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 Sardegna

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 Sardegna, nominato con Deliberazione del Direttore Generale n. 59 del 22.05.2015, a conclusione del Ciclo di Gestione della Performance dell'Agenzia ai sensi del d.lgs. 150/2009, riferiti all'anno 2016, ha elaborato la presente 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 D.lgs. n. 150/2009 e dalle linee guida di cui alla Delibera CIVIT n. 4 /2012.

Tale relazione è redatta sulla base della documentazione seguente:

1. Programma triennale delle attività 2016/2018 - approvato con Determinazione del Direttore generale n. 38 del 28 aprile 2016
2. Piani operativi delle attività per l'Anno 2016
3. Valutazione della performance dei dirigenti Anno 2015
4. Atti dell'Amministrazione sulla Relazione sulla Performance Anno 2015
5. I Contratti collettivi integrativi aziendali – sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale del personale dirigente e del comparto

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

L'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Sardegna – ARPA Sardegna – a partire dall'anno 2014, anno di insediamento della nuova Direzione, ha avviato un processo di sviluppo organizzativo in un contesto complessivo caratterizzato da innumerevoli difficoltà, già ravvisate nell'anno precedente dall'OIV, quali:

- Notevoli ritardi nella attribuzione degli indirizzi e priorità strategiche da parte della Giunta regionale;
- Carenza di risorse finanziarie derivanti da una tardiva approvazione del bilancio finanziario da parte della Giunta Regionale, avvenuta solo nel mese di luglio 2016. A questo proposito si è evidenziato che la Proposta di Bilancio dell'ARPAS per il triennio 2016-2018 è stata predisposta sulla base degli stanziamenti previsti in favore dell'ARPAS dal disegno di legge finanziaria 2016-2018, approvato con DGR n. 67/23 del 29/12/2015, il cui dettaglio per capitoli è contenuto nella DGR 5/16 del 28/1/2016. I bilanci dell'ARPAS sono soggetti ai

controlli previsti dalla legge regionale 15 maggio 1995, n. 14 (Indirizzo, controllo, vigilanza e tutela sugli enti, istituti ed aziende regionali). L'ARPAS utilizza quale strumento per la tenuta della contabilità il software integrato SIBEAR, il quale nel 2016 non era ancora adeguato alle nuove disposizioni normative sull'armonizzazione contabile, prevista dal D.Lgs. 118/2011, poiché la Regione Sardegna, con la Legge finanziaria 2015, ha previsto che la decorrenza per l'applicazione della la struttura del bilancio armonizzato per gli Enti e Agenzie regionali, sarà prevista a partire dal bilancio di previsione 2016;

- Perduranti e gravi carenze nella dotazione organica a fronte di una sempre crescente richiesta di attività e funzioni demandate all'Agenzia dalle nuove normative ambientali come si evidenzia anche grazie al gestionale messo a punto dall'Agenzia stessa;

L'OIV, dunque, ha proceduto alla verifica del Programma triennale delle attività 2016/2018 ed i Piani operativi ad esso connessi per le attività svolte per l'anno 2016: entrambi sono stati predisposti conformemente alle indicazioni fornite dal D.lgs 150/2009 e dalle Delibere CIVIT/ANAC. L'OIV ha poi monitorato il ciclo annuale della misurazione e valutazione dell'Agenzia verificando anche il grado di raggiungimento degli obiettivi per i dirigenti in relazione all'anno 2015, individuando un netto miglioramento rispetto all'anno precedente.

L'OIV ha esaminato il funzionamento complessivo del Sistema implementato nel corso del 2016 conformemente a quanto indicato dalla Delibera CIVIT n. 23/2013 e dalle Linee guida relative agli adempimenti di monitoraggio degli OIV e dalla 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).
Di seguito saranno sintetizzati i principali aspetti rilevati.

1.1. Performance organizzativa

La "performance organizzativa" dell'Arpas, cosi come definita nel Regolamento di verifica della performance predisposto ai sensi dell'art. 7 del Regolamento Generale e di Organizzazione e approvato con Determinazione del Direttore Generale n. 25 del 25/03/2016, è l'espressione del livello di attuazione del Ciclo della performance (annuale) coerente col Programma Attività, ovvero dei risultati gestionali perseguiti dall'Agenzia in termini di efficienza, efficacia ed economicità, nel "rispetto ai mandati di legge" del soddisfacimento delle richieste e dei bisogni delle Istituzioni

