



Parere in merito alla relazione sulla performance

anno 2016

**ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lett. b)
della legge provinciale n. 10/1992**

Auditor:

Elena Eccher

Wolfgang Bauer



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.....	4
III. IL SISTEMA DI PIANIFICAZIONE, MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE	6
IV. RISULTANZE DELL'ANALISI.....	8
V. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI.....	10

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.

Negli anni passati, 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.

Con deliberazione della Giunta provinciale n. 1233 del 14 novembre 2017 è stato approvato 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 e n. 6 del 12.07.2016.

La Relazione sulla performance 2016, approvata dalla Giunta provinciale con la succitata deliberazione n. 1233/2017, è stata trasmessa dalla Direzione generale all'Organismo di valutazione in data 17 novembre 2017.

II. Approccio metodologico e oggetto dell'indagine

Nell'espressione del parere ci si orienta ai seguenti principi formulati nella delibera CiVIT n. 6/2012 e già utilizzati nei precedenti rapporti di validazione², 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);

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.

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.

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. 1233/2017, 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;
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*).

Si è ritenuto imprescindibile procedere ad un esame del documento che illustra il Sistema, in quanto esso descrive il processo attraverso il quale l'amministrazione dà attuazione al Ciclo di gestione della performance.

Al fine di raccogliere elementi utili all'analisi, l'Organismo di valutazione ha condotto, inoltre, interviste con 2 direttori di ripartizione e il direttore di un ufficio collocato presso un dipartimento³, 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 performance e sono state espresse alcune valutazioni al riguardo. In particolare, i

³ Le strutture interpellate sono state la Ripartizione Presidenza e Relazioni estere, la Ripartizione Infrastrutture e l'Ufficio Sport.

dirigenti hanno preso posizione rispetto ad alcuni quesiti specifici, riguardanti la funzione del Piano e della Relazione quali strumenti di gestione e monitoraggio dell'attività svolta, l'integrazione tra il Ciclo della performance e quello di programmazione economico-finanziaria nonché l'attendibilità dei dati riportati nella Relazione.

III. Il Sistema di pianificazione, misurazione e valutazione della performance

Come già evidenziato in occasione della validazione della Relazione sulla performance relativa all'anno 2015, con l'attuazione del progetto "Innovazione amministrativa 2018" gli strumenti di programmazione e di rendicontazione in uso da tempo nell'amministrazione, ossia il programma di lavoro annuale e la relazione annuale sull'attività, hanno visto un'evoluzione verso i nuovi strumenti previsti dal Ciclo di gestione della performance, ovvero il Piano della performance e la Relazione sulla performance.

Nel 2016 ha trovato compimento per la prima volta nell'amministrazione provinciale il ciclo della performance con l'elaborazione sia del Piano sia della Relazione, pur dovendosi evidenziare che il piano non è stato adottato con deliberazione della Giunta provinciale⁴.

Secondo la citata delibera n. 1233/2017, il sistema garantisce l'integrazione con la programmazione economico-finanziaria e di bilancio e con altri aspetti rilevanti del Ciclo della performance, quali l'attuazione della trasparenza e della prevenzione della corruzione, la pianificazione del fabbisogno in ambito IT, la misurazione della performance nonché la valutazione delle dirigenti e dei dirigenti.

Il documento che illustra il Sistema è articolato in varie sezioni che riguardano: il Piano della performance, l'albero della performance, i fondamenti normativi, il Ciclo della performance (fasi, soggetti e tempi del processo di redazione del Piano), la coerenza con la programmazione economico-finanziaria e di bilancio - Documento di economia e finanza provinciale, la pianificazione triennale nel settore IT, la trasparenza e prevenzione della corruzione, gli obiettivi operativi annuali delle singole unità organizzative, la pianificazione della performance e l'analisi critica delle prestazioni, la Relazione sulla performance, il Sistema di misurazione e valutazione della performance dei dirigenti.

