



Organismo indipendente di valutazione (OIV)

Prot. int. OIV 4/2016

## **SINTESI DEI RISULTATI DELLA RELAZIONE SULLA PERFORMANCE 2015 - CONSIDERAZIONI SUL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA STESSA - VALIDAZIONE DELLA RELAZIONE**

### **Premessa**

Il sistema della performance della Provincia di Mantova, definito nel documento approvato dalla giunta provinciale n. 50 del 29 marzo 2010, contiene le linee guida per la misurazione, valutazione e gestione della performance organizzativa ed individuale.

Sin dalla prima applicazione del sistema della performance vi è stata consapevolezza che la sua piena realizzazione, così come il suo sviluppo e miglioramento, rappresentano un obiettivo a cui tendere, anche attraverso il monitoraggio e le valutazioni annuali dell'attuazione stessa.

La Relazione finale, aggiornata al 31 dicembre 2015, è espressione di un sistema d'informazioni articolato in sotto-sistemi alimentati dai diversi servizi con gli andamenti attesi e i risultati conseguiti. Partendo da quanto previsto nel PEG – PdO – PdP 2015, nel documento sono raccolte, organizzate ed elaborate le informazioni a rendiconto in una logica di sistema secondo modelli e schemi omogenei e condivisi.

La relazione consente la lettura della performance organizzativa di ente e di struttura di primo livello (i settori) prevista dal sistema, rappresenta il posizionamento dell'ente rispetto ai temi prioritari e agli obiettivi strategici dell'albero della performance e costituisce attività istruttoria e propedeutica alla successiva valutazione.

Diversi sono i livelli e gli ambiti di misurazione della performance e in particolare

- le informazioni sulle risorse umane e finanziarie consentono la valutazione sullo stato generale di buona salute dell'ente, condizione necessaria per garantire non solo l'attuazione delle strategie, ma anche il proseguimento dell'attività e l'erogazione dei servizi fondamentali (capp. 1 - 2);
- la serie storica degli indicatori di efficacia ed efficienza dei servizi dell'ente "misurano" l'espletamento delle funzioni istituzionali, comprendenti il portafoglio delle attività e dei servizi obbligatori erogati (cap. 5);
- i progetti comuni a tutta la dirigenza, intersettoriali e settoriali rendono conto dell'attività discrezionale, ma indispensabile, di ricerca e sviluppo, miglioramento e innovazione. La loro lettura trasversale secondo l'appartenenza all'albero della performance individua, inoltre, le connessioni con le linee strategiche di mandato (cap.3);
- l'andamento delle opere pubbliche, sia riferite all'annualità 2014 del programma triennale 2014- 2016 che di trascinarsi (cap. 4).

Per ciascuno di questi ambiti vengono rispettate le fasi del ciclo della performance, sinteticamente individuate in: definizione obiettivi → monitoraggio → misurazione → rendicontazione.

## Contesto di riferimento

Dal 2014, con la riforma Delrio, è iniziato un percorso lungo e complicato, che ci consegna per il futuro un quadro significativamente differenziato rispetto all'iniziale di mandato e presenta elementi da considerare con attenzione nella prospettiva di una possibile azione di programmazione.

Il prossimo referendum costituzionale confermerà o meno l'abolizione delle Province dalla Carta costituzionale e sancirà la loro trasformazione in enti di area vasta, i quali si può ipotizzare che:

- saranno concepiti, nelle loro linee generali, in forma omogenea in tutti i territori, cadendo così l'ipotesi di ambiti di area vasta quali ambiti di decentramento sub regionale, mentre resta incerta l'attribuzione della competenza relativa alla loro delimitazione territoriale;
- non potranno essere enti politici territoriali, di primo o di secondo livello, e ciò in ragione del fatto che manca una necessaria previsione nel testo costituzionale in questo senso (e che la disposizione è frutto di una riforma che fa dell'eliminazione delle province un suo punto qualificante);
- conosceranno una configurazione funzionale in ragione delle scelte del legislatore regionale, in quale solo in questo senso potrà dar corpo a una visione del tessuto amministrativo sub regionale.

