

Organismo indipendente di valutazione

Regione Friuli Venezia Giulia

RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DELLA VALUTAZIONE, DELLA 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, giugno 2024

L'Organismo Indipendente di Valutazione della performance

dott. Attilio De Iulio

dott.ssa Maria Lisa Garzitto

dott. Mauro Martinelli

1. Premessa

A seguito di apposito avviso pubblico redatto in conformità allo schema approvato con DGR 1950/2023, in data 16/02/2024 con DGR n. 219 è stato nominato il nuovo Organismo indipendente di valutazione dell'Amministrazione e degli Enti regionali (di seguito OIV), che rimane in carica per tre anni a partire dal 16/02/2024.

Il nuovo OIV è composto da:

- Il dott. Attilio De Iulio, in qualità di Presidente;
- la dott.ssa Maria Lisa Garzitto, in qualità di componente;
- il dott. Mauro Martinelli, in qualità di componente.

2. Presentazione

Formulata in conformità all'articolo 14, comma 4, lett. a), del d.lgs. 150/2009 e sulla base delle Linee guida impartite dall'ANAC 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 nonché sulla generale situazione della trasparenza e della integrità dell'Amministrazione e dei seguenti nove Enti regionali:

- Ente tutela patrimonio ittico, ora innanzi ETPI, di cui all'articolo 6 della Legge regionale 1° dicembre 2017, n. 42;
- Agenzia regionale per lo sviluppo rurale, ora innanzi ERSA, di cui all'articolo 1 della Legge regionale 24 marzo 2004, n. 8;
- Agenzia regionale per il diritto allo studio, ora innanzi ARDIS, di cui all'articolo 11 della Legge regionale 14 novembre 2014, n. 21;
- Ente regionale per il patrimonio culturale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, ora innanzi ERPAC, di cui all'articolo 2 della Legge regionale 25 febbraio 2016, n. 2;
- Agenzia Lavoro & Sviluppo Impresa, di cui all'articolo 30 bis della Legge regionale 4 giugno 2009, n. 11;
- Enti di decentramento regionale, ora innanzi EDR, di Gorizia, Pordenone, Udine e Trieste di cui all'articolo 30 della Legge regionale 29 novembre 2019, n. 21.

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 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 2023, conclusosi con i colloqui di valutazione che si sono tenuti tra i mesi di febbraio e aprile 2024, sarà oggetto di pubblicazione sul sito istituzionale, sezione Amministrazione trasparente.

Stante l'avvicendamento dell'Organismo avvenuto a metà del mese di febbraio 2024, la relazione è stata predisposta acquisendo i verbali dell'OIV precedente, oltre che con il contributo del Direttore Generale, del vice direttore centrale, dell'RPCT e del Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica. Si evidenzia che la relazione sulla prestazione 2024 è stata sottoposta all'esame dell' OIV per la sua successiva validazione.

La relazione sul funzionamento 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
- Attuazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità e rispetto degli obblighi di pubblicazione
- Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione
- Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV
- Proposte e raccomandazioni

3. Caratteristiche generali del sistema di misurazione e valutazione della performance

Con DGR n. 1895 del 1° dicembre 2023, sono stati apportati alcuni aggiornamenti al sistema di misurazione e valutazione della performance (di seguito SMVP), finalizzati a rendere il sistema stesso sempre più una leva concreta su cui agire per l'innalzamento del livello di qualità dei processi di individuazione e realizzazione degli obiettivi dell'Amministrazione. Tali aggiornamenti sono stati individuati dal Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica della Direzione generale, sulla base di un'analisi dei dati della valutazione dal 2018 al 2021 e di un'analisi comparata con i SMVP di altre Regioni, e dalle proposte e suggerimenti provenienti dall'Organismo.

La proposta di modifica definitiva è stata trasmessa formalmente all'OIV in data 16 novembre 2023, che ha espresso parere positivo in data 23 novembre 2023, valutando coerenti le caratteristiche del Sistema con il quadro normativo vigente e con lo specifico contesto interno ed esterno dell'Ente.

Tenuto conto infine che la Legge regionale 18/2016, all'articolo 38, prevede l'informativa alle organizzazioni sindacali previa adozione del SMVP, per la valutazione della prestazione organizzativa e individuale, per le amministrazioni del Comparto unico, è stata data informativa alle parti sindacali con email della Direzione generale di data 22 novembre 2023, ed esperito il relativo esame congiunto, nel corso degli incontri tenutisi il giorno 27 novembre 2023.

