



Ministero della Difesa

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

**Relazione sul funzionamento
complessivo del sistema di
valutazione, trasparenza e
integrità dei controlli interni**

- Anno di riferimento 2012 -

Presentazione e indice

La presente relazione si pone l'obiettivo di fornire un consuntivo sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lettera a) del D.Lgs. 150/2009 (di seguito "decreto") e l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lettera g) del decreto. E' stata redatta sulla base delle "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" cercando inoltre di valorizzare le indicazioni presenti sia nel "Rapporto individuale sull'avvio del ciclo di gestione della *performance* per l'annualità 2012" sia nella "Relazione sulla *performance* della Amministrazioni centrali anno 2011" ed evidenziando i miglioramenti già concretizzatisi nel "Piano della Performance 2013-2015 e Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'esercizio finanziario 2013". In premessa, si ritiene opportuno evidenziare che le specificità organizzative e funzionali oltre all'esigenza di garantire il necessario livello di riservatezza ad alcune delle attività svolte, hanno reso necessaria l'adozione di due disgiunti, ancorché interrelati, meccanismi di valutazione delle *performance* (organizzativa ed individuale), che - per la parte riferita ai dirigenti civili - restano comunque collegati ed integrati su una comune architettura programmatica ed informativa di riferimento, oltre che sotto il profilo metodologico e dei processi¹. I citati sistemi sono supportati da piattaforme informatiche² dedicate che sono risultate di

¹ Estremamente condivisibile, al riguardo, è il principio fissato dalla Commissione nella delibera n. 6/2013 allorquando, in tema di semplificazione ci si è posti l'obiettivo generale di differenziare le linee guida, nel rispetto dei vincoli normativi esistenti, in relazione alle peculiarità e caratteristiche proprie di ciascuna tipologia di amministrazione, anche in considerazione del livello di complessità in termini di personale e risorse gestite.

² Si fa riferimento al PIBOs e al Si.Va.Di. 2, piattaforme informatiche sviluppate *in house* dall'OIV.

imprescindibile ausilio alle attività (per quanto manifestino un limite nel grado di integrazione con gli altri applicativi gestionali impiegati in ambito Dicastero³). Va d'altro canto evidenziato che le procedure e metodologie adottate per il collazionamento dei dati riescono comunque ad assicurare alle informazioni profferte un adeguato livello di tempestività e attendibilità.

Relativamente all'implementazione del sistema di misurazione della *performance* organizzativa, sono proseguite, con tangibili riscontri, le attività volte a conseguire una sempre maggiore coerenza all'interno del cosiddetto "albero della *performance*", a migliorare il livello qualitativo degli indicatori e dei *target*, a rafforzare l'*accountability* e le responsabilità dei diversi livelli gerarchici nonché a revisionare il "piano dei servizi" del Dicastero secondo i dettami del decreto e delle delibere CiVIT e alla luce delle risultanze dei lavori condotti dai Nuclei di Analisi e Valutazione della Spesa (NAVS). Relativamente al sistema di valutazione della *performance* individuale, si rappresenta invece che questo è stato oggetto di un processo di revisione da parte dell'Amministrazione che ha comportato per il personale dirigente, il rinvio alle fasce di punteggio del precedente sistema di valutazione e, per il personale non dirigente, il differimento *pro-tempore* del nuovo sistema di valutazione.

In conclusione, alcune considerazioni in merito agli Enti vigilati della Difesa nei confronti dei quali, ai sensi di quanto disposto dal D.M. del 16 ottobre 2010 su concorde parere espresso dalla CiVIT, questo OIV è chiamato, per gli adempimenti afferenti il Ciclo della *performance*, ad assicurare compiti di "valutazione", ciò che emerge è una difficoltà a monitorizzare, se non dal punto di vista formale, la gestione dell'intero Ciclo della *performance* di tali Enti in quanto, in ragione delle relative norme istitutive⁴, questo Organismo non è coinvolto

³ Non è disponibile, in particolare, un flusso dati automatico con il sistema dedicato al controllo di gestione.

⁴ Mentre l'OIV esercita nei confronti dell'A.D. tutte le attività previste dal D. Lgs. 150/2009 (ivi compreso il controllo strategico di cui all'art. 6, comma 1, del D. Lgs. 286/99 come espressamente richiamato nell'art. 14, comma 2, del

nell'attività di questi, afferente il Ciclo del bilancio e la *governance* organizzativa. Vengono perciò a venir meno i presupposti che consentono di esprimere una compiuta valutazione di merito dei processi in atto nonché diventa arduo corrispondere, in loro vece, a richieste informative⁵ afferenti aspetti organizzativi e funzionali. Nel confermare quindi la possibilità di questo Organismo di continuare ad assicurare, nei loro confronti, le funzioni finora svolte, si ravvisa la necessità di individuare negli Enti stessi gli unici titolati a corrispondere a quesiti riguardanti aspetti finanziari, funzionali e organizzativi. Si ritiene inoltre costo-efficace pervenire, come lumeggiato dalla Commissione stessa, ad una differenziata richiesta di informazioni che tenga conto del livello di complessità delle amministrazioni.

citato D. Lgs. 150/2009), lo stesso non può dirsi nei confronti degli Enti vigilati per i quali il D.M. 16 ottobre 2010 prevede che "possono avvalersi, per lo svolgimento dell'attività di valutazione, dell'OIV Difesa". Infatti:

- per l'UNUCI, il **controllo strategico** è esercitato dal proprio Consiglio di amministrazione;
- per l'ONFA, il **controllo** (senza alcuna specificazione) è esercitato dal proprio Consiglio di amministrazione;
- per l'UITs, il **controllo operativo sulle attività svolte** è previsto in capo al proprio Consiglio direttivo;
- per la LNI, il **controllo operativo sulle attività svolte** è previsto in capo al proprio Consiglio direttivo nazionale;
- per l'AID, il Direttore dell'Agenzia è responsabile del **controllo dell'attività e del conseguimento dei risultati**. Per l'Agenzia, inoltre, è previsto che la vigilanza del Ministro possa essere esercitata avvalendosi di SEGREDIFESA e così è stato stabilito con il DM (Difesa) in data 13 gennaio 2013 a carico del II e V reparto di SGD/DNA).

