



*Ministero dell' Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*
L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE



**RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI
VALUTAZIONE, TRASPARENZA E INTEGRITA' DEI
CONTROLLI INTERNI**

ANNO 2012

**ROMA
TESTO AGGIORNATO A OTTOBRE 2013**

Sommario

1. PRESENTAZIONE	3
2. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE	3
2.1 Performance organizzativa ed individuale	3
2.1.1 <i>Definizione di obiettivi, indicatori e target</i>	3
2.1.2 <i>Misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale.</i>	4
2.1.3 <i>Metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa.</i>	6
2.2 Performance individuale.....	8
2.2.1 <i>Definizione ed assegnazione degli obiettivi, indicatori e target</i>	8
2.2.2. <i>Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti)</i>	9
2.2.3 <i>Metodologia per la misurazione e valutazione della performance individuale</i>	9
2.3 Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti).....	10
2.4. Infrastruttura di supporto.....	10
2.5. Utilizzo effettivo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione	10
3. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNI	11
3.1 Integrazione con il ciclo di bilancio	11
3.2. Integrazione con gli altri sistemi di controllo.....	11
4. IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA' E IL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE	11
5. DEFINIZIONE E GESTIONE DI STANDARD DI QUALITA'	12
6. COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER	12
7. DESCRIZIONE DELLE MODALITA' DI MONITORAGGIO DELL'OIV	13
8. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE	13
9. RACCOLTA STRUTTURATA DELLE INFORMAZIONI DI CUI ALLA DELIBERA CIVIT 23/2013.	14

1. PRESENTAZIONE

La presente “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni” è stata redatta ai sensi dell’articolo 14, comma 4, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e tiene conto della delibera n. 4/2012, emanata dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle Amministrazioni pubbliche, e della delibera CiVIT n. 23/2013, recante “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”. La Relazione riferisce sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni con l’obiettivo di evidenziarne criticità e punti di forza.

2. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

2.1 Performance organizzativa ed individuale

2.1.1 Definizione di obiettivi, indicatori e target

Il complesso di procedure per la definizione del piano, degli obiettivi, degli indicatori e per la quantificazione dei fabbisogni relativi ai singoli programmi di spesa si sono concluse con la predisposizione della predetta “Direttiva ministeriale concernente indirizzi generali per l’attività amministrativa e per la gestione – Anno 2012” approvata con D.M. n. GAB-DEC-41, del 5/03/2012, registrato dalla Corte al Reg. 4, Foglio 122, il 3.05.2012, e contenuti nel “Piano della Performance 2012-2014” approvato con D.M. n. GAB-DEC-2012-115, del 04.06.2012, registrato dalla Corte dei Conti il 19.07.2012, Reg. 9, Foglio 91 e pubblicato sul sito ministeriale alla voce "Trasparenza, valutazione e merito".

In particolare la Direttiva contiene le priorità politiche per l’anno 2012, nonché i relativi obiettivi strategici e strutturali. Gli obiettivi strategici sono stati definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla Legge 31 dicembre 2009, n. 196, e ss.mm.ii., nella relativa sezione della Nota integrativa al bilancio di previsione.

L’Organo di indirizzo politico ha provveduto ad avviare il processo di pianificazione operativa, convocando apposite riunioni con i CDR per l’esame preliminare e la definizione degli obiettivi strategici e dei connessi obiettivi operativi, con i relativi piani d’azione, indicatori e valori attesi. L’OIV ha espletato attività di coordinamento delle attività relative alla compilazione della Nota integrativa, con inserimento dei dati informativi generali dell’amministrazione nel suo complesso e, quindi, ha effettuato la validazione finale della stessa Nota.

Come detto, L’assegnazione degli obiettivi di performance organizzativa alle strutture è avvenuta con l’emanazione del Piano della performance per il triennio 2012-2014, che compendia al suo interno le direttive di 1° e 2° livello. Per la redazione del Piano il Ministero ha tenuto conto delle indicazioni fornite dalla CiVIT e dal Programma Triennale per la Trasparenza e l’integrità, che indica le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza, nonché in materia di legalità e sviluppo della cultura dell’integrità (art. 11 del D. Lgs. n. 150/2009).