territoriali, di altre amministrazioni pubbliche e della collettività. Essa si concretizza nel raggiungimento del risultato della struttura in rapporto all'obiettivo posto, tenuto conto delle risorse disponibili efficientemente impiegate, e alla sua valenza, in termini di difficoltà e rilevanza. La misurazione della performance organizzativa si basa in primo luogo sul risultato registrato dell'intera Agenzia. Si evidenzia che la percentuale di mancato raggiungimenti del risultato registrato per l'Agenzia rettifica il livello raggiunto dalla singola articolazione. La misurazione della performance organizzativa è quindi complessiva ed è riferita al risultato dell'intera organizzazione e si fonda sul Programma attività come declinato per le singole strutture.
Gli obiettivi specifici di sviluppo assegnati alle Strutture (e al suo dirigente) sono coerenti con la pianificazione strategica e di conseguenza anche la valutazione del risultato complessivo ne risente.

Le metodologie e i criteri di misurazione e valutazione utilizzati nel Piano delle attività si sono mostrati coerenti con le previsioni del SMVP e, per l'OIV, sono da considerarsi idonei a verificare l'andamento della qualità dei servizi erogati dall'Agenzia.

Per la fase della misurazione, l'Agenzia ha studiato e applicato un Sistema informativo dedicato con il quale è possibile svolgere tramite adeguati monitoraggi intermedi posti in essere dall'Agenzia, il raggiungimento degli obiettivi con un buon grado di tempestività e affidabilità. Inoltre le criticità semantiche riferite agli "oggetti della produzione" nell'ambito di diversi procedimenti tecnici rilevate in passato, si sono ridotte notevolmente grazie all'adozione di un glossario semantico per l'omogeneizzazione del lessico riferito agli output delle aree operative.
Si esprime pertanto una valutazione positiva del processo implementato per la rilevazione della performance organizzativa, con riferimento sia alla fase di definizione degli obiettivi, che alla fase di misurazione in corso d'anno che alla valutazione finale dei risultati: permangono alcune criticità, come ad es. allocazione delle risorse economico-finanziarie sugli obiettivi.
L'OIV auspica che le criticità potranno essere superate durante i prossimi Cicli, anche per il tramite di opportune revisioni / aggiornamenti del SMVP attivato.

1.2. Performance individuale

La Performance individuale, cosi come definita nel Regolamento di verifica della performance ai sensi dell'art. 7 del Regolamento Generale e di Organizzazione - approvato con Determinazione del Direttore Generale n. 25 del 25/03/2016 - si fonda, oltre che sul risultato della struttura di

appartenenza, sull'apporto individuale alla produttività di detta struttura, in base allo specifico apporto al raggiungimento degli obiettivi di gruppo/equipe omogenea da parte del singolo dipendente, e dunque si interviene nella sfera del comportamento organizzativo. In particolare, per il dirigente, fermo restando il risultato della struttura da lui diretta. Vengono cosi apprezzate le competenze manageriali dimostrate, con particolare riferimento alla capacità di valutazione differenziata (valorizzazione) dei propri collaboratori, a cui si aggiunge il contributo assicurato alla performance della struttura sovraordinata di appartenenza, nonché all'efficiente impiego delle risorse assegnate.

L'assegnazione degli obiettivi di performance individuale ha avuto inizio a valle della assegnazione dei piani operativi alle Strutture (aprile 2016) con l'illustrazione degli stessi al personale in apposite riunioni indette dai Dirigenti che, nell'occasione, hanno dato al personale una prima indicazione degli obiettivi individuali, per arrivare alla conclusione della procedura formale di valorizzazione differenziale nei mesi successivi. Rileva al riguardo che nel 2016, in attuazione del nuovo regolamento sulla performance, la Direzione Generale e le Direzioni di Area Amministrativa e Tecnico-Scientifica hanno per la prima volta effettuato una verifica congiunta preventiva circa i criteri generali utilizzati dai Dirigenti nell'assegnazione degli obiettivi e nella valorizzazione del personale, al fine di garantire omogeneità fra il personale agenziale. Su questo specifico aspetto l'ARPAS ha introdotto nel 2016 una variante nel sistema di misurazione dei risultati individuali del comparto e della dirigenza, facendo riferimento, per ciascun obiettivo assegnato, ad un glossario unificato agenziale di *item* comportamentali, partendo quindi dal presupposto che l'esito di una attività assegnata ad un individuo è il risultato di una combinazione di comportamenti posti in essere dallo stesso.

