

## **AUTORITÀ DI BACINO FIUME PO**

RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA ED INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI E SULL'ATTESTAZIONE DEGLI OBBLIGHI RELATIVI ALLA TRASPARENZA E ALL'INTEGRITÀ (ART.14, COMMA 4, LETTERA A E LETTERA G, D.LGS. 150/2009).

## INDICE

1. PRESENTAZIONE .....	3
2. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE .....	4
2.1 PERFORMANCE ORGANIZZATIVA- DEFINIZIONE DI OBIETTIVI, INDICATORI E TARGET, MISURAZIONE E VALUTAZIONE .....	4
2.2 PERFORMANCE INDIVIDUALE .....	6
2.3 UTILIZZO EFFETTIVO DEI RISULTATI DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE .....	7
3. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNI .....	8
4. PROGRAMMA TRIENNALE DELLA TRASPARENZA E RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE .....	8
5. DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DI MONITORAGGIO DELL'OIV .....	9
6. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE.....	9

## 1. PRESENTAZIONE

La presente Relazione costituisce lo strumento principale attraverso il quale l'Organismo Indipendente di Valutazione (d'ora in poi OIV), nella fattispecie organo monocratico nominato in forma associata, sin dal 2010, dall'Autorità di Bacino fiume Po e dall'Autorità di bacino fiume Arno, e successivamente anche dalle Autorità di bacino fiume Isonzo Tagliamento e fiume Adige, riferisce circa il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza ed integrità adottato e messo in esercizio operativamente dall'Autorità di Bacino Fiume Po.

La redazione del documento costituisce l'occasione per avviare in modo formale un processo di verifica che, con approccio sistematico e periodicità definita a livello annuale, possa essere di ausilio alla verifica del livello di conformità circa l'implementazione del Ciclo di gestione della performance.

Il processo di osservazione, tra l'altro, si è sviluppato nel corso dell'intero anno ed è stato puntualmente formalizzato nei verbali delle sedute dell'OIV, trasmessi agli organi di riferimento.

L'attività di verifica indaga, quindi, la corretta applicazione da parte dell'amministrazione, non solo di quanto definito dalla norma ma anche dalle linee guida, nonché da delibere della Civit.

L'osservazione, inoltre, secondo un approccio di verifica dell'effettiva presenza nei sistemi di misurazione, valutazione e trasparenza dei requisiti richiesti, offre un flusso informativo funzionale a:

- mettere in luce in modo puntuale gli aspetti positivi e negativi
- individuare ed analizzare i punti di forza e di debolezza
- proporre soluzioni migliorative tendenti ad eliminare le cause ostative per una completa/perfetta conformità.

La verifica della correttezza dell'applicazione è da intendersi in riferimento ai documenti, alle prassi ed alle metodologie adottate e messe in esercizio rispetto a quanto definito dalla norma, in primis il D.Lgs. 150/2009 e dalle Delibere della CIVIT.

Appare opportuno sottolineare, altresì, che il presente documento si riferisce all'annualità 2011 coincidente con il primo esercizio e, quindi, la prima implementazione del Ciclo di gestione della performance, il quale potrebbe presentare, quindi, un livello di operatività ancora embrionale.

Le Autorità di Bacino costituendo un ibrido giuridico, in quanto autonomie specializzate a composizione mista Stato-Regioni e prive di personalità giuridica, assimilabili per un verso agli enti locali e per l'altro ad una amministrazione centrale, hanno avuto un margine di incertezza circa l'applicabilità dell'intero corpo normativo del D. Lgs 150/09. Tuttavia l'Autorità di Bacino fiume Po ha fatto propri i principi che sottendono la citata norma tentando di perseguirne la piena attuazione, la quale non può che sviluppare un miglioramento gestionale e culturale, e di conseguenza un miglioramento delle performance. Bisogna precisare, infatti, che la percezione del dettato normativo come mero adempimento burocratico svilisce l'essenza stessa delle finalità della norma, la quale indirizza, in vero, proprio ad una logica di risultato (intesa anche in termini di qualità dei servizi resi alla collettività) e ad una maggiore trasparenza dell'operato amministrativo.