Si precisa inoltre che:

- dalla data di entrata in vigore del D.P.R. concernente "Regolamento recante la privatizzazione dell'ente pubblico Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia, l'UNUCI "è trasformato in associazione con personalità giuridica di diritto privato, di rilevanza nazionale e senza fini di lucro" e come tale non sarà più soggetta agli obblighi del D.Lgs. 150/2009;
- per l'ONFA, come sanzionato anche dalla CIVIT, non trova applicazione il D.Lgs. 150/2009 per la circostanza che non ha alle dipendenze personale contrattualizzato (pur essendo Ente pubblico);
- l'UITs, con apposita comunicazione ha reso noto anche alla CIVIT che non può rispettare le scadenze previste dal D.Lgs. 150/2009 (Ciclo della *performance* triennale) poiché il ciclo programmatico dell'Ente (riconosciuto dal CONI) si sviluppa in un quadriennio (quello che conduce alle Olimpiadi).

⁵ Con riferimento, ad esempio, alle informazioni richieste nei questionari allegati alla presente relazione.

INDICE

Presentazione e indice.....	pag. 1
A. <i>Performance</i> organizzativa	pag. 5
B. <i>Performance</i> individuale	pag. 13
C. Processo di attuazione del ciclo della <i>performance</i>	pag. 15
D. Infrastruttura di supporto: sistemi informativi e informatici	pag. 17
E. Sistemi informativi a supporto dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e rispetto degli obblighi di pubblicazione	pag. 21
F. Definizione e gestione degli <i>standard</i> di qualità	pag. 22
G. Utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione	pag. 23
H. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV	pag. 24

A. Performance organizzativa

Nella genesi del Sistema di misurazione della *performance* organizzativa del Dicastero è stato posto quale assunto che Ciclo della *performance* e Ciclo del bilancio costituiscano aspetti diversi di un unico processo. Tale assunto concettuale è sostanziato, dal punto di vista metodologico, da uno sviluppo connesso e contestuale delle attività afferenti i due cicli (definizione della filiera strategica e formazione del bilancio).

Lo sviluppo contestuale e interconnesso della declinazione delle attività gestionali con quello di quantificazione delle risorse finanziarie necessarie alla loro realizzazione, si rivela inoltre una soluzione efficace, se non l'unica, per assicurare un corretto bilanciamento tra ambizioni del Dicastero e vincoli finanziari. Bilanciamento che a posteriori sarebbe difficilmente conseguibile.

Ulteriore effetto positivo derivante da tale approccio è quello di favorire l'individuazione di indicatori pertinenti e significativi e di poter fissare un valore *target*, a questi correlato, realistico e sfidante. E' solo il caso di rammentare che entrambi i processi si sviluppano necessariamente in aderenza alla linee guida strategiche indicate dal Vertice politico-amministrativo del Dicastero attraverso l'"Atto d'indirizzo"⁶ a cui il Vertice strategico-militare si riferisce per la definizione e declinazione degli obiettivi da perseguire e per determinare la gravitazione delle risorse finanziarie.

In questa prima fase viene quindi a dover essere contemperata la prospettiva di chi è chiamato a definire la strategia dell'Amministrazione con quella di chi deve assicurare, dal punto di vista gestionale, il conseguimento degli obiettivi prefissi.

La metodologia sviluppata riesce ad assicurare l'obiettivo di governare, per "politiche", le attività gestionali, assicurando quindi al Ministro la capacità di rapportarsi con il Vertice militare attraverso

⁶ E' un documento che viene emanato entro il mese di marzo dell'anno precedente a quello a cui si riferisce.

meccanismi di delega per obiettivi dell'intero complesso delle risorse, finanziarie e non, assegnate al Dicastero.

Relativamente all'albero della *performance*, che esprime il *cascading* degli obiettivi, si ritiene elevato ed in continuo miglioramento il livello di coerenza conseguito nello spirito del decreto.

La fase di definizione della filiera strategica, che temporalmente si colloca tra marzo e novembre dell'anno precedente a quello a cui la pianificazione si riferisce, è infatti caratterizzata da un notevole coinvolgimento degli attori istituzionali che, di concerto con lo Stato Maggiore della Difesa e con l'OIV⁷, sono chiamati a sviluppare i rispettivi obiettivi proponendo i relativi indicatori e, anche sulla base delle prevedibili risorse finanziarie disponibili, i valori *target* degli stessi. Nel corso del processo viene associato ad ogni obiettivo della filiera strategica almeno un indicatore. Nel caso in cui, come spesso si verifica, vengano associati più indicatori ad uno stesso obiettivo, questi sono tra loro complementari significando che sono deputati a misurare o i diversi fattori (*input*) concorrenti alla sua realizzazione oppure profili diversi del risultato conseguito (*output*).

Relativamente alla misurazione in corso d'anno e alla valutazione finale dei risultati, emerge che la visione unitaria nella quale vengono affrontate le attività di gestione del Ciclo della *performance* e del bilancio in ambito del Dicastero, ha determinato un inevitabile riflesso anche sulle modalità attuative della misurazione e della valutazione. Se infatti dal punto di vista formale tale approccio ha indotto e sostanziato la decisione di far confluire in un unico documento il "Piano della *performance*" e la "Direttiva generale" del Ministro, dal punto di vista sostanziale ha reso coincidente le attività di misurazione della *performance* organizzativa con quelle di "controllo strategico", queste ultime assicurate dall'OIV ai sensi del combinato disposto delle norme di cui al D.Lgs. 286/1999 e D.Lgs.

⁷ La presenza in tale contesto di pianificazione, offre evidentemente una significativa opportunità – sia all'OIV sia all'Amministrazione – per la ciclica e iterativa corretta applicazione dei criteri minimi di definizione del Sistema di misurazione e valutazione così come enunciati nella Delibera n. 89/2010.

150/2009. E', questa, una soluzione che offre l'indubbio vantaggio di assicurare una stretta coerenza tra comunicazione interna (monitoraggio strategico), e comunicazione esterna (relazione sulla *performance*).

