, che danno rilevanza e coerenza agli obiettivi stessi. La strada da percorrere è, pertanto, ancora lunga e l'O.I.V. auspica che i risultati del 2017 possano essere utilizzati dall'Ente per il miglioramento del ciclo della performance degli anni successivi.

In aggiunta alle problematiche emerse e sopra segnalate, inerenti alla fase di avvio del processo (relative alla predisposizione del piano), la recente approvazione della relazione sulla Performance 2017 ha evidenziato non poche difficoltà anche nella fase finale di rendicontazione dei risultati. Quest'ultima, come precisato nei documenti che hanno accompagnato la validazione da parte dell'O.I.V., ha risentito in primo luogo, dell'assenza del controllo di gestione. Un sistema informativo automatico, coadiuvato da un sistema di controllo di gestione adeguato (allo stato entrambi mancanti) avrebbe consentito, infatti, in tale delicata fase, una misurazione automatica dei risultati raggiunti, superando l'approccio autoreferenziale seguito, ancora basato, cioè, sulle dichiarazioni dei responsabili delle strutture. I meccanismi valutativi devono, infatti, come affermato anche dal Consiglio di Stato, in sede di parere sulla bozza di D.Lgs. 74/2017, superare la logica dell'autoreferenzialità e devono essere supportati da un adeguato sistema informatico, alimentato automaticamente e direttamente dal sistema del controllo di gestione e dal bilancio, atteso che i moduli analogici di misurazione, facilmente manipolabili, sono tendenzialmente inidonei a fornire i dati utili per la valutazione.

Nella fase conclusiva del ciclo 2017 sono, pertanto, emersi con chiarezza i limiti e l'approssimazione che hanno caratterizzato la fase iniziale del processo. La presenza di indicatori non coerenti con gli obiettivi assegnati e di immediata comprensione per i cittadini e gli utenti finali, in aggiunta alle difficoltà nella misurazione/gradualità dei risultati, ha minato la credibilità dell'intera architettura realizzata. Il risultato finale, in considerazione delle novità del processo e in assenza di un sistema informativo di supporto, è stato considerato dallo scrivente Organismo sufficientemente attendibile, ma con ampi margini di miglioramento. Diverse sono state le raccomandazioni fatte dall'O.I.V., che evidenziano tutte le criticità riscontrate. L'auspicio, per il miglioramento del sistema, è che le raccomandazioni siano recepite nei prossimi cicli, proprio per dare consistenza e credibilità all'intero processo.

Non di meno può essere sottaciuta la farraginosità ed intempestività del processo di monitoraggio del Piano 2017, con innegabili effetti negativi anche in fase di rendicontazione dei risultati. Il processo di monitoraggio, infatti, è stato effettuato ed approvato solo a fine esercizio, con DGR n. 844 del 28/12/2017. Il competente Staff della DG Risorse Umane, a seguito di numerose interlocuzioni con le strutture interessate, ha provveduto a trasmettere report integrativi delle schede, fornendo per ciascuna modifica del Piano 2017 e per ciascuna struttura, le indicazioni relative:

- alla previsione iniziale (dati presenti nel Piano della Performance);
- agli obiettivi definitivi (dati presenti nel Piano dopo l'attività di monitoraggio);
- alle motivazioni estrapolate dalle comunicazioni fatte pervenire dalle Strutture interessate, che giustificano, laddove presenti, le variazioni intervenute.

Dai dati forniti, non sempre si evince la motivazione, legata ad eventi oggettivi ed imprevedibili, che giustificano la modifica degli obiettivi, in sede di monitoraggio. In un'ottica di cambiamento organizzativo e culturale a *step*, che possa garantire un crescente miglioramento degli strumenti utilizzati e nelle more della realizzazione e piena operatività del sistema informativo – strumento si ripete imprescindibile dell'intero processo – l'O.I.V. auspica che il monitoraggio del vigente Piano 2018-2020 possa costituire una tappa

importante per il perfezionamento dell'intero ciclo della performance, attraverso un'azione tempestiva, motivata e condivisa da parte dei diversi attori, nel rispetto dei ruoli e delle competenze affidate a ciascuno di essi.

3.1 Processo di attuazione del ciclo della performance

L'art. 13 dello SMiVaP (ex DGRC n. 145 del 14 marzo 2017), ha disciplinato per il 2017, il ciclo della performance per il personale e i dirigenti della Giunta della Regione Campania, definendo i soggetti, le attività, i tempi e le fasi di attuazione del processo.³

Con l'approvazione dello SMiVaP sono stati precisati i compiti dei singoli attori dell'intero ciclo, dai dirigenti all'ufficio di coordinamento. Come riportato nelle premesse, anche la costituzione dello specifico Ufficio competente in materia (STAFF - Coordinamento attività piano della performance, presso la DG Risorse Umane) rappresenta un importante passo in avanti per la messa a regime, in Regione Campania, del ciclo della performance. Per evitare un sistema di valutazione *difensivo* (che rappresenta una patologia del sistema valutativo, in quanto la valutazione diventa un mero adempimento formale, propedeutico solo all'attivazione delle procedure di liquidazione degli incentivi ai dipendenti) è necessario che alla nuova organizzazione faccia seguito un cambiamento culturale della classe politica e dirigenziale, affinché il ciclo della performance – attraverso un sistema di valutazione finalizzato anche alla valorizzazione delle risorse umane – possa rappresentare per l'Ente lo strumento attraverso il quale tradurre in obiettivi e risultati concreti e misurabili le linee di indirizzo politiche. Il coordinamento fattivo e non formale dell'ufficio responsabile dell'intero ciclo deve garantire la coerenza ed il funzionamento dell'intero sistema, anche quello informativo (ancora non realizzato). Il pieno governo del processo, infatti, con l'ausilio di un sistema informativo integrato, garantirà all'Ente di compiere il salto di qualità atteso. Il piano della Performance, inoltre, quale esplicitazione delle strategie dell'ente, non può che essere il frutto di un continuo raffronto con gli altri strumenti di programmazione, sia in fase di predisposizione che di monitoraggio, con effetti inevitabili anche sul ciclo degli anni successivi.

