

Organismo indipendente di valutazione

Regione Friuli Venezia Giulia

RELAZIONE SULLO STATO DI REALIZZAZIONE E SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA E INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI

(ART. 14, CO. 4 LETT. A) E G) D.LGS. 150/2009

E ART. 42, COMMA 3, LETT. A) L.R. 18/2016)

Trieste, 12 maggio 2021

L'Organismo Indipendente di Valutazione della performance
dr.ssa Elisabetta Cattini
dr. Leonardo Cioccolani
dr.ssa Chiara Pollina

1. Presentazione

Formulata in conformità all'articolo 14, comma 4, lett. a), del d.lgs. 150/2009 e sulla base delle Linee guida impartite dalla ex CiVIT con le delibere n.4 del 2012 e n.23 del 2013, nonché in conformità all'art. 42, comma 3, lett. a) della L.R. 18/2016, la presente relazione dell'Organismo Indipendente di Valutazione fornisce un'analisi generale sul grado di sviluppo e di attuazione e sul livello di funzionamento del sistema di gestione della performance adottato dall'Ente nonché sulla generale situazione della trasparenza e della integrità.

La relazione prende in esame tutti i principali elementi che caratterizzano l'implementazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, del sistema di trasparenza ed integrità, nonché l'integrazione con i diversi sistemi di controllo interno adottati e fornisce alcuni suggerimenti nella logica del miglioramento continuo degli strumenti e dei processi dell'Ente.

Le valutazioni dell'Organismo, espresse nel presente documento, sono l'esito, oltre che di analisi documentali, di una costante azione di verifica e supporto all'Ente, nel rispetto del proprio ruolo di autonomia e indipendenza, che implica nel corso dell'anno numerosi incontri con la Direzione generale, con la funzione del Controllo di Gestione, con lo staff di supporto e con gli stessi Dirigenti.

La relazione, che prende come riferimento il ciclo della performance dell'esercizio 2020, sarà oggetto di pubblicazione sul sito istituzionale, sezione Amministrazione trasparente.

La relazione prende in considerazione i seguenti ambiti:

- caratteristiche generali del sistema di valutazione
- performance organizzativa e performance individuale
- processo di attuazione del ciclo della performance
- infrastruttura di supporto
- sistemi informativi performance
- sistemi informativi trasparenza
- anticorruzione
- standard di qualità
- utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione
- modalità di monitoraggio dell'OIV
- proposte e raccomandazioni

2. Caratteristiche generali del sistema di valutazione

Dopo l'avvenuta rivisitazione del Sistema di misurazione e valutazione delle performance (SMVP)¹, effettuata sulla base dell'evoluzione normativa e degli effettivi riscontri emersi in fase di applicazione, l'OIV ha verificato, nel corso della rendicontazione 2020, un miglior funzionamento del sistema ed ha apprezzato un maggiore sforzo di identificare attraverso indicatori e target il valore del risultato e dell'impatto generato dagli obiettivi.

¹ Con DGR n. 532 del 9 aprile 2020 sono state approvate le modifiche al "Sistema permanente di misurazione e valutazione della prestazione della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia", su cui l'OIV ha espresso parere favorevole

Nel corso del 2020, con il supporto dell'OIV, l'Ente si è dotato di una specifica metodologia finalizzata al miglioramento della qualità del Piano della prestazione e della sua coerenza con la programmazione di governo, che prevede:

- la classificazione degli indicatori e degli obiettivi in base alle loro intrinseche caratteristiche (innovazione, ripetitività, ecc.)
- la classificazione degli obiettivi secondo il modello di riferimento della Balanced Score Card, (prospettiva della soddisfazione dell'utente e dei portatori di interesse; prospettiva economico-finanziaria, che misura dimensioni economiche quali le risorse immesse sul territorio e l'efficienza interna; prospettiva dei processi interni, relativa al miglioramento dell'attività interna; prospettiva della crescita e dell'innovazione, che individua e consente la generazione di valore futuro mediante investimenti sulle persone, sulle tecnologie e sull'organizzazione).

