

**ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE**

**SISTEMA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

Egregio Assessore degli  
Affari Generali,  
Personale e Riforma  
della Regione

Prof. Gianmario Demuro

SUA SEDE

**OGGETTO: RELAZIONE DELL'OIV SUL CICLO DELLA PERFORMANCE E DELLA TRASPARENZA DEL SISTEMA REGIONE**

Egregio Assessore,

la presente relazione si riferisce al ciclo della performance<sup>1</sup> e della trasparenza dell'anno 2015, primo anno di attività dell'OIV, nominato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 45/16 del 15.9.2015, e riferisce sulle osservazioni relative al funzionamento complessivo del ciclo della performance e della trasparenza della Regione Autonoma della Sardegna.

La finalità è di evidenziarne le criticità e i punti di forza, al fine di presentare proposte per sviluppare e integrare il sistema esistente nella prospettiva di un rafforzamento dei principi di *good governance* in seno al Sistema Regione e nel rispetto della normativa regionale e nazionale nella materia. Si ricorda, infatti,

---

<sup>1</sup> È necessario rilevare che al momento ci si è dovuti riferire alla performance in maniera generica, intendendo con questo solo gli obiettivi assegnati ai dirigenti, mentre occorrerebbe, come da previsioni normative, introdurre elementi per individuare, misurare e valorizzare la distinzione tra performance organizzativa (a livello di ente e di struttura organizzativa), e performance individuale (dei dirigenti o del personale), correlando a ciascun tipo di performance un valore premiale, anche minimo, ma che consenta di comprendere che la performance individuale si inserisce e contribuisce a realizzare una performance su scala più ampia, a livello di Ente o, meglio in questo caso, di Sistema Regione.

che il ruolo dell'OIV è quello di monitorare *"il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni"*, comunicare *"tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione"*, garantire *"la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi"*, proporre *"all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi"*, promuovere e attestare *"l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità"*, verificare *"i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità"* ed *"è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla"* CiVIT<sup>2</sup>.

### **Premessa**

Le osservazioni riportate nel presente documento sul ciclo della performance sono state elaborate dall'OIV sulla base delle informazioni acquisite dall'Organismo e messe a disposizione dagli uffici competenti della Regione Autonoma della Sardegna (RAS), delle disposizioni normative attualmente in vigore in materia e degli incontri effettuati dall'OIV con le Direzioni Generali e gli uffici competenti della RAS e interpellati tra il settembre 2015 e il marzo 2016.

Dalle informazioni acquisite, è risultato immediatamente evidente che il ciclo della performance (programmazione/obiettivi/misurazione/valutazione/premialità correlata) è **frammentato**, all'interno della struttura organizzativa della RAS, su diverse strutture, afferenti a DG diverse, che affrontano le tematiche, ciascuno per quanto di competenza e con la necessaria professionalità, ma in modo assolutamente autonomo, autoreferenziale e non coordinato rispetto al tema complessivo del ciclo della performance.

Risulta, inoltre, lacunoso il **rispetto dei tempi del ciclo**. In particolare, il notevole ritardo nell'approvazione del Piano della *performance* comporta un indebolimento di tale strumento (previsto dalla normativa in vigore all'inizio del ciclo) ed è suscettibile di causare una riduzione dell'effettiva validità degli

---

<sup>2</sup> Cfr.: articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

indicatori e della loro capacità di rilevare l'esistenza o meno di una tendenza al miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi. Tale criticità è stata già evidenziata dall'OIV sia nel quadro della valutazione dei dirigenti per il 2015 sia durante gli incontri con la Direzione Generale del Personale e il Controllo di Gestione nel marzo 2016.

Rispetto alla **graduazione delle posizioni dirigenziali**, è emerso che alcuni passi sono stati fatti rispetto al passato, anche attraverso l'approvazione delle Deliberazioni n.16/5 del 14 Aprile 2015 e successivamente la n.18/17 del 21 Aprile 2015, inerenti le posizioni dirigenziali non apicali, che peraltro contengono anche indicazioni rispetto alle quote di retribuzione di risultato potenziale massima correlata alle fasce di "pesatura" delle posizioni.