Ruolo diverso è invece quello spettante alla Struttura di supporto all'O.I.V. che, nello svolgimento delle proprie attività di analisi e studio, in posizione di autonomia rispetto all'Organizzazione, rappresenta il punto di contatto tra la macchina amministrativa e l'O.I.V. Il monitoraggio sull'applicazione delle direttive emanate dall'O.I.V., le verifiche in merito alla piena conoscenza delle regole e delle logiche seguite, in uno all'attività di analisi e di supporto all'O.I.V., rappresentano il punto nevralgico dell'Ufficio. Ad oggi, però, la sua composizione è carente. Sarebbe necessario che la Struttura si dotasse di almeno un funzionario per ciascuna delle macro-attività di competenza dell'O.I.V. ed in particolare in materia di Anticorruzione e Trasparenza, Performance e valutazione dei dirigenti delle SPL, Controllo strategico, Monitoraggio degli enti strumentali, Gestione della segreteria e delle residuali attività, anche di natura amministrativa, di competenza della Struttura. Solo in questo modo l'O.I.V. potrà avere un supporto adeguato a svolgere al meglio il proprio ruolo.

Inoltre, come già segnalato in diversi documenti, l'O.I.V. ribadisce la necessità di prevedere una costante attività di formazione specifica e tecnico-operativa per il personale adibito alla struttura di supporto all'O.I.V., allo Staff Coordinamento Piano Performance e al personale che opera a supporto del RPCT. L'O.I.V. auspica, inoltre, che nel processo formativo sia coinvolto tutto il personale delle strutture regionali che a diverso titolo partecipano al ciclo della performance (controller).

3.2 Infrastruttura di supporto

L'O.I.V. ribadisce, anche in tale sede, quanto più volte rappresentato in ordine alla mancanza di un sistema informativo, che complica la gestione dell'intero ciclo della Performance. È del tutto evidente, infatti, che la presenza di un sistema informativo integrato consentirebbe a tutti gli operatori (sia delle strutture che direttamente partecipano al ciclo della performance, che ai controller delle SPL) di avere una guida, uno strumento operativo, che faciliti la gestione delle singole fasi del processo. La presenza di un sistema informativo garantirebbe, inoltre, maggiore celerità nello svolgimento delle singole attività poste in essere da ciascun attore, assicurando agli Uffici deputi al coordinamento ed al controllo una maggiore incisività della propria azione. Il ciclo della Performance rappresenta una funzione strategica dell'Ente, con notevoli complessità, legate alla trasversalità della funzione ed agli impatti, in termini non solo economici, che ne scaturiscono. Immaginare una gestione senza l'ausilio di una infrastruttura di supporto informatico

³ Con DGR n. 73/2018 il sistema è stato ulteriormente aggiornato

depotenzia il sistema stesso e potrebbe rappresentare un segnale di scarsa sensibilità dell'Amministrazione, con il prevalere di logiche *difensive*.

Nel 2017 l'elaborazione ed il monitoraggio del Piano è avvenuta con fogli di calcolo, predisposti dalle singole strutture. Alle difficoltà intrinseche dell'avvio del nuovo processo si sono sommate le complessità tecniche e di comunicazione tra i vari Uffici. L'utilizzo di fogli di calcolo non ha garantito la necessaria uniformità in termini di scelta di obiettivi ed indicatori, influenzando sulla qualità degli stessi.

In fase di rendicontazione è stata, in attesa del sistema, utilizzata una piattaforma artigianale predisposta dal competente Staff in materia, in cui sono stati caricati:

- dalla Direzione Generale per le Risorse Umane, obiettivi, indicatori, target, fasi di attuazione, risultati attesi e strutture responsabili – come riportati nel Piano della Performance;
- dalle singole strutture, i risultati conseguiti con il relativo grado di raggiungimento, nonché le relazioni di accompagnamento.

È del tutto evidente che in un siffatto sistema la possibilità di errori, anche di trasposizione di obiettivi/indicatori da un documento all'altro, è elevata; ciò comporta un innegabile riflesso negativo sulla qualità dell'intero processo.

L'O.I.V. auspica che l'Amministrazione si doti nel più breve tempo possibile di un sistema informativo, non essendo più ipotizzabile una gestione con le modalità utilizzate nel ciclo appena concluso. L'O.I.V. confida, inoltre, che il sistema a regime, sia integrato con il bilancio, con la trasparenza ed anticorruzione. L'Organismo invita, altresì, l'Amministrazione a rendere operativo un sistema di controllo di gestione adeguato (e allo stato ancora mancante) che consenta, per la maggior parte degli obiettivi, soprattutto quelli operativi, una misurazione automatica dei risultati raggiunti, superando un sistema basato sulle dichiarazioni dei responsabili delle Strutture.

4. SISTEMI INFORMATIVI E INFORMATICI A SUPPORTO DELL'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ E PER IL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

In questi ultimi anni le innovazioni in materia di trasparenza ed anticorruzione e la centralità che queste tematiche hanno assunto nell'ambito della PA, hanno determinato un cambiamento non solo organizzativo ma anche di tipo infrastrutturale. Le tematiche in esame, infatti, sono state sempre più poste dal legislatore al centro della vita di ciascuna Amministrazione, divenendone un valore fondante.

La Regione Campania, da un punto di vista organizzativo (come segnalato nelle premesse), nel corso del 2017 ha introdotto nel proprio ordinamento una specifica struttura di supporto al RPCT, compiendo una scelta organizzativa precisa, affidandole il coordinamento e la responsabilità di tali delicati processi.

I ritardi, soprattutto in tema di anticorruzione (cfr. nota di verifica della Relazione del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) – Anno 2017) impongono un'accelerazione, volta a superare le difficoltà evidenziate anche dai RPCT che negli anni si sono succeduti.

In tema di trasparenza, l'Amministrazione ha individuato misure organizzative che assicurano il regolare funzionamento dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente". In particolare, sono stati predisposti opportuni automatismi per la pubblicazione dei dati riferibili agli articoli 15, 23, 26, 27, 35, 37 e 42 del D.Lgs. 33/2013, per cui, all'atto di adozione dei provvedimenti dirigenziali soggetti ad obbligo di pubblicazione, vengono generati in automatico alcuni files da pubblicare nelle sezioni dedicate del portale istituzionale. Nello specifico, per l'art. 35, il software utilizzato è gestito direttamente dalla DG 14. L'unica criticità è rappresentata dal fatto che l'implementazione automatica degli atti da pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente", avviene a condizione che l'operatore inserisca il flag relativo alla voce "obbligo di trasparenza", introducendo un meccanismo vincolato alla variabile connessa alla scelta di quest'ultimo, che potrebbe non assicurare la pubblicazione di tutti i documenti.

