

RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA E INTEGRITÁ DEI CONTROLLI INTERNI

Decreto Legislativo 150/2009, art. 14, comma 4, lettera a) e lettera g)

A cura dell'OIV di ARPA Puglia

Sommario

Premessa	3
1. Funzionamento complessivo del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP)	3
1.1. Performance organizzativa.....	4
1.2. Performance individuale	5
1.3. Processo (Fasi, Tempi e Soggetti coinvolti)	7
1.4. Infrastruttura di supporto	8
1.5. Definizione e gestione degli standard di qualità	8
1.6. Utilizzo effettivo dei risultati del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance	8
2. Integrazione con il Ciclo del Bilancio e i Sistemi di controllo interni.....	9
3. Obblighi di pubblicazione e Trasparenza.....	9
3.1. 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	9
3.2. Obblighi di pubblicazione ex D.Lgs. 33	10
4. Descrizione delle modalità del monitoraggio svolto dall'Organismo Indipendente di Valutazione	10
5. Proposte di miglioramento.....	11

Premessa

L'Organismo Indipendente di Valutazione di ARPA Puglia, nominato con Deliberazione del Direttore Generale n. 317 del 16.05.2011, a conclusione dei primi due Cicli di Gestione della Performance dell'Agenzia ai sensi del d.lgs. 150/2009, riferiti all'anno 2011 e all'anno 2012, ha elaborato la Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 14, comma 4, lettere a) e g) del dlgs. n. 150/2009 e dalle linee guida di cui alla Delibera CIVIT n. 4 /2012, sulla base della documentazione seguente:

1. Programma della attività Anno 2011
2. Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, approvato con Deliberazione del Direttore Generale n. 218 del 25.05.2012
3. Piano della Performance 2012-2014
4. Valutazione della performance dei dirigenti Anno 2011 e Anno 2012
5. Relazioni sulla Performance Anno 2011 e Anno 2012

1. Funzionamento complessivo del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP)

L'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Puglia – ARPA Puglia – a partire dall'anno 2006, anno di insediamento della nuova Direzione, ha avviato un processo virtuoso di sviluppo organizzativo in un contesto complessivo caratterizzato da:

- Carenza delle risorse, peraltro in progressiva contrazione nel tempo
- Evoluzione del quadro normativo e disciplinare, con incremento di attività e funzioni
- Contesto ambientale e territoriale con forti criticità, anche di livello nazionale

In questo contesto critico si inserisce l'introduzione della Riforma di cui al D.Lgs. 150/2009, ch  si   concretizzato con:

- attivazione del primo sperimentale Ciclo della Performance, a partire dal 2011, sulla base del Programma delle attivit  gi  approvato dall'Agenzia precedentemente alla nomina dell'Organismo; il Ciclo si   chiuso con una specifica Relazione sulla Performance;
- successiva approvazione del primo organico Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, di seguito SMVP;
- approvazione del primo pi  compiuto Piano della Performance 2012-2014, sulla base del SMVP, successivamente verificato con una pi  approfondita Relazione sulla Performance 2012.

Pi  nello specifico, l'OIV, insediatosi nel maggio 2011, ha iniziato i lavori valutando il Programma delle attivit  2011, peraltro gi  redatto utilizzando le indicazioni fornite dal D.lgs 150/2009 e dalle Delibere CIVIT; ha poi seguito l'Agenzia validando gli obiettivi per i dirigenti e monitorando le attivit  di misurazione e valutazione al fine ottenere le prime fondamentali informazioni per redigere il SMVP.

Agli inizi del 2012 l’Agenzia ha approvato il SMVP redatto dall’OIV e ha prodotto il primo Piano della Performance dando inizio ad un primo vero e proprio Ciclo. Pertanto, sulla base dell’esperienza consolidata e dell’osservazione delle variabili 2011 e 2012, l’OIV ha potuto esaminare il funzionamento complessivo del Sistema da diversi punti di vista, seguendo la traccia di cui alla Delibera CIVIT n. 23/2013, Linee guida relative agli adempimenti di monitoraggio degli OIV e alla Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4, lettera a) del D.Lgs. n. 150/2009).