In generale anche per il 2012 si registrano forti criticità dovute alla difficoltà di definire indicatori e target misurabili, dovendosi anche osservare che gli obiettivi, oltre al permanere di una certa genericità nella loro definizione, sono stati individuati dai CDR soprattutto in relazione alle attività e azioni da svolgere, piuttosto che in relazione agli effetti che si vogliono determinare con dette attività ed azioni (realizzazioni, risultati, impatti, ecc.). Da ciò consegue che anche gli indicatori associati agli obiettivi, oltre a scontare conseguenti carenze di specificità ed a risultare spesso anche scarsamente rappresentativi, sono per lo più riferiti più allo svolgimento delle attività/azioni piuttosto che agli effetti da questi prodotti. A tal riguardo, occorre notare

che l'attività di programmazione avrebbe dovuto formare oggetto di apposita valutazione da parte dell'OIV, che però non è stato chiamato a pronunciarsi sulla coerenza degli obiettivi individuati con i criteri fissati dall'art. 5 del D.Lgs. n. 150/2009.

In merito all'applicazione dei criteri minimi di definizione del Sistema di misurazione e valutazione come enunciati nella delibera CiVIT n. 89/2010, l'OIV ritiene opportuno evidenziare i seguenti elementi:

- Gli obiettivi risultano definiti spesso in modo generico rispetto all'effettivo risultato che l'amministrazione sarà in grado di determinare;
- Sono quasi del tutto assenti indicatori di outcome né è data rappresentazione del perimetro di intervento dell'amministrazione che possa aiutare gli stakeholder a comprendere quali sono gli impatti di effettiva competenza dell'amministrazione;
- Il legame tra obiettivi, indicatori e target non è specificato;
- Gli indicatori non sono caratterizzati secondo le schede anagrafiche e i relativi test di qualità e fattibilità proposti dalla CiVIT;
- La rilevazione effettiva della performance avviene secondo una frequenza semestrale ma in assenza di schemi di caratterizzazione degli indicatori che consentano un controllo di tipo oggettivo.

In merito al livello di coerenza degli obiettivi dell'amministrazione formulati nel Piano della performance con i requisiti metodologici previsti dall'art. 5 del decreto, l'OIV ritiene opportuno evidenziare i seguenti elementi:

- La rilevanza e pertinenza rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche e alle strategie dell'amministrazione risultano non sempre direttamente comprensibili dal momento che il Ministero si colloca all'interno di un sistema di amministrazioni che operano congiuntamente per il conseguimento degli obiettivi di politica ambientale ma tale sistema non viene rappresentato adeguatamente;
- La specificità e misurabilità in termini concreti e chiari risultano decisamente basse;
- L' idoneità a determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi appare rilevante solo nel caso di un numero limitato di obiettivi;
- La riferibilità ad un arco di tempo determinato viene garantita poiché tutti gli obiettivi sono definiti su un arco temporale annuale anche se in taluni casi tale riferimento appare poco coerente con il contenuto dell'obiettivo stesso;
- In nessun caso il sistema consente la commisurazione ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- La confrontabilità con le tendenze della produttività dell'amministrazione è consentita dalla permanenza nel corso dei diversi esercizi di obiettivi omogenei, tuttavia non sono presenti specifici indicatori che consentano di apprezzare in modo oggettivo tale produttività;
- La correlazione alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili è resa possibile dalla previsione all'interno delle schede obiettivo operativo di riferimenti alle risorse finanziarie e umane a disposizione.

2.1.2 Misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale.

Il "Sistema di misurazione e valutazione della performance" del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è stato approvato con D.M. 22 febbraio 2011, n. GAB/DEC/2011/23, registrato alla Corte dei Conti il 20 aprile 2011, reg. n. 4, foglio 232, ed ha la finalità di adeguare la disciplina della valutazione del personale, dirigenziale e non, a nuovi e più incisivi criteri di responsabilizzazione, valorizzazione del merito, e misurazione del risultato, recependo ed attuando quanto previsto dal D. lgs. n. 150/2009

Il documento è consultabile sul portale web del Ministero, nella sezione “Trasparenza, Valutazione e Merito”, al seguente link:

[http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/vari/Operazione_trasparenza/decreto_n. 23_22-02-2011.pdf](http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/vari/Operazione_trasparenza/decreto_n.23_22-02-2011.pdf)

Gli elementi essenziali del Sistema, le procedure e la metodologia di misurazione e valutazione della performance ivi previste, sono stati più volte descritti nei documenti elaborati dall'Amministrazione e dall'OIV. Il sistema si basa sulla valutazione di due componenti: gli obiettivi conseguiti ed i comportamenti organizzativi dimostrati.

