

ARPA PIEMONTE

RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA E INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI PER L'ANNO 2016 (art. 14, comma 4, lettera a e lettera g del D. Lgs. n. 150/2009)

INDICE

PRESENTAZIONE	1
A. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE	2
B. Processo di attuazione del ciclo della performance.....	3
Avvio del ciclo.....	3
C. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV	5
D. Analisi degli indicatori	5
E. Sistemi informativi e informatici di supporto all'attuazione del programma triennale per la trasparenza e la prevenzione della corruzione.	7
Attività di monitoraggio dell'OIV in materia di trasparenza	7
F. Considerazioni finali	7

PRESENTAZIONE

La presente Relazione, a cura dell'Organismo Indipendente di Valutazione (di seguito OIV) dell'ARPA PIEMONTE, con la collaborazione della Struttura Tecnica Permanente, in conformità all'articolo 14, comma 4, lett. a) del Decreto legislativo n.150 del 2009 (di seguito Decreto) e sulla base delle Linee guida impartite dalla ex CIVIT con le delibere n.4 del 2012 e n. 23 del 2013, intende analizzare la messa a punto ed il grado di applicazione degli strumenti e delle misure previste dal Decreto con particolare riguardo agli aspetti relativi alla misurazione e alla valutazione della *performance*, alla trasparenza, nonché all'integrazione tra i diversi sistemi di controllo interno dell'ARPA PIEMONTE.

Nell'evidenziare i risultati ottenuti, nonché le criticità riscontrate con riferimento al funzionamento complessivo dei sistemi, l'analisi effettuata prende in considerazione anche la complessità del contesto di riferimento in cui l'Ente ARPA ha operato nel corso del 2016.

A. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

Nell'introdurre la relazione sul funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione per il 2016, l'OIV inizia con il richiamare alcuni aspetti che la relazione dello scorso anno segnalava come meritevoli di attenzione. Si nota la concretizzazione di alcune iniziative che hanno permesso la risoluzione di alcune delle criticità legate al Ciclo della *Performance*, aspetti su cui i componenti dell'OIV hanno posto la loro attenzione fin dal loro insediamento.

Si fa riferimento in particolare:

- al consolidamento del rigoroso **Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, in uso dal 2014**, che ha recepito le modifiche normative intervenute nel corso degli anni e che risulta più rispondente alla necessità di garantire una maggiore efficacia delle procedure di valutazione e di promuovere merito e produttività sia organizzativa e sia individuale;
- alla **realizzazione di un sistema informatizzato di controllo di gestione** per favorire la verifica costante dello stato di avanzamento dei processi, delle procedure e dei progetti tramite un monitoraggio continuo del raggiungimento degli obiettivi e della loro misurazione.

Riprendendo alcune criticità segnalate in riferimento all'anno 2015, si rileva per l'anno 2016 l'esigenza di promuovere il miglioramento continuo ragionando su alcuni aspetti ancora in fase di definizione, in particolare:

- il **rafforzamento e maggior definizione e puntualizzazione degli indicatori di risultato**, nell'ottica di contenere la complessità del sistema di pianificazione con il conseguente snellimento del piano della *performance*;
- l'**anticipazione delle fasi di definizione degli obiettivi in coerenza con la tempistica di adozione del Piano della *performance***, che si ripercuote sulla corretta gestione dell'intero ciclo della *performance* e sull'affinamento progressivo degli indicatori.

Per contestualizzare quest'ultimo punto, va preliminarmente sottolineato che l'avvio alla redazione del Piano della *performance* ha avuto inizio solo successivamente alla definizione degli indirizzi da parte del Comitato Tecnico Regionale del Piemonte. In riferimento all'assegnazione degli obiettivi di ciascun anno, si rileva come venga comunque garantita la continuità dell'operato dei Dirigenti ribaltando gli indicatori di produttività e di volumi di attività da un anno all'altro, ma questa fase del processo non è ancora formalizzata con i dirigenti apicali. Si suggerisce, laddove possibile, di cercare di anticipare, anche non in modo completo, consolidando una volta attribuiti gli indirizzi istituzionali dal CRI e gli obiettivi del Direttore Generale dal Presidente della Regione. Questa modalità permetterebbe di sfruttare appieno le potenzialità dei momenti di riesame previsti dal sistema di valutazione della performance di ARPA Piemonte.

Al riguardo, si rileva altresì l'esigenza di procedere ulteriormente con l'integrazione tra il sistema di misurazione e valutazione della performance e gli obiettivi istituzionali al fine di ottimizzarne il grado di integrazione prevenendo ogni possibile scollamento tra la Regione Piemonte e l'ARPA.