L'analisi di tali variabili², effettuata dal *Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione, statistica e sicurezza sul lavoro*, è stata utilizzata dall'OIV durante i colloqui di valutazione con i Direttori nonché in occasioni di incontro con l'organo politico, ed ha consentito di riflettere sulla natura della programmazione e di suggerire miglioramenti e correzioni a fronte di particolari e critici "sbilanciamenti".

Sempre nel corso del 2020, sulla scorta di specifici input da parte del Presidente dell'Ente, l'OIV ha promosso un percorso sperimentale per la valutazione del valore pubblico, applicato a due interventi strategici, i servizi Nido e l'infrastruttura Interporto di Pordenone. Tale sperimentazione, condotta insieme ai Direttori e agli Assessori interessati, ha comportato l'individuazione di nuovi ambiti di misurazione e di indicatori di impatto e di "filiera" nonché una profonda riflessione sui benefici e vantaggi generati dai due interventi sul territorio e sui cittadini, evidenziando in quale misura questo valore si è tradotto e si tradurrà in dimensione economica per la Regione o in valore pubblico per la collettività. La sperimentazione, i cui risultati parziali sono stati oggetto di presentazioni al Presidente dell'Ente, è tuttora in corso.

3. Performance organizzativa e performance individuale

Gli obiettivi della Regione FVG sono rappresentati nel Piano della Prestazione.

Attraverso un processo di miglioramento che ha visto negli ultimi anni un forte coinvolgimento dell'OIV, del Direttore Generale e del suo staff nonché degli stessi Dirigenti, il sistema di misurazione e valutazione della performance presenta alcuni aspetti particolarmente positivi: l'organicità del sistema di obiettivi con la logica "a cascata", la ridotta numerosità degli obiettivi rispetto al passato e la loro qualificazione attraverso la selezione degli obiettivi d'impatto, la qualità crescente della rendicontazione e dei colloqui svolti con l'OIV.

In riferimento alla fase di definizione degli obiettivi, sia di performance organizzativa che assegnati individualmente ai dirigenti, i processi posti in essere dalla Regione Friuli Venezia Giulia sono idonei a garantirne la rispondenza con i requisiti metodologici definiti dall'art. 5 del D.Lgs. n.150/2009. Il sistema degli obiettivi oggi appare ben articolato in riferimento alla tipologia e alla natura degli obiettivi (Obietti di impatto, Obiettivi istituzionali, Obiettivi trasversali, Azioni contenitore).

Nell'attuale situazione, lo stato generale di salute dell'Ente non è oggetto della valutazione delle prestazioni (ad oggi ciò che l'OIV rileva è soltanto il grado di raggiungimento degli obiettivi primari).

² Vedi il documento annuale Manuale per la stesura degli interventi e degli indicatori del Piano della prestazione a cura del *Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione, statistica e sicurezza sul lavoro*

.....

Come già evidenziato in precedenza, progressivamente il sistema degli obiettivi si è connesso agli altri strumenti di programmazione. Le schede del Piano della Prestazione seguono la struttura del Piano strategico e della Nota di aggiornamento al DEFR. Il processo di definizione degli obiettivi rispetta una tempistica idonea ai principi della programmazione; gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione della premialità.

Tuttavia la descrizione degli obiettivi e la produzione degli indicatori, migliorata sensibilmente negli ultimi anni, richiede ulteriori azioni di implementazione e sviluppo, affinché la rappresentazione degli obiettivi possa riflettere pienamente il carattere strategico e complesso delle sfide cui l'Amministrazione deve rispondere.

4. Processo di attuazione del ciclo della performance

In riferimento a fasi, tempi e soggetti coinvolti, il processo è adeguatamente presidiato. Il Direttore generale, in molte occasioni di incontro dell'OIV, oltre a rivestire un ruolo di coordinamento generale dei processi in esame, si raccorda con l'OIV al fine di illustrare tutti gli sviluppi dell'organizzazione utili ad una maggiore comprensione del contesto e del sistema degli obiettivi.