In merito, invece, ai dati da pubblicare si rileva che il sito regionale non dispone di automatismi, tipo *alert*, idonei a segnalare il mancato o tardivo aggiornamento dei dati. I meccanismi adottati per la rilevazione dell'aggiornamento sono due:

- a) l'indicazione dell'ultima data di aggiornamento ("dati aggiornati al ..."), presente soprattutto nella schermata di apertura della sottosezione, laddove i dati siano pubblicati in automatico;
- b) mediante la presa visione della data di ultima modifica del file pubblicato.

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Le tematiche analizzate nei paragrafi precedenti, in estrema sintesi, evidenziano:

- lo sforzo compiuto dall'Amministrazione negli ultimi anni per far fronte alle nuove sfide introdotte dalla vigente legislazione;
- le difficoltà ancora esistenti per la messa a regime dei diversi sistemi.

L'organizzazione data non è ancora di per sé sufficiente a garantire il salto di qualità atteso, sia in termini di trasparenza dell'azione amministrativa che di valutazione della performance, organizzativa ed individuale. Le attività da realizzare, più che essere percepite come *onere*, con il conseguente aggravio per le Strutture in termini di attività da svolgere, devono essere trasformate in opportunità di cambiamento. Solo così la trasparenza dell'azione amministrativa, nelle sue diverse forme, oltre a garantire un controllo dal basso ed una partecipazione democratica alla vita dell'Ente, contribuirà a combattere i fenomeni corruttivi (nell'accezione non penale del termine). Il PTPCT, come noto, a sua volta, rileva ai fini della gestione dei rischi e della identificazione chiara delle misure di prevenzione adottate dall'Ente, nonché dell'individuazione dei responsabili delle misure stesse. Ma affinché tali processi possano esplicare i loro effetti in maniera piena è necessario che nel Piano della Performance essi siano declinati in maniera chiara, sia in termini di obiettivi che di indicatori di conseguimento.

L'art. 3 comma 10 del d.lgs. 33/2013, così come novellato dal d.lgs. 97/2016, prevede, infatti, che *La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni Amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali.*

Il coordinamento tra gli obiettivi dei due diversi documenti deve essere tale da garantire la coerenza degli stessi e l'effettiva sostenibilità/raggiungibilità degli obiettivi posti.

L'analisi ha evidenziato quanto riportato schematicamente nella tabella n. 1 che segue

Tab. n. 1 – Analisi delle criticità rilevate per ciascun ambito/fase

Ambiti di azione/Fasi	Pianificazione	Monitoraggio	Controllo	Feedback
Controlli interni	Assenza di un sistema di controllo di gestione, di un software dedicato ed impossibilità a porre in essere le attività	Dovrebbe essere periodico ma al momento non realizzabile al momento se non con azioni spot	Competenti uffici devono assicurare la disponibilità degli strumenti, soprattutto informativi, per una corretta attività	Impossibilità di misurare gli obiettivi (soprattutto quelli operativi) in maniera automatica. Valutazione molto difficile degli effetti delle politiche poste in essere. Necessità di un approccio ed una visione ciclica
Performance	Il processo di individuazione degli obiettivi andrebbe migliorato, prevedendo, ad esempio, un maggior coinvolgimento dell'organo politico. Gli indicatori non devono misurare solo adempimenti, ma	Continuo e motivato. Esso non deve rappresentare un momento di allineamento generico degli obiettivi/indicatori allo status quo, ma deve essere il frutto di un necessario e motivato adeguamento a seguito di variazioni endogene/esogene intervenute	L'ufficio competente deve svolgere un ruolo di coordinamento e di supporto per tutte le strutture per evitare errori, nelle diverse fasi del ciclo. Esso deve assicurare la coerenza dell'intero processo	I risultati 2017 hanno evidenziato la necessità di interventi urgenti. Potenziamento degli obiettivi in materia di trasparenza ed anticorruzione, superamento dell'auto referenzialità e misurazione automatica dei risultati, miglioramento del processo di monitoraggio, rispetto della tempistica. Evitare

	gli effetti delle politiche sulle esigenze ed i bisogni della collettività (art. 8).			una valutazione difensiva. Coinvolgimento degli utenti finali nel processo di valutazione (art. 19 bis)
Trasparenza ed anticorruzione	Il RPCT deve garantire lo svolgimento delle azioni in materia di analisi dei rischi ed adozione delle misure di prevenzione, sollecitando le strutture competenti	Non può limitarsi ad essere semestrale. Deve garantire la continua verifica delle attività poste in essere	Il RPCT deve assistere i singoli referenti, svolgendo un ruolo di impulso e coordinamento. Il controllo va inteso non come attività prescrittiva ma di supporto	Evitare i continui rinvii sia per l'analisi che per l'individuazione dei rischi. Adottare le misure di prevenzione.

Sulla base delle considerazioni espresse, l'O.I.V. invita l'Amministrazione a continuare nel processo avviato ed in particolare a:

