

# **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.....	5
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 SISTEMI DI CONTROLLO INTERNI .....	7
4. ADEMPIMENTI RELATIVI ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E AL PRINCIPIO DI TRASPARENZA .....	8

## **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 fiume PO, e successivamente anche dall'Autorità di Bacino fiumi dell'Alto Adriatico, riferisce circa il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza ed integrità e il Ciclo di gestione della performance implementato dall'Autorità di Bacino fiumi dell'Alto Adriatico, nell'annualità 2016 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 ANAC) 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 inconfiribilità 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.

Nel corso del 2014 il contesto delineato non ha visto ulteriori significativi interventi legislativi ma con le nuove funzioni assegnate ad A.N.AC. ed il trasferimento di alcune funzioni in materia di Ciclo della Performance passate alla Funzione Pubblica ed altresì le prime linee guida e provvedimenti adottati da parte di A.N.AC. hanno dato impulso al quadro normativo delineato spingendo le organizzazioni a porre in essere le attività connesse, passando dal piano della forma al piano della sostanza ed alle azioni conseguenti ovvero il controllo. Rilevanti novità in materia di anticorruzione e trasparenza sono state introdotte dal D.Lgs. n. 97 del 25/05/2016.

Da segnalare inoltre l'adozione del decreto c.d. FOIA che consente a tutti libero e gratuito accesso ai dati della P.A. e che interessa anche aspetti e contenuti del Ciclo delle Performance su cui si conferma il ruolo centrale tra i presidi principi del Piano Anticorruzione e del Programma Trasparenza, strumenti di prevenzione per realizzare il principio costituzionale di trasparenza dell'azione amministrativa.

Nel 2015 è stata avviata anche la Riforma della Pubblica Amministrazione c.d. *Riforma Madia* che ha visto la definizione dei contorni con l'adozione dei primi decreti attuativi. Il Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 294 del 25/10/2016 ha dato avvio alla riforma distrettuale, finalizzato a disciplinare le modalità e i criteri per il trasferimento del personale e delle risorse strumentali e finanziarie dalle vecchie Autorità di bacino alle nuove Autorità Distrettuali.

L'osservazione e la verifica svolta dall'OIV sul ciclo della performance attuato dall'Amministrazione nel corso dell'annualità 2016, 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 sotto il profilo di adempimenti legati performance, soprattutto individuale. L'annualità 2016 ha visto impegnata l'Autorità di Bacino fiumi dell'Alto Adriatico nel sesto 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 che si avviano a Distretto, normativamente definito nel corso del presente anno, lascia ancora un certo grado di incertezza degli orizzonti futuri che si riflette anche in una 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 2016.

L'OIV ricorda in questa sede che l'Autorità di Bacino fiumi dell'Alto Adriatico, nel corso del 2012, ha concluso 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 sistematizzazione nel Piano Triennale della Performance per offrire coerenza e trasparenza all'azione amministrativa.

L'Amministrazione ha proceduto alla formalizzazione del Piano Triennale della Performance 2016-2018, approvato con Decreto del Segretario Generale n. 21 del 1 aprile 2016, offrendo certezza e trasparenza ad un processo che, con cadenza annuale e nei termini previsti dal D.Lgs. 150/2009, formalizza gli obiettivi assunti dall'Ente nel triennio di riferimento.

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 2016 soddisfa i 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 30.09 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, si è concluso in via anticipata, il processo di redazione della Relazione della Performance 2016, adottata con decreto del dirigente incaricato n. 7 del 31/01/2017. La validazione della stessa, da parte dell'OIV, riporta la data del 13/02/2017.

## **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'alto:** 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 a fare.

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 intervenuti ulteriori interventi legislativi, come declinato in premessa, che hanno richiesto un maggiore sforzo organizzativo sia in termini di risorse umane che di risorse economiche, l'Autorità di Bacino dei fiumi dell'Alto Adriatico, 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 anche come 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 e correlare obiettivi specifici anche in seno al Piano delle Performance nelle revisioni a venire soprattutto in considerazione del clima particolare che i dipendenti della Pubblica Amministrazione stanno vivendo nel contesto sia organizzativo che sociale dovuto sia agli interventi del legislatore in materia di lavoro pubblico che vincola le amministrazioni, sia in materia di opinione negativa che nella collettività amministrata si sta respirando.

### **3. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E 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 ha chiamato le Amministrazioni 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 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 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 di Prevenzione della corruzione 2016-2018, comprensivo del Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2016-2018, sottoposto a procedura partecipata con scadenza il 30 gennaio 2016, è stato adottato con decreto del dirigente incaricato n. 7 del 1 febbraio 2016.

Si evidenzia inoltre che nel corso dell'annualità sono stati elaborati e pubblicati nella sezione "Amministrazione Trasparente" i monitoraggi finali previsti dalla normativa.

Osservando la tempistica di adozione di tali strumenti sia nel corso delle diverse annualità si invita, negli aggiornamenti a venire, di adempiere nel rispetto della tempistica di legge che individua la scadenza al 31 gennaio di ogni anno. Per quanto attiene la procedura ad evidenza pubblica di consultazione preliminare si raccomanda di mettere a disposizione la documentazione \_ Piano di Prevenzione della Corruzione e Programma per la Trasparenza e l'Integrità- nella versione che l'Amministrazione intende adottare e non la documentazione inerente l'ultima annualità già peraltro oggetto di consultazione nel rolling precedente, in quanto, nella logica del legislatore, il contributo deve essere dato al fine di migliorare ulteriormente quanto già l'Amministrazione abbia ritenuto opportuno migliorare sulla base degli esiti raccolti durante l'anno dai monitoraggi intermedi.



Rispetto al tema della trasparenza, la delibera ANAC n.236/2017, in merito all'attestazione da parte dell'OIV, ha sancito il controllo sulle risultanze al 31/03/2017, con obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale al 30/04/2017.

La documentazione inoltrata all'Autorità di Bacino fiumi dell'Alto Adriatico risulta coerentemente pubblicata sul sito istituzionale nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente" nella sottosezione di primo livello "Controlli e rilievi sull'amministrazione" sotto sezione di secondo livello "Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe".

Siena, 31 marzo 2017

Firmato

Alessandro Bacci

