

Organismo Indipendente di valutazione dell'Autorità di Bacino distrettuale dell'Appennino Meridionale

Relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di misurazione e valutazione (Art. 14, comma 4, lett. a) del D.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, modificato dal D.lgs. n. 74 del 25 maggio 2017)

Presentazione

L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) in attuazione dell'art. 14, comma 4, lettera a del D.Lgs. 150/2009, è tenuto alla redazione di una relazione annuale relativa alla verifica dell'applicazione e del funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni dell'Ente.

Nella presente relazione l'OIV dell'Autorità di Bacino distrettuale dell'Appennino meridionale analizza il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni per l'anno 2021 valutando tutti i documenti relativi al Ciclo di gestione della performance.

L'OIV monocratico ha elaborato il presente documento sulla base delle linee guida indicate nella delibera CIVIT-ANAC n. 23/2013 "Linee guida relative agli adempimenti di monitoraggio degli OIV e alla Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4, lettera a) del D.Lgs. n. 150/2009)".

La Relazione risponde a un duplice ordine di esigenze

- la necessità di adempiere a uno specifico dettato normativo
- la necessità dell'Autorità di disporre di un quadro complessivo sullo stato dei controlli, evidenziandone i punti di forza (da consolidare) e i punti di debolezza (da presidiare e sui quali intervenire attraverso correttivi e/o azioni mirate).

La presente Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni rappresenta il momento finale dell'attività di monitoraggio che l'OIV realizza durante l'anno. Tale attività è volta a verificare il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni e del Ciclo di gestione della performance e a individuare eventuali elementi correttivi per indirizzare verso il miglioramento continuo dello stesso.

La relazione traccia quindi una descrizione sintetica del ciclo della performance e verifica il corretto funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della Performance. La valutazione dell'OIV riguarda gli aspetti di compliance, di metodo e di funzionamento dell'impianto complessivo, consentendo al contempo il corretto funzionamento del Ciclo della performance (in generale) e del Sistema dei controlli (in particolare).

La programmazione strategica e operativa dell'Autorità, su cui si basa il Piano della Performance, è collegata in generale con altri documenti di programmazione.

Gli obiettivi specifici istituzionali o strategici e di struttura organizzativa o operativi dell'Autorità rispondono all'esigenza di coinvolgere tutti gli uffici dell'Autorità, includendo anche i processi riguardanti la trasparenza e la prevenzione della corruzione, in conformità con le indicazioni dettate dall'ANAC e al fine di impostare le azioni positive dell'Amministrazione volte a contrastare i fenomeni di corruzione, dando al contempo attuazione al Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (di seguito PTPCT).

Gli obiettivi, indicatori e target in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza sono stati concepiti per essere funzionali alla corretta implementazione del ciclo di gestione della performance, in quanto la loro attuazione si basa su una responsabilità organizzativa, oggetto di misurazione e valutazione di performance, che è posta a garanzia del buon andamento dell'azione amministrativa.

Il PTPCT, lungi dall'essere uno strumento rigido e immutabile, costituisce quindi una risorsa flessibile, adattabile nel corso del tempo e in corso di aggiornamento annuale: la logica che sottende ai sistemi di pianificazione e controllo alla base della performance e della prevenzione e contrasto alla corruzione è quella della sistematicità e dell'integrazione, in coerenza con un modello organizzativo supportato da un sistema di controlli preventivi e successivi e volto a evidenziare i rischi generali, i rischi specifici, le misure organizzative e tecniche da implementare nonché le tempistiche da rispettare e il sistema delle responsabilità da attivare.

Il ciclo delle performance, passata la fase iniziale e di rodaggio del sistema sui processi e sulle attività dell'Autorità, garantirà in maniera sempre più consistente la possibilità di individuare e assegnare obiettivi individuali per dirigenti e responsabili di struttura e tra questi troveranno attuazione anche obiettivi specificamente riferiti all'attuazione delle misure previste in tema di prevenzione dei fenomeni corruttivi e attuazione della normativa sulla trasparenza.