Posto quanto sopra, la misurazione e valutazione del conseguimento degli obiettivi è assicurata, nel corso dell'anno, mediante i monitoraggi intermedi, che vengono condotti dall'OIV con cadenza quadrimestrale avvalendosi di dedicate piattaforme informatiche (PIBOs⁸ nei moduli Monitoraggio e *Budget*) e, a termine esercizio, attraverso sia il Monitoraggio finale, redatto dall'OIV, sia la Relazione sulla *performance* organizzativa, redatta dall'Amministrazione. E' di tutta evidenza che i due sopracitati documenti presentano, al di là di differenze riconducibili al loro diverso ambito di analisi⁹, una sostanziale corrispondenza, essendo basati entrambi su comuni e condivise evidenze gestionali rappresentate, nello specifico, dalla base dati residente in PIBOs. E' anzi, per inciso, proprio sul livello di corrispondenza tra questi due documenti che si incardina il processo di validazione dei dati gestionali profferiti nella Relazione.

Ad ogni monitoraggio, gli Organi Programmatori intestatari di obiettivi operativi oltre che coordinare e validare l'attendibilità delle informazioni immesse sugli applicativi informatici dai responsabili dei programmi operativi, provvedono ad elaborare un "rapporto sui risultati", secondo modalità e criteri che sono definiti dall'OIV ed in cui, in linea generale, sono evidenziati con riferimento:

- al primo monitoraggio: le eventuali variazioni di bilancio e tutte le rimodulazioni che si rendono necessarie in seguito alla ripartizione delle risorse inizialmente allocate nei vari "fondi";

⁸ Il PIBOs (Processo Integrato Bilancio e Obiettivi strategici) è un applicativo realizzato, sviluppato e gestito con risorse *in house* che consente di disporre di una capacità di analisi e sviluppo in grado di fornire "risposte" attagliate e tempestive anche in ordine ai continui e repentini cambiamenti del contesto di riferimento esterno all'Amministrazione. L'intera infrastruttura di supporto del Dicastero è trattata in dettaglio nel successivo paragrafo 2.4..

⁹ Di fatto, l'intera filiera strategica nel monitoraggio e il solo livello OBS nella relazione.

- al secondo monitoraggio: gli andamenti dei diversi programmi operativi apprezzati oltre che in relazione ai dati di spesa ed ai previsti indicatori anche in termini di “costi” delle strutture responsabili del programma operativo, rilevati dal modulo Sistema Informativo di Vertice¹⁰ (di seguito “SIV”) “controllo di gestione”, ovvero dalla Ragioneria Generale dello Stato tramite il portale CON.TE.CO. Ciò anche al fine di considerarne la tendenza prospettica in termini di realizzabilità nell’anno e di proporre gli eventuali correttivi, anche in termini di metriche/indicatori di misurazione, da adottare nel processo, che in quel periodo dell’anno è in atto, di programmazione strategica relativa all’anno seguente;
- al terzo monitoraggio “finale”: i risultati conseguiti fino a livello dei singoli Programmi Operativi (PO) che sono apprezzati oltre che in relazione ai dati di spesa ed ai previsti indicatori anche in termini di “costi” delle strutture responsabili del PO rilevati dal modulo SIV “controllo di gestione”. Sono altresì valutati gli effetti derivanti dagli eventuali interventi correttivi adottati in corso d’anno e definito l’elenco dei PO non, o solo parzialmente, realizzati che, come disposto dalla Corte dei Conti, devono essere riproposti nel successivo esercizio finanziario.

A partire dal 2012, è inoltre emersa l’esigenza di ampliare il campo di analisi del monitoraggio anche con elementi conoscitivi che emergono solo all’atto della chiusura del c.d. V rendiconto. Tale iniziativa, volta ad ottimizzare ed efficientare la attività afferenti il Ciclo di bilancio, consente infatti di conseguire una visione omnicomprensiva dei fatti gestionali relativi ad un determinato esercizio finanziario, correlandola con i dati relativi ai residui passivi e ai debiti di nuova formazione.

¹⁰ E’ un sistema informatico residente presso lo Stato Maggiore Difesa che si articola in due sottosistemi il SIV1, dedicato alla gestione delle risorse finanziarie allocate al Dicastero e del SIV2 dedicato al controllo di gestione e alla contabilità economica analitica. Ampia descrizione viene riportata nel successivo para 2.4.

In estrema sintesi, ciò che emerge è che le procedure adottate sono idonee a sostenere il continuo processo evolutivo del Sistema e a garantire una stretta correlazione con il Ciclo del bilancio.

Risulta, inoltre, che i dati sono profferiti con tempestività e sono caratterizzati da un elevato grado di affidabilità non solo ai fini dell'attività di rendicontazione operata nei confronti della Commissione ma anche nei confronti degli altri "controllori" istituzionali deputati a vigilare sull'efficace, efficiente ed economico impiego delle risorse (MEF – Corte dei Conti - CTS).

Relativamente al graduale miglioramento del Sistema, sono stati finalizzati alcuni mirati interventi migliorativi di cui si fornirà di seguito un breve accenno.

Il primo di questi, relativo agli indicatori, necessita per essere illustrato di una breve premessa. Nel 2011 si era evidenziato un ampio ricorso ad indicatori ascritti alla tipologia "varie", scelta, questa che risultava poco funzionale al processo, già allora in atto, di storicizzazione dei dati. Ciò che emerge nel presente anno è sia una notevole contrazione di tale fenomeno sia, e soprattutto, che sono state poste le premesse per un suo definitivo superamento. In esito infatti ad un processo di revisione¹¹ condotto in sede di redazione della Nota Integrativa al bilancio di previsione relativa al 2013, tale tipologia di indicatore non è stata, né sarà in futuro, resa disponibile in sede di programmazione strategica, in quanto poco significativa.

Per quanto si ritenga opportuno rimandare una esaustiva trattazione delle citate nuove tipologie di indicatori al prossimo esercizio, cioè all'atto della verifica della loro effettiva valenza, si ritiene opportuno anticipare alcune brevi considerazioni in merito alla tipologia di indicatore, denominata "multidimensionale", per la sua natura innovativa recepita anche dal MEF.