## 2. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

Il Sistema di Misurazione e Valutazione delle Performance costituisce lo schema di funzionamento del Ciclo di gestione della Performance. Lo stesso si presenta come lo strumento che, da un lato, a livello temporale, dà avvio all'adeguamento ai principi della riforma, dall'altro conferisce l'operatività richiesta al processo stesso, andando a descrivere non solo l'assetto metodologico-organizzativo del sistema in essere ma anche la dinamicità richiesta per il suo funzionamento.

Il Sistema di Misurazione e Valutazione rappresenta, quindi, l'insieme delle metodologie, delle modalità operative, delle azioni, dei processi e degli strumenti che hanno ad oggetto la misurazione e valutazione della performance che si sviluppa su due differenti, sebbene interconnessi, livelli:

- performance organizzativa,
- performance individuale.

L'Autorità di Bacino Fiume Po si è approcciata al processo di misurazione e valutazione della performance con un atteggiamento propositivo delineato dalla volontà di approvare entro il termine del periodo amministrativo 2011 il Sistema di misurazione e valutazione della performance e, quindi, di sistematizzare in un documento ad hoc la descrizione delle logiche e gli strumenti adottati e da adottare. Tuttavia, seppure non siano mancati solleciti da parte dell'OIV, non si è giunti ad una adozione definitiva e formale del documento che rimane alla data della presente relazione ancora in uno stato di bozza ed in attesa di recepire le modifiche in atto alla metodologia di valutazione del personale. L'ente ha ipotizzato l'introduzione di una metodologia di "gestione per obiettivi a carattere multidimensionale" per lo sviluppo del Ciclo di Gestione della Performance, in linea con quanto richiesto dalla normativa come sistema particolarmente adeguato per garantire il pieno rispetto dei principi di riferimento enunciati dall' art. 7 del D. Lgs. 150/09 e anche dalla Delibera 104/2010 CIVIT.

### 2.1 PERFORMANCE ORGANIZZATIVA- DEFINIZIONE DI OBIETTIVI, INDICATORI E TARGET, MISURAZIONE E VALUTAZIONE

La presente sezione è dedicata all'analisi ed alla conseguente valutazione circa l'applicazione dei criteri minimi di definizione del Sistema di misurazione e valutazione come enunciati dalla Delibera Civit n.89/2010.

Considerando il 2011 come la prima fase di implementazione di un Sistema di misurazione a valutazione come previsto dal D.Lgs. 150/09 e dalle successive Delibere dalla Civit, in tale sede si limita la valutazione alla presenza delle condizioni "minime" per la strutturazione dei Sistemi di valutazione.

Secondo quanto definito dalla Delibera 89/2010 CIVIT, sono da intendersi **criteri minimi** i seguenti:

- chiara definizione degli obiettivi
- presenza consistente di indicatori di outcome
- specificazione di legami tra obiettivi, indicatori e target
- caratterizzazione degli indicatori e target secondo le schede anagrafiche e relativi test di qualità, fattibilità proposti dalla CIVIT

- rilevazione effettiva della performance secondo la frequenza e le modalità degli schemi di caratterizzazione degli indicatori.

L'art. 10 del D.Lgs 150/09 riserva al Piano della Performance, oltre che la funzione di evidenziare la performance del personale di vertice, la funzione di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi, di definire gli indicatori per la misurazione e valutazione della performance organizzativa. Gli obiettivi di performance 2011 dell'Autorità di Bacino Fiume Po sono stati sistematizzati nel Piano Triennale della Performance 2011-2013 per offrire misurabilità e trasparenza all'operato dell'Ente verso gli interlocutori istituzionali e verso la collettività in generale.