In attesa della riforma costituzionale, la legge Delrio e la successiva legge regionale hanno ridisegnato le competenze dell'ente Provincia, quale ente di area vasta: dopo due anni dall'inizio della riforma, sembrano chiari gli ambiti che sono ancora di competenza dell'ente Provincia e sui quali la stessa è titolata a porsi obiettivi strategici e operativi, quelli che sono di competenza entro i perimetri delle deleghe e delle attribuzioni degli enti titolari e quelli che non lo sono più.

Se da un lato le funzioni sono definite, dall'altro risultano anche drasticamente ridotte le risorse finanziarie disponibili. In particolare, la legge di stabilità 2015 ha comportato non una riduzione dei trasferimenti finanziari, ma un vero e proprio prelievo diretto dal bilancio, sproporzionato rispetto alle risorse finanziarie dell'ente. E si prevede che tale prelievo si ripeterà anche per gli anni 2016-2018, per i quali, a normativa vigente, saranno compromessi gli equilibri finanziari di bilancio.

Sul fronte dell'attività, la riduzione della spesa è eccessiva rispetto all'esigenza di garantire livelli minimi di erogazione dei servizi, tenuto conto dei pesanti tagli di risorse già avvenute nei precedenti esercizi, per effetto delle manovre riduttive di finanza pubblica susseguitesi nell'ultimo quinquennio. In altri termini, l'ulteriore riduzione delle risorse è incompatibile con l'invarianza dei servizi erogati.

In questo quadro di trasformazione e di esiguità di risorse, il nuovo ente si occuperà ancora di molte funzioni "fondamentali" o riassegnate dagli enti titolari. Tra le prime la viabilità, l'edilizia scolastica, la tutela dell'ambiente, il trasporto privato e la pianificazione del trasporto pubblico, la programmazione della rete scolastica provinciale, l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, le pari opportunità. la stazione unica appaltante per gare e contratti, concorsi e procedure selettive. Tra le ultime, la Provincia continuerà ad occuparsi di turismo, sociale, cultura, sviluppo economico, protezione civile e formazione professionale.

Al contrario, alcuni degli obiettivi di inizio mandato hanno perso il loro "fondamento istituzionale". In particolare:

- le funzioni relative ad agricoltura, foreste e caccia e pesca ritornano in capo alla Regione;
- la funzione relativa al lavoro è in attesa del compimento della riforma del jobs act che vede questi servizi in capo allo Stato. E' in corso la convenzione con la Regione per l'esercizio della funzione temporaneo da parte della Provincia;

- la funzione di pianificazione e regolazione e del trasporto pubblico locale, benchè fondamentale, sarà trasferita in capo all'Agenzia del trasporto pubblico locale del bacino di Cremona e Mantova, già costituita.

Il 2015 ha rappresentato un anno di transizione in cui tutte le funzioni pre-riforma hanno continuato ad essere esercitate dalla Provincia e, in tal senso, tutti gli obiettivi dell'amministrazione hanno mantenuto una loro attualità, anche grazie alla continuità amministrativa (Mantova è tra le poche Province ad avere un'amministrazione eletta col vecchio sistema).

Ma sempre nel 2015 gli obiettivi strategici e operativi hanno subito una ridefinizione obbligata delle priorità, che per alcuni risulta pienamente confermata, per altri "ridimensionata" dalla riforma stessa e dall'esiguità delle risorse finanziarie.

E sempre nel 2015 ha segnato il punto di partenza per pensare agli obiettivi e all'attività dei prossimi anni, non solo in termini di bilancio tra nuove e vecchie funzioni, ma soprattutto per il nuovo ruolo delle Province, all'interno del sistema territoriale, quali Enti di area vasta, ruolo che apre spazi per nuove politiche. Oltre a gestire funzioni essenziali, proprie, delegate e conferite, gli enti di area vasta si profilano come soggetti che, se da un lato concentrano la propria attività in funzioni di programmazione e pianificazione, dall'altro offrono supporto al livello comunale per lo svolgimento unitario di attività in diversi possibili ambiti.

### **Principali aspetti e risultati rilevati**

Partendo dai macro-dati sulle risorse umane, primi elementi per valutare lo stato di buona salute dell'ente, appaiono evidenti le forti difficoltà che si sono incontrate sia a causa della manovre finanziarie che si sono succedute nel corso degli anni e che hanno imposto decisi tagli ai bilanci degli Enti Locali, sia a causa delle norme di natura restrittiva specifiche in materia di personale.