Con riferimento alla misurazione e valutazione della performance individuale, il sistema di valutazione adottato dal Ministero, che si applica sia ai dirigenti titolari di centro di responsabilità, che ai dirigenti di seconda fascia, si basa sulla valutazione degli obiettivi conseguiti e dai comportamenti organizzativi dimostrati con la seguente proporzione percentuale:

- per obiettivi assegnati si attribuisce un valore massimo del 75%;
- per la valutazione dei comportamenti organizzativi attesi dal valutato, si attribuisce un valore percentuale del 25%.

Per il monitoraggio finale, i responsabili delle unità organizzative predispongono apposita relazione sull'attività svolta nel corso dell'anno, tesa ad illustrare, in particolare, le motivazioni del mancato o parziale conseguimento degli obiettivi assegnati.

Per quanto riguarda il modello di valutazione dei comportamenti organizzativi, sia dei dirigenti titolari di centro di responsabilità che dei dirigenti di seconda fascia si tiene conto:

- del contributo organizzativo alla gestione delle risorse;
- dell'integrazione personale nell'organizzazione;
- del problem solving.

Come previsto dal Sistema di valutazione, la performance individuale viene misurata in parte sulla base di quella organizzativa (perseguimento degli obiettivi di struttura che sono comuni ai diversi livelli), in parte sulla base dei comportamenti organizzativi. L'assegnazione formale degli obiettivi individuali è avvenuta per i direttori generali e per i dirigenti di II fascia attraverso la compilazione e la sottoscrizione delle singole schede individuali.

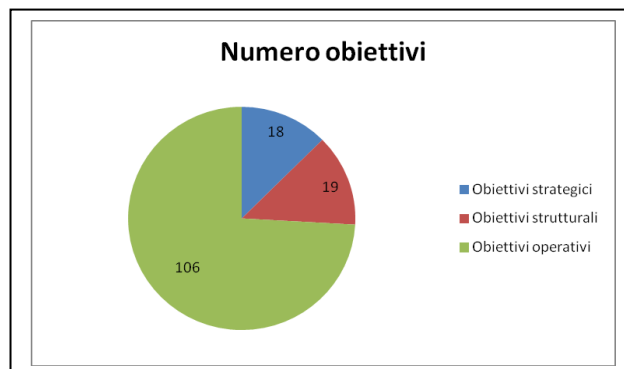
Le schede per il monitoraggio dell'OIV, inviate semestralmente dai CDR, consentono di conoscere lo stato di realizzazione degli obiettivi, identificando, se del caso, gli eventuali scostamenti, le relative cause ed i più opportuni interventi correttivi, allo scopo di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani, programmi e altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi raggiunti. L'OIV per il 2012 ha espletato il processo di valutazione degli obiettivi strategici/strutturali dei dirigenti di 1° e 2° fascia in coerenza con quanto previsto dal Sistema di valutazione e sono agli atti tutte le schede di valutazione distinte per ogni CDR. L'esito della valutazione ha determinato l'attribuzione di un punteggio relativo al grado di raggiungimento degli obiettivi pari al 100% nella sostanziale totalità dei casi. L'anomalia di tale distribuzione si lega in maniera evidente all'assenza di elementi e strumenti oggettivi (indicatori, parametri, sistemi informativi ad accesso indipendente) utili alla verifica dei risultati rendicontati.