L'Autorità di Bacino Fiume Po ha proceduto alla formalizzazione del Piano Triennale della Performance 2011-2013 il 22 Febbraio 2011, offrendo certezza e trasparenza ad un processo innovativo che ha destato attenzione, motivazione e partecipazione da parte di tutto il personale, grazie agli input formativi ed informativi avvenuti da parte dell'OIV.

L'articolazione del processo che sottende il ciclo di gestione della performance è ben rappresentata nell'Albero della Performance.

L'Autorità di Bacino Fiume Po ha delineato i propri obiettivi strategici secondo delle linee strategiche di indirizzo. Per ciascun obiettivo strategico sono stati individuati gli obiettivi operativi/azioni correlati definendo indicatori e target per la misurazione del grado di realizzazione degli stessi. Le azioni sono state aggregate inoltre in temi strategici, ovverosia per temi che legano in modo omogeneo le diverse attività che concorrono al perseguimento di obiettivi strategici che si traducono poi in obiettivi operativi. Per ciascun tema strategico sono stati individuati degli indicatori al fine di valutare la performance di ente, a cui si aggiunge un ulteriore indicatore di Ente con particolare riferimento alla gestione amministrativa dell'Ente.

Il Piano della Performance garantisce, quindi, il collegamento tra parte strategica e parte operativa della gestione attraverso cui si intende misurare i risultati perseguiti sia in termini di politiche sul territorio sia in termini di efficientamento interno.

Rispetto ai criteri minimi della Delibera 89/2010 CIVIT, bisogna precisare che l'Ente, seppur non formalizzando il processo nel Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, ha fatto proprie le logiche fondanti il Ciclo di Gestione della Performance. Sono stati individuati in modo chiaro gli obiettivi e ad essi sono stati associati indicatori e target. La gradualità nella piena applicazione delle norme non può che essere necessaria. Si auspica, pertanto, che nel processo di miglioramento che l'Ente ha intenzione di perseguire si possano soddisfare ulteriori criteri, quali, ad esempio, una più immediata definizione degli indicatori degli obiettivi strategici, che attualmente risultano ancorati agli obiettivi operativi, e la misurazione dell'outcome.

Il contesto nel quale le Autorità di Bacino operano è fortemente influenzato dagli andamenti politici e dai cambiamenti normativi. Per tale motivo, il processo di pianificazione strategica è di più difficile attuazione. Nonostante ciò, è da apprezzare l'analisi di contesto, sia interno che esterno, evidenziata nel Piano della Performance e, successivamente, nella Relazione sulla Performance. Tale analisi evidenzia come l'Ente sia pronto ad un processo innovativo che apre a logiche di condivisione, partecipazione, confronto sia interno che verso l'esterno, seppure non di semplice attuazione.

Certamente l'alta dirigenza e l'organo politico-amministrativo dovranno favorire il potenziamento della analisi strategica del contesto interno ed esterno al fine di una più accurata e funzionale

rilevazione dei bisogni degli stakeholder e per procedere a delle analisi di outcome delle politiche. Si consiglia di redigere una dettagliata analisi SWOT. Attraverso l'analisi SWOT, infatti, è possibile evidenziare con più organicità i punti di forza e i punti di debolezza, nonché le minacce e le opportunità che il contesto di riferimento presenta, con l'opportunità di poter meglio definire il piano strategico di Ente.

## 2.2 PERFORMANCE INDIVIDUALE

Così come contemplato negli art. 3 e 4 del D. Lgs. 150/09, il ciclo di gestione della performance si articola oltre che nella misurazione e valutazione della performance organizzativa anche nel processo di misurazione e valutazione della performance individuale. Scopo primario che si intende perseguire attraverso l'implementazione di Sistemi di Misurazione della performance individuale è quello di evidenziare l'importanza del contributo individuale rispetto agli obiettivi dell'organizzazione premiando la performance realizzata con sistemi incentivanti e contribuendo, in tal modo, a creare e mantenere un clima organizzativo favorevole al perseguimento delle finalità dell'Ente chiarendo a ciascuno le aspettative in termini di risultati e comportamenti finalizzati anche allo sviluppo di capacità professionali e manageriali.