In particolare, la legge di stabilità 2015 ha imposto, inoltre, a decorrere dal 01 gennaio 2015, la riduzione della dotazione organica delle province in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta del 50 per cento.

In seguito al processo di riordino, pensionamenti e mobilità volontarie sono state favorite dall'amministrazione, mentre una fuoriuscita del personale è avvenuta a seguito del trasferimento a Regione Lombardia delle funzioni Agricoltura, Caccia e pesca e forestazione: la riduzione, complessivamente di 52 unità, proseguirà per tutto il 2016, prevedendo di arrivare complessivamente a poco più di 200 unità.

Per le ragioni di cui sopra risultano fortemente incrementate le mobilità esterne, sostanzialmente costanti quelle interne e, in particolare diminuite quelle intersettoriali.

Se si considera che l'andamento decrescente delle risorse umane in termini numerici non ha determinato conseguenze pesanti, in termini di chiusura di servizi essenziali o progetti di qualità, la valutazione che ne consegue è senz'altro in generale positiva, per quanto riguarda la capacità di riorganizzazione e razionalizzazione dei processi interni.

-----

Rispetto alle manovre delle leggi di stabilità, la Provincia ha saputo farvi fronte, evitando gravi conseguenze sul mantenimento degli equilibri di bilancio e garantendo il raggiungimento degli obiettivi del Patto di Stabilità.

-----

Passando all'attività progettuale, rispetto ai contenuti dei temi strategici e degli obiettivi specifici sui quali si è imperniato il programma di mandato, la direzione generale ha individuato una rosa di obiettivi, principalmente appartenenti al tema 7 dell'efficacia - efficienza dell'amministrazione, che

rappresenta il cuore del programma stesso e che definisce le principali finalità che l'amministrazione intende perseguire.

E' rispetto a questi che è stato costruito il piano degli obiettivi prioritari, fortemente trasversali o comuni alle strutture di staff dell'organizzazione: per il loro effettivo e concreto raggiungimento le strutture hanno messo in campo specifici progetti, il cui esito è stato soddisfacente.

Si segnalano qui solo alcuni degli importanti risultati ottenuti rispetto a specifici filoni progettuali:

- Logistica: nel corso del 2015 si è svolta l'attività di ricognizione e verifica della fattibilità fino ad una prima ipotesi, benchè non completa, del nuovo assetto logistico dell'ente, che ha consentito nel corso del 2016 di addivenire ad un vero e proprio piano e alla relativa attuazione. Oltre all'attività propedeutica, già nel 2015 si sono attuati i primi stralci del piano, con lo spostamento nel palazzo della Cervetta dei servizi non fondamentali (turismo, cultura e sociale) e lo spostamento nel palazzo del Plenipotenziario delle attività ospitate nell'immobile di Via Mazzini.
- Provincia quale stazione unica appaltante al servizio dei comuni e di altri enti del territorio: nel corso del 2015 si è ulteriormente consolidato il ruolo svolto dalla Provincia come stazione appaltante per conto dei Comuni del territorio: a fine 2015 i Comuni sottoscrittori delle Convenzioni per l'affidamento alla Provincia delle funzioni di stazione appaltante risultano essere 22; a tali Convenzioni va aggiunta quella con il Consorzio Pubblico Servizio alla Persona costituito tra 10 Comuni. Altri Comuni hanno deliberato di aderire alla SUA e sottoscriveranno le Convenzioni nel corso del primo trimestre del 2016. Sempre nel corso del 2015 è stata predisposta una bozza di Convenzione per l'affidamento alla Provincia, da parte di altri enti diversi dai Comuni, della attività di consulenza e supporto per le procedure di gara. Una prima Convenzione è stata sottoscritta, in data 20/08/2015, con l'Azienda Ospedaliera "C.Poma" di Mantova. La Provincia ha espletato nel corso dell'anno 23 gare d'appalto per conto dei Comuni convenzionati di cui 17 in qualità di stazione appaltante e 6 fornendo la consulenza ai Comuni su tutta la procedura di gara. Di questi appalti ben 13 hanno riguardato affidamenti di servizi di esclusiva competenza dei Comuni (trasporto rifiuti, servizio di mensa e refezione, sostegno socio educativo scolastico, servizio nido, servizi cimiteriali, ecc.) determinando la necessità in capo agli uffici di approfondire tematiche e problematiche estranee all'attività della Provincia.
- Costituzione Agenzia per il trasporto pubblico locale di Cremona e Mantova: nell'ambito di ridefinire in maniera chiara i soggetti e le relative competenze, nel corso del 2015 si è conclusa la costituzione dell'Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale del bacino di Cremona e Mantova, divenuta anche già operativa;
- Ottimizzazione Infrastruttura del Sistema Informativo Provinciale: il progetto ha consentito di intervenire sulla architettura del Sistema Informativo Provinciale in alcune componenti sia centrali che periferiche, ricorrendo a soluzioni che permettano di razionalizzare ed ottimizzare la struttura stessa e le risorse necessarie al mantenimento e alla gestione.

