

Relazione 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

Anno 2018

INDICE

1. Presentazione	3
2. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE.....	3
2.1 Performance Organizzativa	3
2.1.1 Definizione di obiettivi, indicatori e target.....	43
2.1.2 Misurazione e valutazione della performance organizzativa	4
2.1.3 Metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa	54
2.2 Performance individuale	5
2.2.1 Definizione ed assegnazione degli obiettivi, indicatori e <i>target</i>	5
2.2.2 Misurazione e valutazione della <i>performance</i> individuale.....	5
2.2.3 Metodologia per la misurazione e valutazione della <i>performance</i> individuale	56
2.3 Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti).....	6
2.4 Infrastruttura di supporto	7
2.5 Utilizzo effettivo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione.....	7
3. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO.....	7
4. IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA E IL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE	7
5. DEFINIZIONE E GESTIONE DI STANDARD DI QUALITÀ	8
6. COINVOLGIMENTO DEGLI <i>STAKEHOLDER</i>	9
7. DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DI MONITORAGGIO DELL'OIV	9
8. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL CICLO DI GESTIONE DELLA <i>PERFORMANCE</i>	910
9. ALLEGATI.....	10

1. PRESENTAZIONE

La presente Relazione ha lo scopo di riferire sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dell'Ente Nazionale dell'Aviazione Civile, al fine di fornire indicazioni e suggerimenti su un suo miglioramento continuo, soprattutto in riferimento alle linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Le recenti innovazioni normative, introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74, hanno evidenziato la necessità di rivedere i precedenti indirizzi contenuti nelle delibere CIVIT/ANAC relativamente al ciclo della performance e, quindi, hanno indotto il Dipartimento della funzione pubblica ad emanare apposite linee guida, in modo da agevolare le amministrazioni nel recepimento delle nuove disposizioni.

Le "Linee guida per il Piano della performance – Ministeri", pubblicate nel giugno 2017, hanno definito, a partire dal ciclo 2018-2020, la nuova struttura e modalità di redazione del Piano della performance.

L'ENAC ha deciso di implementare, fin dal ciclo 2018-2020, le indicazioni metodologiche di carattere generale contenute nelle Linee guida, nelle parti applicabili anche ad altre tipologie di amministrazioni statali, nelle more dell'adozione di specifiche linee guida indirizzate agli Enti pubblici non economici.

L'applicazione da parte di Enac degli strumenti indicati dal decreto legislativo n.150/2009 e dei relativi indirizzi emanati dall'ANAC e dal Dipartimento appare in linea con gli adempimenti.

La definizione degli obiettivi e degli indicatori è frutto di un processo consolidato che all'origine tiene conto dei riscontri ricevuti dai soggetti portatori di interesse (*stakeholder*) interni ed esterni; gli indicatori appaiono trasparenti ed accessibili, così come la descrizione degli obiettivi.

Il nuovo OIV, insediatosi solo nel maggio 2018, esprime dunque un primo apprezzamento sul funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione, sebbene presenti ampi margini di miglioramento.

2. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

2.1 Performance Organizzativa

Il processo di definizione della performance organizzativa è ormai consolidato nella sua metodologia che, sulla base di quanto l'OIV nell'attuale composizione ha potuto verificare, nel complesso può essere ritenuto aderente al dettato dell'art. 5 del d.lgs. n. 150/2009. Sulla base dell'attività condotta dall'insediamento dell'OIV, è emersa una adeguata condivisione della strategia dell'Ente a livello dirigenziale, sebbene l'Organismo abbia avuto modo di incontrare soltanto una piccola parte dei dirigenti; inoltre, sembra che l'Ente tenga nella dovuta considerazione la interrelazione con i cittadini e i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche mediante la realizzazione di azioni volte al coinvolgimento degli *Stakeholder* (giornate della trasparenza, incontri con gli operatori di settore, consultazione preventiva dei testi a carattere normativo o regolamentare, Rapporto sull'attività dell'Enac e bilancio sociale, Comitato Unico di Garanzia, Carta dei diritti del passeggero...).

Nell'ambito dell'ENAC è garantita una adeguata sinergia tra i diversi documenti di programmazione dell'Ente implementando il c.d. "Ciclo della performance integrato", che comprende gli ambiti relativi alla

performance, agli standard di qualità dei servizi, alla trasparenza e integrità ed al piano di misure di prevenzione e contrasto alla corruzione.