Anche durante il 2020, se pure con modalità online, l'OIV ha dato continuità al processo di confronto diretto con i Direttori centrali, che sono stati incontrati individualmente all'inizio dell'anno, per poter esaminare gli obiettivi pianificati e, successivamente, a luglio 2020 per il monitoraggio e a marzo 2021 per la rendicontazione degli obiettivi raggiunti 2020.

In tale situazione, attraverso il confronto dialettico con la struttura, l'OIV può comprendere meglio la natura e la complessità degli obiettivi e fornire indirizzi metodologici nella descrizione e nella scelta di indicatori, al fine di rappresentare adeguatamente gli obiettivi e di comprenderne l'effettivo grado di raggiungimento.

La Struttura Tecnica Permanente offre all'OIV un supporto continuo e di qualità sia in termini di competenze professionali che di disponibilità.

Di particolare utilità nel processo di misurazione e valutazione delle prestazioni è la funzione del Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione, statistica e sicurezza sul lavoro. L'OIV sulla base di report puntuali e affidabili, che misurano lo stato degli obiettivi, effettua il monitoraggio puntuale e la valutazione finale attraverso l'esame della documentazione e attraverso colloqui individuali di approfondimento con i Direttori.

In corso d'anno i Direttori possono chiedere all'OIV variazioni della programmazione, che l'OIV valida o meno in base alla motivazione. **rilevato 222** Nel 2020, anche a fronte dell'emergenza COVID, sono stati rilevati 222 obiettivi istituzionale con almeno una modifica (di questi 13 sono stati alla fine cancellati dal Piano) e 55 obiettivi di impatto (di cui uno cancellato).

Il costante supporto dell'OIV ha generato su questo aspetto una crescente sensibilità del management sulle motivazioni che possono consentire una riproposizione degli obiettivi e/o una loro sostituzione. È opportuno che l'OIV mantenga un monitoraggio su tali richieste ed effettui le necessarie verifiche in merito alle motivazioni che inducono alla richiesta, al fine di non vanificare nel tempo la programmazione stessa. Anche nel caso si tratti di modifiche degli obiettivi a seguito di riorganizzazioni, si ritiene importante mantenere in essere l'azione di controllo dell'OIV per comprendere la rilevanza dei riassetti organizzativi intervenuti in corso d'anno.

Infine, per quanto riguarda la qualità della rendicontazione, nel tempo si riscontra un miglioramento della puntualità della rendicontazione dei risultati da parte del management dell'Ente.

5. Infrastruttura di supporto

Fino al ciclo di valutazione del 2018, il processo di misurazione e valutazione, per tutte le sue fasi, si è avvalso di un sistema informativo suddiviso in due sezioni, una dedicata al Piano della Prestazione e l'altra alla Performance individuale.

Le due sezioni, gestite separatamente, sono tra loro integrate in quanto gli obiettivi individuali del personale presenti nella Performance coincidono con gli interventi del Piano, in conformità a quanto previsto dal sistema integrato di misurazione e valutazione della prestazione adottato dalla Regione.

L'integrazione tra sezioni di un medesimo applicativo che però soggiacciono a logiche diverse (di risultato della struttura organizzativa nel Piano e di valutazione della prestazione individuale nella Performance) ha determinato in alcuni casi problematiche di carattere operativo nell'interazione tra i due processi.

Si rileva infine come la gestione di processi così complessi con sistemi informativi costruiti secondo il sistema delle regole previsto dalla Metodologia, determini talune rigidità che non sempre agevolano la soluzione ottimale di dinamiche non tipizzabili o elencabili in un documento.

