

Organismo indipendente di valutazione

Regione Friuli Venezia Giulia

RELAZIONE SULLO STATO DI REALIZZAZIONE E SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA E INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI

(ART. 14, CO. 4 LETT. A) E G) D.LGS. 150/2009

E ART. 42, COMMA 3, LETT. A) L.R. 18/2016)

Trieste, maggio 2023

L'Organismo Indipendente di Valutazione della performance
dr.ssa Elisabetta Cattini
dr. Leonardo Cioccolani
dr.ssa Chiara Pollina

1. Presentazione

Formulata in conformità all'articolo 14, comma 4, lett. a), del d.lgs. 150/2009 e sulla base delle Linee guida impartite dalla ex CiVIT con le delibere n.4 del 2012 e n.23 del 2013, nonché in conformità all'art. 42, comma 3, lett. a) della L.R. 18/2016, la presente relazione dell'Organismo Indipendente di Valutazione fornisce un'analisi generale sul grado di sviluppo e di attuazione e sul livello di funzionamento del sistema di gestione della performance adottato dall'Ente nonché sulla generale situazione della trasparenza e della integrità.

La relazione prende in esame tutti i principali elementi che caratterizzano l'implementazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, del sistema di trasparenza ed integrità, nonché l'integrazione con i diversi sistemi di controllo interno adottati e fornisce alcuni suggerimenti nella logica del miglioramento continuo degli strumenti e dei processi dell'Ente.

Le valutazioni dell'Organismo, espresse nel presente documento, sono l'esito, oltre che di analisi documentali, di una costante azione di verifica e supporto all'Ente, nel rispetto del proprio ruolo di autonomia e indipendenza, che implica nel corso dell'anno numerosi incontri con la Direzione generale, con la funzione del Controllo di Gestione, con lo staff di supporto e con gli stessi Dirigenti.

La presente relazione, che prende come riferimento il ciclo della performance dell'esercizio 2022 conclusosi con i colloqui di valutazione nel mese di marzo 2023 (la Relazione sulla prestazione è in corso di approvazione), sarà oggetto di pubblicazione sul sito istituzionale, sezione Amministrazione trasparente.

La relazione prende in considerazione i seguenti ambiti:

- ✓ Caratteristiche generali del sistema di valutazione
- ✓ Performance organizzativa e performance individuale
- ✓ Processo di attuazione del ciclo della performance
- ✓ Infrastruttura di supporto
- ✓ Sistemi informativi e informatici di supporto all'attuazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità per il rispetto degli obblighi di pubblicazione
- ✓ Definizione e gestione degli standard di qualità
- ✓ Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione
- ✓ Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV
- ✓ Proposte e raccomandazioni

2. Caratteristiche generali del sistema di valutazione

Dopo l'avvenuta rivisitazione del Sistema di misurazione e valutazione delle performance (SMVP)¹, effettuata sulla base dell'evoluzione normativa e degli effettivi riscontri emersi in fase

¹ Con DGR n. 532 del 9 aprile 2020 sono state approvate le modifiche al "Sistema permanente di misurazione e valutazione della prestazione della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia", su cui l'OIV ha espresso parere favorevole

di applicazione, l'OIV anche per l'anno di riferimento ha constatato l'efficacia ed il miglioramento del sistema, come già evidenziato nella precedente Relazione.

Nel corso del 2020, con il supporto dell'OIV, l'Ente si è dotato di una specifica metodologia finalizzata al miglioramento della qualità del Piano della prestazione e della sua coerenza con la programmazione di governo, che prevede:

La classificazione degli indicatori e degli obiettivi in base alle loro intrinseche caratteristiche (innovazione, ripetitività, ecc.) e secondo il modello di riferimento della Balanced Score Card (prospettiva della soddisfazione dell'utente e dei portatori di interesse; prospettiva economico – finanziaria; prospettiva dei processi interni; prospettiva della crescita e dell'innovazione), inserita nella metodologia dell'Ente e già utilizzata nel 2020, presidiata dal *Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica*, è ritenuta un valido strumento per riflettere sulla natura della programmazione e per suggerire miglioramenti e correzioni a fronte di particolari e critici “sbilanciamenti”.

In prospettiva sarà necessario comprendere come utilizzare questo strumento per il pieno sviluppo del PIAO.

Si riscontra positivamente che nel Piano 2022 l'Ente ha introdotto 138 indicatori di impatto (“valore pubblico”).