A questa categoria devono essere ascritti gli indicatori il cui valore è determinato mediante una interpolazione di molteplici parametri

¹¹ E' stata condotta in stretto coordinamento con il MEF-RGS e in piena aderenza alle disposizioni recate dal DPCM del 18 settembre 2012.

elementari, forma, peraltro, con cui spesso risulta espresso l'*output* di un obiettivo strategico¹². L'introduzione di tale tipologia di indicatori offre, quindi, la possibilità di ancorare ad attività concretamente misurabili il dato di sintesi presentato a livello di OBS che, altrimenti, potrebbe apparire aleatorio e auto-referenziato. Dato peraltro che, in ragione delle restrizioni di divulgazione, risulta essere l'unico destinato alla conoscibilità esterna. In estrema sintesi, lo scopo perseguito con l'implementazione degli indicatori multidimensionali è quello di pervenire ad una validazione del dato profferto attraverso la certificazione del processo riservato che lo determina.

Un esempio concreto di tale tipologia di indicatore è rappresentato dalla "prontezza operativa" che viene calcolata in base ad un algoritmo, sviluppato e certificato dal Controllo di gestione, che opera una media ponderata dei risultati conseguiti¹³ a livello di ogni singola unità operativa, per loro natura, espressi da grandezze analiticamente misurabili.

Ulteriore positivo risultato conseguito nel corso del 2012 afferisce le schede anagrafiche degli indicatori. Si registra, infatti, la conclusione del processo di revisione avviato da tempo delle stesse in esito al quale, tutti gli indicatori presenti nella filiera strategica 2012 sono stati dotati della "scheda anagrafica" e della scheda "test della fattibilità informativa dell'indicatore" (cfr. Delibera CiVIT n. 89/2010 – dimensione *compliance*). Per quanto, al momento, queste risultino essere, dal punto di vista qualitativo, ottimali per il livello OBS, e passibili di ulteriori miglioramenti per gli altri livelli della filiera

¹² L'OBS infatti, così come concettualmente postulato, costituisce elemento di sintesi dell'intero complesso di attività che a questo, ai vari livelli, concorrono e quindi come tale tende ad essere espresso sotto forma di enunciazione di principi i quali, anche in termini di valutazione d'impatto, sono difficilmente riconducibili a una grandezza fisica.

¹³ Viene in particolare ad essere misurata: completezza delle dotazioni organiche; completezza delle qualifiche; livello di addestramento; completezza ed efficienza dei mezzi; completezza delle scorte; efficienza infrastrutture. Dati questi per loro natura sensibili che possono essere divulgati, così come si verifica, solo qualora presentati in "forma aggregata".

strategica, l'impegno profuso è comunque indicativo della condivisione dell'Amministrazione dell'utilità del corretto utilizzo degli strumenti disponibili per una sempre migliore lettura dei dati a sostegno della rilevazione "del grado di raggiungimento degli obiettivi" (dimensione qualità).

Nel contesto della descrizione delle modalità di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa, è opportuno inoltre segnalare un elemento di novità, introdotto nel 2012, che si sostanzia nella possibilità offerta di rimodulazione del valore *target* degli indicatori.

Tale esigenza, peraltro già da tempo rappresentata al MEF-RGS, che ne ha condiviso le motivazioni estendendo questa possibilità a tutti gli altri Dicasteri, nasce nei confronti di quelle attività che vedono, nel corso dell'anno, un deciso incremento delle risorse finanziarie su queste allocate. La logica sottesa è quella di evitare che il *target* fissato per un indicatore venga a perdere la propria connotazione di obiettivo sfidante per una sopraggiunta maggiore disponibilità di risorse finanziarie rispetto a quella iniziale, cioè quella prevista a Legge di Bilancio. Risorse iniziali su cui inevitabilmente sono, in fase di programmazione, calibrati i valori *target*. Tale possibilità consente, inoltre, di scongiurare a termine esercizio il verificarsi di situazioni paradossali in cui il risultato conseguito è considerevolmente superiore al valore *target*, dando, in prima istanza, l'impressione di una sua non corretta definizione in fase di programmazione.

La panoramica degli interventi adottati offre chiara evidenza che si tratta di lievi, sicuramente non decisivi, affinamenti che assumono importanza solo qualora considerati quali piccoli tasselli del mosaico d'azioni che, nel loro complesso, sostanziano e supportano il percorso di miglioramento del Ciclo della *performance*. E' infatti ad una logica di piccoli interventi mirati più che in quella di profonde revisioni che si ritiene dovranno ispirarsi i futuri interventi migliorativi, nella considerazione che il Sistema di misurazione e valutazione adottato dal Dicastero, di fatto, già manifesta una corretta applicazione in

termini concettuali e di modalità attuative delle norme recate dal decreto.

Per concludere, appare il caso di anticipare che il complesso meccanismo di strettissima interconnessione tra Ciclo di bilancio e Ciclo della *performance* dovrà – probabilmente - scontare un periodo di adattamento – anche in termini di sistemi informatici – allorquando verrà completata la riforma della struttura del Bilancio dello Stato, prevista dall’articolo 40 della Legge 196/2009 e, in particolare, al disposto del comma 2, lettera e) del medesimo articolo che prevede l’introduzione delle “azioni” quali componenti del programma di spesa.

Infine, a chiarimento di quanto rappresentato nella precedente relazione e per dirimere i dubbi interpretativi emersi, si riportano, di seguito, alcune precisazioni sul significato che deve essere attribuito al “valore di riferimento” ed al “valore iniziale” che è associato ad alcuni indicatori. In tal senso, si evidenzia che il primo viene determinato sulla base di eventuali parametri presenti in ambito nazionale o internazionale e fornisce, quindi, una sorta di benchmarking assoluto in quanto disgiunto da vincoli e considerazioni di ordine finanziario. Il secondo, invece, esprime il livello di capacità conseguito a termine del precedente esercizio finanziario ed è associato a quelle attività che, per loro natura, manifestano una sorta di inerzia temporale, fenomeno di cui si deve necessariamente tener conto per addivenire ad una corretta valutazione d’impatto dell’attività gestionale in corso.