Su questo ultimo aspetto, comunque, è stato attivato nel 2016 di un Sistema informativo per la rilevazione dell'utilizzo puntuale del tempo lavoro dedicato dalle risorse umane agenziali per il raggiungimento degli obiettivi, determinando così una articolata base di dati che – una volta valorizzata con le voci di spesa appostate nel bilancio così da strutturare valori orari standard- potrà essere utilizzata come driver per la rilevazione dei fabbisogni delle prestazioni erogate dall'Agenzia. Tale impostazione, sarà a sua volte utile sia in fase di programmazione e rendicontazione degli impegni e dei risultati in termini di efficienza ed economicità dell'azione dell'Agenzia sia in fase di negoziazione dei finanziamenti con gli *stakeholder* istituzionali di Arpas.

Con riferimento alla fase di valutazione invece, l'OIV si è adoperato con la Direzione generale per svolgere correttamente il processo anche in termini di differenziazione delle valorizzazioni.

Nel complesso, il lavoro effettuato ha consentito di ottenere una discreta differenziazione dei punteggi ed una ottimale distribuzione degli stessi. L'OIV ha rilevato l'instaurarsi di alcuni contenziosi**,** fisiologici quando si passa a un sistema di distribuzione delle premialità basato sul merito, che comunque sono stati attentamente valutati dall'OIV, per gli aspetti concernenti l'applicazione del metodo, ma che non sono stati comunque istruiti per assenza dei requisiti previsti per l'accesso alla procedura di conciliazione.
L'OIV ha apprezzato l'introduzione della valutazione dei comportamenti manageriali all'interno del Regolamento di valutazione permanente del personale dell'Agenzia e di funzionamento del Collegio Tecnico ai sensi dell'art. 7 del Regolamento generale e di organizzazione, approvato con Determinazione del Direttore Generale n. 54 del 21.06.2016, che troverà attuazione a decorrere dal 2017.

Per quanto riguarda la valutazione della performance individuale del personale del Comparto, l'OIV segnala la necessità di procedere ad un miglioramento del processo valutativo attraverso l'introduzione di indicatori maggiormente definiti, si da effettuare 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. Si rileva al riguardo che, trattandosi di materia delegata alla contrattazione sindacale, le modifiche volte ad accentuare gli aspetti di differenziazione dell'apporto individuale non possono essere adottate con atto unilaterale agenziale.
L'OIV esprime, nel complesso, una valutazione più che positiva del processo relativo alla valutazione della performance individuale e sul graduale processo di miglioramento delle valutazioni dei dirigenti messo in atto dall'Agenzia.

1.3. Processo (Fasi, Tempi e Soggetti coinvolti)

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

L'OIV rileva che l'Ente si è attivato prontamente nell'attuazione delle varie fasi e sulla gestione del Ciclo della Performance.

Esaminate le modalità di attuazione e considerato che il processo di funzionamento del Sistema di Valutazione così come avviato, si ritiene di poter esprimere parere positivo in ordine alla sua conformità al modello previsto dalla normativa vigente, auspicando, il mantenimento e l'adeguamento dello stesso alle modifiche normative che dovessero intervenire in materia.

1.4. Infrastruttura di supporto

L'OIV da atto de sensibile miglioramento apportato ai sistemi informativi e informatici a supporto del funzionamento del Ciclo della performance, ovvero del Sistema informativo dedicato con il quale sarà possibile rilevare tramite adeguati monitoraggi intermedi posti in essere dall'Agenzia, la verifica e valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi con un buon grado di tempestività e affidabilità.

Si segnala tuttavia l'assenza di un sistema di controllo strategico correlato con il Sistema RAS e di un sistema di contabilità economico-finanziaria che devono essere assolutamente implementati anche al fine di garantire l'interazione tra i sistemi esistenti.

1.5. Definizione e gestione degli standard di qualità

L'entrata in vigore della L.132/2016 e ancor più l'opportunità di avere uno strumento dinamico ma allo stesso tempo riferibile, rende utile e finanche indispensabile "prepararsi" affinché mediante il sistema di misurazione e valutazione delle prestazioni e dei risultati l'Agenzia possa accogliere le novità in ambito di Sistema; i già citati principi di efficienza, efficacia ed economicità, nonché la necessità di garantire omogeneamente sul territorio nazionale dei livelli minimi di prestazioni tecniche ambientali (funzione della domanda territoriale), inducono Arpas a dover interagire con il *network* per la tutela dell'ambiente da cui talvolta apprendere, a cui talvolta fornire conoscenza ma con cui sempre di più si dovrà confrontare.
Già nell'anno passato questo OIV aveva consigliato l'Agenzia affinché partecipasse alle attività del GdL 60 LEPTA anche perché Arpa Sardegna ultima istituita fra le Agenzie, non era stata molto presente negli anni precedenti. Tra gli elementi caratterizzanti del GdL 60 c'era il coinvolgimento massimo di tutte le Agenzie ma soprattutto di quelle che erano state precedentemente meno attive in ambito nazionale e non avevano già adottato un proprio catalogo dei servizi e delle

prestazioni. In tal modo il coordinamento del GdL auspicava che il Catalogo nazionale dei servizi fosse non certo il prodotto perfetto ma quello in cui tutte le agenzie, e quindi anche Arpas, potessero riconoscersi.