Ad aprile 2023 la Corte dei conti – Sezione controllo della Regione Friuli Venezia Giulia ha approvato le **Relazione del Rapporto di coordinamento della finanza pubblica regionale**. In merito alla situazione dei controlli interni, oltre ad evidenziare ambiti di futuro miglioramento, si sottolinea che gli anni 2021 e 2022 sono stati caratterizzati dalle innovazioni intervenute nell'attuazione del controllo successivo di regolarità amministrativa. Anche in questa edizione, si evidenzia un quadro positivo del sistema dei controlli e del ciclo della performance, mettendo in risalto l'efficacia delle modifiche organizzative e di sistema messe in atto dalla Regione. In particolare, si riconosce che con il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) l'Ente ha intrapreso un percorso di definizione e misurazione dell'impatto degli interventi della Regione in termini di valore pubblico creato per i cittadini e per il territorio regionale

3. Performance organizzativa e performance individuale

Gli obiettivi della Regione FVG sono rappresentati nel Piano della Prestazione.

Attraverso un processo di miglioramento che ha visto negli ultimi anni un forte coinvolgimento dell'OIV, del Direttore Generale e del suo staff nonché degli stessi Dirigenti, il sistema di misurazione e valutazione della performance presenta alcuni aspetti particolarmente positivi: l'organicità del sistema di obiettivi con la logica “a cascata”, la ridotta numerosità degli obiettivi rispetto al passato e la loro qualificazione attraverso la selezione degli obiettivi d'impatto, la qualità crescente della rendicontazione e dei colloqui svolti con l'OIV.

In riferimento alla fase di definizione degli obiettivi, sia di performance organizzativa che assegnati individualmente ai dirigenti, i processi posti in essere dalla Regione Friuli Venezia Giulia sono idonei a garantirne la rispondenza con i requisiti metodologici definiti dall'art. 5 del D.Lgs. n.150/2009. Il sistema degli obiettivi, come già evidenziato, appare ben articolato in riferimento alla tipologia e alla natura degli obiettivi (Obiettivi di impatto, Obiettivi istituzionali, Obiettivi trasversali, Azioni contenitore).

Nell'attuale situazione, lo stato generale di salute dell'Ente non è oggetto della valutazione delle prestazioni (ad oggi ciò che l'OIV rileva è soltanto il grado di raggiungimento degli obiettivi primari).

Come già evidenziato in precedenza, progressivamente il sistema degli obiettivi si è connesso agli altri strumenti di programmazione. Le schede del Piano della Prestazione seguono la struttura del Piano strategico e della Nota di aggiornamento al DEFR. Il processo di definizione degli obiettivi rispetta una tempistica idonea ai principi della programmazione; gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione della premialità.

4. Processo di attuazione del ciclo della performance

In riferimento a fasi, tempi e soggetti coinvolti, il processo è adeguatamente presidiato. Il Direttore generale, in molte occasioni di incontro dell'OIV, oltre a rivestire un ruolo di coordinamento generale dei processi in esame, si raccorda con l'OIV al fine di illustrare tutti gli sviluppi dell'organizzazione utili ad una maggiore comprensione del contesto e del sistema degli obiettivi.

Come per il 2021, anche durante il 2022 l'OIV ha dato continuità al processo di confronto diretto con i Direttori centrali, che sono stati incontrati individualmente all'inizio dell'anno, per poter esaminare gli obiettivi del 2022, e successivamente ad aprile per la rendicontazione degli obiettivi raggiunti nel 2021.

In tale situazione, attraverso il confronto dialettico con la struttura, l'OIV può comprendere meglio la natura e la complessità degli obiettivi e fornire indirizzi metodologici nella descrizione e nella scelta di indicatori, al fine di rappresentare adeguatamente gli obiettivi e di comprenderne l'effettivo grado di raggiungimento.

La Struttura Tecnica Permanente offre all'OIV un supporto continuo e di qualità sia in termini di competenze professionali che di disponibilità.

Di particolare utilità nel processo di misurazione e valutazione delle prestazioni è la funzione del Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica. L'OIV sulla base di report puntuali e affidabili, che misurano lo stato degli obiettivi, effettua il monitoraggio puntuale e la valutazione finale attraverso l'esame della documentazione e attraverso colloqui individuali di approfondimento con i Direttori.

