



PRÜFSTELLE

ORGANISMO DI VALUTAZIONE

Parere in merito alla relazione sulla performance

anno 2017

ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lett. b)

della legge provinciale n. 10/1992

Auditor:

Wolfgang Bauer

Irmgard Prader



Indirizzo

Prüfstelle / Organismo di valutazione

39100 Bozen – Bolzano, Freiheitsstraße 66 – Corso Libertà

Tel.: 0471 402 212

Fax: 0471 260 114

E-mail: pruefstelle@landtag-bz.org

Mail: organismodivalutazione@consiglio-bz.org

PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

Internet: www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp

Internet: www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp



INDICE

I. CONTESTO NORMATIVO E DOCUMENTAZIONE DI RIFERIMENTO	4
II. APPROCCIO METODOLOGICO E OGGETTO DELL'INDAGINE.....	5
III. IL RECEPIMENTO DELLE RACCOMANDAZIONI GIÀ ESPRESSE DALL'ORGANISMO DI VALUTAZIONE NEL PRECEDENTE PARERE	7
IV. ANALISI SUL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI TRASVERSALI A TUTTE LE STRUTTURE ORGANIZZATIVE.....	8
V. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	9

I. Contesto normativo e documentazione di riferimento

Ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lett. b) della legge provinciale n. 10/1992, come modificato dalla legge provinciale n. 9/2017, l'Organismo di valutazione esprime un *parere* in merito alla Relazione sulla performance delle strutture provinciali.

Fino al 2016, l'Organismo di valutazione ha provveduto alla validazione della Relazione, completando il Ciclo della performance con la verifica della comprensibilità, conformità e attendibilità dei dati e delle informazioni riportate nella Relazione, attraverso la quale l'amministrazione rendiconta i risultati raggiunti (cfr. delibera CIVIT n. 6/2012 che fornisce indicazioni su oggetto, processo e metodologia di validazione).

Con la modifica normativa di cui sopra, il legislatore ha sostituito la validazione con l'espressione di un parere.

La citata legge provinciale n. 9/2017, riformulando l'articolo 2 della legge provinciale n. 10/1992¹, introduce ora formalmente nell'ordinamento provinciale il Piano della performance e la Relazione sulla performance come strumenti per una gestione efficace ed efficiente dell'attività amministrativa orientata al risultato, che costituiscono la base per la misurazione e la valutazione della performance.

Il citato articolo 2 della legge provinciale n. 10/1992 è stato poi ulteriormente modificato dalla legge provinciale n. 10/2018, che introduce la programmazione del fabbisogno del personale quale elemento nuovo del Piano della performance e statuisce l'obbligo normativo di sottoporre la relazione sul raggiungimento degli obiettivi (ossia la Relazione sulla performance) all'approvazione della Giunta provinciale.

Con deliberazione della Giunta provinciale n. 652 del 3 luglio 2018 sono stati approvati:

- la Relazione sulla performance dell'Amministrazione provinciale per l'anno 2017 e
- il Sistema di pianificazione, misurazione e valutazione della performance dell'amministrazione provinciale.

La materia è anche disciplinata per l'amministrazione provinciale da una serie di circolari del Direttore generale della Provincia: n. 1 del 14.01.2015, n. 11 del 30.07.2015, n. 13 del 22.09.2015, n. 1 del 16.02.2016, n. 6 del 12.07.2016 e n. 5 del 26.06.2017.

La Relazione sulla performance 2017, approvata dalla Giunta provinciale con la succitata deliberazione n. 652/2018 è stata pubblicata sul sito "Amministrazione trasparente" a seguito della sua adozione (senza essere stata formalmente trasmessa all'Organismo di valutazione).

¹ In questo modo è stata parzialmente accolta la raccomandazione più volte espressa dall'Organismo di valutazione a proposito della necessità di disciplinare normativamente il Ciclo di gestione della performance.

II. Approccio metodologico e oggetto dell'indagine

Nell'espressione del parere ci si orienta come in passato ai seguenti principi formulati nella delibera CiVIT n. 6/2012 e già utilizzati nei precedenti rapporti di validazione nonché, da ultimo, nel parere², ritenendo che tali principi costituiscano comunque una guida valida per l'esame della Relazione:

1. trasparenza (completa accessibilità e rispetto delle regole procedurali);
2. attendibilità (veridicità dei dati e delle informazioni, con indicazione delle fonti di informazione, dei documenti analizzati e delle persone sentite);
3. ragionevolezza (coerenza con le esigenze ed i bisogni espressi dal contesto esterno e con gli strumenti e le risorse assegnate e disponibili);
4. evidenza e tracciabilità (presenza di un'adeguata documentazione ed evidenza dei controlli svolti e del processo seguito);
5. verificabilità dei contenuti e dell'approccio utilizzato (conservazione della documentazione predisposta e/o richiesta).