Il citato documento esplicita il collegamento tra Ciclo della performance e Ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, disponendo che il Piano della performance costituisce la base per la redazione di una prima bozza del bilancio triennale e che il Piano deve essere adeguato alle decisioni assunte in sede di approvazione del bilancio. Parallelamente il

⁴ Come emerge dal verbale della seduta della Giunta provinciale, il Piano è stato approvato in data 5 luglio 2016 e ne è stata disposta la pubblicazione sulla pagina web istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente". Al verbale è allegato il promemoria per la Giunta stessa nonché una circolare esplicativa del Presidente, che non risulta essere stata diffusa alle strutture provinciali.

Documento di economia e finanza provinciale (DEFP) recepisce gli obiettivi strategici e le priorità di sviluppo illustrate nel Piano della performance.

Per quanto riguarda l'illustrazione del Ciclo della performance, in cui vengono dettagliati fasi e soggetti del ciclo, non sono indicate scadenze fisse per la redazione del Piano della performance e della Relazione sulla performance. L'attuale normativa richiede l'approvazione da parte della Giunta provinciale del solo Piano, ma non della Relazione.

Il documento prevede poi che il Ciclo di gestione della performance si vada ad integrare con le misure in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione, senza peraltro specificare le modalità di realizzazione.

L'articolazione del Piano della performance, così come delineata nel documento, non prevede gli obiettivi operativi, che sono però indicati nell'albero della performance, nella descrizione del Ciclo nonché nella circolare n. 11 del 30 luglio 2015 avente ad oggetto "Piano della performance 2016-2018". Secondo il documento, tali obiettivi vengono dedotti dal Piano e possono derivare da obiettivi strategici, priorità di sviluppo, Piano per la prevenzione della corruzione, Agenda per la semplificazione o da specifiche priorità amministrative. Il Piano della performance, come approvato in data 5 luglio 2016, non riporta comunque gli obiettivi operativi, che sono però stati inseriti nella piattaforma informatica.⁵

Secondo il documento, l'Amministrazione provinciale, nell'ambito del progetto "Innovazione amministrativa 2018", ha realizzato un'analisi critica delle prestazioni descritte nel Piano della performance. I risultati di tale analisi, che confluiscono in un catalogo di misure da attuare, costituiscono, a loro volta, obiettivi da inserire nel Piano. Nell'ottica di un processo di miglioramento continuo, l'analisi critica e la conseguente individuazione di nuovi obiettivi vanno ripetute all'inizio di ogni Ciclo della performance.

Il documento che illustra il Sistema esplicita finalità, contenuti e struttura della Relazione sulla performance. L'elaborazione della Relazione avviene a livello di ripartizione, tranne che per gli uffici che dipendono direttamente dalla Segreteria generale, dalla Direzione generale o da un Dipartimento. Il documento non descrive le modalità di coinvolgimento dei dipartimenti nell'elaborazione del Piano e della Relazione⁶. Inoltre, si rileva che nei due documenti non viene data evidenza dell'attività espletata 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.

Il documento stabilisce che la Relazione costituisce il presupposto per la misurazione della performance, la valutazione del personale dirigenziale e l'assegnazione dell'indennità di risultato,

⁵ In sede di presa di posizione sulla bozza del presente parere, la Direzione generale ha fatto presente che "nella fattispecie trattasi di due distinti documenti, pur immessi nella stessa piattaforma: il Piano della performance dell'Amministrazione provinciale triennale, da approvare dalla Giunta provinciale e i Piani della performance operativi annuali delle singole strutture dirigenziali ovvero ripartizioni."

⁶ L'articolo 2, comma 2, della legge provinciale n. 10/1992 stabilisce che i componenti della Giunta provinciale definiscono gli obiettivi e le priorità nel Piano della performance. L'articolo 6, comma 2, della medesima legge prevede poi un ruolo di supporto del direttore di dipartimento nell'elaborazione del Piano della performance.

discostandosi in realtà dalla previsione normativa di cui all'articolo 2, comma 2 della citata legge provinciale n. 10/1992, secondo la quale il raggiungimento degli obiettivi è il presupposto per l'erogazione degli elementi retributivi legati alla performance e per il riconoscimento della progressione economica oltreché ai dirigenti anche al personale ad essi assegnato.

Il documento prevede, infine, che il Piano e la Relazione costituiscono il presupposto per l'accordo sugli obiettivi e la valutazione del personale dirigenziale, per la quale rileva però l'ulteriore aspetto dell'assolvimento dei compiti dirigenziali.