Un esempio concreto relativo al primo valore è rappresentato dalle ore di moto delle Unità Navali. In base alla normativa NATO, è infatti previsto che una Unità, per essere dichiarata pronta all’impiego, effettui nell’anno una quantità minima di attività operativa che viene, convenzionalmente, espressa in termini di ore di moto. Il valore di riferimento delle ore di moto altro non è, quindi, che la sommatoria di tale livello minimo per tutte le Unità presenti nella Squadra Navale Italiana. Tuttavia questo valore complessivo non è sufficiente ad

esprimere da solo la prontezza operativa di aliquote organiche o funzionali di Unità navali (ad es. Squadriglie o *Task Group/Task force*).

Un esempio concreto relativo al secondo valore è rappresentato dal numero di *Task Group* approntati. E' di tutta evidenza, infatti, che le Unità di un *Task Group* che risultano essere pronte a termine di un esercizio risultano quasi sempre disponibili anche ad inizio dell'esercizio seguente. Per quanto infatti il livello di approntamento di un Reparto o Unità sia, in assenza di azioni positive, destinato a decadere nel tempo, non vi è alcuna ragione che ne giustifichi un repentino cambiamento di stato nel breve lasso di tempo che intercorre tra la fine di un Esercizio Finanziario e l'inizio di quello seguente.

B. Performance individuale

Gli obiettivi e i relativi indicatori del personale dirigente sono stati tutti assegnati, secondo la tempistica stabilita nella Direttiva concernente il "Sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale del personale civile del Ministero della Difesa" e in gran parte sono risultati:

- pertinenti rispetto alle priorità politiche fissate nell'Atto di indirizzo, alla missione istituzionale del Dicastero ed alle strategie dell'Amministrazione, sottese agli obiettivi di primo livello della filiera programmatica;
- coerenti e in aderenza rispetto agli obiettivi connessi all'incarico, dedotti nel decreto di conferimento d'incarico ed ai provvedimenti di struttura, di cui il dirigente è responsabile, e/o di natura organizzativa-funzionale adottati, anche successivamente, dall'Amministrazione della Difesa;
- rilevanti e significativi rispetto all'incarico, nonché sufficientemente concreti e misurabili in termini altrettanto tangibili e chiari, onde consentire la verifica senza ambiguità dell'effettivo raggiungimento;

– correlati alla quantità e qualità delle risorse (umane, materiali e finanziarie) disponibili ed alla diretta responsabilità del dirigente.

Il procedimento di valutazione, per tutti i dirigenti, si è correttamente concluso, in aderenza alle procedure previste nella citata Direttiva. Da rilevare, tuttavia, che la correttezza degli atti formali non ha trovato riscontro anche nella parte sostanziale della valutazione, poiché, così come nell'E.F. 2011, il momento di merito (attribuzione dei punteggi) ha disatteso il principio di differenziazione dei punteggi (gli otto dirigenti generali hanno tutti ottenuto il massimo punteggio, così come l'87% dei dirigenti non generali), non in linea quindi sia con quanto riportato nella citata Direttiva, sia con il D.Lgs. 150/2009, sia con la recente Legge n. 135/2012, che fa della differenziazione delle valutazioni operate in base all'effettivo merito del valutato (anche ai fini del riconoscimento dei sistemi premianti), uno dei suoi principi cardine. Ciò, anche in relazione alla necessità, richiamata sia dal D.Lgs. 150/2009 sia dalla Corte dei Conti, che alla differenziazione delle valutazioni deve corrispondere una differenziazione delle "remunerazioni" sotto certi valori prestazionali, cosa che, con i risultati attuali, non trova pratica applicazione, per i punteggi conseguiti.

Per il personale non dirigente, come noto, a causa delle difficoltà applicative del Sistema, permane il differimento *pro-tempore* del procedimento di valutazione, disposto dal Sottosegretario di Stato delegato Dott. Magri con apposita lettera in data 16 febbraio 2012. Inoltre, solo per il personale dirigente, tenuto conto che la valutazione è coesistente al rapporto di lavoro, si è fatto rinvio alle fasce di punteggio del precedente sistema di valutazione del Ministero della Difesa (Direttiva del 30 aprile 2008), anche ai fini dell'erogazione della retribuzione di risultato, salve successive rideterminazioni. In relazione alla suddetta determinazione di "differire momentaneamente" la valutazione del personale civile, questo OIV ritiene, allo stato, di non poter procedere alla valutazione

dell'adeguatezza della metodologia per la misurazione della *performance* individuale.

Per lo stesso motivo ed anche per la particolare eterogeneità delle posizioni lavorative del Dicastero (circa 29 mila civili distribuiti in diverse centinaia di Enti), non è stato possibile attivare puntuali rilevazioni sul personale dipendente volte a conoscere il livello di benessere organizzativo¹⁴, il grado di condivisione del sistema di valutazione e la valutazione del proprio superiore gerarchico, il grado di condivisione del legame tra la valutazione e i sistemi premiali.

C. Processo di attuazione del ciclo della *performance*

Il processo di funzionamento del Sistema di valutazione si è mostrato adeguato in tutte le sue fasi avuto conto del fatto che, nel rispetto dei compiti, attribuzioni e responsabilità attribuiti dalle norme alle Autorità del Ministero, tutti gli “attori” sono in esso coinvolti.

