

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

SISTEMA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Egregio Assessore degli Affari Generali,
Personale e Riforma della Regione

SUA SEDE

OGGETTO: RELAZIONE ANNUALE DELL'OIV DEL SISTEMA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA – ANNO 2017 (EX ART. 14 C. 4 LETTERA A DLGS 150/2009)

1. Scopo del documento

Lo scopo del presente documento è di illustrare lo stato complessivo del funzionamento dei sistemi di valutazione, di gestione della trasparenza integrità e controlli interni e, nel contempo, di illustrare l'attività svolta dall'Organismo indipendente di Valutazione del Sistema Regione Autonoma della Sardegna per l'anno 2017.

L'organismo, fin dal suo insediamento, si è adoperato al fine di approfondire la conoscenza della struttura e del contesto attraverso l'analisi degli atti e specifici incontri con le direzioni interessate dagli ambiti di competenza dell'OIV, per poter evidenziare e correttamente rappresentare i punti di forza e di debolezza della situazione attuale, e contestualmente proporre un percorso di perfezionamento e di sviluppo dei sistemi e degli strumenti connessi al ciclo della performance e ai temi della trasparenza e dell'anticorruzione.

2. Le attività di verifica sui temi della trasparenza e integrità

Per quanto riguarda il tema dell'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità di cui al titolo II del Dlgs 150/2009 che prevede la promozione e l'attestazione da parte degli OIV di detti obblighi, si può affermare che la rilevazione è stata condotta, lungo un articolato processo di verifica, nel corso del periodo tra il 3 e il 4 Aprile 2018, con riferimento alla data del 31 Marzo 2018.

Come per lo scorso anno, si è scelto di condurre la rilevazione secondo un processo articolato, con il rilevante coinvolgimento del Responsabile per la Trasparenza, peraltro di recente nomina a seguito della cessazione dal servizio per pensionamento del precedente responsabile.

Preliminarmente, in data 27 Marzo 2018, l'OIV si è confrontato con la Responsabile per la Trasparenza e il suo staff per esaminare e chiarire alcuni aspetti della rilevazione, con particolare riferimento alle

novità introdotte. Contestualmente, è stata verificata l'attività svolta e le azioni sviluppate per garantire e promuovere la trasparenza e l'integrità nell'Ente, in ottemperanza alle previsioni normative.

La rilevazione è stata quindi condotta dall'OIV in maniera puntuale rispetto a tutti i dati oggetto di verifica ai sensi della delibera ANAC n.141/2008, pubblicati nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale della Regione

A conclusione di tale analisi, l'OIV si è confrontato nuovamente con la Responsabile per la Trasparenza al fine di confrontare gli esiti della rilevazione condotta con le risultanze dell'attività di controllo effettuata dalla Responsabile per la Trasparenza.

Infine il OIV, dopo aver esaminato le evidenze emerse e condiviso l'impostazione, ha provveduto alla compilazione della griglia, alla scheda di sintesi e alla dichiarazione, inviandone copia autografa per la pubblicazione alla DG della Comunicazione il giorno 20 Aprile 2018.

3. L'attività di misurazione della performance dei dirigenti di vertice

Per quanto riguarda il contesto normativo all'interno del quale l'OIV ha svolto l'attività di misurazione e valutazione della performance, il 2017 è stato caratterizzato da un primo tentativo di adeguamento alle norme vigenti in materia, da tempo sollecitato e raccomandato dallo scrivente OIV.

In particolare l'Amministrazione, dopo aver definito, nel settembre 2016, le Linee guida e i criteri generali per l'attuazione del Piano della performance (PdPO), ha adottato per la prima volta il Piano della Prestazione Organizzativa (PdPO), corrispondente al Piano della Performance, documento organico nel quale vengono declinati gli obiettivi strategici in obiettivi direzionali, seppur con riferimento all'annualità e non in un quadro triennale come previsto dalla normativa.