### **CICLO DELLA PERFORMANCE**

Il sistema di misurazione e valutazione delle performance per il Sistema Regione è disciplinato dalla Legge Regionale 25 novembre 2014, n. 24 "Disposizioni urgenti in materia di organizzazione della Regione" con la quale è stato introdotto l'articolo 8 bis (*Valutazione delle performance*) nella legge regionale n. 31 del 1998 e dalle successive deliberazioni della Giunta Regionale, incluse la n.16/5 del 14 Aprile 2015 e n.18/17 del 21 Aprile 2015. Inoltre, la RAS ha elaborato nel febbraio 2014 linee guida e criteri generali, denominate "Piano della Prestazione Organizzativa della Regione Autonoma della Sardegna".

Nonostante la spinta politica da parte della Giunta Regionale verso l'attuazione di un sistema di valutazione della performance basato su principi di *good governance* e un'evoluzione evidente sul piano legislativo e regolamentare in questo senso, durante la fase di valutazione della performance 2015, si è percepita una certa diffidenza di una parte della dirigenza a introdurre l'innovazione di un meccanismo di valutazione serio e di differenziazione delle premialità individuali.

In generale, si nota una scarsa diffusione nell'Ente e nel Sistema Regione, della cultura della programmazione e della valutazione, che non può che condurre alle reazioni di diffidenza sopra citate. In questo senso, è opportuno e necessario



sostenere il cambiamento, soprattutto culturale, che l'Amministrazione intende portare, anche attraverso specifici e significativi momenti formativi e di confronto con l'intero management, oltre che all'interno della Giunta stessa.

La Direzione Generale del personale sembra avere consapevolezza del percorso da seguire, ma non avere gli strumenti per concretizzare pienamente i suoi sforzi.

Nella fase attuale di transizione dal vecchio al nuovo sistema, il ***rispetto dei tempi e degli adempimenti formali del ciclo della performance*** rimane ancora un punto altamente critico. È necessario, qui, richiamare l'attenzione sul fatto che così come l'inizio del ciclo deve essere caratterizzato dal Piano della Performance (idealmente non dovrebbe essere approvato più tardi della fine di gennaio), che renda chiari obiettivi e indicatori di valutazione fin dall'inizio, nella fase della rendicontazione, la *relazione sulla performance*, da approvarsi entro il 30 giugno dell'anno seguente, non è solo un adempimento formale necessario, ma svolge un ruolo essenziale nel ciclo di valutazione della performance. Il singolo dirigente deve aver chiaro sin dall'inizio del ciclo sulla base di quali indicatori, elementi e regole sarà valutato, in modo da evitare il sorgere di aspettative di premialità immotivate e indifferenziate. *Per questo motivo, il legislatore ha previsto che l'assenza della relazione sulla performance, oggetto di validazione da parte dell'OIV, è causa ostativa alla liquidazione del premio di risultato per la dirigenza. L'OIV non pensa che si debba arrivare a questa misura estrema, ma la criticità esiste ed è evidente.*

È importante sottolineare che il sistema attuale di valutazione in sé, potrebbe essere conservato, pur con lievi perfezionamenti, poiché presenta strutturalmente gli elementi necessari e sufficienti per un'adeguata funzionalità. *Tuttavia, l'adozione di un Piano della Performance standard e semplificato all'inizio del ciclo faciliterebbe l'adempimento degli obblighi di legge anche in fase di rendicontazione, introducendo in maniera graduale un meccanismo, che permetta di passare da un adempimento formale a uno sostanziale. È indispensabile avviare un processo che, partendo dall'adempimento tempestivo di atti formali, necessari, ponga le basi per superare la diffidenza della dirigenza*

e consolidare un sistema di valutazione della performance efficiente e partecipato.

Il problema fondamentale è riuscire, innanzitutto, a chiarire a chi compete la *regia del ciclo della performance e la responsabilità della redazione del Piano*. In seguito, si dovrebbe decidere se utilizzare uno schema *ad hoc* (CIVIT/ANAC fornisce in merito chiari riferimenti sui contenuti nella delibera n. 89/2010) oppure se identificare un documento in cui siano evidenti almeno obiettivi, indicatori e target significativi e da quale obiettivo strategico discendano. Chiarire i *tempi di realizzazione* risulta altresì essenziale. È importante rilevare che dal punto di vista della programmazione, gli atti assunti dalla RAS hanno formalizzato *un nesso temporale* tra approvazione del bilancio e definizione dei Programmi Operativi Annuali (POA), senza che tuttavia sia stata identificata una sanzione legata al mancato rispetto del termine previsto.