La misurazione e valutazione della performance individuale del personale di vertice deve tener conto dei seguenti aspetti:

- collegamento tra performance organizzativa ed individuale
- valutazione del contributo individuale alla performance organizzativa
- individuazione di obiettivi rilevanti, prioritari e coerenti con la posizione occupata dal dirigente e collegati ai programmi dell'Ente con specifico riferimento al periodo annuale di valutazione
- individuazione di obiettivi specifici individuali o di gruppo utili in considerazione alle peculiarità dell'Ente
- valutazione delle competenze professionali e manageriali manifestate in modo tale da assicurare che i comportamenti del valutato si allineino nel tempo al contesto mutevole organizzativo e gestionale dell'Ente.

In primo luogo bisogna precisare che il l'Autorità di bacino fiume Po ha adottato sino ad oggi una distinta procedura formale per la valutazione del personale di vertice e per il personale dipendente. L'Ente attualmente sta operando congiuntamente alle Autorità di bacino del fiume Arno, alle Autorità di bacino Alto Adriatico e fiume Adige, ad una nuova metodologia. Tale metodologia, non ancora formalizzata, prevedrebbe, come elemento di novità, l'ancoraggio tra performance individuale e performance organizzativa, assente nelle metodologie attualmente vigenti.

La metodologia proposta deve essere ancora affinata, pertanto, si auspica che l'approvazione avvenga nel più breve tempo possibile in concomitanza con l'approvazione del documento sul Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance.

Ai fini della valutazione della performance individuale per il periodo amministrativo 2011, l'Ente ha delineato la definizione di obiettivi individuali della dirigenza e target misurabili mediante indicatori nel Piano della Performance. Tali obiettivi individuali vengono espressi in apposite schede strutturate in modo da raccogliere i valori risultanti dal monitoraggio. Il monitoraggio, richiesto dall'art. 4 del D.

Lgs. 150/09, è un ulteriore elemento che offre significatività al processo di misurazione delle performance. L'Autorità di bacino fiume Po ha proceduto, anche in tale senso, ad una buona applicazione delle disposizioni normative. Il monitoraggio intermedio è avvenuto con cadenza semestrale in relazione allo stato di avanzamento degli obiettivi presenti nel Piano della Performance.

L'assegnazione degli obiettivi individuali è avvenuta mediante un processo di negoziazione e confronto che ha coinvolto la Dirigenza. Nella valutazione della performance individuale vengono utilizzate oltre che schede di valutazione dei risultati anche le schede di valutazione degli aspetti qualitativi, vale a dire le capacità professionali ed i comportamenti organizzativi.

### 2.3 UTILIZZO EFFETTIVO DEI RISULTATI DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

Tale sezione ha l'obiettivo di affrontare uno degli elementi cardine del Ciclo della performance, in particolare uno di quegli elementi che ne conferiscono efficacia e valenza.

Nello specifico ci si appresta ad analizzare come l'utilizzo dei Sistemi di misurazione e valutazione sia di effettivo supporto nell'orientare comportamenti e scelte strategiche ed operative nell'ambito della programmazione del Piano della performance al fine di tendere ad un continuo "miglioramento" della performance stessa (sia organizzativa che individuale).

A tal riguardo è possibile affrontare l'argomento circa la ciclicità e retroazione in relazione a:

**Feedback strategico:** è ancora particolarmente debole la percezione da parte degli organi di indirizzo circa l'utilità che potrebbe derivare dai risultati dell'attività di controllo. Si fa riferimento quindi all'effettivo impiego di tutti i dati prodotti dalla: misurazione della performance organizzativa, misurazione della qualità percepita, indicatori di benchmarking, indagini di outcome, indagini di customer satisfaction per la successiva pianificazione strategica e soprattutto all'utilizzo di questi per il miglioramento della performance stessa.