2.1.3 Metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa.

Anche per il 2012, in continuità con i risultati dell'azione amministrativa del 2011, sono state confermate le cinque grandi aree di intervento già definite per l'esercizio precedente e rappresentate dalle seguenti grandi aree di azione strategica:

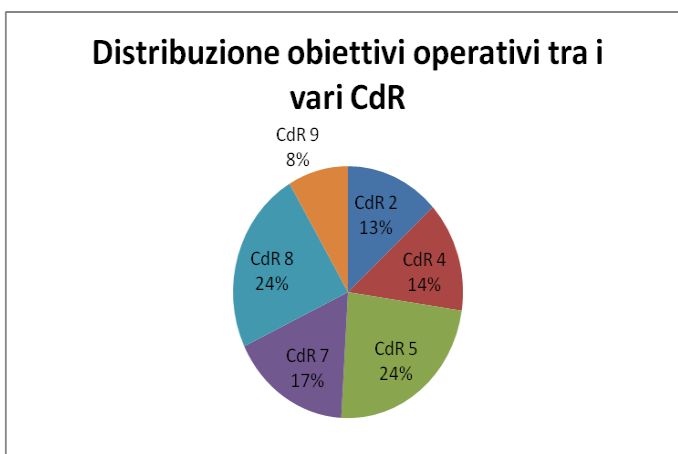
- 1) Qualità dell'aria ed energia pulita ;
- 2) Gestione risorse idriche e uso del territorio;
- 3) Rifiuti e bonifiche;
- 4) Tutela e valorizzazione della biodiversità;
- 5) Comunicazione ed educazione ambientale.

Per le suddette priorità politiche, come si evince dagli strumenti di programmazione "Piano della Performance", "Direttiva", e di consuntivazione "Schede di Monitoraggio", sono stati definiti, in totale, n. 143 obiettivi diversificati come da grafico che segue.

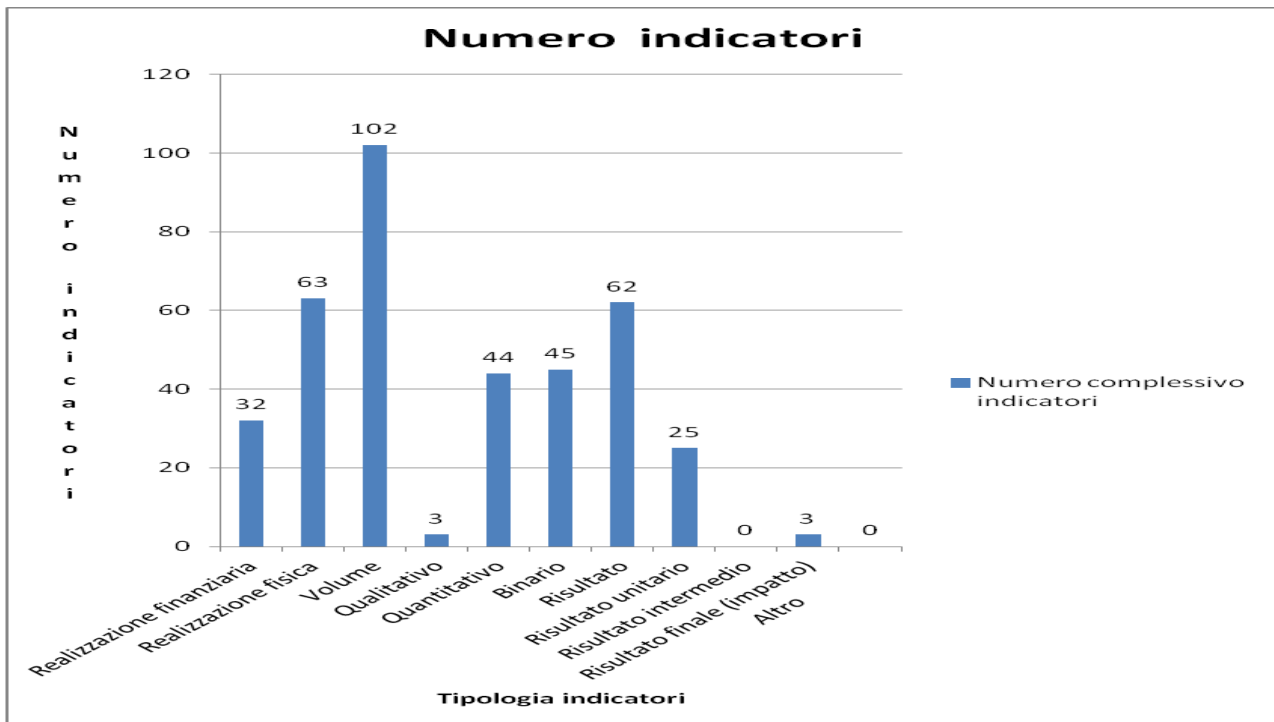


Posto pari a 100 il numero degli obiettivi operativi, il seguente grafico propone la distribuzione di questi tra i vari centri di responsabilità:

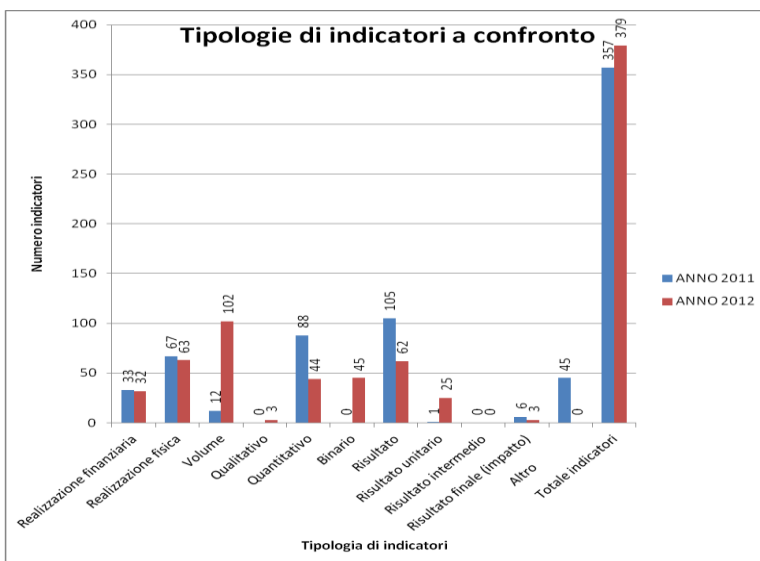
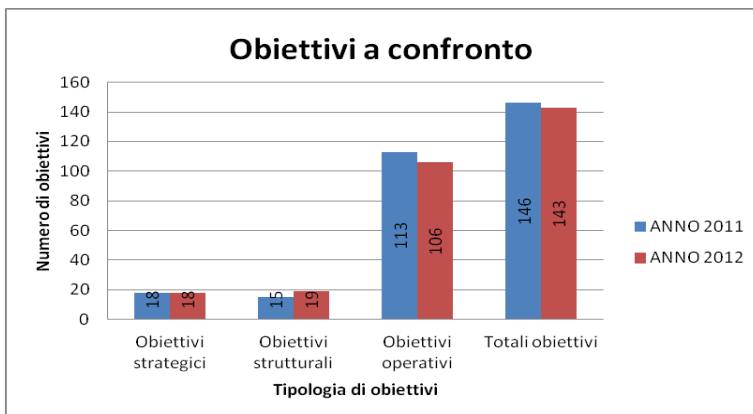
- D.G. per la protezione della natura e del mare (CdR 2);
- D.G. per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia (CdR 4)
- D.G. per le valutazioni ambientali (CdR 5);
- D.G. per gli affari generali e del personale (CdR 7);
- D.G. per la tutela del territorio e delle risorse idriche /CdR 8);
- Segretariato generale e Ispettorato generale (CdR 9)



Gli obiettivi operativi, in genere, sono stati definiti mediante la specificazione di una o più fasi e ad ogni fase è stato associato un indicatore, di diversa tipologia a seconda della natura dell'obiettivo. Per i suddetti obiettivi sono stati definiti, complessivamente, n.379 indicatori la cui natura è desumibile dal grafico che segue:



Il numero degli obiettivi, complessivamente, è risultato dello stesso ordine di grandezza di quello relativo all'anno 2011; lo stesso dicasi per gli indicatori. I due grafici che seguono mettono a confronto i dati relativi agli anni 2011 e 2012.