Gli aggiornamenti approvati infine con la citata DGR n. 1895/2023 riguardano sinteticamente i seguenti ambiti:

- meccanismi innovativi di valutazione della qualità della programmazione degli interventi e delle attività conseguenti. Uno di questi, consiste nell'introduzione di una serie di criteri finalizzati ad esprimere la capacità sfidante di un obiettivo di impatto, espressi in forma di griglia valutativa, e definiti dalla Direzione generale con il supporto dell'OIV. Tali criteri vengono condivisi con i Direttori apicali responsabili degli obiettivi di impatto durante gli incontri di programmazione e rappresentano una quota del punteggio di valutazione finale dei dirigenti;

- sistemi di assegnazione degli obiettivi in base alla concreta partecipazione del personale alla realizzazione dell'obiettivo stesso;
- percorsi di valutazione focalizzati su comportamenti organizzativi differenziati per figure professionali e categorie rilevanti, per misurare il reale contributo alle attività dell'Amministrazione, affinché il SMVP sia valorizzato come leva di crescita professionale del personale;
- meccanismi di maggior differenziazione delle valutazioni, affinché i riconoscimenti di merito rispecchino l'effettiva qualità del contributo fornito;
- valorizzazione del confronto costruttivo tra valutati e valutatori: entrambi possono avere un ruolo attivo in questo ambito, richiedendo formalmente il colloquio di valutazione, che deve avvenire entro 30 giorni dalla richiesta, con previsione di penalizzazioni in caso di mancata osservanza della richiesta.

Si evidenzia che gli ultimi due aggiornamenti rispondono specificatamente a due delle segnalazioni effettuate dall'OIV nella Relazione di funzionamento di maggio 2023.

È prevista infine, per garantire un maggior grado di efficienza del processo valutativo, l'individuazione in ciascuna Struttura della Presidenza, Direzione centrale ed Ente regionale di specifici referenti della valutazione affinché promuovano e diffondano le finalità delle evoluzioni portate al SMVP e supportino gli uffici nell'applicazione e valorizzazione del sistema come leva di gestione efficace ed efficiente delle risorse umane.

I sopra descritti aggiornamenti sono già applicati per quanto riguarda la programmazione della performance relativa al 2024, in particolare la tempistica, le modalità di assegnazione degli obiettivi e della performance organizzativa, i criteri di definizione del parziale raggiungimento, nonché la valutazione della qualità della programmazione degli obiettivi di impatto sulla base di criteri, articolati in forma della sopra citata griglia valutativa e finalizzati ad esprimere la capacità sfidante di un obiettivo di impatto.

Relativamente alla consuntivazione degli obiettivi, sono altresì già applicati i criteri di definizione del parziale raggiungimento degli obiettivi medesimi.

Per quanto riguarda invece la valutazione della performance individuale, con riferimento all'anno 2023 sono state applicate le regole del SMVP vigente prima degli aggiornamenti intervenuti con DGR 1895/2023, mentre il nuovo SMVP, in particolare relativamente ai nuovi comportamenti organizzativi oggetto di valutazione o a specifici principi di valutazione, verrà applicato nel 2025 con riferimento alla performance del 2024.

Con deliberazione del 24 gennaio 2024, la Corte dei conti – Sezione controllo della Regione Friuli Venezia Giulia ha approvato il “Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale sugli argomenti relativi al bilancio di previsione 2023-2025 ed al bilancio consolidato per l'esercizio 2022 della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia”. Il Rapporto costituisce un momento di sintesi e di raccordo tra le diverse attività di controllo riguardanti la finanza regionale che concorre, con l'attività di referto della parifica, a fornire al Consiglio regionale un'evidenza della situazione finanziaria e contabile del sistema integrato regionale, rilevando eventuali criticità, in un'ottica costruttiva volta a consentire tempestivi interventi correttivi.

4. Performance organizzativa e performance individuale

Gli obiettivi del 2023 della Regione FVG sono rappresentati nel PIAO 2023-2025, il quale prevede una specifica sezione “Valore Pubblico, performance e anticorruzione”, in cui l'amministrazione esplicita come le politiche si traducano in termini di obiettivi di Valore Pubblico.

Il Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli Enti regionali, approvato con decreto del Presidente della Regione 27 agosto 2004, n. 0277/Pres. e s.m.i., che disciplina unitariamente l'assetto organizzativo dell'Amministrazione regionale e degli Enti regionali, nonché l'esercizio delle funzioni dirigenziali, secondo criteri di efficienza, efficacia, trasparenza, economicità e qualità dell'azione amministrativa, prevede che l'azione della Regione si attua anche mediante le funzioni strumentali svolte dagli Enti regionali sopra indicati.

In particolare, l'OIV dell'amministrazione e dei suddetti Enti regionali "concorre al processo di elaborazione del PIAO e del DPP, potendo esprimersi in merito alla coerenza degli obiettivi e degli indicatori con il Sistema di misurazione e valutazione della prestazione e in merito alla loro misurabilità e valutabilità".

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 e messa a sistema degli 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 confronti effettuati con l'OIV.

Il sistema degli obiettivi appare ben articolato in riferimento alla tipologia e alla natura degli obiettivi (Obiettivi di impatto, Obiettivi istituzionali, Obiettivi trasversali, Azioni contenitore).

Le schede degli obiettivi 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.