• **Contesto organizzativo**

L'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale, in base alle norme vigenti, svolge le attività di pianificazione e programmazione a scala di Bacino e di Distretto idrografico relative alla difesa, tutela, uso e gestione sostenibile delle risorse suolo e acqua, alla salvaguardia degli aspetti

ambientali svolte dalle ex Autorità di Bacino Nazionali, Regionali, Interregionali in base al disposto della ex legge 183/89 e concorre, pertanto, alla difesa, alla tutela e al risanamento del suolo e del sottosuolo, alla tutela quali-quantitativa della risorsa idrica, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla lotta alla desertificazione, alla tutela della fascia costiera ed al risanamento del litorale (in riferimento agli articoli 53, 54 e 65 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i.). Anche nel 2021 la fase di transizione contabile non risultava ancora finita, essendo infatti la neoistituita Autorità ancora priva di bilancio proprio.

Nonostante ciò sostenendosi attraverso le fonti di finanziamento delle disciolte Autorità, l'autorità di Bacino ha dato vita al piano delle attività ed ha portato avanti il ciclo delle performance.

• **Il Ciclo di gestione della Performance e il Sistema di Misurazione e Valutazione**

Con Decreto Segretariale n. 63 del 31 gennaio 2021 è stato adottato il Piano della Performance per l'anno 2021-2023.

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.

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 2021 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

Per quanto riguarda il ruolo di raccordo del Piano delle Performance rispetto ad obiettivi e misure di cui ai temi di anticorruzione e trasparenza si rimanda ai verbali di seduta e quanto più avanti espresso nel cap. 4.

• **Trasparenza e integrità**

In data 30 marzo 2021, con decreto n. 439, il Segretario Generale ha approvato ed adottato il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2021-2023 (PTPCT) che risulta pubblicato nella Sezione Amministrazione Trasparente sotto sezione Altri contenuti - Prevenzione della Corruzione.

Anche per il 2021 il piano Triennale della prevenzione della corruzione e trasparenza si caratterizza unicamente come aggiornamento annuale, che rinvia al successivo Piano l'individuazione precisa delle misure specifiche anticorruzione elaborate su una puntuale mappatura della totalità dei processi e delle relative responsabilità, su una attenta pesatura dei rischi e sulla conseguente definizione delle misure anche in funzione delle nuove prassi operative e dei nuovi processi che si svilupperanno nel corso della vita operativa dell'Autorità. .

Il PTPCT 2021-2023 è ancora un atto di transizione nella strategia di prevenzione della corruzione, necessariamente da implementarsi e risciversi appena verranno strutturate le procedure e prenderà corpo l'effettiva operatività della nuova neocostituita Autorità.

• **Sezione Amministrazione Trasparente**

Le linee guida, per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici, sono dettate dalla determinazione ANAC n. 1134 dell' 8/11/2017.

L'OIV, alla luce della delibera n. 294/2021 dell' ANAC, ha reso, in data 24 giugno 2021, l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 dicembre 2020, e la stessa è stata pubblicata in data 30 luglio 2021 nella Sezione Amministrazione Trasparente – Controlli e rilievi sull'amministrazione – Organo di controllo che svolge le funzioni di OIV – Atti dell'Organo di controllo che svolge le funzioni di OIV – Attestazione assolvimento degli obblighi di pubblicazione. La sezione "Amministrazione trasparente" è nella home page del sito web istituzionale.

A. Performance organizzativa

Il documento Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP), è stato adottato con Decreto Segretariale n.510 del 26 aprile 2021

Nel SMVP non sono stati previsti indicatori per effettuare la misurazione e valutazione degli ambiti della performance organizzativa previsti dall'articolo 8, comma 1, del d.lgs. 150/2009 ed in particolare quelli relativi alle lettere d) ed f) che si rivolgono alla misurazione del grado di "modernizzazione ed il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali, nonché l'efficiente impiego delle risorse".

Si auspica che il Sistema adottato, in un'ottica di continuo miglioramento per raggiungere il traguardo della misurazione e valutazione della performance organizzativa, preveda con successivi aggiornamenti gli indicatori, che riconducono principalmente alla dimensione della misurazione e valutazione dello stato delle risorse, del livello di efficacia ed efficienza, non ci sono indicatori di impatto che esprimano, nell'ottica di creazione del valore pubblico, l'effetto prodotto da una politica o da un servizio nei confronti dei destinatari diretti o indiretti dei servizi offerti.

Quanto sopra anche alla luce dell'articolo 19 bis del decreto legislativo 150/2009, così come modificato dal decreto legislativo 74/2017, che prevede la partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali al processo di misurazione delle performance organizzative.

Il Piano della Performance 2021 - 2023 è stato adottato con Decreto Segretariale n. 50 del 27 gennaio 2021. Come già indicato nella presentazione il forte ritardo nella formalizzazione è da ricondurre, in gran parte, alla crisi determinata dalla pandemia per il Covid 19, ma anche dalle difficoltà di avvio dell'attività.