Il quadro normativo richiamato è dunque composto dai seguenti atti:

- il Capo III del CCRL per i dirigenti parte normativa 2006-2009;
- il Manuale per la valutazione delle prestazioni dei dirigenti, concordato con le organizzazioni sindacali nell'anno 2006;
- la Dichiarazione Comune tra Amministrazione e organizzazioni sindacali, sulle modalità di valutazione a regime dal 1 gennaio 2007;
- la LR 31/98, così come modificata dalla LR 24/2014, ove si prevede che la proposta di valutazione per i dirigenti apicali del Sistema Regione, debba essere elaborata dall'OIV;
- la deliberazione n. 39/10 del 5 Agosto 2015;
- la Deliberazione G.R. n. 50/12 del 20.09.2016 con cui sono stati definite le Linee guida e i criteri generali per l'attuazione del Piano della Prestazione Organizzativa (PdPO);

- il Piano della Prestazione Organizzativa della Regione Sardegna 2017, approvato in data 22 settembre 2017, con D.G.R. n. 44/20, e successivamente modificato con D.G.R. n. 48/63 del 17.10.2017, con un notevole ritardo rispetto alla data prevista dalla citata D.G.R. n.50/12, del 31 gennaio 2017;
- la DGR n. 64/8 del 2 dicembre 2016, Modifiche al sistema di valutazione dei dirigenti;
- la DGR n. 16/20 del 28 marzo 2017, recante Indirizzi per la predisposizione di un nuovo modello di governance.

Per quanto riguarda il processo di valutazione relativo alla performance 2017, la criticità principale riscontrata è legata al **ritardo** nell'approvazione del Piano della Performance (Piano della Prestazione Organizzativa), anche per l'anno 2017. Il ritardo considerevole nella redazione e approvazione di tale documento, previsto dall'art.10 del D.Lgs. 150/2009, non garantisce una formale e tempestiva assegnazione degli obiettivi da parte di un soggetto terzo (nel caso specifico la Giunta Regionale) che ponga le condizioni per una legittima erogazione della premialità.

Per l'anno 2017, infatti, benché, come già evidenziato, le Linee guida e i criteri generali per l'attuazione del Piano della performance siano stati definiti con Deliberazione G.R. n. 50/12 del 20.09.2016, questo è stato approvato solo il 22 settembre 2017, con D.G.R. n. 44/20, e successivamente modificato con D.G.R. n. 48/63 del 17.10.2017, con un notevole ritardo rispetto alla data prevista del 31 gennaio 2017. Tale ritardo conferisce al piano della Prestazione Organizzativa una natura quasi di consuntivo degli obiettivi raggiunti e pone alcuni limiti alla valutazione dell'intero ciclo della performance.

Tuttavia, l'OIV riconosce l'importanza del fatto che, come sottolineato nella stessa D.G.R. n. 44/20, *“(p)er la prima volta l'Amministrazione ha definito un documento organico, redatto in coerenza con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, con il coinvolgimento delle strutture dell'Assessorato competente in materia di organizzazione, della Presidenza, dell'Assessorato della programmazione e bilancio, dell'OIV e dell'Ufficio del controllo interno di gestione.”* E' pertanto la sua stessa natura, quale *“documento nel quale vengono declinati gli **obiettivi strategici** in **obiettivi direzionali**, da 3 a 5 per ciascuna struttura, individuati da ciascun Assessore di concerto con i propri Direttori generali”*, che richiede un'approvazione tempestiva che permetta di utilizzarne a pieno le potenzialità in conformità con quanto previsto dalla normativa nazionale e regionale sulla valutazione della performance. Sono infatti gli obiettivi contenuti nel PdPO che *“costituiranno la base di valutazione della prestazione organizzativa delle Direzioni generali e delle altre partizioni organizzative.”*

Inoltre si segnala che il PdPO, che deve intendersi come Piano della Performance, dovrebbe essere *“un documento programmatico triennale”*.

Si raccomanda di prendere le misure necessarie affinché il PdPO sia approvato non più tardi del 31 gennaio di ogni anno, come da normativa in vigore; si raccomanda altresì che il piano assuma la veste triennale richiesta dalla legge.

Si deve evidenziare, a tale proposito, che alla data odierna non è arrivata alcuna notizia all'OIV circa l'approvazione del PdPO 2018 né risulta che siano state avviate azioni da parte dell'Amministrazione Regionale in riferimento alla norma introdotta dall'art. 5 del dlgs 74/2017 che prevede l'aggiornamento annuale del Sistema di misurazione e valutazione della performance previo parere vincolante dell'OIV. A tal proposito, si invita l'Amministrazione ad una riflessione di opportunità in tal senso e ad un fattivo coinvolgimento dello scrivente OIV.