1.1. Performance organizzativa

Il Piano della Performance 2012 è stato costruito in maniera coerente con il SMVP e ha individuato le Aree strategiche coerentemente con la *mission* dell’Agenzia e in allineamento con quanto definito a livello nazionale dal GdL per l’applicazione del D.lgs. 150/2009 costituitosi in AssoArpa. Il Piano è stato inoltre redatto seguendo i principi di trasparenza e tenendo in adeguato conto gli *stakeholder* interni ed esterni. Nel Piano vi è inoltre coerenza tra gli obiettivi strategici di tipo triennale e gli indicatori e i target individuati per verificare il conseguimento annuale degli stessi. Ancora migliorabile è invece la definizione degli obiettivi operativi. Si riscontra, inoltre, una adeguata coerenza fra gli obiettivi gestionali dell’Amministrazione e le risorse disponibili.

Le metodologie e i criteri di misurazione e valutazione utilizzati nel Piano sono coerenti con le previsioni del SMVP e, al momento, sono da considerarsi idonei a verificare l’andamento della qualità dei servizi erogati dall’Agenzia.

Per la fase della misurazione, si esprime una valutazione positiva sull’adeguatezza dei monitoraggi intermedi posti in essere dall’Agenzia e della qualità dei dati utilizzati, tenendo conto del loro grado di tempestività e affidabilità. Tuttavia, si rileva che in buona parte ci si riferisce a dati forniti con logica autocertificatoria e si sottolinea la necessità di implementare sistemi informativi oggettivi costruiti con logica di *datawarehouse* aziendale.

Per la fase di valutazione e di *accountability* esterna si esprime giudizio positivo circa l’impostazione della Relazione sulla Performance che, grazie ad un sistema di rendicontazione con icone di Chernoff, garantisce un’immediata comprensione del grado di raggiungimento di ciascun obiettivo.

Si esprime pertanto una valutazione positiva sull’intero processo relativo alla performance organizzativa, con riferimento sia alla fase di definizione degli obiettivi, che alla fase di misurazione in corso d’anno e alla valutazione finale dei risultati segnalando però il permanere di alcune criticità, quali:

- **l’eccessiva disaggregazione dei codici in Catalogo**
- **la difficile allocazione delle risorse economico-finanziarie sugli obiettivi**
- **l’imprecisa imputazione dei costi analitici**
- **l’eterogeneità in fase di applicazione di alcune procedure**
- **la presenza di sistemi informativi ancora non completamente adeguati a fornire dati oggettivi**
- **la non sufficiente attività formativa su temi gestionali ed organizzativi**

che dovranno man mano essere superate durante i prossimi Cicli, anche per il tramite di opportune revisioni / aggiornamenti del SMVP.

1.2. Performance individuale

Per quanto attiene la valutazione della Performance individuale dei dirigenti, si valuta positivamente lo svolgimento del processo, l'adeguatezza delle modalità e la coerenza con le disposizioni del SMVP.

Le modalità di assegnazione degli obiettivi ai dirigenti e, in particolare, le modalità con cui è avvenuta l'assegnazione degli obiettivi ai dirigenti a diretto riporto del DG, sono coerenti con quanto indicato nel Sistema e risultano conformi a quanto richiesto dalla normativa.

Va però evidenziato il persistente ritardo della fase di assegnazione degli obiettivi.