La Relazione sulla performance, ai sensi della citata delibera n. 652/2018, evidenzia a consuntivo i risultati raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e all'impiego delle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti registrati nel corso dell'anno, indicandone le cause e le eventuali misure correttive adottate.

Il documento che illustra il Sistema di pianificazione, misurazione e valutazione della performance, approvato con la medesima delibera, integrando la previsione normativa, definisce, inoltre, la Relazione sulla performance come lo strumento mediante il quale l'amministrazione illustra ai cittadini e agli stakeholder le molteplici attività e i risultati ottenuti nel corso dell'anno precedente, concludendo in tal modo il Ciclo di gestione della performance.

L'elaborazione del parere da parte dell'Organismo di valutazione è imperniata sulla verifica dei seguenti elementi:

1. la conformità (*compliance*) ossia la verifica che la Relazione contenga tutte le informazioni richieste dalla normativa di riferimento;
2. l'attendibilità dei dati e delle informazioni riportati nella Relazione; sotto questo profilo si accerta che i dati abbiano una fonte attendibile e che siano in qualche modo tracciati e conservati;

² Cfr. i rapporti di audit *Validazione della Relazione sulla performance anno 2014*, agosto 2015 e *Validazione della Relazione sulla performance anno 2015*, gennaio 2017 nonché *Parere in merito alla Relazione sulla performance anno 2016*, dicembre 2017.

3. la comprensibilità per i cittadini e le imprese, ossia la capacità di rappresentare in modo chiaro i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assunti (*accountability*).

Per il citato documento sul Sistema non si rilevano sostanziali modifiche rispetto alla sua prima versione, approvata con deliberazione della Giunta provinciale n. 1233/2017. In realtà, sono due le modifiche apportate al documento: una riguarda la previsione dell'approvazione della Relazione sulla performance da parte della Giunta (in coerenza con il nuovo dettato normativo), l'altra consiste nella statuizione (già contenuta nel citato articolo 2) che il raggiungimento degli obiettivi è il presupposto per l'erogazione degli elementi retributivi legati alla performance e per il riconoscimento della progressione economica ai/alle dirigenti e al personale ad essi assegnato.

Si è ritenuto, pertanto, non più necessario procedere ad un esame del documento sul Sistema in quanto risulta immutata l'illustrazione del processo attraverso il quale l'amministrazione dà attuazione al Ciclo di gestione della performance.³

Oggetto del parere saranno, in particolare, i seguenti aspetti:

- la verifica - in un'ottica di follow-up - del recepimento delle raccomandazioni già espresse dall'Organismo di valutazione in occasione del parere sulla Relazione relativa al 2016;
- l'analisi sul raggiungimento degli obiettivi trasversali a tutte le strutture organizzative per l'anno 2017 (obiettivi trasversali quale espressione della performance organizzativa⁴).

Al fine di raccogliere elementi utili all'analisi, l'Organismo di valutazione ha condotto, inoltre, anche quest'anno interviste con due direttori/direttrici di ripartizione⁵, procedendo anche all'analisi delle sezioni del Piano e della Relazione relativi a tali strutture. Nel corso dei colloqui sono state illustrate le esperienze maturate in sede di attuazione del Ciclo di gestione della performance⁶ e sono state espresse alcune valutazioni al riguardo (p. es. sulla funzione del Piano e della Relazione quali strumenti di gestione e monitoraggio dell'attività svolta - con la finalità di fornire un supporto ai processi decisionali, secondo il principio "misurare e valutare per decidere", sull'integrazione tra il Ciclo della performance e quello di programmazione economico-finanziaria, sull'attendibilità dei dati riportati nella Relazione).

Infine, i dirigenti hanno preso posizione rispetto agli aspetti sopra indicati, oggetto del presente parere.

³ Per l'analisi del Sistema vedasi, quindi, il capitolo III del Parere dell'Organismo di valutazione in merito alla relazione sulla performance - anno 2016, dicembre 2017.

⁴ La performance organizzativa intesa come insieme dei risultati attesi dall'amministrazione nel suo complesso e non come mera sommatoria delle performance individuali.

⁵ Le strutture interpellate sono state la Ripartizione Lavoro e la Ripartizione Diritto allo Studio.