I progetti di settore hanno ottenuto un buon grado di realizzazione nonostante le particolari contingenze sopra evidenziate. La Relazione evidenzia, inoltre, per ciascun tema prioritario i principali risultati ottenuti, fornendo un quadro sintetico, ma completo del lavoro svolto.

Il risultato positivo è riferibile anche alle opere infrastrutturali, sia per i tempi di progettazione, che per quelli di attivazione (espletamento delle gare e consegna lavori) e di ultimazione dei lavori.

## **Osservazioni e considerazioni sul sistema di misurazione e valutazione**

La Relazione risulta concorde e coerente con il Sistema della performance dell'ente.

L'OIV invita l'ente a proseguire nella strada intrapresa d'integrazione del proprio sistema di misurazione con indicatori volti a rilevare la qualità dei servizi erogati, oltre che con quelli relativi ai costi sostenuti. Ciò vale in particolare modo per servizi a rilevanza esterna e opere pubbliche.

Il riassetto organizzativo avviato nel corso del 2015 favorirà quel percorso di revisione del sistema di misura della prestazione auspicato nel parere espresso lo scorso anno. In particolare, l'accorpamento dei settori favorirà la ricomposizione di attività e procedimenti in un'ottica di Processo e produrrà evidenti benefici in termini di efficienza e di efficacia dell'ente. E per indirizzare correttamente questa attività di revisione del sistema di misura delle prestazioni si darà priorità ai seguenti interventi:

- Verrà rivisto l'attuale sistema di incentivazione dei Dirigenti con lo scopo di renderlo uno strumento di indirizzo realmente incisivo; la correzione è già stata individuata e dovrebbe essere implementata già nell'anno in corso;
- Le osservazioni critiche riguardanti la nuova organizzazione, espresse da parte di alcuni Dirigenti e PO, ha reso evidente la necessità di integrare l'attuale sistema di pesatura delle posizioni di Dirigenti e PO con una griglia adeguata a restituire valori meno soggettivi. Anche questa attività, avviata nel corso del 2016, contribuirà a rileggere l'organizzazione in un'ottica di Processo e ad individuare con maggiore sicurezza le attività a valore aggiunto;
- All'indomani di un intervento organizzativo rilevante quale quello che ha investito la Provincia, occorre sostenere il cambiamento con azioni mirate a favorire il coinvolgimento proattivo del personale. In contesti quali quello attuale, una delle esigenze più sentite è il recupero del "senso del proprio ruolo" e, di conseguenza, dell'orgoglio di appartenenza. Questa esigenza costituirà uno degli impegni più critici e, insieme, più rilevanti per i Dirigenti; pertanto, i progetti per il 2016 dovrebbero riflettere, almeno in parte, questa esigenza prioritaria dell'ente.

### **Conclusioni - Validazione della Relazione sulla Performance 2015**

Per i sopra sottolineati aspetti di concordanza e congruenza al Sistema della performance dell'ente da un punto di vista dei flussi informativi e degli strumenti adottati, oltre che dei contenuti emersi sulla performance organizzativa a livello di ente e di struttura di primo livello (settore), **l'Organismo Indipendente di Valutazione valida la Relazione sulla performance 2015 e la sottopone all'attenzione del Presidente, anche al fine della sua diffusione attraverso la pubblicazione sul sito della Provincia.**

Mantova, 30/04/2016

Ing. Romeo Castagna