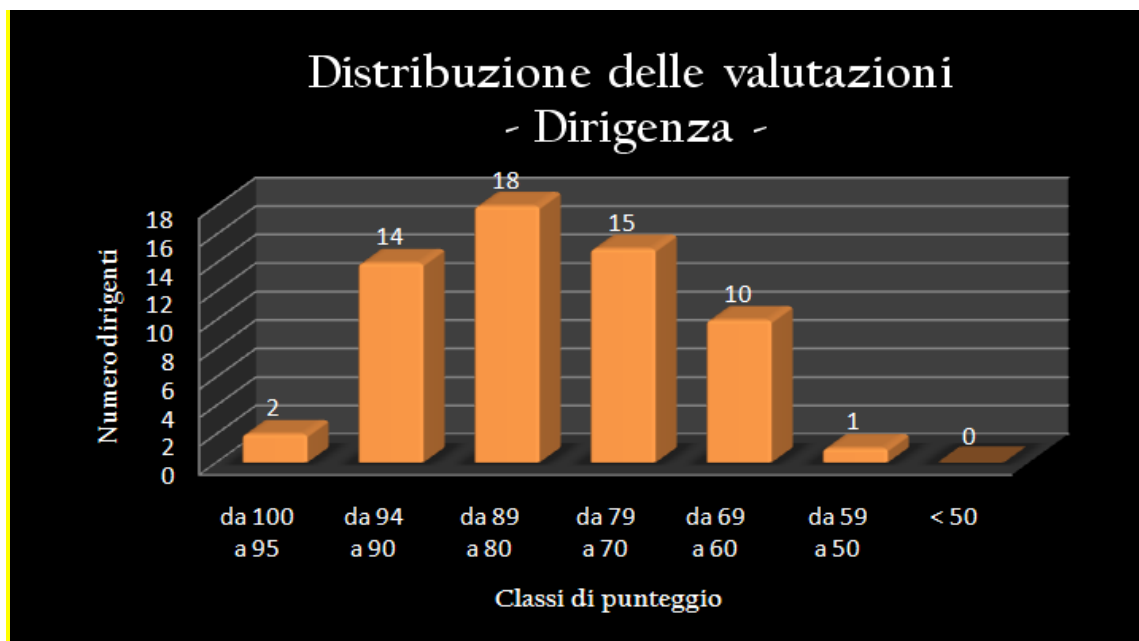
Con riferimento alla **fase di valutazione invece**, l'OIV ha riscontrato il corretto svolgimento del processo, l'adeguatezza delle modalità di comunicazione e l'esito finale, anche in termini di differenziazione.

L'OIV ha verificato la Deliberazione n. 362 del 27.4.09, documento con cui l'Agenzia ha preso atto delle "Linee guida per un sistema di valutazione individuale del personale della dirigenza" e ha adottato un proprio regolamento.

Inoltre, in forza di quanto disposto sulla materia dal D. Lgs 150 del 2009, l'OIV ha garantito puntuale adeguamento al mutato panorama normativo curando la Circolare esplicativa in tema di valutazione ed invitando l'Agenzia al suo puntuale recepimento, avvenuto appunto con Deliberazione del Direttore Generale n. 535/2012

Il processo di adeguamento è poi proseguito con il recepimento, nota protocollo n. 7021 del 1 febbraio 2013, da parte dell'Agenzia della proposta di inserimento di una soglia minima di 60 punti su 100 necessaria al conseguimento della valutazione positiva.

Nel complesso, il lavoro effettuato ha consentito di ottenere una buona differenziazione dei punteggi ed una ottimale distribuzione degli stessi.



Per risolvere eventuali conflitti che insorgessero nel processo di valutazione della performance individuale, l'OIV ha proposto una **procedura di conciliazione** indicata nel SMVP che fino ad oggi non è stata mai attivata dall'Agenzia.