6. Sistemi informativi e informatici di supporto all'attuazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità per il rispetto degli obblighi di pubblicazione

La qualità del processo di pubblicazione appare in progressivo miglioramento, soprattutto sotto il profilo del coordinamento ed omogeneizzazione di criteri, processi e standard di riferimento a livello di "sistema regionale". Era stato avviato negli anni scorsi un percorso di integrazione attraverso momenti di incontro tra il Responsabile della Trasparenza di Regione FVG e i soggetti interessati degli enti regionali. Pur nel rispetto, infatti, dell'autonomia di ciascun Ente, che dispone di un proprio sito e di una propria sezione Amministrazione trasparente, è stata riscontrata la necessità che gli adempimenti agli obblighi di trasparenza presentino, ove possibile, caratteri di uniformità. A questi incontri anche la partecipazione dell'OIV è stata utile ai fini del processo di integrazione.

In riferimento al quadro normativo di riferimento (articolo 1, comma 8-bis della L. 190/2012, come modificato dall'articolo 41, comma 1, lettera h) del D.lgs. 97/2016), è compito dell'OIV verificare che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Lo staff del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza sta svolgendo un'importante attività di analisi e catalogazione dei procedimenti in essere nell'Amministrazione regionale, propedeutica ad una più ampia mappatura dei processi, che è alla base della valutazione dei rischi di corruzione e dell'individuazione delle adeguate misure di riduzione. Tale operazione, volta ad alimentare un flusso informativo utile e strumentale ad individuare eventuali disfunzioni organizzative o criticità nei processi gestionali forieri di comportamenti potenzialmente contrari alla "buona amministrazione", presenta una forte connessione con il sistema degli obiettivi prestazionali, in particolare con quelli di miglioramento dell'efficienza amministrativa. Nel tempo è auspicabile avere un sempre maggiore collegamento tra le misure stesse del PTPCT e gli obiettivi di miglioramento dell'organizzazione.

Per quanto riguarda l'infrastruttura dedicata alla raccolta e gestione delle informazioni, dei dati e dei documenti da pubblicare nella sezione Amministrazione trasparente

*RELAZIONE SULLO STATO DI REALIZZAZIONE E SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL
SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA E INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI*

l'Amministrazione regionale si avvale di una serie di applicativi informatici, alcuni creati appositamente per i fini di trasparenza, altri volti a gestire altre necessità ed utilizzati altresì per esigenze di trasparenza.

Più precisamente:

-l'applicativo Amministrazione trasparente, progettato per adempiere agli obblighi di trasparenza sugli accordi stipulati dall'A.R. e sui contributi concessi (articolo 23, comma 1 lettera d) e articolo 26 del d.lgs. 33/2013);

-l'applicativo DSE, appositamente progettato per adempiere agli obblighi di pubblicazione relativi agli Enti pubblici e privati in controllo (articolo 22, d.lgs. 33/2013);

-l'applicativo PEG, appositamente progettato per adempiere agli obblighi di pubblicazione relativi alle Società partecipate (articolo 22, d.lgs. 33/2013);

-l'applicativo Master Data dei Procedimenti amministrativi - MDPA, in uso all'A.R. per diverse finalità e adattato, su richiesta del Responsabile della trasparenza, alla raccolta e alla pubblicazione delle informazioni relative alle tipologie dei procedimenti amministrativi (articolo 35, d.lgs. 33/2013);

-l'applicativo e-AppaltiFVG, progettato per la gestione digitale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e per adempiere agli obblighi di pubblicazione relativi agli stessi contratti (articolo 37, d.lgs. 33/2013);

-l'applicativo P4J, in uso alla Direzione centrale funzione pubblica, dal quale vengono recuperate alcune informazioni relative al personale (articolo 14, d.lgs. 33/2013);

-l'applicativo Self service dipendenti – SSD, utilizzato dai dipendenti regionali, dal quale vengono recuperate alcune informazioni relative al personale (articolo 14, d.lgs. 33/2013).