2.1.1 Definizione di obiettivi, indicatori e target

Le 5 Aree strategiche definite nel Piano della *performance* (Safety, Security, Qualità dei servizi e Equa competitività, Tutela dell'ambiente, Trasversale) derivano direttamente dalla *mission* istituzionale dell'Ente.

L'ENAC interagisce con diverse tipologie di *stakeholder* nel settore dell'aviazione civile, la cui strategicità è individuata attraverso la matrice di posizionamento introdotta dalla Copenhagen Charter.

Gli *stakeholder* sono suddivisi in tre classi (Normatori, Operatori e Beneficiari), a loro volta suddivise in sei categorie (Referenti istituzionali, Regolatori, Fornitori di beni e servizi, Associazioni di settore, Dipendenti, Utilizzatori e beneficiari).

Le Aree strategiche coincidono con le aree di *outcome*, sulle quali sono stati definiti specifici obiettivi di medio termine (obiettivi di *outcome*).

L'ENAC, come primo atto della pianificazione strategica, ha effettuato in passato una attenta analisi di contesto interno ed esterno in cui opera, utilizzando l'analisi SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*), che coinvolge tutti i Direttori Centrali e la Direzione Generale.

Nella pianificazione 2018-2020 l'ENAC ha preso a riferimento l'Atto di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti concernente l'individuazione delle priorità politiche da realizzarsi nel 2018, individuando e programmando le azioni necessarie all'attuazione degli indirizzi politico-programmatici di settore.

Nel Piano degli obiettivi specifici 2018-2020 sono presenti alcuni indicatori e target che fanno riferimento a dati storici quantitativi provenienti da fonti certe.

L'OIV rileva che l'inserimento dei dati per la consuntivazione degli obiettivi avviene in maniera manuale da parte del valutato. Si suggerisce, in proposito, l'automatizzazione del processo d'inserimento in parola.

In conformità al vigente Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, oggetto di diversi confronti con l'OIV ed a tutt'oggi in corso di revisione, ogni Direttore è assegnatario di obiettivi individuali collegati al Piano degli obiettivi specifici, e di obiettivi individuali "locali", volti al miglioramento e/o ottimizzazione di processi di competenza delle Direzioni. Tali obiettivi sono individuati con modalità *bottom-up*, su proposta delle Strutture.

2.1.2 Misurazione e valutazione della performance organizzativa

La misurazione e valutazione della performance organizzativa viene effettuata attraverso monitoraggi intermedi, per i quali viene utilizzato un sistema informatizzato, predisposto dall'Ente, nel quale sono riportati gli stati di avanzamento degli obiettivi operativi e i risultati finali. Ciò consente di tenere costantemente sotto osservazione lo stato d'avanzamento degli obiettivi.

2.1.3 Metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa

Al momento, per la misurazione e valutazione della performance organizzativa si prendono a riferimento anche i principali documenti di rendicontazione dell'Ente (Bilancio sociale, Report direzionale, Carta dei Servizi) oltre che le risultanze degli obiettivi specifici.

Nel nuovo Sistema di misurazione e valutazione, in corso di definizione in seguito a un confronto dell'amministrazione con il nuovo OIV, dovrebbero essere approfondite in maniera più puntuale le metodologie ed i criteri di misurazione e valutazione della performance organizzativa.

2.2 Performance individuale

2.2.1 Definizione ed assegnazione degli obiettivi, indicatori e target

Risulta sufficientemente chiara la definizione degli obiettivi individuali ed il relativo conseguente processo di assegnazione ai dirigenti ed al personale.

All'interno del Sistema sono state predisposte schede di assegnazione degli obiettivi distinte in 3 categorie:

- dirigenti,
- professionisti di 1^a qualifica,
- titolari di incarico di posizione non dirigenziale (program manager, process manager, ufficio, funzione organizzativa), ispettori di volo e professionisti di 2^a qualifica.

Ai Direttori sono stati assegnati per il 2018 un obiettivo derivante dal piano degli obiettivi specifici ed un obiettivo "locale". I dirigenti hanno condiviso con il proprio personale, all'interno delle rispettive Direzioni, gli obiettivi ricevuti. I dirigenti hanno definito gli obiettivi individuali da assegnare al personale professionista di 1^a e 2^a qualifica, nonché quelli da attribuire al personale titolare di incarico non dirigenziale ed agli ispettori di volo.