- dotarsi di un sistema informativo integrato, che consenta una gestione correlata dei processi in materia di performance ed anticorruzione/trasparenza. L'adozione di una procedura garantisce, altresì, la regolarità dei processi e la tempestività nell'utilizzo del flusso di informazioni;
- introdurre un sistema di controllo di gestione basato sulla contabilità analitica;
- garantire le necessarie integrazioni del Piano della Performance e quello PTPCT, tra loro e con i vari strumenti di programmazione dell'Ente ed in particolare con la programmazione unitaria e con il bilancio;
- procedere all'analisi dei rischi in materia di anticorruzione, già più volte rinviata negli ultimi anni, nonché adottare le misure di prevenzione necessarie. Si ribadisce, altresì, la necessità che nel Piano della performance sia valorizzato adeguatamente il fattore corruzione e trasparenza;
- rispettare la tempistica prevista in materia di performance per assicurare il corretto svolgimento dell'intero ciclo. Il processo, sotto tale aspetto, presenta consistenti margini di sviluppo, che dovranno essere perseguiti nell'ottica di un miglioramento continuo. Ci si riferisce a tutte le fasi del processo, dall'assegnazione degli obiettivi alla rendicontazione dei risultati. Il contenimento dei tempi deve essere posto come obiettivo principale del miglioramento del sistema nel suo complesso;
- assicurare un continuo e non formale monitoraggio dei Piani, in maniera tale che essi siano sempre aggiornati e coerenti rispetto alle mutevoli condizioni endogene ed esogene;
- garantire il corretto funzionamento delle nuove strutture create, dotandole delle risorse umane e strumentali necessarie per l'assolvimento delle funzioni assegnate;
- mettere a disposizione gli strumenti necessari per l'avvio del controllo strategico;
- migliorare la qualità degli obiettivi assegnati, soprattutto quelli strategici, prevedendo, altresì, un diverso e più articolato processo di formazione degli stessi, in modo tale che essi siano focalizzati sugli effetti finali che le azioni producono e non su output intermedi o meramente adempimentali;
- introdurre meccanismi idonei ad assicurare l'intervento dei cittadini e degli utenti finali, quali parti attive del sistema di misurazione e valutazione della prestazioni nel suo complesso, ovvero partecipando alla valutazione della performance organizzativa dell'Amministrazione, secondo quanto stabilito dagli art. 8 e 19 bis del D.lgs. 150/2009, anche attraverso la verifica sullo stato di attuazione delle leggi regionali (LR n. 11/2015), anche in termini di adozione o meno dei relativi provvedimenti attuativi nei termini prescritti;
- garantire, nell'ambito del Piano sul fabbisogno del personale (ex art. 6 comma 2 del d.lgs. 165/2001 e del DM 8/5/2018), la coerenza dello stesso con gli obiettivi del Piano della Performance e di quello PTPCT.

ALLEGATO N. 1

Con riferimento alla tematica “**tempi medi di pagamento**” si segnala, in primo luogo, che a conferma della rilevanza di tale aspetto per l’efficientamento amministrativo in Regione Campania, nel Piano della Performance 2018-2020 sono stati, tra gli altri, previsti degli specifici obiettivi, obbligatori per tutte le Strutture, tra i quali è presente anche quello riferito alla tempestività dei pagamenti.

Indipendentemente dalla scelta compiuta in Regione Campania con il Piano della Performance 2018-2020, la questione del rispetto dei tempi dei pagamenti ha, nel corso degli anni, assunto un ruolo sempre più rilevante. L’art. 33 del D. lgs. n. 33/13 ha, infatti, imposto alle P.A. la pubblicazione dell’indicatore di tempestività dei pagamenti (prima annualmente, poi trimestralmente). Il riferimento è agli acquisti di beni, servizi e forniture effettuate dall’Ente, con esclusione, pertanto, degli altri pagamenti, quali i trasferimenti, le spese del personale, etc. La modalità di calcolo dell’indice è stata individuata dal DPCM 22/09/2014 (art. 9), come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo di corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori, moltiplicata per l’importo dovuto e rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento. In estrema sintesi un indicatore negativo evidenzia che, in media, i pagamenti sono effettuati prima della scadenza delle fatture; un valore positivo, al contrario, evidenzia che le fatture sono pagate, in media, dopo la scadenza delle stesse.

L’art. 41 del DL. n. 66/14, ha altresì obbligato gli Enti ad allegare alle loro relazioni ai bilanci consuntivi “*l’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti*” relativo agli acquisti di beni, servizi e forniture, di cui all’art. 33, del Dlgs. n. 33/13.

Sulla rilevanza strategica del parametro in esame, si segnala la comunicazione del Presidente della Giunta regionale e del Capo di Gabinetto (nota n. 5972/UDCP/GAb/CG del 12/03/2018), con la quale è stato sottolineato il carattere inderogabile dei termini per il pagamento (sia nelle transazioni commerciali ma anche negli altri casi), richiamando altresì l’attenzione anche sulle responsabilità amministrative e contabili collegate alla mancata vigilanza sulla correttezza dei procedimenti di spesa. La nota del Presidente, in particolare, mira ad assicurare la massima celerità in tutti i processi di spesa, indipendentemente dalla presenza di una fattura. Con le indicate note si forniscono, inoltre, indicazioni operative per il rispetto dei tempi del procedimento di spesa, richiamando quanto già stabilito con la DGR n. 11/2018, con la quale sono stati “*indicati*” i tempi attesi per il processo di liquidazione. È previsto, infatti, che il provvedimento di liquidazione per fatture commerciali debba essere adottato e trasmesso alla Direzione Generale Risorse Finanziarie, al massimo, entro i **dieci giorni** lavorativi successivi alla ricezione della fattura. Per tutti i pagamenti, in definitiva, dal momento in cui la spesa diventa liquida ed esigibile, ciascuna Struttura deve impiegare non più di **dieci giorni** per emettere il necessario provvedimento di liquidazione. La Direzione Risorse finanziarie emetterà, a sua volta, gli atti contabili di competenza, non oltre i **dieci giorni** successivi al ricevimento dell’atto di liquidazione.

L’indicazione fornita dalla Giunta ha comportato l’obbligatoria previsione (già precedentemente segnalata) nel Piano della Performance 2018-2020 di specifici obiettivi strategici trasversali.

Ciò premesso, per effettuare un’analisi più approfondita dei dati, la Struttura tecnica di supporto all’O.I.V., ha acquisito dalla competente DG per le Risorse finanziarie le informazioni riguardanti i pagamenti della Regione Campania relativi all’anno 2017, già utilizzati per il calcolo dell’indice di tempestività relativo a tale anno. Il dato dei pagamenti si riferisce ad un valore complessivo di circa ottocento milioni di euro. Per un’analisi più completa si rappresenta che i pagamenti afferenti all’indicatore di tempestività rappresentano circa il 5% dell’ammontare complessivo dei pagamenti effettuati dalla Regione nel corso del 2017 (in riferimento a tutti i titoli di cui il bilancio si compone); percentuale che passa al 7% se rapportata alla massa complessiva dei pagamenti relativi al Titolo I – spese correnti. Se rapportata, infine, allo specifico macro aggregato 103 del bilancio (acquisto di beni e servizi), essa ne rappresenta circa il 50%.

Una prima analisi dei pagamenti inerenti il calcolo dell’indice di tempestività effettuata dalla struttura di supporto ha evidenziato che i dati trasmessi presentavano delle incongruenze, legate in massima parte ad errori presenti nel foglio di calcolo utilizzato per la determinazione dell’indice (anche in questo caso l’assenza di un adeguato sistema informativo ha prodotto i suoi effetti negativi).