Per completezza va inoltre precisato che alcune sottosezioni sono implementate attraverso link ad altre pagine del sito istituzionale alimentate da ulteriori applicativi ad uso delle diverse direzioni centrali.

Per quanto riguarda l'archiviazione dei dati si osserva che il d.lgs. 97/2016 ha abrogato il comma 2 dell'articolo 9 del d.lgs. 33/2013, che richiedeva la creazione delle sezioni archivio dove trasferire dati e documenti alla scadenza del termine di durata dell'obbligo di pubblicazione.

Permane tuttavia il problema della rimozione di dati, documenti e informazioni per i quali è decorso il periodo obbligatorio di pubblicazione. Gli attuali applicativi non prevedono un'eliminazione automatica dalla sezione Amministrazione trasparente al termine della durata dell'obbligo di pubblicazione, tale aspetto va pertanto sviluppato, soprattutto laddove siano trattati dati personali.

Il modello organizzativo di raccolta e pubblicazione dei dati è variegato: come sopra descritto alcune sotto sezioni della sezione Amministrazione trasparente sono organizzate in modo da consentire una raccolta ed una pubblicazione dei dati automatizzate. Diversamente, altre sottosezioni vengono implementate attraverso l'invio delle informazioni, dei dati e dei documenti da parte dell'ufficio detentore all'Ufficio del RTPC, che poi effettua la pubblicazione sul sito o, nel caso in cui i dati siano già pubblicati in altra pagina del sito regionale o in una banca dati nazionale, assicura l'implementazione tramite la pubblicazione del link alle stesse.

Permane la volontà di intervenire su tale modello organizzativo, al fine di affrontare una vera e propria riorganizzazione che garantisca l'implementazione automatica di ogni sottosezione, una maggiore qualità del dato pubblicato e una maggiore accessibilità e fruibilità dei dati da parte dei cittadini.

L'Ufficio del RTPC effettua un monitoraggio non automatico annuale dei dati pubblicati in tutte le sotto sezioni. La possibilità di realizzare un monitoraggio automatico che tenga

traccia del rispetto degli adempimenti in materia di trasparenza è sicuramente auspicabile.

Il sistema per la rilevazione degli accessi alla sezione di Amministrazione trasparente è di tipo quantitativo, con la possibilità di dettagliare ulteriormente la rilevazione. Attualmente non è previsto un sistema di rilevazione qualitativa degli accessi.

7. Definizione e gestione degli standard di qualità

Le attività di monitoraggio e di misurazione evidenziano all'interno dell'Ente un livello piuttosto elevato della qualità dei servizi erogati.

Il Segretariato generale - Struttura stabile relazioni pubbliche pubblica e invia a tutti gli Uffici regionali un report quadrimestrale con l'indicazione di sintesi delle richieste, reclami e segnalazioni per materia ricevuti dagli Urp.

La gestione dei reclami viene effettuata anche tramite i social network regionali ed è centralizzata presso l'Urp di Trieste che dialoga con gli Uffici regionali.

Tuttavia, in merito al controllo della qualità e alle modalità con cui sono state adottate le soluzioni organizzative da parte delle Direzioni, la situazione si presenta in modo eterogeneo ed emergono spazi di miglioramento.

Tale fenomeno è in parte evidente anche a livello di sistema regionale: molti enti regionali infatti adottano in materia di qualità dei servizi politiche differenti e non del tutto coordinate. Infatti, nell'azione di monitoraggio delle sezione Amministrazione Trasparente, l'OIV ha evidenziato la presenza difforme e non coordinata delle Carte dei Servizi.

In particolare, in alcune Direzioni si adotta una definizione di servizio piuttosto restrittiva, limitata ai servizi a domanda individuale, che, effettivamente, non sono numerosi, dato il ruolo dell'Ente regionale.