IV. Risultanze dell'analisi

Il primo ambito di analisi preso in considerazione riguarda la conformità e ha per oggetto la struttura della Relazione e la presenza di tutte le informazioni richieste.

La circolare n. 6 del 12 luglio 2016, richiamata nella comunicazione del Direttore generale n. 1 del 23 gennaio 2017, fornisce alle strutture provinciali indicazioni temporali in merito all'inserimento delle informazioni e dei dati costituenti la Relazione nell'apposita piattaforma informatica. Seguendo lo schema utilizzato per la precedente Relazione sulla performance, anche quella riferita al 2016 è articolata nelle seguenti sezioni:

- valutazione complessiva dell'area di gestione strategica;
- obiettivi strategici;
- priorità di sviluppo;
- prestazioni.

All'interno di ciascuna sezione, ad eccezione della prima, sono riportati, accanto agli indicatori e target pianificati, anche i corrispondenti valori consuntivi per l'anno 2016, procedendo in tal modo alla descrizione e alla valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi. Rispetto agli obiettivi strategici e alle prestazioni, le strutture si esprimono in merito alla governabilità dell'indicatore (diretta, parziale, non governabilità). Per le priorità di sviluppo, invece, va indicato lo stato di attuazione (conforme alle previsioni, lievi scostamenti, critico, interrotto).

Dall'analisi documentale della Relazione approvata dalla Giunta emerge che non sono presenti le parti relative agli obiettivi operativi, contenute invece nell'apposita piattaforma.⁷

Va rilevato che, in base ad informazioni dell'Ufficio organizzazione, rispetto all'anno 2015, per il 2016 l'inserimento dei dati finanziari nella piattaforma è stato rimesso alla discrezionalità delle strutture, con l'intento di non sovraccaricare le unità organizzative già impegnate con le incombenze relative all'armonizzazione del bilancio.⁸ Dato che le informazioni di carattere

⁷ Vedasi in proposito la nota 5.

⁸ Secondo l'Ufficio organizzazione l'obiettivo finale rimane comunque quello di collegare la piattaforma con l'applicativo SAP, in modo da favorire l'inserimento automatico dei dati finanziari.

finanziario non sono state inserite né a seguito dell'approvazione del bilancio né in sede di redazione della Relazione, di fatto si è sospeso l'auspicato collegamento tra Ciclo della performance e programmazione di bilancio, così come confermato anche dai dirigenti intervistati.

La circolare 1/2016 prevede quale obiettivo trasversale per l'anno 2016 quello inerente all'adeguamento alle disposizioni normative in materia di "Amministrazione digitale" e, in particolare, l'attuazione di quanto previsto nel Manuale di gestione documentale e la predisposizione delle attività propedeutiche alla digitalizzazione dei procedimenti amministrativi.

Tale obiettivo è stato incluso tra gli obiettivi operativi, inseriti, come sopra evidenziato, nella piattaforma informatica ma non riportati nella Relazione.

Come già avvenuto per il ciclo 2015, anche nel Piano della performance 2016 - e quindi nella Relazione sulla performance - non è stata assicurata l'integrazione con il Piano di prevenzione della corruzione.⁹

Per quanto attiene al profilo dell'attendibilità dei dati riportati nella Relazione, anche quest'anno non sono emersi elementi dubbi o non regolari. Nel corso dei colloqui, i direttori delle strutture interpellate hanno evidenziato che i dati e le informazioni contenuti nella Relazione sono stati in parte raccolti all'interno dell'amministrazione - anche tramite procedure informatizzate (es. ELIQ, EFIN) - e in parte forniti da fonti esterne (es. ISTAT, ASTAT, CONI, Informatica Alto Adige s.p.a.); i dati raccolti sono comunque soggetti ad una valutazione critica da parte delle strutture competenti.

