

AUTORITÀ DI BACINO FIUMI ALTO ADRIATICO

RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA ED INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI E SULL'ATTESTAZIONE DEGLI OBBLIGHI RELATIVI ALLA TRASPARENZA E ALL'INTEGRITÀ (ART.14, COMMA 4, LETTERA A E LETTERA G, D.Lgs. 150/2009).

INDICE

1. PRESENTAZIONE	3
2. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL CICLO DELLA PERFORMANCE.....	4
2.1 DEFINIZIONE DI OBIETTIVI, INDICATORI E TARGET, MISURAZIONE E VALUTAZIONE	4
2.2 PERFORMANCE INDIVIDUALE	5
2.3 UTILIZZO EFFETTIVO DEI RISULTATI DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE.....	6
3. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNI.....	7
4. ADEMPIMENTI RELATIVI ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E AL PRINCIPIO DI TRASPARENZA	7

1. PRESENTAZIONE

La presente Relazione costituisce lo strumento principale attraverso il quale l'Organismo Indipendente di Valutazione (d'ora in poi OIV), nella fattispecie organo monocratico nominato in forma associata, sin dal 2010, dall'Autorità di Bacino fiume Arno e dall'Autorità di bacino fiumi PO, e successivamente anche dalle Autorità di Bacino fiumi dell'Alto Adriatico e Autorità di bacino fiume Adige, riferisce circa il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza ed integrità dell'Autorità di Bacino fiumi dell'Alto Adriatico e il Ciclo di gestione della performance implementato dall'Autorità di Bacino fiumi dell'Alto Adriatico, nell'annualità 2013 anche con il supporto dell'OIV.

Il processo di osservazione e l'attività di verifica, attuate nel corso dell'anno da parte dell'OIV, hanno riguardato la corretta applicazione da parte dell'amministrazione, con riferimento ai documenti, alle prassi ed alle metodologie adottate e messe in esercizio, di quanto definito dalle delibere Civit (ora An. AC.) finalizzate, anche, agli adempimenti previsti rispetto alla prevenzione della corruzione ed alla trasparenza, come strumento necessario per realizzare un vero e proprio controllo dei cittadini.

Gli interventi legislativi, infatti, iniziati con la legge n. 190 del 2012 in materia di prevenzione e repressione della corruzione e per l'integrità, hanno individuato nel Ciclo della Performance, lo strumento di raccordo, di pianificazione e controllo per le pubbliche amministrazioni. Questa impostazione è proseguita nel 2013, periodo nel quale sono stati definiti ed approvati i decreti attuativi a partire dalla disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni, il decreto legislativo n. 33 del 2013; dalle disposizioni in materia di inconfirabilità e incompatibilità di incarichi, il decreto legislativo n.39 del 2013; ed infine, il Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni approvato con D.P.R. n.62/2013. L'adozione del PNA ha dato poi corpo e sostanza all'intera materia costituendo il primo cardine a livello nazionale su cui strutturare l'articolazione del Piani Anticorruzione a livello locale

In questo quadro così delineato dal legislatore il Ciclo di Gestione della Performance, rappresenta uno un presupposto fondamentale per garantire l'integrazione ed il collegamento tra strumenti previsti per la lotta alla corruzione (Piano Anticorruzione) e gli strumenti previsti per la trasparenza delle azioni (Programmi Triennali per la Trasparenza).

L'osservazione e la verifica, permette di delineare un flusso di informazioni funzionale a:

- mettere in luce in modo puntuale gli aspetti positivi e negativi;
- individuare ed analizzare i punti di forza e di debolezza;
- valutare l'effettivo utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione.

Si evidenzia come l'Autorità di Bacino fiumi dell'Alto Adriatico si sia approcciata alla Riforma Brunetta con un buon bagaglio culturale ed esperienziale soprattutto sotto il profilo di adempimenti legati performance, soprattutto individuale. L'annualità 2013 ha visto impegnata l'Autorità di Bacino fiumi dell'Alto Adriatico nel terzo anno di implementazione del Ciclo della Performance. Coerentemente con quanto definito negli anni precedenti, l'Amministrazione ha risposto in maniera precisa e puntuale agli inviti del legislatore sviluppando all'interno dell'organizzazione un graduale miglioramento gestionale ed operativo. Tutto questo in un quadro legislativo particolarmente complesso e delicato nel quale, il definitivo assetto delle Autorità di Bacino, ancorché normativamente definito, necessita

ancora di passaggi formali, lasciando una certa incertezza degli orizzonti futuri che si riflette anche in una certa difficoltà di pianificazione strategica.

2. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL CICLO DELLA PERFORMANCE

Il ciclo della performance nell'Autorità di Bacino fiumi dell'Alto Adriatico, anche nell'annualità cui si riferisce questa relazione, è stato sostenuto da un continuo processo di monitoraggio, attuato da parte dell'OIV stesso, e consistente in:

- Analisi della documentazione prodotta dall'Ente e fornita di persona o tramite e-mail nonché reperita anche tramite l'analisi del sito istituzionale;
- Colloqui e riunioni con gli apicali ed i vertici dirigenziali: Segretario Generale, Dirigenti e membri interni appartenenti alla Struttura Tecnica di Supporto all'OIV.

I contatti ed i colloqui intercorsi hanno permesso di alimentare un dialogo tale da poter approfondire ed assumere conoscenza del contesto che ha influenzato l'implementazione, più o meno approfondita, del ciclo di gestione della performance nell'annualità 2013.

L'OIV ricorda in questa sede che l'Autorità di Bacino fiumi dell'Alto Adriatico, nel corso del 2012, ha portato a conclusione un lungo percorso che ha portato alla adozione del Sistema di Misurazione e Valutazione delle Performance con decreto del Segretario Generale n. 19 del 4 gennaio 2013 nell'ambito del quale è stato oggetto di revisione anche il pre-esistente Sistema di Valutazione Permanente per il Personale.

In tal modo l'Autorità di Bacino si è dotata di un documento fondamentale che ha la finalità di disciplinare le fasi, le modalità e le responsabilità per la definizione ed implementazione del Ciclo della Performance.

2.1 DEFINIZIONE DI OBIETTIVI, INDICATORI E TARGET, MISURAZIONE E VALUTAZIONE

L'art. 10 del D.Lgs 150/09 riserva al Piano della Performance, oltre che la funzione di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi, anche la funzione di individuare gli indicatori per la misurazione e valutazione della performance organizzativa.

Anche nell'anno di riferimento, gli obiettivi di performance, sia di carattere organizzativo che individuale, correlati alle linee strategiche di cui all'alberatura, hanno trovato sistemizzazione nel Piano Triennale della Performance per offrire coerenza e trasparenza all'azione amministrativa.

L'Amministrazione ha proceduto alla formalizzazione del Piano Triennale della Performance 2013-2015, approvato con Decreto del Segretario Generale n. 95 del 15 gennaio 2013, offrendo certezza e trasparenza ad un processo che, con cadenza annuale e nei termini previsti dal D.Lgs. 150/2009, vede già ad oggi l'adozione del documento revisionato nel suo rolling annuale per il triennio 2014-2016.

Nel Piano è definita la performance organizzativa: il Piano Strategico evidenzia infatti la correlazione tra le Linee Strategiche e gli obiettivi strategici; ulteriori allegati definiscono gli obiettivi strategici ed operativi a livello di Amministrazione esplicitati in indicatori correlati a target evidenziando altresì il settore di competenza.

Il Piano adottato anche per l'annualità 2013 soddisfa alcuni dei criteri minimi definiti nella Delibera 89/2010 CIVIT, ed in particolare :

- chiara definizione degli obiettivi
- presenza di indicatori correlati a specifici target
- coerenza e specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e target

2.2 PERFORMANCE INDIVIDUALE

Così come contemplato negli art. 3 e 4 del D. Lgs. 150/09, il ciclo di gestione della performance si articola oltre che nella definizione, misurazione e valutazione della performance organizzativa anche nella definizione, misurazione e valutazione della performance individuale.

Il Piano della Performance garantisce e rende trasparente, il collegamento tra parte strategica e parte operativa della gestione. Attraverso il cascading, correla e rappresenta gli obiettivi individuali, a livello dei quali si intende misurare la performance del personale di vertice, nel presente caso rappresentato dai dirigenti.

Si ricorda infatti che la funzione primaria dei Sistemi di Misurazione della performance individuale è quello di far emergere l'importanza del contributo individuale rispetto agli obiettivi dell'organizzazione premiando la performance realizzata con sistemi incentivanti e contribuendo, in tal modo, a creare e mantenere un clima organizzativo favorevole al perseguimento delle finalità dell'Amministrazione chiarendo a ciascuno le aspettative in termini di risultati e comportamenti finalizzati anche allo sviluppo di capacità professionali e manageriali/gestionali.

Tali obiettivi individuali sono stati espressi in apposite schede strutturate in modo da raccogliere i valori risultanti dal monitoraggio intermedio e finale.