5. Processo di attuazione del ciclo della performance

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

La Struttura Tecnica Permanente offre all'OIV un supporto continuo e di qualità sia in termini di competenze professionali che di disponibilità. Si rileva di particolare utilità nel processo di misurazione e valutazione delle prestazioni la funzione svolta dal Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica. Si evidenzia che nel corso del 2023 l'OIV, nella sua precedente composizione, ha effettuato il monitoraggio puntuale, mentre la valutazione finale, attraverso l'esame della documentazione e i colloqui individuali di approfondimento con i Direttori, è stata effettuata dal presente OIV nei primi mesi dell'anno 2024.

Durante il ciclo di gestione i Direttori possono chiedere all'OIV variazioni della programmazione, che l'OIV valida o meno in base alle motivazioni rappresentate. A questo riguardo, l'Organismo auspica che tale modalità di confronto possa favorire una crescente sensibilità del management sulle motivazioni che possono consentire una modifica e/o sostituzione di indicatori, target e obiettivi. L'OIV ritiene di dover effettuare un attento monitoraggio su tali richieste, effettuando le necessarie verifiche in merito alla congruità delle motivazioni. Anche nel caso si tratti di modifiche degli obiettivi a seguito di riorganizzazioni, l'OIV ritiene importante esercitare una costante azione di controllo per comprendere la rilevanza dei riassetti organizzativi intervenuti in corso d'anno.

6. 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. Pur nella sua complessità, la predetta integrazione offre ancora un buon margine di miglioramento nell'ottica della gestione dei rispettivi processi.

7. 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 della 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 relazione 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 una sempre maggiore integrazione 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; articolo 23, comma 1 lettera d) e all'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 usodelle 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.

L'Ufficio del RTPC effettua un monitoraggio non automatico annuale dei dati pubblicati in tutte le sotto sezioni. È auspicabile che in tempi brevi intervenga la possibilità di effettuare un monitoraggio automatico, che tenga traccia del rispetto degli adempimenti in materia di trasparenza. 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 attualmente è solamente di tipo quantitativo, con la possibilità di dettagliare ulteriormente la rilevazione.

8. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione della performance.

I risultati del ciclo di valutazione evidenziano ancora una limitata differenziazione nella valutazione della performance. A questo riguardo il SMVP prevede che il parametro di capacità di valutazione differenziata non viene applicato in quanto il dirigente valuta un numero inferiore a 6 risorse.

L'OIV ritiene la capacità di valutazione differenziata un importante indicatore 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: le valutazioni risultano necessariamente differenziate quando riescono a evidenziare le diversità dei livelli di performance effettivamente presenti.

9. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV

Il punto qualificante del processo di misurazione e valutazione dell'Ente è rappresentato dai confronti di approfondimento periodici con il Direttore Generale e dai colloqui individuali con i Direttori centrali che avvengono sia in fase di monitoraggio infrannuale che in fase di valutazione finale.

L'OIV inoltre esamina i report che misurano lo stato degli obiettivi e in caso di situazioni particolari e/o non chiare, si avvale di note e dati integrativi prodotti dai Dirigenti o su richiesta dell'OIV dalla Struttura di supporto.

10. Proposte e raccomandazioni

Al fine di stimolare l'Amministrazione al miglioramento continuo, l'OIV ritiene utile sintetizzare alcuni elementi emersi durante il primo periodo di incarico:

- Per rendere più chiara e uniforme la modalità di rendicontazione degli obiettivi, si suggerisce di impostare un modello standard per la rendicontazione degli obiettivi. Ciò potrà agevolare sia i dirigenti nella stesura dei report che l'Organismo nella sua attività di verifica dei risultati raggiunti;
- Nella fase di programmazione è auspicabile prestare maggiore attenzione nella definizione dei target, per evitare che questi risultino ampiamente superati o raggiunti prima della scadenza degli obiettivi;
- 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 utile la condivisione dei risultati tra Direzione Generale, Direttori centrali e OIV, con particolare attenzione agli indicatori di valore pubblico. In prospettiva si dovrebbe andare a una riduzione sostanziale degli indicatori binari (fatto/non fatto), che sono più funzionali a rilevare attività e non risultati. È possibile ad esempio graduare il raggiungimento di un'attività mettendo in evidenza l'elemento temporale quale criterio per garantire una adeguata programmazione.
- Per rendere più efficace la rappresentazione del valore pubblico generato e più collegato alla performance (in linea anche con l'impostazione del PIAO) è auspicabile mantenere il sistema di rilevazioni impostato dall'Amministrazione individuando altresì alcuni meccanismi che consentano una lettura degli esiti del grado di soddisfazione di imprese e cittadini utili alla definizione della programmazione operativa.
- 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.
- Tra le iniziative atte a consolidare il principio di partecipazione degli utenti esterni della Regione, si invita a valutare l'opportunità di organizzare la giornata della trasparenza quale occasione per informare gli stakeholders dell'Amministrazione, oltre che sui contenuti del PIAO e il Documento di programmazione della prestazione, anche per condividere alcune tra le esperienze avviate e le effettive ricadute sul territorio, il tutto attraverso modalità che favoriscano confronto e scambio, ponendo l'accento sia sugli elementi di successo che su quelli suscettibili di miglioramento.