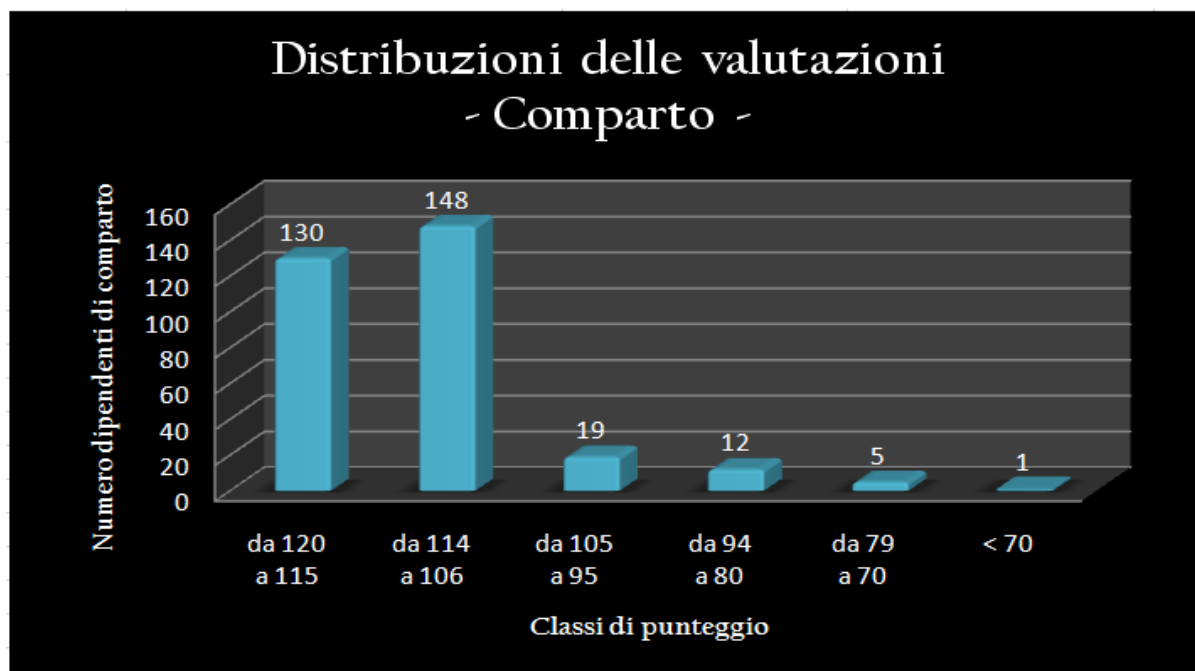
Tuttavia, è importante sottolineare che proprio la fase finale del ciclo, riferita all'assegnazione delle retribuzioni di risultato, se non migliorata e resa coerente con i parametri di misurazione, rischia nel tempo di vanificarne in parte l'efficacia. **Il quadro che emerge è infatti quello di una scarsa rilevanza della componente di merito rispetto a quella derivante dalla consistenza dei fondi delle diverse categorie dirigenziali.**

Infatti, sebbene il sistema di monetizzazione del risultato, previsto dalla Deliberazione del Direttore Generale n.362/2009, sia da considerarsi valido così come il sistema di redistribuzione dei residui a coloro che abbiano ricevuto un punteggio superiore agli 80 punti, paradossalmente, a causa del differente ammontare dei fondi, le quote economiche corrispondenti al pieno raggiungimento delle performance dei dirigenti sanitari risultano considerevolmente inferiori, nella misura di 1 a 4, rispetto a quelle degli altri dirigenti. Ciò, nella sostanza, vanifica l'effetto motivante del SMVP e si pone in contrasto con il principio meritocratico sotteso all'applicazione del Sistema.

Si ritiene, pertanto, fortemente auspicabile l'adozione di un meccanismo di riequilibrio e in questo senso, permane l'invito, già formalizzato dall'OIV alla Direzione in occasione dei periodici incontri avvenuti, a lavorare fin da subito per il miglioramento complessivo del sistema di misurazione e valutazione della performance anche considerando i suoi effetti finali sull'erogazione dei premi di risultato e, più nello specifico, a rivedere la composizione dei fondi e la determinazione delle quote premianti in maniera equilibrata per i diversi ruoli contrattuali, alla ricerca di una migliore correlazione tra valutazione delle performance ed effettiva premialità.