Le anomalie, legate per lo più al “*formato data*” presente in alcuni campi del foglio di lavoro trasmesso, sono state tempestivamente segnalate alla competente Direzione che ha provveduto a rielaborarli. Ciò ha

comportato una rettifica dei dati di sintesi inizialmente pubblicati su Amministrazione trasparente, che scontavano gli effetti delle indicate anomalie.

Sulla base delle nuove informazioni, la Struttura ha provveduto ad effettuare una nuova analisi che, nel confermare la variazione degli indici trimestrali – rispetto ai dati iniziali forniti – ha evidenziato, comunque, una differenza tra l'indice pubblicato, relativo al quarto trimestre e l'indice scaturente dall'applicazione della formula di cui all'art. 9 del richiamato DPCM 22/09/2014. La tabella n. 1, che segue, evidenzia tali aspetti.

Tabella 1: indici pubblicati ANNO 2017

Anno 2017	Dato pubblicato a maggio 2018	Dato pubblicato a luglio 2018
I trimestre	49,76	44,26
II trimestre	39,54	18,47
III trimestre	54,82	69,60
IV trimestre	52,57	48,84
Valore annuo	52,52	37,79

Si precisa che il dato relativo al IV trimestre, dai calcoli effettuati dalla Struttura, risulta essere pari a **57,96** e non **48,84**.

Una più dettagliata analisi svolta dalla Struttura ha, inoltre, evidenziato un'alta variabilità dell'indice tra le strutture regionali, così come emerge dalla tabella n. 2 che segue. Nella stessa sono evidenziati i seguenti valori: 1) indice di tempestività di ciascuna struttura regionale (colonna "e"); 2) indice di tempestività parziale (colonne "f" e "g"). Ciascun indice di tempestività è stato, infatti, disaggregato, in modo da poter calcolare il valore dello stesso, sia con riferimento al tempo impiegato dalla singola Direzione per produrre il provvedimento di liquidazione (indicato in tabella come "*1° periodo*"), sia con riferimento alle attività della Direzione Risorse finanziarie per effettuare il relativo pagamento ("*2° periodo*"). In tal modo è possibile evidenziare, per ciascuna Struttura, la fase che presenta le maggiori criticità e sulle quali intervenire opportunamente. È evidente la presenza di una forte oscillazione dell'indice tra le diverse Strutture regionali, che varia da un minimo di -24,90 ad un massimo di 162 circa (un indice maggiore indica lentezza nei pagamenti). Di particolare rilevanza è anche il dato relativo ai tempi medi utilizzati dalla Dg 13 - Risorse Finanziarie - per l'emissione dell'ordinativo di pagamento, che non è omogeneo per tutte le Strutture. Come riportato in tabella esso, infatti, varia da un minimo di 12 ad un massimo di 45. Ma se è giustificabile la forte differenziazione dell'indice tra le strutture regionali, che evidentemente sconta la diversa organizzazione e/o la diversa sensibilità delle strutture ai procedimenti contabili, non lo è, almeno da una prima analisi, quella relativa ai tempi per l'emissione degli ordinativi da parte della DG 13. ⁴

⁴ La competente DG 13 – Risorse Finanziarie – sentita per le vie brevi dalla Struttura di supporto- ha riferito che in massima parte tale andamento apparentemente irrazionale, risente dell'elevato tasso di rettifica/integrazione dei decreti di liquidazione. In diverse Direzioni, infatti, al decreto di liquidazione fa spesso seguito una rettifica dello stesso, in mancanza del quale il procedimento contabile non può essere concluso. Il calcolo viene effettuato sulla base del primo decreto di liquidazione e non su quello definitivo. In questi casi, pertanto, prendendo quale riferimento il decreto di correzione, l'indice del primo periodo peggiorerebbe, a favore di quello del secondo periodo.

Tabella 2: PAGAMENTI ANNO 2017: indicatori per Struttura

N. PROGR.	CODICE STRUTTURA	NUM. FATTURE	IMPORTO FATTURE	VALORE INDICATORE		
				Totale	1° periodo (*)	2° periodo (**)
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>
1	50_01	21	6.302.320,86	16,07	-6,20	22,27
2	50_02	26	1.351.306,46	162,33	150,02	12,31
3	50_03	23	7.947.286,97	60,91	46,67	14,25
4	50_04	114	163.905.598,63	-24,90	-53,44	28,54
5	50_05	21	2.006.403,84	54,86	42,92	11,94
6	50_06	3999	181.027.843,31	108,80	92,49	16,31
7	50_07	113	2.799.698,69	27,07	4,92	22,15
8	50_08	422	327.443.684,89	21,04	0,56	20,48
9	50_09	232	19.127.320,01	120,83	74,91	45,92
10	50_10	73	14.162.979,18	59,78	26,02	33,76
11	50_11	85	2.469.277,09	65,15	40,20	24,95
12	50_12	64	9.080.446,58	121,24	78,94	42,30
13	50_13	44	16.275.550,47	53,51	31,52	21,98
14	50_14	707	5.976.838,14	17,96	3,06	14,90
15	50_15	1252	17.847.132,43	45,16	25,16	20
16	40_03	265	2.024.388,52	5,53	-7,60	13,13
17	41_01	9	823.265,22	1,00	-11,42	12,42
18	60_01	6	27.712,37	9,13	-17,13	26
19	60_03	23	135.785,80	82,28	32	50
20	60_06	73	64.546,01	25,92	5	14
21	60_08	72	122.962,78	-17,32	-17,32	0
22	60_09	114	853.028,22	10,79	-7,79	17
23	70_05	7	3.923.326,05	- 8,88	-32	23
		7765	785.998.702,52	37,78		

(*): periodo compreso tra data decreto liquidazione e data scadenza fattura

(**): periodo compreso tra data pagamento e data decreto liquidazione

Elaborazioni effettuate sulla base dei dati forniti dalla DG 13

È evidente che il miglioramento del dato complessivo potrà essere ottenuto attraverso interventi mirati, anche di tipo organizzativo, in alcune Strutture regionali dove l'indice medio è più elevato. Per individuare al meglio le Strutture sulle quali intervenire è interessante anche il dato che emerge dalla Tabella n. 3, che evidenzia le Strutture con il numero di fatture e con gli importi più elevati.