**Feedback operativo:** leggermente più forte, sebbene ancora debole, è l'impiego dei dati del controllo per lo sviluppo della programmazione operativa anche se molte volte lo stimolo al miglioramento della performance viene ostacolato da un'ottica prudentiale dettata anche dal legame più frequente tra programmazione operativa e performance individuale.

È da precisare, inoltre, che l'Ente ha proceduto al monitoraggio dei risultati di performance sia organizzativa che individuale con riferimento allo stato di avanzamento alla data di Giugno 2011.

Circa il monitoraggio intermedio in itinere si evidenzia l'opportunità che lo stesso offre per allineare la pianificazione alla gestione.

Circa il monitoraggio ex post sul grado di raggiungimento degli obiettivi delineati nel Piano Triennale della Performance, l'Ente ha redatto e formalizzato la Relazione sulla Performance nella quale evidenzia risultati relativi agli obiettivi strategici ed operativi definiti nel Piano della Performance, rilevando ed analizzando gli elementi di criticità e le cause che ne hanno determinato il raggiungimento (o non raggiungimento).

Nell'ottica di garantire la maggiore copertura degli ambiti della performance sanciti nell'art. 8 del D. Lgs. 150/09 l'Autorità di bacino fiume Po non ha trascurato neppure l'ambito della tutela delle pari opportunità in quanto, come rilevato nella Relazione sulla Performance 2011, l'Ente ha partecipato alle rilevazioni promossa dal Dipartimento delle Pari Opportunità, in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, relativa allo stato di attuazione delle azioni a supporto delle pari opportunità di genere. Anche l'ambito relativo alla soddisfazione dell'utenza costituisce un elemento di analisi a supporto che alimenta il processo di programmazione.

Rimane, del resto, ancora un elemento da affrontare circa l'utilizzo degli strumenti di indagine di customer satisfaction e di benessere organizzativo per l'implementazione di azioni specifiche. A tal riguardo la valutazione dell'adeguatezza della ciclicità è rimandata al momento della prima implementazioni di tali strumenti ad oggi non ancora previsti.

### **3. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNI**

Tale sezione ha come obiettivo quello di approfondire l'adeguatezza delle scelte organizzative al fine di garantire la piena integrazione e coordinamento tra soggetti e tempi legati alla programmazione di bilancio e soggetti e tempi legati al processo di misurazione e valutazione.

A tal riguardo è possibile sottolineare che i due processi non si presentano integrati. Le motivazioni sono da rinvenire nella natura giuridica dell'Autorità di Bacino. La programmazione finanziaria dell'Ente viene fissata dalla legge 196/2009, riguardante la Contabilità di Stato. L'Ente, non essendo dotato di autonomia di bilancio, segue il ciclo di programmazione dello Stato. L'assetto amministrativo e contabile è regolato dalla legge 253/1990 (art. 15) che ha introdotto nelle Autorità di bacino un regolamento di amministrazione e contabilità e che rimanda al decreto interministeriale le modalità di accreditamento e rendicontazione delle risorse.

Per quanto attiene il sistema dei controlli interni si evidenzia che l'Ente non è dotato di un apparato organizzativo dedicato al Controllo di Gestione ed in particolare, fino ad ora, tale processo è stato alimentato dalla Struttura Tecnica di supporto all'OIV con la finalità di generare una prassi operativa e dei modelli di riferimento in merito al monitoraggio e alla rendicontazione degli obiettivi strategici ed individuali. Inoltre, ad oggi, come conseguenza delle motivazioni sopra espresse, l'Ente non ha potuto garantire il collegamento tra le risorse economico-finanziarie e gli obiettivi di performance organizzativa ed individuale.