Per quanto riguarda il perimetro di valutazione permangono delle aree di indeterminazione già rilevate per le precedenti annualità. Si segnala in particolare:

- la L.R. 24/2014, istitutiva dell'OIV per la regione Sardegna, emana disposizioni urgenti in materia di organizzazione della Regione definendo il Sistema Regione come l'insieme di Amministrazione centrale, Enti, Agenzie e Istituti Regionali;
- il PdPO per il 2017 dice "Al 31/12/2016, sono istituite 22 Direzioni generali articolate in 114 Servizi. Oltre alle Direzioni generali sono presenti 6 Unità di progetto e altre partizioni amministrative particolari: l'Ufficio ispettivo, l'Ufficio del controllo interno di gestione, il Centro regionale di programmazione e l'ENPI. Oltre all'Amministrazione centrale operano 4 Enti, 8 Agenzie, un'Azienda e un Istituto (*14 in tutto*). L'insieme di queste Amministrazioni costituisce il sistema Regione previsto dalla legge regionale n. 24 del 25/11/2014.
- delle 8 Agenzie citate 2 (Foresta, monocratico, e Arpas, collegiale) dispongono di un proprio OIV
- la direzione del personale con elenco trasmesso per email del 12.3.2018 elenca 24 posizioni di Direttore generale fra le quali figura la DG della Centrale Regionale di Committenza e non figura il Centro Regionale di Programmazione mentre fra le altre Amministrazioni che compongono il Sistema Regione elenca 3 Enti, 1 Istituto, 1 Azienda e 6 Agenzie (*11 in tutto*) fra queste ultime è elencata anche l'Agenzia Foresta che dispone di OIV monocratico.

Con riferimento agli Enti e alle Agenzie regionali, è opportuno segnalare come lo scrivente OIV, dopo avere segnalato la questione nelle relazioni accompagnatorie alle valutazioni riferite alle annualità 2015 e 2016 e nuovamente, da ultimo, durante l'incontro del 15 gennaio 2018 con l'Assessore, ha preso atto dell'indicazione fornita nel corso di detto incontro circa il fatto che la performance relativa agli Enti sarebbe stata oggetto di graduale inserimento nel Piano, già a partire dall'anno 2018.

Per approfondire il metodo utilizzato dall'OIV per redigere la proposta di valutazione e per visualizzare i risultati si rimanda alla relazione di accompagnamento alla valutazione dei DG del Sistema Regione datata 24 maggio 2018.

In sintesi, con riferimento al ciclo della Performance 2017, l'OIV rileva una positiva ed apprezzabile evoluzione, anche a seguito dell'accoglimento delle raccomandazioni in più occasioni formulate, per quanto riguarda:

- *Approvazione del Piano della Prestazione organizzativa (PdPO):* come già sottolineato, è stato approvato per la prima volta, seppur in maniera tardiva, il Piano della Performance per la Regione Sardegna. Tale documento se da una parte armonizza il ciclo della programmazione con il ciclo della valutazione della performance, dall'altra pone le basi per una valutazione obiettiva della performance dei dirigenti.
- *Armonizzazione dei documenti di programmazione operativa con quelli di livello strategico:* occorre porre l'accento sul significativo progresso raggiunto in tal senso a seguito dell'approvazione del PdPO. In particolare, è bene sottolineare come per la prima volta la Regione Sardegna, nell'elaborazione del PdPO, abbia "tenuto conto degli obiettivi contenuti nel *Programma Regionale di Sviluppo*, rivisti annualmente nel DEFR, della loro articolazione in obiettivi strategici e della successiva declinazione in obiettivi direzionali."
- *Miglioramento della qualità e limitazione del numero degli obiettivi oggetto di valutazione:* il PdPO identifica, per ciascuna Direzione Generale, un numero limitato di ODR (compreso tra 3 e 5) oggetto di valutazione. Tale elemento recepisce una raccomandazione più volte effettuata dallo scrivente OIV.
- *Individuazione di Obiettivi trasversali:* così come più volte suggerito dall'OIV, nel PdPO sono stati individuati tra gli obiettivi direzionali, anche obiettivi comuni a più articolazioni organizzative sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza e sulla piena operatività del bilancio armonizzato. Gli obiettivi trasversali costituiscono indirizzo per tutte le strutture, le quali devono assicurare la partecipazione al progressivo raggiungimento degli obiettivi comuni.