Il primo schema di Catalogo è stato quindi approvato nel CF del 12 Luglio 2016 e alcune Agenzie hanno di propria iniziativa provato a testarlo. Anche ArpaS ha iniziato a predisporre le basi gestionali per misurare, monitorare e rendicontare le attività sulla base dei servizi e delle prestazioni svolte dall' "organizzazione" nel suo complesso.

L'OIV auspica che tale processo abbozzato con il ciclo della performance 2016 abbia la sua prosecuzione nel 2017 trattandosi di un elemento fondamentale nel processo di definizione e gestione degli standard di qualità dei servizi.

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 che l'Ente sta procedendo alla redazione del sistema e della circostanza per cui alcune fasi (ad esempio: raccolta e analisi dei dati) del processo della valutazione della performance organizzativa e individuale sono stati approvati solo nel corso del 2016. 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.

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

Come già evidenziato, è stata rilevata la sostanziale assenza di Sistemi informativi che integrino il ciclo del Bilancio con il Sistema dei controlli interni con il ciclo della Performance. Tuttavia, l'Agenzia è in grado di fornire dei documenti extracontabili che permettano un minimo di integrazione fra gli stessi (es.: Relazione sulla Performance e Relazione di consuntivo del Direttore Generale di cui all'art. 10 della L.R. 6/2006)

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

L'OIV, per quanto attiene agli obblighi di pubblicazione dei dati da parte del Responsabile della Trasparenza, ha verificato il procedimento di pubblicazione dei dati e la corrispondenza di quanto pubblicato sul sito con di quanto previsto dalla normativa vigente.

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, ha verificato il procedimento di pubblicazione dei dati e la corrispondenza di quanto pubblicato sul sito con di quanto previsto dalla normativa vigente.

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 dell'Ufficio Pianificazione, controllo di gestione e valutazione.

5. Proposte di miglioramento

L'OIV, preso atto del processo di riorganizzazione agenziale e dell'implementazione del Sistema informativo dedicato auspica in proseguo dell'azione con l'implementazione dei moduli relativi alla valutazione permanente del personale (dirigenza e Comparto) e alla Performance individuale, comprensivo del catalogo degli *item* comportamentali da correlare al raggiungimento degli

obiettivi della dirigenza e del comparto (Software sostituivo delle schede individuali), conferma un quadro che consente di ritenere che, anche se non si è raggiunta la piena attuazione degli adempimenti specifici prescritti dal D. Lgs. n. 150/2009, è costantemente oggetto di attenzione da parte dell'amministrazione l'utilizzo del Piano della Performance come strumento di programmazione e di trasparenza nel processo di valutazione dei risultati.

A conclusione dell'analisi operata su ciclo della performance e sul sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, l'OIV ritiene opportuno suggerire le seguenti proposte migliorative;

- prosecuzione di azioni rivolte a sviluppare i processi di comunicazione con i cittadini e i portatori di interesse (per esempio, *stakeholder engagement*, analisi di customer satisfaction coinvolgendo anche i partner sociali, monitoraggio delle attività individuate nel piano di comunicazione e per la valutazione/misurazione della reputazione dell'Ente);
- attivazione di politiche di sviluppo delle risorse umane coerenti con la realizzazione della migliore qualità del lavoro (benessere organizzativo)e delle pari opportunità;
- progressivo perfezionamento dei parametri volti a misurare l'impatto sul contesto socio-economico delle azioni intraprese dall'Ente, con particolare riferimento a programmi e progetti direttamente inerenti all'erogazione di servizi alla collettività (indicatori di outcome);

A parere dell'OIV particolare impegno è auspicabile anche nel potenziamento del Sistema informativo dedicato e i software di contabilità economico patrimoniale e del controllo di gestione della RAS, allo scopo di snellire e al contempo rendere più efficaci le procedure interne ed esterne di verifica.

Letto, confermato e sottoscritto:

Il presidente: Dott. Vincenzo Lorenzini

Il componente: Dott.ssa Antonella Porcu

Il componente: Dott.ssa Maila Strappini