L'OIV ritiene che, analogamente a quanto avviene in altre realtà e coerentemente con lo spirito della norma, sarebbe opportuna in prospettiva una riflessione approfondita sulla misurazione della qualità dei servizi estesa alle attività dirette ad esterni e interni che abbiano un processo e un output standardizzati, quali, a mero titolo esemplificativo, l'erogazione di contributi o l'effettuazione di controlli.

8. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

Dai risultati del ciclo di valutazione e sulla base della formula prevista dal Sistema di valutazione, emerge una differenziazione nella valutazione della performance non particolarmente forte, fenomeno tra l'altro diffuso in gran parte della PA.

Si ritiene che questo sia un elemento su cui riflettere, dal momento che la differenziazione degli esiti valutativi è molto importante nell'indicazione del buon funzionamento di un sistema di misurazione e valutazione della prestazione.

La differenziazione delle valutazioni infatti costituisce una condizione di efficacia di tutto il sistema di misurazione e valutazione della performance: se un sistema funziona bene, le valutazioni risultano necessariamente differenziate perché riflettono le diversità dei livelli di performance presenti nel mondo reale.

9. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV

Le modalità attraverso le quali si esplica il monitoraggio dell'OIV sono molteplici: il primo esame avviene sulla base di report che misurano lo stato degli obiettivi. In caso di situazioni complesse e/o non chiare, l'analisi si avvale anche di note e indicazioni specifiche e dati integrativi prodotti dai Dirigenti su richiesta dell'OIV.

Il punto qualificante del processo di misurazione e valutazione dell'Ente è rappresentato dai colloqui individuali di approfondimento con il Direttore Generale e con i Direttori centrali.

10. Proposte e raccomandazioni

- Per quanto riguarda la connessione tra le strategie dell'amministrazione e la programmazione operativa dell'Ente, è importante che i momenti di confronto e di feedback tra OIV e dirigenti, già sensibilmente sviluppati nel corso degli anni, vengano ulteriormente qualificati.
- Al fine di migliorare la qualità di obiettivi e indicatori, si suggerisce di presidiare le analisi già impostate su indicatori e obiettivi e si ritiene che sia utile la condivisione dei risultati tra Direzione Generale, Direttori centrali e OIV, in particolare in riferimento ai sistemi individuati per la classificazione degli obiettivi.
- Si suggerisce di valutare attentamente la possibilità di estendere le analisi di valore pubblico ad altri interventi strategici dell'Amministrazione (anche in fase di programmazione), sulla base delle priorità strategiche del Presidente
- Per evidenziare in modo più efficace il valore generato dall'operato dell'Amministrazione, è necessario rafforzare il principio della partecipazione degli utenti esterni ed interni e, più in generale dei cittadini, al processo di misurazione della performance, adottando sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione e sviluppando le più ampie forme di partecipazione.
- Sempre in riferimento alle misure atte a rafforzare il principio della partecipazione degli utenti esterni della Regione, si segnala inoltre la necessità di attivare tempestivamente e in modo esteso l'utilizzo dello strumento della Carta dei servizi.
- Una delle funzioni del sistema di valutazione delle prestazioni è quello di **favorire lo sviluppo e la crescita delle risorse umane**: è auspicabile rafforzare il ruolo dell'OIV affinché stimoli i dirigenti in tal senso. Si intende sottolineare l'importanza del colloquio di feedback con i collaboratori quale momento fondamentale del processo di valutazione delle prestazioni, che non può essere sostituito da altre modalità formali. Si può immaginare ad esempio che durante il colloquio finale con i Dirigenti vi sia uno specifico approfondimento in merito alle azioni sono state messe in atto per lo sviluppo dei propri collaboratori e della propria organizzazione. Un punto di particolare attenzione per l'OIV deve essere anche quello di verificare in modo sistematico se i colloqui sono stati effettuati, con quale modalità e con quali esiti.
- Si sottolinea l'importanza di rafforzare il legame tra il Piano della prestazione e il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, evidenziando meglio, anche con una prospettiva di medio lungo periodo, quale efficacia abbiano le misure intraprese.