Tabella n. 3 - PAGAMENTI ANNO 2017: raffronto dati per Struttura

Codice struttura	Struttura	Valore indicatore di tempestività	Scarto dalla media	Peso struttura rispetto al numero fatture	Peso struttura rispetto al valore fatture	Peso struttura rispetto al prodotto fatture per giorni	media dei tre indici
50_01	Direzione Generale Autorità di gestione Fondo Sociale Europeo e Fondo per lo sviluppo e la coesione	16,07	- 32,82	0,27	0,84	0,27	0,46
50_02	Direzione Generale per lo Sviluppo economico e le Attività produttive	162,33	114,16	0,33	0,17	0,58	0,36
50_03	Direzione Generale Autorità di Gestione Fondo Europeo di Sviluppo Regionale	60,91	12,75	0,30	1,01	1,28	0,86
50_04	Direzione Generale per la Tutela della salute e il Coordinamento del Sistema Sanitario regionale	24,90	- 23,26	1,47	20,85	10,78	11,03
50_05	Direzione Generale per le Politiche sociali e socio-sanitarie	54,86	6,70	0,27	0,26	0,29	0,27
50_06	Direzione Generale per la Difesa del Suolo e l'Ecosistema	108,80	60,63	51,50	23,03	52,03	42,19
50_07	Direzione Generale per le Politiche agricole, alimentari e forestali	27,07	- 21,10	1,46	0,36	0,20	0,67
50_08	Direzione Generale per la Mobilità	21,04	- 27,13	5,43	41,66	18,20	21,76
50_09	Direzione Generale per il Governo del Territorio, i lavori pubblici e la protezione civile	120,83	72,67	2,99	2,43	6,10	3,84
50_10	Direzione Generale per l'Università, la Ricerca e l'Innovazione	59,78	11,62	0,94	1,80	2,24	1,66
50_11	Direzione Generale per l'istruzione, la formazione, il lavoro e le politiche giovanili	65,15	16,98	1,09	0,31	0,42	0,61
50_12	Direzione Generale per le politiche culturali e il turismo	121,24	73,07	0,82	1,16	2,91	1,63
50_13	Direzione Generale per le risorse finanziarie	53,51	5,34	0,57	2,07	2,30	1,65
50_14	Direzione Generale per le risorse umane	17,96	- 30,21	9,10	0,76	0,28	3,38
50_15	Direzione Generale per le Risorse Strumentali	45,16	- 3,01	16,12	2,27	2,13	6,84
40_03	Segreteria di Giunta	5,53	- 42,64	3,41	0,26	0,03	1,23
41_01	Autorità di Audit	1,00	- 47,16	0,12	0,10	0,00	0,07
60_01	Avvocatura Regionale	9,13	- 39,04	0,08	0,00	0,00	0,03
60_03	Nucleo per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici	82,28	34,11	0,30	0,02	0,03	0,11
60_06	Centrale Acquisti, Procedure di finanziamento di progetti relativi ad infrastrutture, Progettazione	25,92	- 22,25	0,94	0,01	0,00	0,32
60_08	Ufficio Comunitario Regionale	- 17,32	- 65,48	0,93	0,02	- 0,01	0,31
60_09	Ufficio per il federalismo e dei sistemi territoriali e della sicurezza integrata	10,79	- 37,38	1,47	0,11	0,02	0,53
70_05	Struttura di missione per lo smaltimento dei RSB	- 8,88	- 57,05	0,09	0,50	- 0,09	0,17
		48,17	-	100,00	100,00	100,00	100,00

Prima di procedere ad un'analisi più approfondita dei dati sopra sintetizzati è necessario precisare che:

- i dati forniti dalla DG Risorse finanziarie, utilizzati come base per il calcolo dell'indice di tempestività dei pagamenti per l'anno 2017, comprendono anche fatture la cui data è antecedente a tale anno: infatti gli anni ai quali si riferiscono i documenti contabili sono compresi tra il 2005 e il 2017. È evidente che tale circostanza esplica effetti sul calcolo dei giorni intercorrenti tra la data di scadenza della fattura e quella dell'emissione del decreto di liquidazione, influenzando, inevitabilmente, il corrispondente valore dell'indicatore. Da un esame analitico dei dati forniti, è emerso che su un totale di 7.758 fatture o documenti contabili equivalenti forniti dalla DG 13, n. 251 si riferiscono a periodi compresi tra l'anno 2005 e l'anno 2014.
- In 18 casi si verifica la circostanza che la data di invio alla tesoreria per il pagamento è antecedente alla data del decreto di liquidazione emesso dalla Struttura regionale competente. È evidente, anche in questo caso, che trattasi di un possibile errore nella imputazione dei dati nella banca dati messa a disposizione della DG 13. La questione, segnalata per le vie brevi alla Struttura competente della Direzione Risorse finanziarie, sembrerebbe essere stata determinata dalla erronea imputazione o della data del decreto di liquidazione (in due casi) oppure della data dell'ordinativo di pagamento (nei restanti 16 casi).
- per 26 posizioni manca la data del decreto di liquidazione. Tale circostanza non consente di calcolare correttamente il numero di giorni intercorrenti tra la data dello stesso decreto di liquidazione e quella dell'invio alla tesoreria per il pagamento. Come chiarito per le vie brevi dalla Struttura competente della citata Direzione, trattasi di pagamenti effettuati direttamente dal tesoriere economo delle Direzioni 50.15 e 60.06 (DG coinvolte per le suddette anomalie) e, quindi, non vi è stato l'invio alla Ragioneria del corrispondente decreto di liquidazione.

Anche in relazione all'esiguità del numero delle posizioni sopra descritte si è ritenuto opportuno espungere tali dati ai fini delle elaborazioni che seguono. In particolare, si è proceduto ad analizzare ciascuna delle due fasi di cui si compone il processo; una volta determinati i valori riferiti a ciascuna fattura, sono stati desunti i parametri statistici di seguito riportati che ne esprimono, sinteticamente, la dinamica. Più in particolare, rispetto alla serie dei dati analizzati (costituita da n. 6940 posizioni) sono stati determinati:

- a) i valori minimi (**min**) e massimi (**max**) della serie dati analizzati;
- b) la **media** aritmetica della serie dei dati analizzati;
- c) la **mediana**, che restituisce il valore centrale delle serie dei dati analizzati;
- d) la **moda**, che esprime il valore che compare più frequentemente nell'ambito delle serie dei dati analizzati.