In corso d'anno i Direttori possono chiedere all'OIV variazioni della programmazione, che l'OIV valida o meno in base alla motivazione. Il costante supporto dell'OIV ha generato su questo aspetto una crescente sensibilità del management sulle motivazioni che possono consentire una riproposizione degli obiettivi e/o una loro sostituzione. È opportuno che l'OIV mantenga un monitoraggio su tali richieste ed effettui le necessarie verifiche in merito alla congruità delle motivazioni. Anche nel caso si tratti di modifiche degli obiettivi a seguito di riorganizzazioni, si ritiene importante mantenere in essere l'azione di controllo dell'OIV per comprendere la rilevanza dei riassetti organizzativi intervenuti in corso d'anno.

Infine, per quanto riguarda la qualità della rendicontazione, nel tempo si riscontra un miglioramento della puntualità della rendicontazione dei risultati da parte del management dell'Ente.

5. Infrastruttura di supporto

Il processo di misurazione e valutazione si avvale per tutte le sue fasi di un sistema informativo posto a supporto delle relative attività e suddiviso in due sezioni: una dedicata al Piano della

Prestazione e l'altra alla Performance individuale.

Le due sezioni, pur gestite separatamente in quanto rispondenti a logiche diverse (di risultato della struttura nel Piano e di valutazione della prestazione individuale nella Performance), sono tra loro integrate in quanto gli obiettivi individuali, attribuiti alla responsabilità di dirigenti e posizioni organizzative, coincidono con gli interventi del Piano della Prestazione definiti nella fase di programmazione di inizio periodo e collegati con la missione istituzionale e le politiche di governo dell'Ente.

Nell'ambito della sua complessità la predetta integrazione offre ancora un buon margine di miglioramento nell'ottica della gestione dei rispettivi processi.

Il ciclo di gestione della performance è supportato da un sistema informatico molto sofisticato, che tuttavia, in alcuni casi, pone delle rigidità che rischiano di generare un approccio burocratico allo strumento da parte dei Dirigenti che, non riuscendo ad utilizzarlo come utile leva programmatoria e gestionale, rischiano di fare un uso adempimentale dello strumento.

6. Sistemi informativi e informatici di supporto all'attuazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità per il rispetto degli obblighi di pubblicazione

Il percorso di integrazione avviato negli anni scorsi tra il Responsabile della Trasparenza di Regione FVG e i soggetti interessati degli enti regionali ha generato nel tempo una qualità crescente del processo di pubblicazione, soprattutto sotto il profilo del coordinamento ed omogeneizzazione di criteri, processi e standard di riferimento a livello di "sistema regionale".

In riferimento al quadro normativo di riferimento (articolo 41 del D.lgs. 97/2016), è compito dell'OIV verificare che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Lo staff del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza sta svolgendo un'importante attività di ricognizione dei procedimenti in essere nell'Amministrazione regionale (progetto pluriennale), propedeutica ad una più ampia mappatura dei processi, che è alla base della valutazione dei rischi di corruzione e dell'individuazione delle adeguate misure di riduzione. Tale operazione presenta una forte connessione con il sistema degli obiettivi. Nel tempo è auspicabile avere un sempre maggiore collegamento tra le misure stesse del PTPCT e gli obiettivi di miglioramento dell'organizzazione.

Per quanto riguarda l'infrastruttura dedicata alla raccolta e gestione delle informazioni, dei dati e dei documenti da pubblicare nella sezione Amministrazione trasparente l'Amministrazione regionale si avvale di una serie di applicativi informatici, alcuni creati appositamente per i fini di trasparenza, altri volti a gestire altre necessità ed utilizzati altresì per esigenze di trasparenza.

Più precisamente:

-l'applicativo Amministrazione trasparente, progettato per adempiere agli obblighi di trasparenza sugli incarichi esterni, sui contributi concessi e sugli accordi stipulati dall'A.R. (articolo 15; dall'articolo 23, comma 1 lettera d) e dall'articolo 26 del d.lgs. 33/2013);

-l'applicativo DSE, appositamente progettato per adempiere agli obblighi di pubblicazione relativi agli Enti pubblici e privati in controllo (articolo 22, d.lgs. 33/2013);

-l'applicativo PEG, appositamente progettato per adempiere agli obblighi di pubblicazione relativi alle Società partecipate (articolo 22, d.lgs. 33/2013);

-l'applicativo Master Data dei Procedimenti amministrativi - MDPA, in uso all'A.R. per

diverse finalità e adattato, su richiesta del Responsabile della trasparenza, alla raccolta e alla pubblicazione delle informazioni relative alle tipologie dei procedimenti amministrativi (articolo 35, d.lgs. 33/2013);

-l'applicativo eAppaltiFVG, progettato per la gestione digitale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e per adempiere agli obblighi di pubblicazione relativi agli stessi contratti (articolo 37, d.lgs. 33/2013);