Un eventuale "gap", sotto il profilo della gestione, andrebbe a limitare la capacità di approntare strumenti che, invece, non possono prescindere da una dettagliata analisi delle attività amministrative, delle procedure seguite, nonché della struttura organizzativa in cui opera l'Amministrazione, tenendo presente che la

normativa di riferimento presuppone un modello organizzativo-gestionale basato sulla verifica dei risultati, sull'efficienza, sul merito, sull'integrità e sulla rendicontazione sociale, che non sempre è facile adattare alla struttura dell'ARPA PIEMONTE in continua evoluzione e non ancora in fase di consolidata realizzazione.

B. Processo di attuazione del ciclo della performance

Come già precedentemente detto, il ciclo di gestione della *performance* per il 2016 è giunto a completamento con la validazione della relazione sulla performance avvenuta da parte dell'OIV entro il 30 giugno 2017.

Avvio del ciclo

Limitatamente, quindi, all'avvio del ciclo, si può evidenziare che il processo di programmazione strategica e pianificazione degli obiettivi, così come pure quello di redazione del Piano della *performance*, è stato coordinato dalla Direzione Generale e dalla Direzione Amministrativa tramite la Struttura Tecnica Permanente (di seguito STP) che ha coinvolto tutte le unità organizzative dell'ARPA PIEMONTE e, pertanto, non si rilevano tra le varie strutture di primo livello dell'Amministrazione differenze nelle modalità di definizione degli obiettivi, che sono stati riportati in un'apposita "Scheda" contenente anche l'identificazione dei target di riferimento e dei pesi associati agli stessi obiettivi.

Ruolo dell'OIV

L'OIV ha adempiuto agli obblighi di collaborazione e di supporto agli organi di vertice politico-amministrativo in merito alla corretta applicazione delle Linee guida predisposte dall'A.N.AC. sia nella fase della programmazione strategica in raccordo con la programmazione economico-finanziaria sia nella stesura del documento relativo al Piano della *performance*, al fine di garantire l'obiettività e l'accuratezza metodologica del medesimo processo e il rispetto della calendarizzazione delle varie fasi.

In particolare, questo Organismo ha più volte sollecitato l'Amministrazione a rivolgere una particolare attenzione non solo al processo di definizione degli indicatori e *target* su cui si basano poi la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della *performance*, evidenziando la necessità di garantire la massima coerenza degli obiettivi contenuti nel Piano della *Performance* e la qualità degli indicatori utilizzati.

L'OIV si è assicurato di segnalare le intervenute modifiche a seguito dell'emanazione del Dlgs 118/2011 che prevede la riorganizzazione della struttura di bilancio e la codifica delle transazioni elementari per ogni atto gestionale con particolare riferimento alle transazioni dell'Unione Europea (All 7 del Dlgs 118/2011).

Struttura Tecnica Permanente

L'OIV in tutte le sue attività è stato sempre coadiuvato dalla Struttura Tecnica Permanente, costituita da n. 4 unità di personale. Il personale della STP opera in modo trasversale ed interdisciplinare sulle varie tematiche al fine di mantenere una competenza generale sull'intero ciclo della performance, pur tuttavia esistono all'interno della struttura dei settori preferenziali di impegno delle risorse, rispondenti al seguente schema:

- responsabile con laurea in Psicologia del Lavoro e delle Organizzazioni che coordina le attività estese su tutte le tematiche gestite dalla STP in qualità di responsabile;
- un collaboratore con laurea in Economia che ha il compito di curare le tematiche relative alla realizzazione delle attività a catalogo (attività di *line* dell'agenzia), supporto alle Strutture dell'Arpa nelle fasi di definizione dei target, analisi dei dati di rendicontazione e predisposizione della reportistica verso le strutture Arpa, l'OIV e la Regione Piemonte (CRI) in relazione ai volumi di attività;
- un collaboratore laurea in Economia che cura prevalentemente le tematiche relative alla valutazione ed alla rendicontazione in relazione agli obiettivi operativi annuali. Supporto alle Strutture dell'Arpa nelle fasi di valutazione interna e di rendicontazione, predisposizione e gestione della documentazione di supporto alle fasi di valutazione e degli altri atti finalizzati alla gestione della performance;
- un collaboratore con laurea in Chimica che cura le tematiche relative all'impiego delle risorse ed alla gestione delle attività attraverso i sistemi informativi ed alle piattaforme applicative sviluppate dalla STP, in particolare supporto alle Strutture dell'Arpa per la gestione del PEG on-line e del gestore pratiche, analisi tecniche specifiche inerenti il catalogo dei servizi, supporto alle Strutture Arpa per attività di *line* che presuppongono l'utilizzo dei sistemi informativi sviluppati dalla STP (es. IPPC e calcolo dei *ranking*);
- un collaboratore della Direzione generale per le specifiche attività di segreteria.