Inoltre, pur prendendo atto del perfezionamento già apportato al Sistema, si segnala la mancanza di valutazione riferita ai comportamenti manageriali. Si valuta positivamente l'introduzione sperimentale (non utile a fini valutativi) di tali indicatori effettuata nel 2013, ma si ritiene assolutamente opportuna e necessaria l'introduzione completa per il 2014.

Per quanto riguarda la valutazione della performance individuale del personale di comparto, l'OIV ha verificato la Deliberazione del Direttore generale n.479/2006 e ha in più occasioni segnalato la necessità di procedere ad un miglioramento del processo valutativo attraverso l'introduzione di indicatori maggiormente definiti con una chiara pesatura, in base al ruolo, della componente relativa alla capacità di contribuire al raggiungimento degli obiettivi del Dirigente sovraordinato e della componente comportamentale.



La non completa adeguatezza del sistema di valutazione della performance individuale del personale di comparto è visibile anche dalla distribuzione dei punteggi con risultati per la maggior parte distribuiti nelle due più alte fasce di merito.

L'OIV esprime, nel complesso, una valutazione positiva sul processo relativo alla valutazione della performance individuale e sul graduale processo di miglioramento messo in atto dall'Agenzia.

1.3. Processo (Fasi, Tempi e Soggetti coinvolti)

L'OIV ha verificato l'effettivo funzionamento del processo di pianificazione, programmazione, misurazione e valutazione, con specifico riferimento a fasi, tempi e soggetti coinvolti.

Per quanto riguarda il rispetto delle fasi stabilite nel Sistema, si rileva la corretta attuazione delle stesse nonché il corretto coinvolgimento dei soggetti responsabili.

Relativamente, invece, al rispetto dei tempi stabiliti nel Sistema è da segnalare un certo ritardo nell'attuazione delle varie fasi. Tale ritardo è dovuto sia a cause esterne, ovvero all'iniziale ritardo generato dal Comitato di Indirizzo in fase di indicazione delle priorità programmatiche, che a cause interne, sia di organizzazione che di risorse dedicate alla gestione del Ciclo della Performance.

Esaminate le modalità di attuazione e considerato che il processo di funzionamento del Sistema di Valutazione è ancora in fase di sperimentazione, si ritiene di poter esprimere parere positivo in ordine alla sua conformità al modello previsto dalla normativa vigente, auspicando, nel più breve tempo possibile, un recupero dei ritardi nell'attuazione delle varie fasi.

1.4. Infrastruttura di supporto

L'OIV esprime una valutazione di parziale adeguatezza dei sistemi informativi e informatici a supporto del funzionamento del Ciclo della performance.

In particolare, l'OIV, analizzati i sistemi utilizzati per la misurazione, ritiene che il ruolo svolto a supporto di tale processo e il loro grado di diffusione presso le strutture dell'amministrazione sia suscettibile di miglioramenti, soprattutto per quanto riguarda la fornitura di dati affidabili e certificati, così sottraendo la valutazione a margini di discrezionalità legati al permanere di logiche autocertificatorie.

A tal proposito, l'OIV evidenzia casi di copertura e utilizzo parziale dei seguenti applicativi:

- Protocollo informatico
- LIMS per la gestione dell'attività analitica
- SISCO per la gestione dell'attività di controllo
- ARPAMIP per la gestione delle verifiche impiantistiche
- ARPAFAT per la gestione della fatturazione attiva
- ENCO per la gestione del bilancio e della contabilità analitica

dando specifica indicazione della loro necessaria estensione in termini di disponibilità presso le sedi territoriali e di loro utilizzo al massimo delle potenzialità.

Si segnala l'assenza di un sistema di controllo strategico e di gestione, che deve essere assolutamente implementato anche al fine di garantire l'interazione tra i sistemi esistenti.