Rispetto alla prima delle due fasi il risultato è il seguente:

Tabella n. 4: analisi parametri statistici relativi al primo periodo

RAFFRONTO PARAMETRI STATISTICI RELATIVI AI GIORNI INTERCORRENTI TRA LA DATA DI SCADENZA DELLA FATTURA E LA DATA DEL DECRETO DI LIQUIDAZIONE		
<i>Parametro</i>	<i>Valore</i>	<i>Annotazioni</i>
valore minimo (min.)	-187	I valori inferiori a zero indicano che il provvedimento di liquidazione è stato emesso prima della data di scadenza della fattura. Nel caso in esame, per la serie dati considerata, i valori col segno meno rappresentano il 36% del totale (n. 2.499 su n. 6958).
valore massimo (max)	844	-----
media	98	corrisponde alla media aritmetica della serie dati analizzata
mediana	21	corrisponde al valore "centrale" della sequenza dei dati analizzati, con esclusione dei valori estremi
moda	21	il valore "21" è quello più ricorrente (compare in n. 234 casi su 6958, corrispondente ad un'incidenza del 3%)
> di 10 gg =	58%	corrispondente a n. 4.063 casi sul totale di n. 6.958

Il valore medio di liquidazione pari a 98 giorni è molto variabile e si discosta dal valore limite (pari a 10 giorni) indicato nella nota del Presidente della Giunta regionale e del Capo di Gabinetto -se pure per il 2018- (nota n. 5972/UDCP/GAb/CG del 12/03/2018). Nel 58% dei casi, infatti, la liquidazione avviene oltre il termine indicato. Nella tabella che segue sono riportati i valori per ciascuna Struttura.

Tabella n. 5 PAGAMENTI ANNO 2017: classificazione

Struttura		Numero Fatture	Tempi di emissione decreto di liquidazione - I periodo				Tempi di emissione ordinativo pagamento - II periodo			
codice	denominazione		>10 gg.	%	≤ 10 gg.	%	>10 gg.	%	≤ 10 gg.	%
50_01	Direzione Generale Autorità di gestione Fondo Sociale Europeo e Fondo per lo sviluppo e la coesione	21	7	33%	14	67%	12	57%	9	43%
50_02	Direzione Generale per lo Sviluppo economico e le Attività produttive	26	13	50%	13	50%	20	77%	6	23%
50_03	Direzione Generale Autorità di Gestione Fondo Europeo di Sviluppo Regionale	23	10	43%	13	57%	14	61%	9	39%
50_04	Direzione Generale per la Tutela della salute e il Coordinamento del Sistema Sanitario regionale	114	22	19%	92	81%	60	53%	54	47%
50_05	Direzione Generale per le Politiche sociali e socio-sanitarie	21	11	52%	10	48%	9	43%	12	57%
50_06	Direzione Generale per la Difesa del Suolo e l'Ecosistema	3999	3349	84%	650	16%	1684	42%	2315	58%
50_07	Direzione Generale per le Politiche agricole, alimentari e forestali	113	65	58%	48	42%	94	83%	19	17%
50_08	Direzione Generale per la Mobilità	422	95	23%	327	77%	306	73%	116	27%
50_09	Direzione Generale per il Governo del Territorio, i lavori pubblici e la protezione civile	232	168	72%	64	28%	157	68%	75	32%
50_10	Direzione Generale per l'Università, la Ricerca e l'Innovazione	73	41	56%	32	44%	57	78%	16	22%
50_11	Direzione Generale per l'istruzione, la formazione, il lavoro e le politiche giovanili	85	37	44%	48	56%	42	49%	43	51%
50_12	Direzione Generale per le politiche culturali e il turismo	64	25	39%	39	61%	42	66%	22	34%
50_13	Direzione Generale per le risorse finanziarie	44	5	11%	39	89%	34	77%	10	23%
50_14	Direzione Generale per le risorse umane	707	241	34%	466	66%	499	71%	208	29%
50_15	Direzione Generale per le Risorse Strumentali	1252	124	10%	1128	90%	749	60%	503	40%
40_03	Segreteria di Giunta	265	33	12%	232	88%	206	78%	59	22%
41_01	Autorità di Audit	9	7	78%	2	22%	4	44%	5	56%
60_01	Avvocatura Regionale	6	3	50%	3	50%	6	100%	0	0%
60_03	Nucleo per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici	23	16	70%	7	30%	18	78%	5	22%
60_06	Centrale Acquisti, Procedure di finanziamento di progetti relativi ad infrastrutture, Progettazione	73	16	22%	57	78%	54	74%	19	26%
60_08	Ufficio Comunitario Regionale	72	0	0%	72	100%	0	0%	72	100%
60_09	Ufficio per il federalismo e dei sistemi territoriali e della sicurezza integrata	114	56	49%	58	51%	104	91%	10	9%
70_05	Struttura di missione per lo smaltimento dei RSB	7	7	100%	0	0%	7	100%	0	0%
Totale		7.765								

Rispetto alla seconda fase (e cioè la tempistica impiegata della DG 13 per effettuare il pagamento delle fatture commerciali, determinata attraverso il calcolo dei giorni intercorrenti tra la data del decreto di liquidazione e la data di invio alla tesoreria), come già accennato, si evidenzia un'eccessiva variabilità nei tempi della DG 13 che, al contrario, dovrebbero essere indipendenti dalla Struttura che ha proceduto alla liquidazione, come evidenziato nella Tabella n. 6 che segue (si richiama quanto indicato nella nota a pag. 13).

Tabella n. 6: analisi parametri statistici relativi al secondo periodo

RAFFRONTO PARAMETRI STATISTICI RELATIVI AI GIORNI INTERCORRENTI TRA LA DATA DEL DECRETO DI LIQUIDAZIONE E LA DATA DI INVIO ALLA TESORERIA PER IL PAGAMENTO		
<i>Parametro</i>	<i>Valore</i>	<i>Annotazioni</i>
valore minimo (min.)	0	tale valore ricorre in 83 casi
valore massimo (max)	344	
media	19	corrisponde alla media aritmetica della serie dati analizzata; il valore determinato ricorre per n. 570 casi su un totale di n. 6.940 posizioni (pari all'8,21% del totale)
mediana	13	Corrisponde al valore "centrale" della sequenza dei dati analizzati, con esclusione dei valori estremi
moda	1	il valore "1" è quello più ricorrente (compare in n. 1013 casi su 6940, corrispondente ad un'incidenza del 15%)
> di 10 =	55%	corrispondente a n. 3.845 casi sul totale di n. 6.940

In estrema sintesi l'analisi dei dati su riportati evidenzia che il tempo medio di pagamento della DG 13 (se pur riferito all'anno 2017) è circa il doppio rispetto a quello auspicato, per il 2018, dall'Organo politico. Nel 55%, infatti, dei casi il valore è superiore ai dieci giorni.