2.2.2 Misurazione e valutazione della performance individuale

L'OIV ha appreso che la Direzione Generale ha effettuato una continua attività di monitoraggio sugli obiettivi individuali assegnati ai Direttori, anche attraverso il sistema informatico di gestione degli obiettivi e dei progetti.

Il monitoraggio sullo stato di avanzamento degli obiettivi individuali assegnati al personale non dirigente viene effettuato all'interno delle singole Direzioni attraverso incontri periodici del personale con il proprio Direttore responsabile.

Relativamente alla performance 2017, nel complesso è da evidenziare una sufficiente capacità dei valutatori di differenziare i giudizi di valutazione.

2.2.3 Metodologia per la misurazione e valutazione della performance individuale

In accordo con quanto previsto nel vigente Sistema, il Direttore Generale, con nota 25509-P del 9/3/2016, ha fornito ai dirigenti valutatori "Linee guida per l'assegnazione obiettivi 2018 e la valutazione del personale dirigenziale e non dirigenziale 2017".

La documentazione inerente tempistica e modalità di valutazione della performance individuale è pubblicato nella Intranet dell'ENAC, dunque non accessibile dall'esterno dell'Ente.

2.3 Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti)

Appena insediatosi, l'OIV è stato informato che il processo descritto nel Sistema è stato effettivamente seguito nelle sue tre fasi: la fase di (1) assegnazione, quella di (2) monitoraggio e quella di (3) valutazione vera e propria.

Per quanto riguarda il personale dirigenziale, la prima fase ha visto anche un richiamo alle attività svolte nel corso della pianificazione: partendo, dunque, dalle linee strategiche dettate dal Consiglio di Amministrazione e alla conseguente identificazione degli obiettivi specifici triennali, tenendo conto delle responsabilità di ciascuna struttura, sono stati individuati dai Direttori Centrali gli obiettivi annuali, in condivisione con i Direttori di linea. Il Direttore Generale ha assegnato gli obiettivi ai Direttori Centrali e ai Direttori di staff. Analogamente, i Direttori Centrali hanno assegnato gli obiettivi ai propri Direttori di linea. Ad ogni obiettivo è stato attribuito un valore percentuale, rispetto al valore totale (100%) degli obiettivi, un indicatore di raggiungimento (*KPI*) e un *target*.

La seconda fase, di gestione e monitoraggio dell'attività, ha visto, nel corso dell'anno, momenti periodici di riflessione sullo stato di attuazione degli obiettivi operativi e su eventuali problemi che hanno costituito causa di criticità nel raggiungimento dell'obiettivo al fine di definire, in accordo al valutatore, eventuali azioni correttive.

La terza fase, di rendicontazione dei risultati e valutazione dell'attività, comporta la compilazione, da parte del valutato, di una relazione sullo stato di realizzazione dell'obiettivo e sui relativi risultati conseguiti – con annessa copia del progetto, già inserito nel programma informatico di gestione degli obiettivi.

Nel mese di maggio 2018 si è concluso il processo di valutazione degli obiettivi 2017.

Con riferimento al personale non dirigente e professionista di 1^a e di 2^a qualifica, gli obiettivi sono stati assegnati attraverso una scheda che ne definisce priorità, valore e risultati attesi.

Secondo quanto previsto dal Sistema il valutatore, sulla base della relazione prodotta dal valutato, esprime il punteggio di valutazione. La scheda di valutazione viene formalizzata al valutato in apposito colloquio, al termine del quale il valutato firma la propria scheda per presa visione. Sul punto va però evidenziato che l'OIV, nell'attuale costituzione, è stato interessato da alcuni dipendenti riguardo contestazioni della valutazione ricevuta dagli stessi per quanto riguarda l'anno 2017. Al riguardo, in disparte la non competenza dell'OIV nel merito della valutazione dei dipendenti, in qualche caso è stato segnalato che la formalizzazione della valutazione non è stata preceduta dal colloquio, come previsto peraltro dal vigente Sistema. Alla luce di tale esperienza, l'OIV ha invitato e rinnova la sollecitazione all'Ente ad attenersi rigorosamente alle procedure valutative previste nel vigente Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance.

La compilazione della scheda di valutazione avviene attraverso un sistema informatizzato che permette l'elaborazione automatizzata dei punteggi, impedendo errori dovuti ad elaborazioni manuali.