Il monitoraggio, richiesto dall'art. 4 del D. Lgs. 150/09, è infatti un ulteriore elemento che offre significatività al processo di misurazione delle performance.

Per quanto riguarda il monitoraggio intermedio è avvenuto con dati aggiornati al 30.06 in relazione allo stato di avanzamento degli obiettivi organizzativi ed individuali di cui allo stato di attuazione pubblicato anche sul sito istituzionale e che ha comportato modifiche al Piano adottato.

Circa il monitoraggio ex post sul grado di raggiungimento degli obiettivi delineati nel Piano Triennale della Performance, alla data di produzione della presente relazione l'Ente ha dato avvio al processo di valutazione e misurazione nel mese di marzo 2014. Il processo è in itinere non si è ancora concluso. Pertanto la Relazione sulla Performance 2013 sarà prodotta e validata dal sottoscritto dopo la misurazione e valutazione delle performance (organizzative ed individuali).

2.3 UTILIZZO EFFETTIVO DEI RISULTATI DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

L'utilizzo dei Sistemi di misurazione e valutazione svolge anche la funzione di supporto nell'orientare comportamenti e scelte strategiche ed operative nell'ambito della programmazione della performance al fine di tendere ad un continuo "miglioramento" della performance stessa (sia organizzativa che individuale).

Il grado di utilizzo dei risultati che emergono dalla implementazione del Ciclo della Performance dipendono da due spinte contrapposte:

dall'alto verso il basso: la debole la percezione da parte degli organi di indirizzo circa l'utilità che potrebbe derivare dai risultati dell'attività di controllo non consente spesso di calare attività sfidanti ai livelli operativi;

dal basso verso l'altro: i livelli più gestionali ed operativi prediligono, nella contrattazione per la definizione della performance individuale, un atteggiamento prudentiale dettato dal legame che sottende la programmazione operativa e la performance individuale, e pertanto con la conseguente valutazione.

A tal riguardo va tuttavia evidenziato che, anche come osservato all'interno delle Autorità di Bacino, il controllo ha un costo in termini di risorse umane anche con adeguate competenze da dedicare, inoltre i sistemi informativi ed informatici non dialogano o non sono utilizzati da tutte le strutture di organizzative.

Tali aspetti fanno sì che non sistematicamente il miglioramento continuo che sottende alla implementazione del Ciclo delle Performance sia pienamente attuabile: vi è sempre un trade-off tra quello che si potrebbe e quello che si riesce.

Tuttavia in questa sede preme sottolineare come l'applicazione del ciclo delle Performance nell'Autorità di Bacino fiumi dell'Alto Adriatico implementato e realizzato nel triennio 2011-2013, portandosi gradatamente ad un livello progressivamente più aderente ai principi del D.lgs. 150/2009, ha avuto il pregio di coinvolgere trasversalmente ed in modo sempre più ampio funzioni e responsabili, a qualunque livello organizzativo presente. Altresì, essendo stato sostenuto da ulteriori interventi legislativi, come declinato in premessa, che hanno richiesto lo sforzo organizzativo sia di risorse umane che di risorse economiche, ha avuto il pregio di far comprendere la necessità di un approccio che prediliga non soltanto la trasparenza nei confronti dell'esterno delle azioni poste in essere rispetto alla mission istituzionale, ma come anche tale trasparenza sia necessaria all'interno: trasparenza che diventa ricerca di efficacia efficienza e di economicità dell'azione, vero valore aggiunto degli interventi del legislatore.

Si evidenzia inoltre come l'utilizzo di un clima organizzativo favorevole al perseguimento delle finalità dell'Ente sia realizzabile anche mediante l'utilizzo di strumenti di indagine di benessere organizzativo e pari opportunità con implementazione di azioni specifiche. Oltre ad azioni specifiche già attuate negli anni, si invita l'amministrazione a sostenere il clima interno anche mediante l'utilizzo del questionario

e della piattaforma per l'elaborazione delle risultanze, su benessere organizzativo di cui al sito di www.civit.it

3. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNI

Tale sezione ha come obiettivo quello di approfondire l'adeguatezza delle scelte organizzative al fine di garantire la piena integrazione e coordinamento tra soggetti e tempi legati alla programmazione economico-finanziaria e soggetti e tempi legati al processo di misurazione e valutazione.

A tal riguardo va evidenziato come l'Amministrazione non possa garantire il collegamento tra le risorse economico-finanziarie e gli obiettivi di performance organizzativa ed individuale.