In particolare:

- il Vertice politico-amministrativo (avvalendosi dell'Ufficio di Gabinetto) ha definito la *vision* organizzativa, le strategie e le Priorità Politiche e, a valle del processo di programmazione, attribuito le risorse finanziarie per la gestione amministrativa e la realizzazione degli obiettivi programmati;
- il Vertice strategico-militare (Capo di SMD avvalendosi dello Stato Maggiore della Difesa) e le altre articolazioni di Vertice hanno contribuito alla definizione del contesto nel quale il Dicastero è chiamato ad operare e degli obiettivi che materializzano il cosiddetto “albero della *performance*” nonché alla predisposizione delle schede anagrafiche degli indicatori per la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi e – in stretta collaborazione

¹⁴ Più precisamente, nel corso del 2012 è stato avviato *in house* lo sviluppo di un applicativo denominato QUAMM che consentirà, nel corso del 2013, la somministrazione di un modello per la realizzazione di indagini sul benessere organizzativo, sviluppato in aderenza ai principi generali dell'“anonimato della rilevazione” e della “trasparenza dei risultati” indicati dalla CiVIT. Si precisa altresì, che le modalità realizzative di tale applicativo consentono di estendere la rilevazione sull'intero territorio nazionale e quindi rivolgersi a tutto il personale civile della Difesa.

con l'OIV e l'Ufficio di Supporto – garantito il raccordo tra controllo di gestione e controllo strategico;

- i Dirigenti del Dicastero (militari e civili) in posizione di “valutatori” e “validatori” hanno contribuito alla definizione degli obiettivi e dei relativi indicatori di misurazione dei Dirigenti civili della Difesa;
- l'OIV, ha verificato la coerenza degli obiettivi elaborati con le Priorità Politiche dettate dal Ministro;
- la Struttura Tecnica Permanente dell'OIV ha definito le modalità di verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi attraverso le attività di monitoraggio.

Relativamente alla Struttura Tecnica Permanente, di cui un prospetto analitico in termini di risorse umane e finanziarie nonché di competenze professionali è riportato in allegato 1, sezione C, non si ravvisa alcuna particolare esigenza di variazione delle attuali norme istitutive¹⁵. All'interno di tale struttura appaiono infatti risiedere le capacità e competenze necessarie a garantire compiuto sostegno alle attività dell'Organismo¹⁶ tese a promuovere, all'interno del Dicastero, il pieno accoglimento dei principi enunciati nel decreto e l'aderenza alle delibere della Commissione. A tale struttura, anche per il ruolo positivo che ha finora svolto, rendendosi promotore e artefice delle attività di sviluppo del Sistema, è riconosciuto un elevato grado di autorevolezza testimoniato dal totale coinvolgimento nelle attività

¹⁵ D.P.R. 11 marzo 2011, n.65 concernente “Regolamento recante riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della difesa e disciplina dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance*, a norma dell'art. 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150” che ha introdotto modifiche al Testo Unico della disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare di cui al D.P.R. 15 marzo 2010, n.90. In particolare, l'art 21 così come novellato prevede:

- al comma 6, l'istituzione dell'Ufficio di supporto e la sua articolazione in due Reparti e tre Sezioni, di cui una dedicata al supporto informatico. La disciplina dell'organizzazione interna dell'Ufficio è devoluta ad apposita determinazione del Presidente dell'OIV;
- al comma 7 la nomina del Responsabile dell'Ufficio di supporto con decreto del Ministro della Difesa su designazione del Presidente dell'OIV;
- al comma 8, l'assegnazione all'Ufficio di supporto di un contingente di personale non superiore a 14 unità.

¹⁶ A partire dal 30 aprile 2013, tale Organismo è previsto modifichi la sua struttura da collegiale a monocratica.

condotte nell'ambito dell'Organizzazione, finalizzate alla definizione degli elementi che, in ultimo, confluiscono nel "Piano della *Performance* e Direttiva Generale per l'attività amministrativa e la gestione". L'attuale bilanciamento interno di competenze professionali che include oltre a quelle richiamate dalla Commissione di natura amministrativa e giuridica anche quelle operative ed informatiche, ha infatti consentito di sviluppare, dal punto di vista concettuale, e realizzare, dal punto di vista informatico, gli strumenti che il Dicastero impiega per la gestione delle attività afferenti il Ciclo della *performance*.

D. Infrastruttura di supporto: sistemi informativi e informatici

Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* si avvale di vari applicativi alcuni dei quali sviluppati con risorse interne all'Ufficio di Supporto e residenti presso la Struttura stessa, altri gestiti direttamente dall'Organo programmatore interforze (lo Stato Maggiore della Difesa). In particolare sono stati sviluppati e sono residenti presso l'Ufficio di supporto dell'OIV i seguenti Sistemi Informatici:

- **Sistema di programmazione della spesa (SPS)**: consente agli Organi Programmatori della Difesa, ai vari livelli di responsabilità e secondo i vincoli definiti dallo Stato Maggiore della Difesa, di "governare e sviluppare", in tutte le sue fasi, l'intero processo di programmazione dello stato di previsione della spesa. A processo ultimato è in grado di riversare automaticamente i dati in esso contenuti sul modulo programmazione dell'applicativo PIBOs;
- **Processo integrato bilancio obiettivi strategici (PIBOs) programmazione strategica**: consente di sviluppare, in relazione alle Priorità Politiche definite dal Ministro, il discendente piano degli obiettivi (albero della *performance*) ed indicatori, in forma integrata con l'applicativo SPS;
- **PIBOs Monitoraggio strategico**: consente di aggiornare, rilevare e rappresentare le variazioni afferenti gli "elementi di monitoraggio"

della filiera degli obiettivi ovvero indicatori, risorse finanziarie (stanziato, stanziato aggiornato, impegnato) associate ad ogni singolo PO;

- **PIBOs Budget:** consente, sulla base dei dati di *budget* forniti alla RGS dai Centri di costo della Difesa, di correlare tali dati con le strutture deputate alla realizzazione di ciascun programma operativo, ciò sia in fase di formazione del *budget* sia di rilevazione;
- **PIBOs Nota integrativa al Rendiconto:** consente, sulla base dei dati di consuntivo ricevuti, tramite flusso, dalla RGS, di correlare tali dati con ciascun PO, permettendo una valutazione dei risultati conseguiti alla luce delle risorse finanziarie complessivamente allocate nel corso dell'anno sugli stessi;
- **Sistema per la valutazione dei Dirigenti civili** (Si.Va.Di. 2): automatizza le procedure di formazione, approvazione, rendicontazione delle "schede", relative alla Dirigenza civile di prima e seconda fascia (disciplinate con l'apposita circolare concernente il "Sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale del personale civile della Difesa") relazionandole, ove previsto, con la programmazione strategica (PIBOs programmazione strategica), il monitoraggio (PIBOs Monitoraggio strategico) ed il *Budget* (PIBOs *Budget*);
- **Procedimenti amministrativi** (ProAmm): censisce i tempi di trattazione dei procedimenti amministrativi inclusi quelli relativi all'acquisizione di beni e servizi (tempi di pagamento).