2.4 Infrastruttura di supporto

E' stato riferito all'OIV che nei primi mesi del 2011 è stato sviluppato "in house" un sistema informativo di gestione degli obiettivi operativi e progetti e sono state pubblicate le linee guida per il suo utilizzo.

Nel 2012 e nel 2013 tale sistema è stato ulteriormente affinato, attraverso la possibilità di gestire maggiori informazioni ed evidenziare l'attività di monitoraggio svolta dai dirigenti valutatori.

Attraverso l'applicativo, infatti, è possibile assegnare specifiche risorse umane alle singole fasi del progetto, nonché definire per ogni fase uno specifico *output*, permettendo un puntuale monitoraggio dell'attività.

Tale modalità di gestione dei progetti è ampiamente diffuso sia a livello centrale che territoriale.

Dal 2016, inoltre, è stato implementato un applicativo informatico di gestione delle valutazioni del personale non dirigente.

2.5 Utilizzo effettivo dei risultati del Sistema di Misurazione e Valutazione

Il sistema di valutazione costituisce strumento di supporto per la gestione e lo sviluppo del personale, finalizzato al miglioramento delle prestazioni ed alla crescita professionale delle risorse.

All'OIV è stato riferito che le risultanze dei monitoraggi sugli obiettivi contribuiscono alla definizione dei nuovi obiettivi per il Piano della *Performance*. Sul punto, l'OIV avrà cura di effettuare le verifiche di propria competenza sul Piano della Performance 2019 di prossima adozione da parte dell'Ente.

3. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO

Il processo di pianificazione strategica ed operativa e il ciclo di pianificazione economico-finanziaria, attraverso lo sviluppo dei progetti e dei relativi obiettivi da conseguire, risultano sufficientemente interconnessi.

Nell'attuale regime di contabilità finanziaria è molto difficoltoso integrare i due cicli (performance e bilancio); alcune correlazioni sono visibili a livello strategico, ma l'OIV riconosce ampi margini di crescita e miglioramento.

4. IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA E IL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Elaborato in linea con le indicazioni contenute nei Piani Nazionali Anticorruzione e nella determinazione ANAC n.12/2015, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza ENAC è un documento programmatico triennale, elaborato in coordinamento con il Piano della performance, che definisce la strategia di prevenzione della corruzione adottata dall'Ente.

Gli obiettivi di prevenzione della corruzione e di trasparenza sono strettamente collegati con la performance organizzativa ed individuale: essi sono assegnati ai Direttori, ovvero al personale professionista o titolare di incarichi di posizione non dirigenziale, e sono oggetto di misurazione e valutazione in termini di performance organizzativa ed individuale.

E' stato riferito all'OIV che dal 2016 i dirigenti, i titolari di posizione organizzativa e il personale coinvolto

nelle attività connesse all'implementazione della sezione "Amministrazione Trasparente" sono stati abilitati all'inserimento nell'applicativo denominato "Portale Amministrazione Trasparente - PAT" delle informazioni di rispettiva competenza tramite l'utilizzo di un applicativo ad hoc finalizzato a semplificare e standardizzare la gestione del flusso di informazioni, garantendo, nel contempo, il rispetto delle norme sulla trasparenza, il rispetto degli obblighi relativi al formato dei dati e l'esportabilità delle informazioni.

L'applicativo PAT permette, pertanto, alle singole strutture dell'Ente di gestire direttamente le informazioni/documenti/dati di rispettiva competenza favorendo la responsabilizzazione delle strutture e la tempestività e completezza dell'aggiornamento dei dati/ documenti/ informazioni.

L'OIV, nella precedente composizione rispetto a quella attuale, ha assicurato l'attività di monitoraggio periodico sulla pubblicazione dei dati e sulle iniziative in materia di trasparenza, attestando, quando richiesto dall'ANAC l'assolvimento di specifici obblighi di pubblicazione da parte dell'Ente.

5. DEFINIZIONE E GESTIONE DI STANDARD DI QUALITÀ

Nell'ambito delle attività di regolazione tecnica, certificazione, autorizzazione, vigilanza e controllo che l'ENAC svolge nel settore dell'aviazione civile in Italia, i servizi considerati nella Carta dei Servizi sono stati individuati tra quelli di maggiore impatto sull'utenza.