Inoltre, com'è stato già indicato nella relazione sulla valutazione dei Direttori Generali per l'anno 2015, dall'analisi dei POA 2015 sono emerse le seguenti **criticità rispetto agli obiettivi e agli indicatori**:

- È stata rilevata una quasi totale assenza di obiettivi trasversali;
- È stata rilevata una disomogeneità dei POA sia in termini qualitativi che quantitativi;
- È stata rilevata un'elevata autoreferenzialità degli obiettivi;
- È stata rilevata una forte prevalenza di obiettivi legati all'attività istituzionale (ordinaria);
- È stata rilevata una scarsità o quasi assenza di obiettivi effettivamente strategici e correlati alle politiche Regionali;
- È stata rilevata una presenza diffusa di indicatori esclusivamente di output, prevalentemente di attività.

È necessario altresì sottolineare che la scelta fatta dalla RAS di *richiedere a ciascun Assessorato di definire annualmente le linee d'indirizzo* è disattesa da molti Assessori. Occorre, pertanto, valutare il senso di chiedere un ulteriore atto

d'indirizzo politico, oltretutto a cadenza annuale, arco temporale per sua natura più affine all'ambito della gestione.

In materia di *trasparenza*, oltre alla questione, attualmente non sviluppata, di rappresentazione/rendicontazione dei risultati dell'Amministrazione agli stakeholder, vi è una dimensione formale, costituita dalla pubblicazione dei documenti inerenti la performance sul sito istituzionale dell'Ente, che ad oggi non appare adeguata a garantire una legittima erogazione degli istituti premiali. Come già rilevato, la RAS attualmente non pubblica sul sito né il Piano né la Relazione sulla performance.

Con riferimento invece agli Enti compresi nel Sistema Regione, oltre a richiamare tutte le considerazioni sopra esposte, si evidenzia uno scollamento tra le diverse realtà che compongono il Sistema Regione e un'assenza di coordinamento, da parte dell'Ente Regione, rispetto alla gestione del ciclo della *performance* complessiva, ed in particolare in termini di coerenza dei contenuti all'interno della programmazione del Sistema, nonché di applicazione, anche da parte degli Enti, dei medesimi principi, strumenti e tempisti previsti per l'Amministrazione Regionale.

### **Considerazioni finali e proposte d'intervento**

1. L'OIV considera importante rilevare l'*eccessiva frammentazione* tra le strutture che seguono il ciclo della performance: ciò comporta tra l'altro che pur avendo individuato la necessità di predisporre un Piano della performance e una Relazione sulla performance, il conflitto di competenze non è stato affrontato. *Il tema degli atti normativamente previsti va affrontato con priorità, onde non incorrere in situazioni di criticità rispetto alla possibilità anche formale, da parte dell'OIV, di procedere a una validazione di documenti non prodotti o non rispondenti al dettato normativo, seppure in una logica di gradualità e ragionevolezza.* La RAS attualmente non pubblica sul sito né il Piano né la Relazione sulla performance. Con deliberazione n.22/14 del 17 giugno 2013 è prorogato

il termine per la presentazione di questi atti al 31 ottobre 2013 (apparentemente a valere per il solo anno 2013).