Sotto l'aspetto qualitativo il personale risulta in possesso delle professionalità richieste dalla normativa vigente in materia, grazie all'esperienza acquisita nel corso degli anni dai componenti stessi della Struttura, la maggior parte dei quali vi presta la propria attività stabilmente. Inoltre, si rileva che la STP ha mostrato di fornire supporto tempestivo all'OIV nei diversi ambiti, possedendo i dati richiesti o attivando i corretti interlocutori per reperirli in modo funzionale alle esigenze.

In considerazione del nuovo ruolo dell'OIV relativamente alla verifica che l'amministrazione realizzi, nell'ambito del ciclo della performance, un'integrazione sostanziale tra programmazione economico-finanziaria e pianificazione strategico-gestionale, è auspicabile anche in ambito economico finanziario che la stessa modalità venga attuata dalla STP.

Infrastruttura di supporto

In merito all'integrazione dei sistemi informativi a supporto del ciclo della *performance*, è stato possibile per l'anno 2016 avvalersi di un'applicazione informatizzata tale da consentire un flusso continuo e una lettura delle informazioni. Si apprezza, dunque, il grado di informatizzazione del sistema, che rappresenta una fonte di informazioni affidabile e oggettiva per alimentare il processo di misurazione e valutazione della *performance*. Fatto salvo il buon supporto infrastrutturale, si rileva come la fase di valutazione debba comunque sempre comprendere modalità tali da permettere la piena espressione da parte degli attori coinvolti delle istanze reciproche in un confronto interpersonale diretto, senza che il sistema si sostituisca ai momenti di confronto.

C. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV

L'OIV, ogni volta che se ne è presentata l'occasione, ha sempre rappresentato ai vertici politico-amministrativi dell'Amministrazione l'opportunità di avviare una programmazione che tenesse conto delle esigenze di raccordo e di dialogo tra il Piano della *performance*, il Programma triennale per la trasparenza e della prevenzione della corruzione ed il processo di individuazione degli *standard* di qualità dei servizi, attraverso l'individuazione di specifici obiettivi, finalizzati a verificare e misurare il livello di attuazione degli adempimenti annuali previsti dal Piano.

Con riferimento all'anno 2016, la rilevazione dei dati ai fini del monitoraggio viene svolta avvalendosi dei sistemi di monitoraggio, attraverso l'acquisizione e l'analisi dei dati forniti da tutti i dirigenti di CdR di I livello, con le attuali percentuali di raggiungimento dei singoli indicatori (alcuni indicatori, quali ad esempio il mantenimento dei volumi di attività o la digitalizzazione della documentazione, vengono rilevati direttamente attraverso i sistemi informativi mentre altri sono calcolati e comunicati dai singoli dirigenti Responsabili). L'OIV segnala che sarebbe interessante vedere dati anche disaggregati, rispetto alle aggregazioni previste dal sistema, per fare ulteriori valutazioni di tipo statistico.

D. Analisi degli indicatori

Proprio in vista della misurazione e della valutazione del ciclo della performance per l'anno 2016, l'OIV valida le "linee guida" elaborate dalla STP su alcuni indicatori (il mantenimento dei volumi di attività o la digitalizzazione della documentazione vengono rilevati direttamente attraverso i sistemi informativi mentre altri sono calcolati e comunicati dai singoli dirigenti Responsabili. Successivamente su istanza del DG, sono state effettuate a campione le attività di *audit* al fine di validare il grado di raggiungimento dei diversi obiettivi 2016, riassunto anche su file .xls, con aggiunta di colonne relative a riscontri, *target*, risultato e valore pesato, onde poter calcolare la percentuale complessiva finale).

Nel corso del 2016 l'OIV, a beneficio della misurabilità di ciascun obiettivo, ha suggerito, oltre alla sempre massima attenzione alla corretta definizione di obiettivi e *target*, di predisporre schede di assegnazione obiettivo con testo sintetico, di modo da consentire un più facile monitoraggio e controllo della parte numerica.