B. Performance individuale

Il documento Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP), è stato adottato con decreto del Segretario Generale n.510 del 26 APRILE 2021 in precedenza della nomina dell'Oiv e quindi in assenza dell'obbligatoria validazione.

Nello stesso sono riportati i criteri per la misurazione individuale del personale dirigenziale determinata da due fattori: performance di risultato e da quella di ruolo.

La performance di risultato prende in considerazione la prestazione, in relazione agli obiettivi formalmente assegnati;

La performance di ruolo prende in considerazione i comportamenti organizzativi

Ad ogni obiettivo operativo è assegnato un peso. La pesatura degli obiettivi avviene considerandone l'importanza e/o la complessità: Il parametro dell'importanza – il parametro della complessità .

Per tutti gli obiettivi si individuano gli indicatori di risultato ed i target, ovvero i livelli di risultato che fanno considerare l'obiettivo pienamente raggiunto.

Il grado di conseguimento di ciascun obiettivo assegnato va riportato sotto forma di percentuale, che, in caso di effettivo superamento dei target, può essere anche superiore a 100.

Ciascun peso dell'obiettivo va, poi, moltiplicato per la percentuale di raggiungimento, ottenendo il punteggio per il risultato conseguito sull'obiettivo assegnato. Il punteggio finale della valutazione individuale della performance di risultato è ottenuto come somma dei punteggi definitivi (ponderati) attribuiti a ciascun risultato/obiettivo.

La Valutazione della performance individuale di ruolo prende in considerazione i comportamenti organizzativi attesi nel ruolo di dirigente.

L'OIV, nonostante la tempistica di insediamento, ha intrattenuto rapporti con i dirigenti ai fini della valutazione relativa all'annualità 2021 attingendo informazioni anche sulle problematiche derivanti dall'emergenza sanitaria ed il conseguente ricorso allo smart working.

La redazione della presente relazione avviene a seguito del completamento del processo di valutazione individuale dei dirigenti e della proposta di validazione della Relazione sulla Performance, per la chiusura del ciclo della performance 2021.

C. Processo di attuazione del ciclo della performance

L'Autorità come sopra indicato ha adottato il Piano della Performance 2021-2023 con Decreto del Segretario Generale n. 63 del 31 gennaio 2021.

Il piano della performance approvato non ha previsto obiettivi obbligatori in materia di trasparenza ed anticorruzione per tutti i dirigenti;

Nel Piano della Performance, non ha trovato rappresentazione il Piano Triennale delle Azioni Positive per le parità di genere promosse dal CUG.

Il Piano redatto sia per la transizione in atto che per la mancanza di un bilancio proprio, prevede obiettivi rappresentativi dei piani pluriennali di attività da svolgere.

Per tali criticità, la relazione dà evidenza a consuntivo, con riferimento all'anno 2021, dei risultati raggiunti dall'Autorità in termini realizzativi ovviamente attraverso i risultati individuali raggiunti, ma non rileva gli eventuali scostamenti sia di risultati che di risorse utilizzate, non permettendo di evidenziare il miglioramento continuo che costituisce il vero obiettivo del ciclo della performance. .
Per l'anno 2021 i tempi di adozione dei documenti programmatici legati al ciclo della performance risultano in linea con le tempistiche normative, ma non la rendicontazione.

Si reitera quindi l'esigenza di una programmazione e rendicontazione nei tempi per permettere di condurre l'Autorità verso un sistema in grado di misurare e valutare l'impatto delle politiche adottate e procedere alla rivisitazione degli obiettivi sulla base del monitoraggio degli stessi.

Non esiste una Struttura Tecnica a supporto dell'OIV.

D. Infrastruttura di supporto

L'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale, non è dotata di alcun sistema informatico, per la rilevazione dello stato di avanzamento degli obiettivi operativi assegnati ai dirigenti dell'Autorità.

Essendo oramai superata la fase di transizione contabile non risulta più giustificabile la mancata produzione di report in tempo reale per Centri di costo, per Voci di costo e per Ordini Interni (commessa) per un monitoraggio quadrimestrale e/o semestrale da sottoporre all'organo di gestione. Non si riscontra un sistema informativo che consente di generare in via automatica indicatori da poter utilizzare per il necessario controllo di gestione.