### **4. PROGRAMMA TRIENNALE DELLA TRASPARENZA E RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE**

Il D. Lgs 150/09 si fonda tra gli altri sul principio generale di garantire la massima trasparenza delle informazioni riguardanti l'amministrazione, dal punto di vista organizzativo – gestionale, in merito all'utilizzo delle risorse, in relazione ai risultati di performance organizzativa ed individuale. La trasparenza costituisce secondo l'art. 11 del D. Lgs. 150/09 un livello essenziale delle prestazioni



erogate dalla pubblica amministrazione e risponde ai principi di buon andamento ed imparzialità della dell'agire pubblico.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2011-2013 è stato adottato con Decreto del Segretario Generale n. 23 del 28 febbraio 2011 ed ha ottenuto un parere positivo da parte del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 150/2009.

Il processo di approvazione del Programma triennale per la Trasparenza ha visto il coinvolgimento della dirigenza, del personale e degli stakeholder così come richiesto nella Delibera Civit n. 105 del 2010.

Bisogna sottolineare, inoltre, che l'Ente ha organizzato, il 14 dicembre 2011, la "Giornata della trasparenza".

In linea generale è possibile affermare che l'Ente abbia risposto con attenzione all'esigenza di fornire trasparenza circa la propria organizzazione ed il proprio operato arricchendo la apposita sezione del sito istituzionale, denominata "Trasparenza, Valutazione e Merito", con le informazioni richieste dalle norme (si rimanda all'Allegato per una analisi dettagliata delle informazioni presenti sulla citata sezione del sito).

## **5. DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DI MONITORAGGIO DELL'OIV**

Il presente documento è stato redatto a seguito di un continuo processo di monitoraggio sostenuto da parte dell'OIV e consistente in:

- Analisi della documentazione prodotta dall'ente e fornita di persona o tramite email
- Frequenti colloqui e riunioni con i vertici dell'ente e le Autorità di Bacino associate in ottica di collaborazione e condivisione.

I colloqui hanno permesso di alimentare un dialogo tale da poter assumere conoscenza degli aspetti del contesto che hanno influenzato l'implementazione più o meno approfondita del ciclo di gestione della performance.

L'analisi del sito internet costituisce, inoltre, un ulteriore elemento che ha contribuito alla stesura della presente relazione.

## **6. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE**

La presente sezione ha lo scopo di descrivere agli Organi di indirizzo le principali opportunità offerte da una efficace e corretta implementazione del Ciclo di gestione della performance ed i rimedi da implementare per eliminare ostacoli all'effettiva efficacia dello stesso.

Le opportunità offerte dall'implementazione del Ciclo di gestione della performance:

- efficace descrizione della strategia
- misurazione dell'impatto delle politiche nei confronti degli stakeholder e soddisfazione degli interessi degli stessi
- partecipazione degli stakeholder alla definizione e descrizione della strategia
- misurazione puntuale del livello di performance organizzativa in termini di obiettivi, indicatori e target
- incremento dei livelli di produttività: assenza di autoreferenzialità mediante l'ausilio degli strumenti di benchmarking
- obiettivi di natura multidimensionale
- declinazione dei piani strategici in piani operativi
- integrazione della performance organizzativa ed individuale
- valutazione puntuale delle risorse umane ancorata alla performance dell'ente
- merito, premialità e differenziazione
- accountability e trasparenza nei confronti degli stakeholder

L'analisi fin qui condotta induce ad individuare una serie di elementi migliorativi di particolare rilievo:

- Approvazione del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance;
- Approvazione di una nuova metodologia di valutazione delle risorse umane che leghi la performance individuale alla performance organizzativa;
- definizione degli indicatori e target a carattere triennale legati agli obiettivi strategici di Ente, favorendo la determinazione di indicatori di efficacia/efficienza/ di qualità erogata e percepita, ecc.
- introduzione di apposite metodologie per l'analisi del contesto: ad esempio l'analisi SWOT
- introduzione di strumenti di benchmarking
- miglioramento del reporting di monitoraggio
- incrementare la cultura, all'interno dell'organizzazione, della funzione del controllo di gestione

Siena, 23 luglio 2012

O.I.V. Autorità di bacino fiume PO



(Alessandro Bacci)