L'OIV ha verificato le procedure tecniche utilizzate per il calcolo degli indicatori relativi ai volumi di attività ed all'indice di produttività comuni alle diverse strutture di Arpa come di seguito esplicitati dalla STP quali possibili "linee guida":

1) obiettivo "mantenimento volumi attività":

- a) per ogni servizio erogato dalle Strutture Arpa vengono monitorati alcuni indicatori tra i quali è individuato nel catalogo indicatori l'indicatore chiave KPI (es. numero sopralluoghi, numero relazioni tecniche ecc.);
- b) per ogni indicatore chiave KPI di ogni servizio è definito un target annuale;
- c) per ogni indicatore chiave KPI è rilevato mensilmente il volume di attività realizzata;
- d) viene calcolata, sul periodo di riferimento e trasversalmente ai servizi erogati, la somma dei target (VO), la somma dei volumi di attività realizzata come rilevata a consuntivo (C) e lo scostamento

percentuale per KPI omogenei (SP) (es. si sommano tutti i sopralluoghi distintamente da tutte le relazioni tecniche);

- e) viene calcolata la media degli scostamenti percentuali (SP) dei KPI (SMP). Il dato fornisce indicazione dell'andamento complessivo dei volumi di attività (= 100 costante; <100 in diminuzione; >100 in crescita)

Il criterio utilizzato per il calcolo dello Scostamento Medio Percentuale (SMP) è schematicamente rappresentato dalla seguente formula matematica:

$$\text{Scostamento Percentuale}(SP) = \left(\sum_{i=1}^n C_i / \sum_{i=1}^n VO_i \right) * 100 \quad \text{Scostamento Medio Percentuale}(SMP) = \sum_{j=1}^k SP_j / k$$

2) obiettivo "miglioramento dell'indice di produttività":

- a) per ogni servizio fornito dalle strutture Arpa vengono monitorati alcuni indicatori tra i quali è individuato nel catalogo indicatori l'indicatore chiave KPI (es. numero sopralluoghi, numero relazioni tecniche ecc.);
- b) per ogni indicatore chiave KPI è rilevato mensilmente il volume di attività realizzata;
- c) per ogni servizio fornito dalle strutture Arpa è stimata dai responsabili di struttura la percentuale di impiego delle singole persone che operano all'interno della struttura, la stima viene effettuata in fase preventiva e consolidata a consuntivo attraverso il PEG on-line;
- d) la percentuale di impiego viene parametrata per ogni persona sulla base delle ore di effettiva presenza in servizio e conseguentemente calcolato il FTE (full time equivalent) per ogni servizio;
- e) viene calcolato l'indice di produttività (IDP) per ogni servizio erogato dalla struttura nell'anno corrente, oggetto di valutazione, e nell'anno precedente;
- f) viene calcolata per ogni servizio erogato la Variazione Percentuale della Produttività (VPP) tra i due periodi comparati;
- g) viene calcolata la Variazione Media della Produttività (VMP) tra le variazioni percentuali della produttività di tutti i servizi erogati (= 0 costante; <0 in diminuzione; >0 in crescita)

Il criterio utilizzato per il calcolo della Variazione Media della Produttività (VMP) è schematicamente rappresentato dalla seguente formula matematica:

$$\text{Indice di produttività per servizio}(IDP) = C / FTE$$

$$\text{Variazione percentuale della produttività}(VPP) = (IDP_{\text{anno corrente}} - IDP_{\text{anno precedente}}) / IDP_{\text{anno precedente}} * 100$$

$$\text{Variazione Media della Produttività}(VMP) = \sum_{i=1}^n (VPP_i) / n$$

L'OIV, ritenendo tali modalità di calcolo idonee ad esprimere una corretta valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi, anche in relazione alla possibilità di differenziazione delle valutazioni dei dirigenti (% effettiva di produttività), approva tale metodo procedurale e ne attesta la conformità procedendo alla conseguente valutazione degli obiettivi 2016.

L'OIV verifica poi a campione le attuali risultanze degli obiettivi 2016, procedendo al calcolo delle percentuali specifiche e complessive di raggiungimento dei *target*.

E. Sistemi informativi e informatici di supporto all'attuazione del programma triennale per la trasparenza e la prevenzione della corruzione

L'OIV, al fine di garantire la piena accessibilità delle informazioni pubblicate, nel corso dell'anno 2016, ha richiesto che venisse integrata la sezione amministrazione trasparente-disposizioni generali mediante la pubblicazione sul sito della relazione sulla trasparenza nonché l'implementazione e/o aggiornamento dei dati, delle informazioni e dei documenti pubblicati sul sito istituzionale dell'ARPA PIEMONTE, all'interno della sezione collocata nella home page dei siti istituzionali e denominata "Amministrazione trasparente", così come prescritto dal Dlgs 97/2016 e delle linee guida ANAC.