ALLEGATO N. 2

La tematica dei **debiti fuori bilancio** ha parimenti assunto in Regione Campania un'importanza notevole, in considerazione della massa di debiti liquidati e degli effetti, in termini di pignoramenti, delle risorse presso il tesoriere regionale⁵. Essi, relativamente al 2017, ammontano ad € 40 milioni circa e sono tutti riferibili a sentenze passate in giudicato. Di essi solo 3,3 milioni di euro risultano pagati (pari all'8% circa del valore riconosciuto). Proprio per evitare gli effetti negativi legati all'intempestivo pagamento delle somme indicate nelle sentenze esecutive (pignoramento dei conti e soddisfo dei creditori con ulteriori costi), la liquidazione dovrebbe avvenire nel termine legislativo previsto di 120 giorni, previo riconoscimento del debito con legge regionale. Per far sì che si rispettino i tempi previsti, la tematica è stata disciplinata dall'Ente, in maniera puntuale, con DGR n. 444 del 12/07/2017, con l'indicazione di una tempistica stringente a cui ciascun attore interessato al processo deve attenersi, regolamentata dal Disciplinare, allegato alla citata delibera.

Le fasi che attualmente sono state individuate sono le seguenti:

- 1) l'Ufficio Avvocatura riceve notifica della sentenza o del titolo esecutivo;
- 2) con urgenza, l'Avvocatura lo trasmette all'Ufficio competente con una relazione (esito giudiziale/impugnativa), entro il giorno lavorativo successivo. Lo stesso Ufficio Speciale è tenuto a comunicare alla Struttura competente per materia, qualora l'Autorità giudiziale abbia disposto o meno la sospensione dell'efficacia esecutiva;
- 3) entro trenta giorni dalla ricezione, la Struttura competente istruisce e propone la delibera di Giunta per il riconoscimento del debito e relativo Disegno di Legge (DDL), in uno alla redazione della scheda della partita debitoria. La proposta di delibera deve prevedere il sentito dell'Ufficio Legislativo del Presidente e demandare alla Direzione Generale Risorse Finanziarie l'assunzione della prenotazione dell'impegno, una volta che sia esecutiva la delibera. La proposta, altresì, deve accorpate tutti i debiti nel periodo rilevante e la Direzione Generale competente per materia provvede, con cadenza mensile, a formulare proposta di delibera di Giunta regionale per il riconoscimento del debito fuori bilancio e di approvazione del DDL. L'Ufficio competente e la D.G. Risorse Finanziarie individuano, d'intesa, l'idonea copertura finanziaria. Come da nota del Presidente del 9 Settembre 2015 prot. 13919, le Direzioni dovranno allegare alle proposte di delibera in parola una relazione che renda conto della vicenda fattuale e rendere evidenti, qualora esistano, i profili di responsabilità erariale di competenza della magistratura contabile;
- 4) entro quindici giorni la Giunta delibera sul riconoscimento del debito fuori bilancio e relativo DDL;
- 5) il Consiglio provvede, secondo quanto stabilito dal D.lgs. 118/2011 art. 73 c. 4, entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta e, se il termine decorre, la legittimità del debito si intende riconosciuta. È necessario che la proposta di Disegno di Legge preveda che l'entrata in vigore avvenga il giorno successivo alla pubblicazione della Legge nel B.U.R.C;
- 6) entro quindici giorni dalla pubblicazione della Legge che dispone il riconoscimento del debito fuori bilancio (o dalla formazione del silenzio assenso), la Struttura competente adotta l'atto di liquidazione e lo invia alla D.G. Risorse Finanziarie per gli adempimenti di competenza;
- 7) entro dieci giorni, la D.G. Risorse Finanziarie emette l'ordinativo di pagamento e lo comunica all'Ufficio Avvocatura.

Per gestire al meglio tale processo, l'Ente si è dotato di uno strumento informativo (denominato IDFB) per la gestione e il monitoraggio di tutte le fasi propedeutiche al riconoscimento dei debiti fuori bilancio. La messa a regime del nuovo applicativo è avvenuta, però, solo di recente (mese di maggio 2018); esso, pertanto, non può essere utilizzato per un'attività di monitoraggio e di estrazione dei dati utili ai fini dell'indagine in atto, che si riferisce all'anno 2017. Le informazioni vanno, pertanto, chieste agli Uffici che hanno proposto il riconoscimento del debito per analizzare i tempi che sono stati necessari per la predisposizione degli atti e verificare la rispondenza (in termini di tempi necessari per espletare la fase di competenza) con i singoli punti di cui sopra. L'esito di tale indagine sarà oggetto di una successiva relazione. La Struttura, infatti, sulla base delle informazioni ricevute dalla competente Direzione delle Risorse Finanziarie, ha avviato la verifica del rispetto della tempistica per ciascuno di essi (trattasi di circa 360 posizioni). Ciò consentirà di analizzare e valutare da un lato, il rispetto della tempistica da parte di ciascun attore, così come in precedenza delineata,

⁵ Il ritardato pagamento dei debiti scaturenti da sentenze passate in giudicato (da effettuarsi entro 120 gg dalla notifica della sentenza), determina il più delle volte l'avvio di procedure esecutive che sfociano nel pignoramento dei conti regionali, con ulteriore aggravio di spese.

e dall'altro, di verificare se il complesso processo previsto per la gestione di ciascun procedimento è in grado di raggiungere gli obiettivi dell'Amministrazione nella gestione dei debiti fuori bilancio. I tempi di conclusione di tale indagine, però, non sono compatibili con la presente relazione.

Napoli, 8 novembre 2018

FIRMATO

Prof. R. Realfonzo	Coordinatore dell'O.I.V.
Prof. A. Natalini	Componente
Prefetto Dott.ssa S. Riccio	Componente