Lo schema adottato per la Relazione segue quello dello scorso anno e risulta strutturato in testi sintetici e tabelle. A seguito della raccomandazione espressa dall'Organismo in occasione della validazione della Relazione 2015, tesa a migliorare la leggibilità del documento, in modo da favorirne l'immediata e diretta comprensione da parte dei cittadini in un'ottica di *accountability*, la Relazione sulla performance 2016 è stata integrata con la parte descrittiva di dettaglio delle prestazioni, che nello specifico riguarda la finalità e il processo di attuazione della prestazione.

Allo stato attuale il Piano della performance e la Relazione sulla performance non si prestano ancora a costituire strumenti per una gestione efficace ed efficiente dell'attività amministrativa orientata al risultato, come previsto dalla legge provinciale n. 10/1992. Ciò è dovuto, in particolare, all'assenza di dati finanziari nel Piano e nella Relazione, come peraltro evidenziato dai dirigenti interpellati. Nel complesso i direttori rilevano che gli strumenti del ciclo devono essere semplificati e snelliti per poter svolgere un'effettiva funzione di *controlling* e monitoraggio.

⁹ A tal proposito si veda il Parere sulla bozza di Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza per il 2017-2019 dell'Organismo di valutazione, ottobre 2017.

V. Conclusioni e raccomandazioni

Sulla base delle risultanze dell'analisi si ritiene di poter esprimere un apprezzamento per il lavoro svolto dall'amministrazione provinciale, che per la prima volta nel 2016 ha portato a compimento il Ciclo della performance con l'elaborazione sia del Piano sia della Relazione. Si riconosce che è tuttora in atto un ampio e rilevante processo organizzativo, che richiederà ulteriori perfezionamenti e miglioramenti nonché il *commitment* degli organi di governo e della dirigenza per la definitiva messa a punto.

Nell'ambito di tale processo organizzativo, particolare attenzione dovrà essere riservata 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 fine poi di garantire un'effettiva connessione con il Piano per la prevenzione della corruzione, si suggerisce di fissarne le concrete modalità di realizzazione.

Desta qualche perplessità la scelta di non ricomprendere gli obiettivi operativi nel Piano e nella Relazione formalmente adottati, in contrasto con il documento che illustra il Sistema nonché con la circolare n. 11/2015. Tenuto conto della rilevanza di tale tipologia di obiettivi ai fini dell'orientamento dell'attività amministrativa, evidenziando così in maniera adeguata anche gli obiettivi trasversali, si ritiene indispensabile procedere ad una formalizzazione anche di questi obiettivi.

Con riferimento ai principi della normativa nazionale e all'impostazione della legge provinciale n. 17/1993 sulla disciplina del procedimento amministrativo¹⁰, si invita ad inserire nel Piano e nella Relazione riferimenti a standard di qualità dei servizi.

Al fine di offrire una visione completa dell'operato dell'amministrazione, si raccomanda di esplicitare nel Piano e nella Relazione anche le attività, a volte strategiche, svolte direttamente dalla Segreteria generale, dalla Direzione generale e dai Dipartimenti.

Il legislatore provinciale, pur avendo formalmente introdotto nell'ordinamento il Piano della performance e la Relazione sulla performance, non ha dettato una disciplina organica del Ciclo di gestione della performance né previsto la possibilità di demandarla a un regolamento di

¹⁰ Si veda in particolare l'articolo 1/quarter concernente misure per incrementare la qualità nell'amministrazione provinciale.

attuazione per precisare i dettagli applicativi, come p.e. le scadenze per la predisposizione dei due documenti.

Per quanto riguarda la comprensibilità della Relazione per i cittadini e i diversi *stakeholder* al fine di favorire il controllo sociale sulle attività e i risultati dell'amministrazione provinciale, si osserva che il documento è ricco di informazioni raccolte in testi sintetici e tabelle. Si suggerisce, tuttavia, in un'ottica di sempre maggiore facilità di consultazione e di immediata fruibilità delle informazioni, di prestare particolare attenzione alla parte relativa alla valutazione complessiva dell'area di gestione strategica, affinché sintetizzi al meglio l'operato delle strutture. Di conseguenza il testo pubblicato potrebbe essere organizzato in maniera che appaia in prima battuta questa sezione, consentendo comunque agli interessati di procedere per approfondimenti successivi.

Gli auditor

Wolfgang Bauer

Elena Eccher