La previsione di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione dei dati sui siti istituzionali si colloca all'interno del più generale concetto di *governance* a livello centrale e locale, al quale si fa riferimento con l'espressione "*Open government*", letteralmente "governo aperto" e rappresenta sostanzialmente un modello di governo, basato su strumenti e tecnologie, che consente alle pubbliche amministrazioni di essere "aperte" e "trasparenti".

In virtù di tale impostazione, i dati pubblicati, rispondenti ai requisiti indicati dalle Linee guida per i siti web della PA - Allegato 2 della delibera A.N.AC 236/2017, e aggiornati con cadenza periodica, devono essere strutturati secondo la tipologia di formato aperto (c.d. *Open Data*), in modo tale da consentirne il loro riutilizzo e da renderli accessibili a tutti senza restrizioni di copyright, brevetti o altre forme di controllo.

Attività di monitoraggio dell'OIV in materia di trasparenza

In tale direzione l'OIV ha effettuato, nel corso dell'anno, nell'ambito dello svolgimento dell'attività di monitoraggio e di supporto ad esso attribuite, l'Attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31.03.2017, in riferimento all'arco temporale relativo all'anno 2016.

Successivamente all'Attestazione prescritta, è stata svolta un'accurata analisi, che è poi confluita nella redazione di un documento integrativo posto all'attenzione del Responsabile per la Trasparenza, nel quale, pur riconoscendo l'impegno e lo sforzo considerevole richiesto a questa Amministrazione per adempiere alle dettagliate prescrizioni normative sancite dal legislatore in materia di trasparenza e anticorruzione e rispondere alle complesse indicazioni disposte dall'A.N.AC., sono state evidenziate le debolezze e le criticità di carattere generale che ancora permangono nella pubblicazione di specifiche informazioni o di alcune tipologie di dati in ordine al loro aggiornamento e modalità di presentazione.

F. Considerazioni finali

In conclusione, si ritiene che nel corso dell'anno 2016 siano state consolidate le basi per la rendicontazione e l'adeguatezza dell'efficacia di specifici obiettivi trasversali riguardanti i temi della trasparenza e della prevenzione della corruzione.

L'Amministrazione ha certamente raccolto la sollecitazione, pervenuta dall'A.N.AC., di porre in relazione gli aspetti della trasparenza e della prevenzione della corruzione con la rendicontazione sociale dei risultati in termini di efficacia in un unicum flessibile che dialoga tra definizione di obiettivi e verifica dei risultati attesi.

Complessivamente l'OIV ritiene, comunque, che siano stati fatti progressi, proprio grazie alla realizzazione di quelle iniziative che si sono sopra ricordate, le quali peraltro continuano a configurare terreni di impegno fondamentali in una prospettiva di medio periodo, che caratterizzerà i prossimi anni a iniziare dal 2017.

E' auspicabile, pertanto, continuare a individuare ulteriori linee di innovazione e ad introdurre obiettivi sfidanti per un "riorientamento" del Ciclo della *performance*, secondo una logica di gradualità e di miglioramento continuo, al fine di promuovere sempre di più il cambiamento verso una nuova cultura organizzativo-gestionale.

In conclusione, l'O.I.V. sintetizza ulteriori punti, in parte già accennati precedentemente al fine di fornire degli spunti per l'analisi ed il miglioramento del sistema.

- Nell'ottica di comunicare l'evoluzione del sistema di valutazione in modo coerente con l'evoluzione dell'organizzazione, potrebbe essere utile dare visibilità degli obiettivi che, nell'anno successivo, non sono più valorizzati in quanto considerati raggiunti oppure non più significativi rispetto al contesto di riferimento. Una visione d'insieme potrebbe favorire la percezione del dirigente di come l'organizzazione si sta muovendo. Gli stessi dati potrebbero essere agevolmente introdotti nella sezione del sito relativa alla Performance, permettendo così una facile consultazione e fornendo dati chiari e trasparenti anche esternamente all'organizzazione.
- In ottica di andare nella direzione di utilizzare al meglio i dati consolidati al termine del processo di valutazione annuale degli obiettivi, considerando il buon bacino informativo a disposizione, come già rilevato negli incontri dell'OIV, sarebbe opportuna un'analisi all'interno della fascia in cui si collocano i punteggi al fine di evidenziare il grado di differenziazione dei punteggi intra fascia in ottica previsiva.