La metodologia adottata dall'amministrazione per la misurazione e valutazione della performance organizzativa appare solo in parte adeguata. In particolare:

- il modello di misurazione utilizzato dall'amministrazione nel piano della performance pone una eccessiva enfasi sugli obiettivi assegnati alla struttura tralasciando la misurazione delle attività e dei servizi nonché degli impatti più in generale prodotti dall'amministrazione;
- il grado di chiarezza della definizione degli obiettivi e del cascading degli obiettivi per i diversi livelli organizzativi appare adeguato anche se gli obiettivi ai diversi "livelli" appaiono fra loro poco omogenei essendo spesso accostati obiettivi che hanno per contenuto attività specifiche dell'amministrazione e obiettivi che si riferiscono a progetti, o ancora ad obiettivi che richiamano elementi generali di impatto. Occorrerebbe in tal senso strutturare gli obiettivi secondo un modello logico che definisca un ordine di priorità utile anche alla valutazione;
- il grado di condivisione della metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa appare decisamente insufficiente e l'attività di misurazione e valutazione della performance non rappresentano elementi di rilevanza sostanziale nello svolgimento delle funzioni dirigenziali essendo spesso delegate ad altri dirigenti o funzionari;
- il grado di efficacia degli strumenti di rappresentazione della performance, incluse le rappresentazioni visuali della strategia (es. le mappe strategiche) e i sistemi di reportistica (es. i cruscotti della performance con obiettivi, indicatori e target), risulta del tutto inadeguato tenuto conto in particolar modo dello scarso impiego degli stessi da parte dei dirigenti dell'amministrazione.

2.2 Performance individuale

Il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale adottato dal Ministero si articola in:

- *Manuale operativo per il sistema di valutazione dei dirigenti;*

- *Manuale operativo per il sistema di valutazione del personale non dirigenziale.*

I due Manuali, che formano parte integrante e sostanziale del Sistema, sono stati condivisi con le organizzazioni sindacali e approvati con il sopra citato decreto, sono pubblicati sul sito del Ministero, nella sezione "Trasparenza, Valutazione e Merito - Sistema di misurazione e valutazione della performance".

Si pone sin d'ora evidenza sul fatto che la performance individuale del personale non dirigente non è soggetta a valutazione.

Anche per l'anno 2012, l'Amministrazione ha ritenuto di rinviare la ripartizione del personale valutato nei livelli di performance di cui all'art. 19 del Decreto all'atto dell'effettiva disponibilità delle risorse finanziarie occorrenti per l'applicazione degli strumenti di premialità, nonché al momento della reale ripartizione del dividendo dell'efficienza.

2.2.1 Definizione ed assegnazione degli obiettivi, indicatori e target

Per ciò che concerne le modalità di misurazione e valutazione della performance individuale va precisato che l'amministrazione non assegna obiettivi individuali ai singoli dirigenti ma valuta gli stessi sulla base degli obiettivi di performance organizzati (la cui valutazione pesa per il 75% della valutazione complessiva) e sulla base dei comportamenti organizzativi (la cui valutazione pesa per il restante 25%). Valgono quindi in merito al processo le considerazioni svolte con riferimento alla performance organizzativa.

Per il personale dirigenziale di I fascia: il valutato predispone una sintetica relazione sull'attività svolta, alla quale sono allegate le schede di valutazione finale dei risultati relativi al raggiungimento degli obiettivi operativi; non sono previsti tra il valutato ed il valutatore. E' notificato al valutato lo schema di provvedi-

mento contenente la scheda di valutazione dei risultati e delle competenze organizzative. I provvedimenti di valutazione finali sono trasmessi, alla Direzione generale del personale e degli affari generali, al fine dell'avvio della procedura per la corresponsione della retribuzione di risultato.

Per il personale dirigenziale II^a fascia, il valutato predispone una sintetica relazione sull'attività svolta, alla quale sono allegate le schede di valutazione finale dei risultati; segue un colloquio tra il valutato ed il valutatore, nel corso del quale il valutatore definisce anche il punteggio attribuito ai comportamenti organizzativi. E' notificato al valutato lo schema di provvedimento contenente la scheda di valutazione dei risultati e delle competenze organizzative. I provvedimenti di valutazione finali sono trasmessi, alla Direzione generale del personale e degli affari generali, al fine dell'avvio della procedura per la corresponsione della retribuzione di risultato. La procedura seguita per i dirigenti titolari dei CDR è la medesima con la sola presenza in più della fase di autovalutazione dei comportamenti organizzativi.

Per il personale non dirigenziale, non è prevista valutazione della performance individuale.