Le modalità di accesso ai suddetti applicativi da parte degli aventi causa è totale ed avviene in *real time*. Per meglio chiarire tale concetto va precisato che la Forza Armata dispone di una dedicata rete *intranet* che, attraverso le diverse sottoreti in cui si articola, raggiunge l'intero complesso di unità organizzative del Dicastero. La diffusione di tali applicativi che sono residenti all'interno di tale rete, è pertanto potenzialmente capillare in quanto l'unico ostacolo al loro impiego viene ad essere rappresentato dalle credenziali di accesso. Gli utenti accreditati interagiscono con tali applicativi attraverso

procedure *web-oriented*. E' invece gestito dallo Stato Maggiore della Difesa il Sistema Informativo Finanziario Amministrazione Difesa (SIFAD), che assicura la gestione delle risorse finanziarie ed economiche attraverso i due applicativi di cui si compone:

- **Sistema Informativo di Vertice - 1^a fase (SIV1)**: procedura informatica per il controllo della spesa degli Enti centrali atta a formalizzare e gestire il bilancio della Difesa;
- **Sistema Informativo di Vertice - 2^a fase (SIV2)**: procedura informatica per il supporto della contabilità economico-analitica, del controllo di gestione e del controllo della spesa finanziaria. Va peraltro precisato che il PIBOs è già predisposto alla ricezione automatica delle informazioni residenti nel SIV2, di cui si prevede l'attivazione una volta completata l'implementazione di quest'ultimo.

Come rappresentato, anche graficamente, nella precedente relazione, il sistema integrato di programmazione, gestione e controllo della Difesa, è in grado anche di alimentare, attraverso flussi informatici (XML), gli specifici portali e diversi applicativi del MEF-RGS.

A supporto di tali sistemi di vertice, per quanto non a questi direttamente connessi, sono presenti ulteriori sistemi gestionali di specifico settore tra i quali può essere, ad esempio, annoverato il SIEFIN (sistema proprietario dell'Esercito), l'INFOGEST (sistema proprietario del Segretariato della Difesa) e infine il Ge.Pa.D.D. (deputato alla gestione del patrimonio infrastrutturale della Difesa). Trattasi, in generale, di applicativi che risultano essere preesistenti alla nascita dei sistemi gestionali di vertice e che non sono da questi completamente surrogabili. E' comunque necessaria ed auspicabile una futura evoluzione non ulteriormente dilazionata del complesso di tali sistemi in senso *net-centric*. Va altresì rappresentato che per la gran parte dei sistemi gestionali di specifico settore, trattando informazioni sensibili, una interconnessione diretta con quelli di vertice non potrà mai, per ragioni di sicurezza, essere realizzata.

Relativamente al controllo di gestione, si rappresenta che al fine di renderlo maggiormente integrato e coerente con gli altri sistemi di misurazione, valutazione e controllo interno, nel corso del 2012 l'Amministrazione Difesa ha completato la rielaborazione del Piano dei Servizi (diramato formalmente a tutti i Centri di Costo apicali il 05.02.2013), coerente con gli sviluppi della struttura del bilancio (attività dei NAVS e individuazione delle "azioni", di cui rispettivamente agli articoli 39 e 40 della Legge 196/2009), allineato con le "attività" della Relazione al Conto Annuale (di cui al Titolo V del D.Lgs. 165/2001), e coerente, a partire dal 2013, con la filiera degli obiettivi della programmazione strategica (almeno per le Forze Armate e l'Arma dei Carabinieri). A conferma di una sempre maggiore integrazione tra i sistemi di controllo interno e tra i sistemi informativi, l'indicatore *standard* della "prontezza operativa" e la metrica *standard* del "Volume di formazione", oltre ad essere desumibili analiticamente (cioè per singola Unità) dal Sistema Informativo di Vertice (SIV2), sono confluiti, opportunamente aggregati e sintetizzati, nel sistema di indicatori della Programmazione e del Controllo Strategico per l'E.F. 2012. Gli indicatori relativi alla "*performance* contrattuale" sono stati integrati nel sistema di indicatori della Programmazione e del Controllo Strategico già a partire dal corrente E.F. 2013.

In merito all'integrazione dei sistemi informativi che alimentano il sistema di misurazione e valutazione della *performance*, il citato SIV2 si avvale, innanzitutto, dei dati presenti sugli esistenti sistemi gestionali finanziari in esercizio che interagiscono tramite un flusso di dati automatizzato, regolamentato da un protocollo unico, definito e concordato. Infine, tra i sistemi gestionali utilizzati dalla Difesa, riveste particolare rilevanza il SIV1, dal quale sono rilevati i movimenti programmatico-finanziari relativi al flusso discendente per la spesa, sia accentrata che decentrata in regime di contabilità ordinaria e decentrata in contabilità speciale. Il SIV1 garantisce sincronismo, perfetta coerenza e conformità tra la programmazione e

controllo strategico e la programmazione e gestione finanziaria. Ciò si realizza grazie all'inserimento della filiera degli obiettivi sui singoli modelli utilizzati per assegnare i finanziamenti agli Enti preposti per il loro impiego amministrativo, consentendo l'associazione delle poste finanziarie ai pertinenti obiettivi di riferimento e la loro tracciabilità fino al perfezionamento dell'impegno di spesa.

E. Sistemi informativi a supporto dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e rispetto degli obblighi di pubblicazione

L'Amministrazione della Difesa ha adottato in data 31 maggio 2011 il "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità" (di seguito Programma), di cui all'articolo 11 del D.Lgs. 150/2009 e lo ha pubblicato nell'apposita Sezione denominata "Trasparenza, valutazione e merito" del sito *web* istituzionale (www.difesa.it), nel corso del 2012. L'aggiornamento di tale Programma è avvenuto in modo costante anche grazie al "sistema a rete" costituito dal Responsabile per la Trasparenza con funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo, dal nucleo di supporto del Responsabile e dai referenti individuati all'interno delle Direzioni Generali/Uffici Centrali/Direzioni del Segretariato Generale-Direzione Nazionale Armamenti, allo scopo di coinvolgere e responsabilizzare tutti coloro che formano, trattano e pubblicano i dati del Programma.