Nel quadro di una riflessione finalizzata al miglioramento del ciclo della performance, l'OIV ritiene opportuno comunque esprimere alcune considerazioni sugli obiettivi individuati, in buona parte già evidenziate lo scorso anno e riportate anche nella relazione accompagnatoria alle valutazioni 2017:

- *scarsa misurabilità degli obiettivi:* si rileva una difficoltà nella identificazione di indicatori adeguati a rappresentare adeguatamente gli effetti e i risultati attesi con la realizzazione dell'obiettivo. Per ciascun ODR è presente almeno un indicatore, ma tali indicatori sono spesso di natura generica. Si

evidenza, in diversi casi, lo sforzo apprezzabile di individuare elementi di misura di tipo quantitativo, che tuttavia consentono eventualmente una misura limitata all'output. In nessuno degli ODR analizzati è stato riscontrato alcun tentativo di indicatore rappresentativo dell'impatto atteso (*outcome*);

- *carezza di cronoprogrammi*: quasi la totalità degli ODR esaminati, pur avendo una indicazione della data di inizio e di quella finale prevista per la loro realizzazione, non presentano un'articolazione temporale (in fasi) delle azioni correlate alla realizzazione del progetto.
- *scarsa definizione della gradualità nel raggiungimento degli obiettivi*: quasi sempre gli obiettivi e gli indicatori che ne determinano il raggiungimento sono on-off ovvero indicano se l'obiettivo è stato raggiunto oppure no e non esiste il concetto di raggiungimento parziale o percentuale.
- *elevata autoreferenzialità degli obiettivi*: appare completamente assente la dimensione di rilevanza verso l'esterno degli obiettivi individuati. Ciò determina di conseguenza, una scarsa propensione ad identificare indicatori che rappresentino l'impatto che la realizzazione di tali progetti avrà sugli stakeholders.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, si ribadisce l'importanza della comunicazione e rendicontazione dei risultati raggiunti agli stakeholders, raccomandando una maggiore cura nella rappresentazione degli obiettivi e della misurazione degli impatti.

Si propone, a tale scopo, di sviluppare, una sperimentazione finalizzata a meglio rappresentare, attraverso uno schema chiaro e di facile comprensione, le finalità e i risultati che l'Amministrazione si propone attraverso uno specifico obiettivo, rinnovando la disponibilità dell'OIV a fornire un supporto e un contributo concreto. A tale scopo, si propone di selezionare, per ciascuna Direzione Generale, alcuni ODR, i quali saranno rappresentati attraverso tale modalità, dando evidenza, fra l'altro, della coerenza con i contenuti dei documenti strategici. Per gli ODR così selezionati, saranno identificati indicatori di output e di outcome, nonché i relativi target, e si proporrà una declinazione logico-temporale delle azioni sottese alla realizzazione del progetto, rappresentata attraverso un cronoprogramma.

Una considerazione a parte deve essere fatta rispetto alla redazione della Relazione sulla Performance e alla relativa validazione da parte dell'OIV.

In generale si rammenta che la Relazione sulla Performance richiede l'approvazione da parte dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, la validazione da parte dell'OIV e la pubblicazione nell'apposita sezione del sito internet entro il 30/06 dell'anno successivo a quello oggetto di valutazione, così come peraltro recentemente ribadito e precisato dal Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio per

la Valutazione della Performance con nota circolare del 29 Marzo 2018, onde poter legittimamente procedere alla liquidazione della premialità.

La Relazione sulla Performance 2016, approvata con notevole ritardo rispetto alla scadenza del 30 giugno, è stata trasmessa allo scrivente OIV solo in data 19 dicembre 2017 che ha proceduto a trasmettere la validazione con nota del 5 febbraio 2018.

Ad oggi non risulta ancora approvata la Relazione sulla performance 2017: si richiama e si raccomanda vivamente il rispetto delle tempistiche e il coinvolgimento degli attori con modalità e tempi adeguati, secondo quanto previsto dalla normativa e dalle indicazioni operative delle Autorità.

4. Partecipazione a seminari e convegni

29 Maggio 2017 - Roma – 2° Forum Nazionale degli Organismi e Nuclei di Valutazione delle Regioni e Province Autonome dal titolo: 2009-2017 La performance in evoluzione.

All'evento, durante il quale un componente dell'OIV del Sistema Regione Sardegna è intervenuto in qualità di relatore, erano presenti esponenti di OIV provenienti da tutte le Regioni del Paese nonché esponenti di molte Amministrazioni oltre ad autorevoli esponenti del mondo accademico e della consulenza. Gli atti del convegno sono stati recentemente pubblicati in un volume edito da CEDAM.

8 Maggio 2018 - Milano – 3° Forum Nazionale degli Organismi e Nuclei di Valutazione delle Regioni e Province Autonome dal titolo: La valutazione che serve.

All'evento erano presenti esponenti di OIV provenienti da tutte le Regioni del Paese nonché esponenti di molte Amministrazioni, compresa la Regione Sardegna, oltre ad autorevoli esponenti del mondo accademico e della consulenza.

Cagliari, 24 Maggio 2018

I COMPONENTI DELL'OIV

Marta Onorato 
Michele Rossino 
Elena Sala 