1.5. Definizione e gestione degli standard di qualità

L'OIV ha rilevato che il processo di definizione e gestione degli standard di qualità dei servizi è stato avviato attraverso la mappatura di alcuni dei processi principali e delle relative responsabilità. Partendo infatti dai codici dei servizi e delle attività presenti nel Catalogo, l'Agenzia ha iniziato a costruire i processi, a definire le responsabilità di ciascuna fase e dovrà procedere nel breve periodo alla descrizione delle dimensioni della qualità, come previsto dalla Delibera CIVIT 88/2013 e s.m.i., e dei relativi indicatori. L'OIV raccomanda di procedere in tale attività seguendo il lavoro che si sta svolgendo a livello nazionale, a cura dell'ISPRA e del Consiglio Federale delle Agenzie, per l'individuazione dei LEPTA, ovvero gli standard di qualità nazionali.

1.6. Utilizzo effettivo dei risultati del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance

Riguardo alla valutazione dell'efficacia del Sistema quale strumento di indirizzo dei comportamenti della dirigenza, nonché la sua rilevanza ai fini delle decisioni di carattere strategico e/o operativo nell'ambito dell'aggiornamento del Piano, al fine di migliorare la performance organizzativa ed individuale, non è in questa fase possibile esprimere un parere completo, tenuto conto del recente

avvio del sistema e della circostanza per cui alcune fasi (ad esempio: raccolta e analisi dei dati) del processo della performance organizzativa e individuale sono ancora in via di definizione.

Parimenti, l'utilizzo effettivo degli strumenti del Sistema per la promozione delle pari opportunità ed eventualmente del benessere organizzativo all'interno dell'Agenzia non risulta, allo stato valutabile per la mancanza di un adeguato supporto documentale.

Valutazioni più compiute potranno essere fornite in occasione della Relazione sulla Performance 2014.

2. Integrazione con il Ciclo del Bilancio e i Sistemi di controllo interni

L'OIV, dall'analisi della documentazione disponibile, ha verificato la coerenza del sistema di misurazione e valutazione con il ciclo della programmazione economico-finanziaria e con quello di bilancio, nonché l'adeguatezza delle soluzioni organizzative adottate dall'Amministrazione con gli obiettivi di programma.

L'OIV auspica il rafforzamento degli strumenti di pianificazione e controllo, a livello strategico, gestionale e operativo, e in particolare di un sistema di controllo di gestione per centri di costo e per linee di attività (*activity based costing*), volto a verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione, ai fini dell'ottimizzazione, anche mediante tempestivi interventi di correzione, del rapporto costi/risultati.

Auspica altresì il miglioramento continuo dei sistemi di indicatori strategici del bilancio, a garanzia della possibilità di procedere a verifiche di adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione del Piano strategico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

3. Obblighi di pubblicazione e Trasparenza

3.1. 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

Dovendo esprimere una valutazione sul funzionamento dei sistemi informativi e informatici che supportano la pubblicazione dei dati, l'OIV sta focalizzando la propria attenzione sui seguenti aspetti:

- sistemi informativi e informatici per l'archiviazione, la pubblicazione e la trasmissione dei dati;
- modello organizzativo di raccolta e pubblicazione dei dati;
- sistema di monitoraggio della pubblicazione dei dati;
- sistemi per la rilevazione quantitativa e qualitativa degli accessi alla sezione "*Amministrazione Trasparente*".

Il lavoro di analisi è ancora in itinere e sta riguardando non solo le strutture centrali, ma anche tutte le articolazioni organizzative periferiche. Ciò consentirà di definire in dettaglio i flussi informativi che da tutti gli uffici conducono i dati alla pubblicazione sul sito istituzionale.

Si segnala, in questa fase, la necessità di redigere il *Programma per la Trasparenza*, che sarà oggetto di validazione e monitoraggio da parte dell'OIV.

3.2. Obblighi di pubblicazione ex D.Lgs. 33/2013

L'OIV, per quanto attiene agli obblighi di pubblicazione dei dati da parte del Responsabile della Trasparenza, sta seguendo il procedimento di pubblicazione dei dati e sta verificando la corrispondenza di quanto pubblicato sul sito con di quanto previsto dalla normativa vigente. A breve formalizzerà la propria attività di controllo.