E' stato attuato, pertanto, un monitoraggio interno continuo che ha consentito non solo di aggiornare i dati, ma anche di riconfigurare più volte l'area *web* in base alle nuove esigenze emerse in corso d'opera ed in relazione all'aumento delle tipologie e della quantità di informazioni da pubblicare.

In esito all'"Aggiornamento del Programma 2012-2014", la predetta area è stata sottoposta ad una radicale ristrutturazione che ne agevola la consultazione e che ha determinato un incremento del 100% del numero delle sezioni nelle quali sono organizzati i contenuti, rispetto a quelle esistenti all'inizio del 2012.

Alla luce di quanto sopra esposto, risulta evidente che l'aggiornamento del Programma costituisce una evidente evoluzione positiva per quanto, come già rappresentato con una nota all'Amministrazione, si ritiene possibile un ulteriore miglioramento attraverso l'estensione del campo di visibilità esterna anche a quelle aree del Dicastero che, per ragioni di riservatezza, ne risultano attualmente escluse, ancorché limitatamente a quei dati non strettamente correlati a funzioni operative. Inoltre, il suo grado di ingegnerizzazione e la sua posizione all'interno del portale della Difesa appare, nonostante le sostanziali ed apprezzabili innovazioni apportate, ancora non sufficientemente *friendly user*. Da verificare, inoltre, l'impatto derivante dall'attuazione della recentissima normativa recata dal D.Lgs. 33/2013 (*"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*).

F. Definizione e gestione degli *standard* di qualità

L'Amministrazione Difesa ha individuato per la prima volta, con D.M. del 19 ottobre 2011, alcuni servizi¹⁷ offerti dal Dicastero e relativi *standard* qualitativi, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1, commi 1 e 3 del D.Lgs. 198/2009 e della connessa Delibera n. 88/2010.

Attraverso tale "Carta dei servizi", il Dicastero ha provveduto a stabilire, per ciascuna delle dimensioni di qualità indicate con riferimento ai singoli servizi, anche più di un indicatore, allo scopo di garantire una completa ed efficace misurazione delle dimensioni medesime, attraverso l'applicazione di una specifica formula ed il confronto con un valore programmato. Per quel che concerne il processo di gestione di detti *standard* di qualità, il Dicastero ha:

- pianificato l'attuazione di modalità operative per il monitoraggio continuo e la verifica finale dell'effettivo rispetto degli stessi,

¹⁷ A tal proposito questo OIV aveva già evidenziato in fase istruttoria come tale decreto escludesse o includesse solo parzialmente i servizi pubblici erogati dalla Difesa in alcuni settori.

secondo tempistiche e frequenze coerenti con la rilevanza del singolo servizio considerato;

- previsto l’adozione di eventuali opportune azioni correttive;
- evidenziato che non risultano siano state notificate, o in altro modo comunicate al Dicastero, diffide o ricorsi in materia di azione collettiva contro le inefficienze dell’Amministrazione (cosiddetta “*class action* pubblica”).

Tuttavia, questo OIV, già in sede di analisi del D.M. in parola, ha posto in risalto alcune criticità correlabili ad un orientamento apparso troppo conservativo che, ad oggi, non risultano aver ancora conseguito un concreto riscontro.

G. Utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione

Come già espresso nella precedente relazione, l’effettivo utilizzo dei risultati del sistema di valutazione e misurazione trova concreta risposta nella metodologia adottata in seno al Dicastero che prevede una stretta correlazione tra le diverse fasi in cui si sviluppa e articola il controllo strategico costituendo, nel suo complesso, un sistema circolare ed iterativo in cui la fase di programmazione, gestione e rendicontazione interagiscono attraverso un continuo processo osmotico e di *feed-back*. Ciò ha assicurato, nel tempo, il trasferimento e la valorizzazione delle esperienze maturate in ciascuna fase sulle altre e quindi sostenuto il processo evolutivo e migliorativo del sistema stesso. E’ a tale ottica di “concorso” ad un più generale processo che devono essere quindi necessariamente ricondotte le indicazioni emerse in fase di monitoraggio strategico che hanno contribuito, nel tempo, a:

- affinare la filiera strategica assicurandone una sempre maggiore coerenza con l’Atto di indirizzo;
- migliorare la correlazione tra complessità delle attività (risposta alla molteplicità di *input*) e livello ordinativo responsabile della loro esecuzione (risposta alle esigenze organizzative);

- meglio caratterizzare le attività condotte in seno al Dicastero sia estendendo il controllo su un sempre maggiore numero di attività, sia perfezionando gli indicatori di *performance*;
- pervenire ad una allocazione di risorse finanziarie su ciascun obiettivo maggiormente coerente con esigenze di razionalizzazione delle stesse;
- individuare e mettere a sistema “serie storiche” di nuovi e più significativi indicatori, attività questa necessaria per una corretta individuazione dei “livelli *standard* dei servizi”;
- definire per ciascun obiettivo un valore *target* che sia realmente e concretamente sfidante, valorizzandolo in base ai dati raccolti in fase di consuntivazione.

H. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

La prima e principale modalità si sviluppa secondo le procedure descritte nei precedenti paragrafi A. e C., a cui quindi necessariamente si fa rimando. Sussiste inoltre una seconda modalità che si sviluppa sulla base delle disposizioni impartite dall'Autorità politica e compatibilmente con le risorse a disposizione, attraverso un mirato piano di controlli “monotematici” su specifici profili di criticità. Il suddetto piano è stato opportunamente bilanciato ed armonizzato, nell'ambito complessivo della “sistematica dei controlli” operanti all'interno dell'organizzazione, onde non tralasciare profili scoperti né tantomeno realizzare inefficienti sovrapposizioni, ferma restando la disciplina di cui all'articolo 2, comma 1, del D.Lgs. 286/1999.

Roma, 22 MAG. 2013

IL PRESIDENTE
Amm. Sq. Cristiano BETTINI