-l'applicativo P4J, in uso alla Direzione centrale funzione pubblica, dal quale vengono recuperate alcune informazioni relative al personale (articolo 14, d.lgs. 33/2013);

-l'applicativo Self service dipendenti – SSD, utilizzato dai dipendenti regionali, dal quale vengono recuperate alcune informazioni relative al personale (articolo 14, d.lgs. 33/2013). Per completezza va inoltre precisato che alcune sottosezioni sono implementate attraverso link ad altre pagine del sito istituzionale alimentate da ulteriori applicativi ad uso delle diverse direzioni centrali.

Per quanto riguarda l'archiviazione dei dati si osserva che il d.lgs. 97/2016 ha abrogato il comma 2 dell'articolo 9 del d.lgs. 33/2013, che richiedeva la creazione delle sezioni archivio dove trasferire dati e documenti alla scadenza del termine di durata dell'obbligo di pubblicazione.

Permane tuttavia il problema della rimozione di dati, documenti e informazioni per i quali è decorso il periodo obbligatorio di pubblicazione. Gli attuali applicativi non prevedono un'eliminazione automatica dalla sezione Amministrazione trasparente al termine della durata dell'obbligo di pubblicazione, tale aspetto va pertanto sviluppato, soprattutto laddove siano trattati dati personali.

Il modello organizzativo di raccolta e pubblicazione dei dati è variegato: come sopra descritto alcune sotto sezioni della sezione Amministrazione trasparente sono organizzate in modo da consentire la raccolta in fase di elaborazione dei dati e la loro pubblicazione automatizzata. Diversamente, altre sottosezioni vengono implementate attraverso la raccolta successiva delle informazioni, dei dati e dei documenti e il loro invio da parte dell'ufficio detentore all'Ufficio del RTPC, che poi effettua la pubblicazione sul sito o, nel caso in cui i dati siano già pubblicati in altra pagina del sito regionale o in una banca dati nazionale, assicura l'implementazione tramite la pubblicazione del link alle stesse. Permane quindi la volontà, già rappresentata alle strutture competenti ed all'Insiel, di razionalizzare tale modello organizzativo, sia al fine di garantire l'implementazione automatica di ogni sottosezione, sia per assicurare una maggiore qualità del dato pubblicato e una maggiore accessibilità e fruibilità dei dati da parte dei cittadini.

L'Ufficio del RTPC effettua un monitoraggio non automatico annuale dei dati pubblicati in tutte le sotto sezioni. La possibilità di effettuare un monitoraggio automatico che tenga traccia del rispetto degli adempimenti in materia di trasparenza è sicuramente auspicabile. Inoltre per migliorare il monitoraggio e la gestione degli adempimenti in materia di trasparenza si rappresenta la possibilità di conseguire la certificazione di qualità UNI EN ISO 9001:2015 del "processo di gestione della trasparenza", migliorando di conseguenza l'efficacia e l'efficienza del sistema stesso della trasparenza.

Il sistema per la rilevazione degli accessi alla sezione di Amministrazione trasparente è di tipo quantitativo, con la possibilità di dettagliare ulteriormente la rilevazione. Attualmente non è previsto un sistema di rilevazione qualitativa degli accessi.

7. Definizione e gestione degli standard di qualità

Le attività di monitoraggio e di misurazione evidenziano all'interno dell'Ente un livello piuttosto elevato della qualità dei servizi erogati.

Il Segretariato generale pubblica e invia a tutti gli Uffici regionali un report quadrimestrale con l'indicazione di sintesi delle richieste, reclami e segnalazioni per materia ricevuti dagli Urp.

La gestione dei reclami viene effettuata anche tramite i social network regionali ed è centralizzata presso l'Urp di Trieste che dialoga con gli Uffici regionali.

Tuttavia, in merito al controllo della qualità e alle modalità con cui sono state adottate le soluzioni organizzative da parte delle Direzioni, la situazione si presenta in modo eterogeneo ed emergono spazi di miglioramento.

Tale fenomeno è in parte evidente anche a livello di sistema regionale: molti enti regionali infatti adottano in materia di qualità dei servizi politiche differenti e non del tutto coordinate. Infatti, nell'azione di monitoraggio della sezione Amministrazione Trasparente, l'OIV ha evidenziato la presenza difforme e non coordinata delle Carte dei Servizi.