⁶ Le Linee guida n.1, valide per il Piano della performance dei Ministeri, pubblicate nel mese di giugno 2017 dal Dipartimento della Funzione Pubblica, forniscono indicazioni metodologiche più snelle e mirate al miglioramento della gestione del ciclo della performance.

III. Il recepimento delle raccomandazioni già espresse dall'Organismo di valutazione nel precedente parere

Nella sua prima raccomandazione l'Organismo aveva suggerito di prestare una particolare attenzione "all'integrazione tra Ciclo della performance e Ciclo di programmazione economico-finanziaria, assicurando in particolare un collegamento informatico tra i due sistemi e favorendo così in definitiva la funzione di gestione e monitoraggio degli strumenti del Ciclo della performance".

Al riguardo si può constatare che l'amministrazione ribadisce, sia nella circolare n. 6 del 12.07.2016 sia nella nuova versione del citato documento sul Sistema, il raccordo tra la pianificazione della performance e la redazione del bilancio; tale raccordo, però, non risulta concretamente attuato in quanto la pianificazione della performance e quella finanziaria non sono ancora integrate in un unico sistema. In più, risulta che anche per il 2017 non sono stati inseriti i dati finanziari né a seguito dell'approvazione del bilancio né in sede di redazione della Relazione.

Con riferimento all'auspicata effettiva connessione con il Piano di prevenzione della corruzione e il suggerimento dell'Organismo "di fissarne le concrete modalità di realizzazione", si rileva che una reale integrazione richiede (pro futuro) che nel Piano della performance "siano inserite le misure precise da realizzare per la prevenzione della corruzione corredate dai relativi indicatori e target".⁷ Si precisa, al riguardo, che - limitatamente all'ambito della trasparenza - è previsto tra gli obiettivi trasversali per il 2017 "la verifica, il controllo e la pubblicazione dei dati relativi agli obblighi ed adempimenti in materia di trasparenza e anticorruzione". Questo obiettivo trasversale e il suo grado di raggiungimento saranno approfonditi al paragrafo successivo.

Per quanto riguarda gli obiettivi operativi, si prende atto della scelta dell'amministrazione di non inserirli nel Piano della performance triennale (da approvare dalla Giunta provinciale), bensì nei Piani della performance operativi annuali delle strutture dirigenziali; trattasi, secondo la Direzione generale, di due documenti distinti, pur se immessi nella stessa piattaforma.

Da un esame del Piano e della Relazione non risulta siano stati inseriti sistematicamente riferimenti a standard di qualità dei servizi; né sono state fornite corrispondenti indicazioni o istruzioni alle strutture organizzative.

⁷ Cfr. Verifica (da parte dell'Organismo di valutazione) della Relazione annuale 2017 del Responsabile della prevenzione della corruzione, maggio 2018. Sull'argomento vedasi anche la Delibera dell'ANAC n.1208/2017 di approvazione dell'aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione (pagine 4 e 7).

Infine, si constata che l'amministrazione non ha dato seguito alla raccomandazione di esplicitare nel Piano e nella Relazione le attività, a volte strategiche, svolte direttamente dalla Segreteria generale, dalla Direzione generale e dai Dipartimenti ai sensi degli articoli 4, 4/bis e 6, commi 1 e 4/bis della legge provinciale n. 10/1992.

IV. Analisi sul raggiungimento degli obiettivi trasversali a tutte le strutture organizzative

La citata circolare n. 6 del 12.07.2016 determina gli obiettivi trasversali per l'anno 2017. Essi riguardano le tematiche della digitalizzazione, della semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi e della trasparenza. La circolare specifica, inoltre, che il raggiungimento di questi obiettivi è comunque rilevante ai fini della valutazione della performance dei dirigenti e dell'assegnazione dell'indennità di risultato.

L'attuazione degli obiettivi trasversali è così sinteticamente illustrata nella parte introduttiva della Relazione sulla performance:

Per quanto concerne lo stato di attuazione della digitalizzazione vengono specificati gli ambiti di intervento, ossia l'adeguamento alle norme nazionali ed europee nonché gli interventi sulla digitalizzazione all'interno dell'amministrazione, e fornita una panoramica delle attività svolte, concludendo che la maggior parte delle strutture ha raggiunto l'obiettivo e solamente alcune con lievi scostamenti.

A proposito dell'obiettivo della semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi viene descritta genericamente l'attuazione della novellata legge provinciale n. 17/1993 e precisata l'attività intrapresa ai fini della semplificazione delle autorizzazioni, affermando anche in tal caso che la maggior parte delle strutture ha raggiunto l'obiettivo e solamente alcune con lievi scostamenti.