E. Sistemi informativi e informatici a supporto degli adempimenti in materia di trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione

Per quanto riguarda il processo di pubblicazione dei documenti/dati nella Sezione Amministrazione Trasparente il flusso prevede:

- la trasmissione dei documenti e dati da pubblicare al soggetto responsabile della pubblicazione in modalità telematica;
- la pubblicazione prevalentemente in modalità manuale.

Non è presente un sistema di monitoraggio informatizzato della pubblicazione dei dati.

E' auspicabile una informatizzazione del flusso dei dati obbligatori da pubblicare, che permetta, in tempo reale, di rilevare eventuali ritardi od omissione nella pubblicazione dei dati.

Non risultano adottati sistemi per misurare il livello di interesse dei cittadini sulla qualità delle informazioni pubblicate e per raccoglierne i giudizi.

F. Definizione e gestione degli standard di qualità

Si reitera il rilievo già effettuato lo scorso anno inerente la mancata adozione a tutt'oggi del nuovo documento relativo alla Carta dei Servizi quale revisione/integrazione della Carta dei Servizi dei Istituti preesistenti.

La formalizzazione della Carta dei Servizi ricopre un ruolo rilevante anche al fine di essere uno strumento per garantire il corretto rapporto tra l'Azienda e l'utenza e una maggiore trasparenza, efficienza ed efficacia dei servizi anche alla luce dell'articolo 19 bis del decreto legislativo 150/2009, così come modificato dal decreto legislativo 74/2017, che prevede la partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali al processo di misurazione delle performance organizzative.

G. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

L'attuale Organismo Indipendente di Valutazione, insediatosi il 1 giugno 2021, ha applicato il sistema di misurazione e valutazione adottato nel 2021 dall'Autorità e ne ha verificato il funzionamento sull'anno 2021.

L'utilizzo è avvenuto con un'applicazione flessibile in modo da poter dar vita ad una valutazione in linea con i dettami normativi in vigore. I risultati di quanto appena descritto, è narrato nelle pagine precedenti.

In una situazione di incertezza determinata sia dalla fase di start up della neocostituita autorità e dalla crisi connessa ai postumi della pandemia, si è dato vita all'applicazione di un ciclo di gestione della performance che ha permesso di poter misurare l'operato dei dirigenti su obiettivi continuativi rappresentativi dei piani operativi pluriennali programmati.

Pur in presenza di un valore di raggiungimento degli obiettivi ragguardevole, lo scrivente non può non rappresentare che fermo restando i ragguardevoli risultati raggiunti con la realizzazione delle attività programmate, risulta comunque ineludibile una programmazione capace di evidenziare aspetti migliorativi e cogliere obiettivi più qualificanti, sia nella denominazione che descrizione, con indicatori e target che permettano di misurare e poi valutare i miglioramenti occorsi non solo nella gestione ma anche nel confronto con altre già realizzate.

Necessita quindi la messa in opera di una metodologia che conduca all'individuazione di obiettivi, indicatori e target sfidanti..

L'aggiornamento dello SMVP con indicatori di performance organizzativa ed individuale sfidanti, con valori obiettivo rappresenta un ulteriore passo verso un ciclo della performance, che si ponga come obiettivo quello del maggiore e migliore benessere degli utenti dei servizi offerti dall'Autorità.

H. Valutazione partecipativa

Con la modifica del d.lgs. 27 ottobre 2009, n.150, operata dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, il Legislatore ha posto l'attenzione sul principio della partecipazione dei cittadini al ciclo della performance. Tale partecipazione rende cittadini e "utenti finali" dei servizi resi dall'Amministrazione protagonisti dei processi valutativi e della qualità di tutte le attività istituzionali e tutte le prestazioni di servizi delle pubbliche amministrazioni.

Anche il SMVP adottato dall'Autorità non prevede mediante indicatori di outcome - la possibilità di rilevare la ricaduta concreta in termini di valore pubblico prodotto dall'ente ed il grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi. Data la natura delle Autorità di Bacino, il loro ruolo interregionale e non solo, la natura giuridica particolare (Autorità indipendente), i c.d. utenti finali delle attività dell'Autorità risultano essere anche i principali stakeholders con i quali si confronta.