In particolare, in alcune Direzioni si adotta una definizione di servizio piuttosto restrittiva, limitata ai servizi a domanda individuale, che, effettivamente, non sono numerosi, dato il ruolo dell'Ente regionale.

L'OIV ritiene che, analogamente a quanto avviene in altre realtà e coerentemente con lo spirito della norma, sarebbe opportuna in prospettiva una riflessione approfondita sulla misurazione della qualità dei servizi estesa alle attività dirette ad esterni e interni che abbiano un processo e un output standardizzati, quali, a mero titolo esemplificativo, l'erogazione di contributi o l'effettuazione di controlli.

Nel tempo, l'Ente ha implementato il sistema di rilevazioni, sia di SWG che di Ipsos, coordinate dal Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica. Le rilevazioni, effettuate sia rispetto ai cittadini che alle imprese, hanno finalità di controllo strategico ai sensi della LR 1/2015, art. 22, che al comma 3 prevede: "la Direzione generale riferisce in via riservata agli organi di indirizzo politico sui risultati delle analisi effettuate".

Tali rilevazioni dunque rappresentano un fondamentale strumento per il controllo strategico e per la definizione delle linee strategiche, mentre non emerge un collegamento diretto e strutturato tra gli esiti delle rilevazioni e la programmazione in capo alla struttura.

8. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

Dai risultati del ciclo di valutazione e sulla base della formula prevista dal Sistema di valutazione, emerge una debole differenziazione nella valutazione della performance, soprattutto per i Direttori apicali.

Si ritiene che questo sia un importante elemento su cui riflettere, dal momento che la differenziazione degli esiti valutativi è molto importante nell'indicazione del buon funzionamento di un sistema di misurazione e valutazione della prestazione.

La differenziazione delle valutazioni, infatti, costituisce una condizione di efficacia di tutto il sistema di misurazione e valutazione della performance: se un sistema funziona bene, le valutazioni risultano necessariamente differenziate perché riflettono le diversità dei livelli di performance presenti nel mondo reale.

9. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV

Le modalità attraverso le quali si esplica il monitoraggio dell'OIV sono molteplici: il primo esame avviene sulla base di report che misurano lo stato degli obiettivi. In caso di situazioni complesse e/o non chiare, l'analisi si avvale anche di note e indicazioni specifiche, determine, delibere ed altri documenti ufficiali e dati integrativi prodotti dai Dirigenti su richiesta dell'OIV.

Il punto qualificante del processo di misurazione e valutazione dell'Ente è rappresentato dai colloqui individuali di approfondimento con il Direttore Generale e con i Direttori centrali.

10. Proposte e raccomandazioni

- Per quanto riguarda la connessione tra le strategie dell'amministrazione e la programmazione operativa dell'Ente, è importante che i momenti di confronto e di feedback vengano ulteriormente qualificati, non solo in fase di programmazione ma organizzando diversi momenti durante l'esercizio. Ciò soprattutto nella logica di sviluppo del PIAO.
- Al fine di migliorare la qualità di obiettivi e indicatori, si suggerisce di presidiare le analisi già impostate su indicatori e obiettivi e si ritiene che sia utile la condivisione dei risultati tra Direzione Generale, Direttori centrali e OIV, con particolare attenzione agli indicatori di valore pubblico.
- Si suggerisce in prospettiva di perfezionare il modello per la realizzazione del PIAO, con particolare attenzione alle connessioni con il DEFR, e soprattutto di dare unitarietà ed organicità della Sottosezione Valore Pubblico. Il percorso di implementazione del PIAO potrà costituire un'occasione per una ulteriore riflessione sugli obiettivi strumentali alla creazione di valore pubblico.
- Per rendere più efficace la rappresentazione del valore pubblico generato e più collegato alla performance (in linea anche con l'impostazione del PIAO) è necessario mantenere il sistema di rilevazioni impostato dall'Ente individuando altresì alcuni meccanismi che consentano una lettura degli esiti del grado di soddisfazione di imprese e cittadini utili alla definizione della programmazione operativa.
- Sempre in riferimento alle misure atte a rafforzare il principio della partecipazione degli utenti esterni della Regione, si segnala inoltre la necessità di attivare tempestivamente e in modo esteso l'utilizzo dello strumento della Carta dei servizi.
- Una delle funzioni del sistema di valutazione delle prestazioni è quello di favorire lo sviluppo e la crescita delle risorse umane. Si intende sottolineare l'importanza del colloquio di feedback con i collaboratori quale momento fondamentale del processo di valutazione delle prestazioni, che non può essere sostituito da altre modalità formali.