L'adempimento degli obblighi di trasparenza da parte delle singole strutture e la corrispondente vigilanza dell'ufficio organizzazione costituiscono il terzo obiettivo trasversale; al riguardo vengono esplicitati i flussi dei dati che si basano sul collegamento con banche dati provinciali o con le pagine istituzionali delle singole strutture oppure sul caricamento diretto sul sito Amministrazione trasparente. In merito al raggiungimento dell'obiettivo viene ripetuta l'affermazione che la maggior parte delle strutture ha raggiunto l'obiettivo e solamente alcune con lievi scostamenti.

Per informazioni di dettaglio sullo stato di attuazione degli obiettivi trasversali nelle singole strutture si rinvia, sempre nella parte introduttiva della Relazione sulla performance, alle Relazioni operative annuali delle singole strutture.

L'Organismo di valutazione ha, quindi, concretamente verificato lo stato di attuazione dei citati obiettivi trasversali nelle strutture provinciali, selezionate a caso, Ripartizione Lavoro e Ripartizione Diritto allo Studio.

Le verifiche sono state effettuate sulla base di un'analisi documentale nonché nell'ambito di interviste, finalizzate anche all'approfondimento dei quesiti sul Ciclo di gestione della performance in generale, già anticipati al paragrafo II.

Dalle analisi così effettuate è emerso che gli obiettivi trasversali comprensivi di indicatori/criteri sono stati inseriti, per tutte le strutture, dall'Ufficio organizzazione.⁸ Le singole strutture hanno poi, in sede di redazione della Relazione sulla performance, specificato l'attività svolta e, se del caso, le difficoltà affrontate. Queste hanno riguardato, in particolare, il non sempre adeguato supporto tecnico-informatico nella implementazione dei progetti di digitalizzazione delle strutture. Risulta, quindi, una forte necessità di migliorare e/o potenziare l'assistenza nel settore dell'informatica.

Per il resto, si è potuto constatare, anche sulla base di quanto esaurientemente esplicitato dagli interlocutori, un buon grado di raggiungimento degli obiettivi trasversali.

Suscettibile di miglioramenti sembra, infine, la definizione degli indicatori utilizzati per programmare, misurare e valutare la performance. L'individuazione di indicatori adeguati, significativi, completi, tempestivi e misurabili costituisce una sfida particolarmente critica per le strutture che si suggerisce venga opportunamente accompagnata dalla Direzione generale.⁹

V. Considerazioni conclusive

Per gli ambiti di verifica di cui al paragrafo II riguardanti

- la conformità (ossia che la Relazione contenga tutte le informazioni richieste dalla normativa di riferimento),
- l'attendibilità dei dati (ossia che le informazioni e i dati riportati nella Relazione abbiano una fonte attendibile e che siano in qualche modo tracciati e conservati) e
- la comprensibilità per i cittadini e le imprese (ossia che siano rappresentati in modo chiaro i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assunti, in un'ottica di *accountability*)

anche per la Relazione sulla performance per l'anno 2017, non sono emersi elementi dubbi o non regolari.

⁸ Alcune strutture provinciali hanno integrato questi obiettivi con ulteriori obiettivi concernenti le tematiche trasversali.

⁹ Indicazioni preziose al riguardo sono contenute nelle citate Linee guida n. 1 (cfr. nota 6) e nelle Linee guida n. 2 per il Sistema di misurazione e valutazione della performance dei Ministeri, pubblicate nel mese di dicembre 2017 dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Al riguardo si possono, quindi, sostanzialmente confermare le osservazioni già espresse nel precedente parere dell'Organismo di valutazione in merito alla Relazione sulla performance per l'anno 2016.

Desta, invece, forti perplessità il fatto che l'Amministrazione non abbia recepito le raccomandazioni finora espresse, come messo in luce in modo dettagliato al paragrafo III.

Permangono, quindi, le criticità sopra evidenziate tra le quali assume particolare rilievo la mancata integrazione tra Ciclo della performance e Ciclo di programmazione economico-finanziaria (con un adeguato collegamento informatico tra i due sistemi).

Pertanto, come già in passato rilevato e confermato dai colloqui avuti nel corso della presente verifica, gli strumenti del Ciclo della performance, Piano e Relazione sulla performance, non si prestano ancora a costituire strumenti di gestione e di monitoraggio dell'attività amministrativa orientata al risultato, come previsto dalla legge provinciale n. 10/1992.

Si ribadisce, quindi, l'esigenza di completare il processo organizzativo per la definitiva messa a punto del Ciclo della performance, tenendo conto delle indicazioni e raccomandazioni esplicitate.

Gli auditor

Wolfgang Bauer

Irmgard Prader