2. La deliberazione della Giunta regionale n. 13/2 del 19 Marzo 2013 stabiliva la costituzione di due gruppi di lavoro con la finalità di definire compiutamente i contenuti del Piano della Performance e del Programma triennale della trasparenza. Il primo gruppo era finalizzato all'individuazione dei criteri e delle modalità di attuazione del Piano della performance, coordinato dalla Direzione generale dell'organizzazione e metodo e del personale per il tramite del Direttore del Servizio organizzazione e formazione. Il secondo gruppo era finalizzato alla stesura del Programma per la trasparenza e l'integrità, coordinato dalla Direzione generale della Presidenza, per tramite del direttore del Servizio trasparenza e comunicazione nelle more della piena attivazione della direzione generale per la Comunicazione. Con deliberazione n.22/14 del 17 giugno 2013 viene prorogato, come già sottolineato, il termine per la presentazione di questi atti al 31 ottobre 2013. *È prioritario, anche per rispondere alle indicazioni dell'art. 14 del D.Lgs. n.150/2009, sollecitare la predisposizione degli atti normativamente previsti e prodromici all'erogazione del premio di risultato, nonché analizzare il tema della trasparenza e promuovere azioni in tal senso nell'Ente. A questo proposito, si richiama, come già avvenuto più volte anche verbalmente nel corso di diversi incontri, la necessità di concludere il ciclo della performance 2015, attraverso l'approvazione, entro il termine normativamente previsto, della Relazione sulla Performance.*
3. Riguardo al **rispetto dei tempi del ciclo della performance**, sarebbe altresì opportuno che *l'organo d'indirizzo politico-amministrativo assumesse in prima persona la decisione di indirizzare le strutture in termini precisi e rigorosi.* Ciò permetterebbe di avviare tempestivamente il ciclo annuale con un atto d'indirizzo che impegni le strutture ad una tempistica rigorosa.
4. *Manca la fondamentale ricostruzione dell'albero logico che dalle strategie porta ai POA e agli OGO.* Essenziale è sollecitare la



*ricostruzione del "senso" della programmazione, in assenza del quale l'OIV potrebbe non avere gli elementi logico-consequenziali per validare i documenti sulla performance.*

5. **Il mix tra obiettivi gestionali e strategici** all'interno impatta fortemente in termini di valutazione, snaturandola e rendendola disomogenea. Non vi è alcun legame tra valore del premio di risultato e numerosità/qualità/tipologia di obiettivi. Ciò ha evidentemente effetti distorsivi sul sistema valutativo e premiale. *Occorre collegare il sistema di programmazione al sistema di valutazione e, nello stesso tempo, al sistema premiale, secondo un principio di coerenza.*
6. È inoltre necessario prendere misure atte a colmare, da una parte, la *distanza tra cittadini e amministrazione*, tramite una corretta rappresentazione esterna dell'attività della Regione, e al contempo misure atte a rafforzare il *legame*, attualmente poco evidente, *tra la visione politico-strategica e il conseguimento degli obiettivi da parte della dirigenza*. L'Ufficio del Controllo di Gestione è prettamente focalizzato sul controllo della gestione e sembra trascurare l'individuazione e la misurazione dell'impatto dell'azione dell'amministrazione sui cittadini e il territorio. L'approccio adottato risulta di tipo piuttosto ispettivo e autoreferenziale e viene vissuto in maniera separata rispetto ai temi della valutazione, premialità e rendicontazione. Con riferimento all'aspetto dell'impatto, manca completamente la dimensione dell'orientamento agli stakeholder, sia interni che esterni (cittadini e territorio). *Di conseguenza, occorre sollecitare la costruzione di adeguati sistemi di rendicontazione, anche rispetto al tema della trasparenza, elemento su cui l'OIV è chiamato ad esprimersi.*
7. A tal fine *l'OIV ritiene debbano essere attivate anche opportune iniziative di presentazione di tali documenti agli stakeholder interni ed esterni. In questo senso, l'OIV suggerisce che i diversi portatori d'interesse siano coinvolti maggiormente, sia in fase di programmazione sia in quella di valutazione, nell'utilizzo degli strumenti di programmazione, nel rispetto della normativa specifica, attraverso canali istituzionali e stabili.*





8. L'OIV suggerisce inoltre di sviluppare percorsi formativi e di confronto, adeguati a supportare il cambiamento culturale in atto, rivolti al management dell'intero Sistema Regione (coinvolgendo quindi anche gli Enti). Con riferimento a questi ultimi, in particolare, occorre puntare sul coinvolgimento e sulla valorizzazione del senso di appartenenza ad un Sistema più ampio e coordinato.

*Cagliari, 25.05.2016*

**I COMPONENTI DELL'OIV**

**Marta Onorato**



**Michele Rossino**



**Elena Sala**