4. Descrizione delle modalità del monitoraggio svolto dall'Organismo Indipendente di Valutazione

L'OIV ha proceduto con modalità autonome al monitoraggio del funzionamento del sistema, potendo contare sulla piena e fattiva collaborazione della Direzione generale, della Direzione Amministrativa, della Direzione Scientifica e di tutte le strutture organizzative che è stato necessario interpellare, oltre che sul supporto efficace e competente della *Struttura Tecnica Permanente*.

In particolare, le attività di verifica dell'OIV, come già riferito, si sono svolte sia attraverso la raccolta e l'esame della documentazione relativa agli indicatori previsti dal SMVP adottato, sia mediante interviste ed incontri diretti con i principali attori del ciclo e con i soggetti da valutare, sia attraverso interlocuzioni in remoto tramite email e/o videoconferenza, oltre che, naturalmente, in occasione delle diverse riunioni tenute con il supporto della *Struttura Tecnica Permanente* nelle date sottoelencate (per i cui contenuti si rimanda ai relativi verbali):

- 14/7/2011
- 16/9/2011
- 28/10/2011
- 14-15/12/2011 formazione e pianificazione seminario
- 31/5/2012 preparazione seminario
- 1/6/2012 seminario Asso ARPA
- 6/9/2012
- 7/11/2012
- 5/7/2013
- 20/9/2013
- 4/11/2013

5. Proposte di miglioramento

L'OIV, sulla base della lettura dei documenti esaminati e considerato quanto argomentato e descritto alle sezioni precedenti, formula le seguenti proposte di miglioramento del Sistema:

- ✓ Portare a regime il ciclo della performance in tutte le sue fasi, con particolare riferimento ai tempi previsti dal SMVP per le fasi medesime
- ✓ Assicurare una maggiore interazione con la UO Personale
- ✓ Favorire la presenza della STP alle riunioni sindacali riferite ai temi connessi alla gestione del Ciclo della Performance
- ✓ Garantire la piena integrazione del ciclo di bilancio con il sistema di controlli interni
- ✓ Definire e adottare standard di qualità attraverso i quali effettuare anche valutazioni di tendenza del funzionamento dei servizi dell'Agenzia
- ✓ Attivare iniziative di formazione dei dirigenti anche in merito ai loro compiti di valutatori.

Nel primi mesi del 2014, l'OIV produrrà **l'aggiornamento del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance** sulla base delle evidenze riscontrate nel primo ciclo completo di gestione della performance (qui brevemente descritte) e tenuto conto altresì del lavoro di confronto che l'Agenzia sta realizzando sui tavoli di *benchmarking* istituiti a livello nazionale in ambito AssoArpa, oltre che nel Programma Triennale di attività del Sistema delle Agenzie in materia di personale, organizzazione, programmazione e controllo, gestione della performance, Livelli Essenziali di Prestazione (LEP - LETA - LEPTA).

Si ritiene particolarmente interessante, ed auspicabilmente replicabile, l'esperienza relativa all'organizzazione del seminario svoltosi nel giugno del 2012, cui hanno partecipato ARPA Puglia, Lazio, Liguria e Umbria con l'obiettivo di costruire un insieme di indicatori comuni volti a misurare e valutare le prestazioni complessive del Sistema Agenziale. Il seminario, soprattutto nelle diverse fasi preparatorie durate circa sei mesi, ha consentito di esaminare e studiare più nel dettaglio l'intera materia.

Si valuta infine positivamente il lavoro svolto dalla Struttura Tecnica Permanente che ha portato, attraverso numerosi momenti di confronto diretto e via e-mail, nonché di incontri formativi, alla definizione di un valido Sistema di programmazione, misurazione e valutazione che, nonostante le necessità di perfezionamento già evidenziate, è da ritenersi adeguato e rispondente alle aspettative.