Gli stakeholders chiave (vale a dire i soggetti che determinano o influenzano fattori rilevanti per la definizione del Piano), risultano in sintesi i seguenti:

- ♣ gli Organismi Europei, che includono tutti gli Organi e le Autorità di controllo dell'Unione Europea;
- ♣ la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- ♣ il Ministero della Transizione Ecologica, in quanto erede delle competenze del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;
- ♣ le altre Amministrazioni Centrali dello Stato, che includono tutti gli Organi di Governo centrali, i Ministeri, il Dipartimento della Protezione Civile e altri;
- ♣ gli Enti Locali;
- ♣ altri soggetti pubblici e privati quali associazioni di categoria, collettività, associazioni ambientali, imprese;
- ♣ la Comunità Scientifica che comprende, tra gli altri, gli Enti Pubblici di Ricerca e le Università;
- ♣ singoli cittadini.

Si dà nota che l'Autorità di Bacino svolge, nei confronti della collettività, un ruolo centrale non solo di presidio ma anche di comunicazione sullo stato della sicurezza idro-geologica di parte del territorio nazionale e del sistema acque: l'impegno dell'Autorità nel costante controllo del territorio è sempre accompagnato da campagne informative rivolte a tutta la cittadinanza e diffuse prevalentemente attraverso il proprio sito istituzionale.

Il flusso informativo verso gli stakeholder trova la sua massima espressione in alcuni relazioni e rapporti emessi dall'Autorità quali:

- Il Piano di Gestione delle Acque del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale
- Relazione annuale del Segretario Generale al Governo e al Parlamento sulle attività svolte ;

Pur risultando attivato un percorso di partecipazione dei principali stakeholder alla valutazione dei risultati raggiunti e del valore Pubblico creato dall'Autorità nell'esercizio delle sue attività, il processo, complesso nella sua realizzazione, non risulta ancora implementato e richiede l'attivazione di procedure e sistemi soprattutto per quel che riguarda la fase della ricezione e conseguente valutazione delle osservazioni restituite.

Conclusioni

Sulla base delle criticità ancora presenti e tenuto conto di quanto disposto dall'art. 14, comma 4, lettera a, del D.lgs. n. 150/2009 (così come novellato dal D.lgs. n. 74/2017) si ritiene opportuno formulare le seguenti proposte di miglioramento e raccomandazioni ai vertici amministrativi.

Pur prendendo atto dei ragguardevoli risultati raggiunti, l'Oiv non può non evidenziare la necessità improcrastinabile sia di procedere nelle tempistiche previste di attuazione del ciclo della performance sia nell'applicazione completa dello SMVP, predisponendo meccanismi e modalità informatiche che

consentano la partecipazione attiva degli stakeholders, così come definiti dalle Linee guida n. 5/2019 del Dipartimento di Funzione pubblica.

In considerazione del superamento della fase di start up dell'Autorità è necessario inoltre procedere alla definizione degli standard di qualità dei servizi erogati dall'Amministrazione.

Quindi nonostante gli indubbi progressi comunque avanzati dall'Amministrazione in questi suoi primi anni di attività, si rinnova il suggerimento di ottimizzare ulteriormente la selezione dei target associati agli indicatori, al fine di rappresentare meglio la capacità sfidante della performance, indirizzata al raggiungimento di livelli sempre più elevati di prestazioni connesse alla soddisfazione degli interessi collettivi, in funzione dei quali l'Amministrazione stessa è stata costituita.

Dall'esame della tipologia di indicatori associati agli obiettivi è emerso, inoltre, il mancato ricorso all'utilizzo di indicatori di impatto e, comunque, di indicatori capaci di rappresentare soprattutto all'utenza esterna gli effetti delle politiche definite dall'Amministrazione sul tessuto economico e sociale del Paese, nell'ambito della propria missione istituzionale.

In coerenza con gli indirizzi suggeriti dal Dipartimento della funzione pubblica nelle Linee guida n. 2/2017 si auspica inoltre l'implementazione dei sistemi informativi in uso presso l'Autorità con un'applicativo per il controllo di gestione, al fine di migliorare il monitoraggio e la gestione dei flussi informativi utili a realizzare un'efficace integrazione tra le diverse dimensioni della programmazione espresse nel PIAO, contribuendo in tal modo a elevare la performance dell'amministrazione nel suo complesso.

L'OIV, dall'attività espletata e da quanto evidenziato nel presente documento ritiene che l'Autorità, abbia raggiunto pregevoli risultati, ma coerentemente allo spirito legislativo, ribadito e amplificato dall'introduzione del PIAO debba sempre migliorare tendendo alla massimizzazione del valore sia interno che esterno.

L'O.I.V.

Dott. Paolo Tarantino