Le motivazioni sono da rinvenire nella natura giuridica dell'Autorità di Bacino. La programmazione finanziaria dell'Ente viene fissata dalla legge 196/2009, riguardante la Contabilità di Stato. L'Ente, non essendo dotato di autonomia di bilancio, segue il ciclo di programmazione dello Stato. L'assetto amministrativo e contabile è regolato dalla legge 253/1990 (art. 15) che ha introdotto nelle Autorità di bacino un regolamento di amministrazione e contabilità e che rimanda al decreto interministeriale le modalità di accreditamento e rendicontazione delle risorse.

Pertanto la correlazione tra la dimensione della performance ed il grado di utilizzo delle risorse è riferibile al solo costo delle risorse umane.

Per quanto attiene il sistema dei controlli interni si evidenzia che l'Ente non è dotato di un apparato organizzativo dedicato al Controllo di Gestione ed in particolare, fino ad ora, tale processo è alimentato dalla Struttura Tecnica di supporto all'OIV con la finalità di generare una prassi operativa e dei modelli di riferimento in merito al monitoraggio e alla rendicontazione degli obiettivi strategici ed individuali.

4. ADEMPIMENTI RELATIVI ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E AL PRINCIPIO DI TRASPARENZA

L'entrata in vigore della L. 190/2012 ed i decreti attuativi della legge stessa, il D.lgs. n. 33/2013 inerente il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità e il D.lgs. n. 39/2013 inerente le disposizioni di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni ed imprese private in controllo pubblico.

Le Amministrazioni sono pertanto chiamate a promuovere il processo di diffusione delle informazioni attraverso il Piano per la Trasparenza e l'Integrità che diviene un elemento di completamento del più ampio Piano Anticorruzione che ciascuna amministrazione è tenuta ad adottare nell'ambito dello schema di riferimento del Piano Nazionale.

Nell'ambito dei disposti normativi, il Piano triennale per la Trasparenza e l'Integrità, già considerato dall'art. 11 del D.lgs. 150/09, come un livello essenziale delle prestazioni erogate dalla pubblica amministrazione, in base ai principi di buon andamento ed imparzialità della dell'agire pubblico,

assume un ruolo strategico e rilevante quale collante tra le misure di prevenzione e repressione di fenomeni di corruzione e il Ciclo delle Performance.

L'Amministrazione, ha formalizzato già dall'anno 2011 il proprio Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, con la volontà di favorire la massima trasparenza ed accessibilità dell'azione amministrativa, per i cittadini e gli stakeholder di riferimento; il documento negli anni è stato sottoposto ad un rolling annuale, ed ha avuto nel tempo un aggiornamento periodico anche rispetto alla produzione normativa con la sola eccezione per l'annualità 2012.

La delibera CIVIT n. 50/2013, ha previsto che la sua definizione ed aggiornamento, dovrà essere finalizzata a garantire il suo pieno coordinamento con il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, tanto da essere considerato una parte del Piano Anticorruzione stesso. Sul merito si evidenzia sia l'adozione del Piano Anticorruzione in data 15/04/2014 che l'espletamento della procedura ad evidenza pubblica per la definizione del Codice di Comportamento (rif. Del. CIVIT n.75/2013) dei dipendenti per il quale l'OIV ha espresso parere positivo successivamente adottato con decreto del segretario n. 3 del 21/01/2014.

Il Piano triennale per la Trasparenza e l'integrità, rivisto sostanzialmente per quanto introdotto dal D.Lgs. 33/2013, per le annualità 2014-2016 è già stato sottoposto a procedura partecipata con scadenza l'8 marzo 2014 ed è stato adottato alla data del 10 marzo 2014.

Rispetto al tema della trasparenza, nel corso del 2013 erano previste due scadenze, in cui l'OIV doveva procedere all'attestazione degli obblighi di monitoraggio previsti dalla delibera CIVIT 71/2013 entro la data del 30 settembre e dalla delibera CIVIT/ANAC n. 77/2013 entro il 31/01/2014, in base a quanto pubblicato alla data del 31/12/2013.

L'OIV ha trasmesso le risultanze della attività di monitoraggio attraverso la definizione dell'apposita griglia di rilevazione e del documento di attestazione, previste rispetto alla prima scadenza e attraverso la griglia di rilevazione, il documento di attestazione e la scheda di sintesi sulla rilevazione, previste per la seconda scadenza.

Le documentazione inoltrata dall'Autorità di Bacino fiumi dell'Alto Adriatico risulta coerentemente pubblicata sul sito istituzionale nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente" nella sottosezione di primo livello "Disposizioni Generali" sotto sezione di secondo livello "Attestazioni OIV o di struttura analoga".

Siena, 05 Maggio 2014

Firmato



Alessandro Bacci