Per ciascun servizio è stata realizzata una scheda analitica che riporta:

- Denominazione del servizio
- Macroservizio
- Area strategica
- Descrizione
- Output
- Tipologia di utenza
- Direzione responsabile
- Pagina web del servizio (v. sezione Elenco dei Servizi)
- Dimensione e sottodimensione della qualità
- Indicatore
- Formula indicatori
- Valore programmato
- Valore rilevato nel corso del 2014

In totale i servizi per i quali viene istituito il monitoraggio della qualità resa sono 43 e comprendono tutti i principali settori di azione dell'Ente (dalle certificazioni degli aeromobili e delle imprese aeronautiche, alle licenze di pilotaggio, alla trattazione dei reclami dei passeggeri a seguito di disservizi aeroportuali e dei vettori aerei).

I report di monitoraggio degli standard di qualità sono disponibili nella sezione dedicata del sito istituzionale dell'Ente (http://enac.portaleamministrazionetrasparente.it/pagina632_carta-dei-servizi-e-standard-di-qualit.html).

6. COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER

L'ENAC intrattiene relazioni con tutti gli *stakeholder*. L'individuazione di un gruppo di *stakeholder* strategici (o chiave) evidenzia la volontà dell'Ente di implementare un'attività di coinvolgimento degli stessi nella pianificazione strategica, al fine di migliorare la propria *performance* organizzativa anche in termini di impatto sugli *stakeholder*.

In sede di pianificazione strategica vengono individuati gli *stakeholder* strategici utilizzando la matrice di posizionamento interesse/influenza introdotta dalla Copenhagen Charter.

7. DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DI MONITORAGGIO DELL'OIV

L'OIV monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e dell'integrità dei controlli interni dell'ENAC, utilizzando una metodologia di lavoro che garantisce l'efficacia del processo di validazione stesso.

Al riguardo, l'attuale OIV si avvale di una Struttura Tecnica Permanente (STP), senza oneri di carattere economico aggiuntivi, istituita in data 11 settembre 2018 ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che svolge funzioni di supporto alle attività dell'Organismo Indipendente di Valutazione della performance.

Detta STP è coordinata dal dirigente responsabile della Funzione *performance* organizzativa e ad essa è assegnato, in via non esclusiva, personale con esperienza in materia di risorse umane, bilancio, contratti, pianificazione e controllo, prevenzione della corruzione, trasparenza e qualità dei servizi. Sul punto, l'OIV ritiene imprescindibile, per il futuro, una più stretta e fattiva collaborazione da parte di tutti i componenti della STP.

Questo OIV effettua periodiche riunioni con il Direttore Generale, il Direttore Centrale Sviluppo Organizzativo ed il Responsabile della Funzione Performance Organizzativa e della Struttura Tecnica Permanente, durante le quali gli stessi rendicontano sull'andamento della *performance* organizzativa e individuale. In tale sede è d'uso fornire all'Ente suggerimenti in merito alla *compliance* dei documenti dell'ENAC, alla attendibilità dei dati e delle informazioni date agli *stakeholder* esterni e interni, alla comprensibilità degli stessi al fine di favorire il controllo sociale diffuso sulla attività e i risultati dell'attività posta in essere dall'Ente.

L'OIV monitora la pubblicazione dei dati relativi alla trasparenza, verificando il rispetto degli obblighi di pubblicazione.

Lo scrivente OIV è dotato di apposita e-mail accessibile e conosciuta anche da tutto il personale dell'Enac.

8. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE

Aspetto che appare da implementare all'interno del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* è quello relativo al legame che deve sussistere tra risorse impiegate e risultati ottenuti, nonché lo sviluppo di un sistema integrato di controllo strategico e di gestione. Ciò consentirebbe di mettere a fuoco in modo più definito la dimensione della performance organizzativa e di conseguenza l'ascolto degli *stakeholder* ai fini della sua valutazione, come previsto dalla norma.

Sarebbe auspicabile, a tal fine, la individuazione di indicatori di *outcome* misurabili in modo più accurato e l'introduzione di obiettivi trasversali tra più strutture. Ciò consentirebbe certamente all'organizzazione dell'Ente nel suo complesso di migliorare la sinergia tra strutture e, in definitiva, un miglioramento complessivo dell'*outcome* generato.

9. ALLEGATI

Allegato 1: Monitoraggio sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni relativo al ciclo della performance precedente.

Allegato 2: Monitoraggio sull'assegnazione degli obiettivi organizzativi e individuali relativo al ciclo della performance in corso.