2.2.2. Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti)

Il processo di funzionamento del Sistema di valutazione risulta essere chiaramente definito per il personale dirigenziale. Di seguito vengono indicati i soggetti coinvolti e le varie fasi del ciclo di gestione:

- L'organo politico entro il 31 Gennaio di ciascun anno, approva il Piano della performance, documento programmatico triennale coerente ai contenuti e al ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e valutazione della performance, nonché gli obiettivi assegnati ai Dirigenti ed i relativi indicatori.
- Il Dirigente 1° fascia propone la definizione degli obiettivi strategici dei CDR; assegna gli obiettivi ai Dirigenti; viene valutato dall'OIV.
- I Dirigenti monitorano le attività e il livello di attuazione degli obiettivi predisponendo apposite schede di monitoraggio intermedio e finale che costituiscono la base per il successivo processo di valutazione.

In merito allo modalità di monitoraggio, l'OIV segnala che in assenza di appositi strumenti per il controllo di gestione, sono state strutturate su di un modello di autovalutazione dell'andamento delle attività a cura dei responsabili delle strutture di livello dirigenziale.

2.2.3 Metodologia per la misurazione e valutazione della performance individuale

In relazione all'adeguatezza della metodologia per la misurazione e valutazione della performance individuale, l'OIV ritiene opportuno evidenziare:

- il grado di condivisione della metodologia per la misurazione e valutazione della performance individuale ai diversi livelli organizzativi, a partire dai dirigenti apicali fino al personale non dirigenziale, e tra gli stakeholder interni (es. organizzazioni sindacali) risulta adeguato anche se limitatamente al livello dirigenziale;
- il grado di condivisione del legame tra la valutazione e i sistemi premiali risulta elevato. Tale risultato deve essere letto tenendo in considerazione alcune specifiche caratteristiche del sistema di valutazione (estensione alla sola dirigenza) e gli esiti prodotti dall'applicazione dello stesso (raggiungimento del 100% degli obiettivi).
- le modalità di comunicazione della metodologia di misurazione e valutazione della performance individuale all'interno dell'amministrazione sono limitate alla conoscenza formale della documentazione di riferimento.

2.3 Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti)

Il processo di valutazione della performance dell'amministrazione assume netti contorni adempimentali. Da un lato viene assicurato, mediante lo svolgimento di tutte le fasi previste dalla normativa, dagli atti e dagli accordi di riferimento, il rispetto formale delle previsioni. Dall'altro l'esito stesso dei processi di valutazione, che vede l'attribuzione indiscriminata di un livello di punteggio corrispondente al 100% evidenzia la presenza di anomalie sostanziali. In ragione del ruolo svolto complessivamente dall'OIV non è al momento possibile identificare le ragioni di tale ridotta efficacia se non in termini generali riferendosi alla debolezza della fase di programmazione in termini di definizione di obiettivi che siano misurabili e di indicatori che siano significativi ed oggettivi. Gli elementi di criticità evidenziati nei paragrafi della presente relazione contribuiscono a completare il quadro di analisi.

2.4. Infrastruttura di supporto

Anche nell'esercizio 2012 il Ministero non è riuscito a dotarsi di un software a supporto del controllo di gestione e del controllo strategico, con una evidente inadeguatezza, quindi, della strumentazione informatica a supporto del funzionamento del ciclo della performance e delle relative attività di verifica, monitoraggio e controllo. Pertanto, le attività di monitoraggio, misurazione e valutazione sono state condotte manualmente, senza l'ausilio di un sistema informativo, con evidenti problematiche di tipo operativo, legate anche, inoltre, all'attendibilità dei dati esposti.

Permangono quindi, a causa della assenza di un sistema informativo per l'esercizio integrato dei controlli interni, significative criticità, che attengono non solo al mancato esercizio del controllo di gestione e del controllo strategico, ma anche, più in generale, alle difficoltà operative che si pongono nell'esercizio di alcuni compiti prescritti dalle norme vigenti, il cui adempimento, senza l'ausilio di un siffatto sistema per il controllo di gestione, non risulta agevolmente attuabile.

In merito si evidenzia come lo stesso OIV risulti sostanzialmente privo di infrastrutture di supporto, fatta eccezione per l'accesso alla rete ministeriale.

2.5. Utilizzo effettivo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

Da parte dell'OIV, tenuto conto dall'avvenuto effettivo utilizzo del Sistema di misurazione e valutazione descritto in dettaglio nella sezione 2 e delle relative problematiche, si ritiene che non si sia ancora in grado verificarne appieno tutti gli effetti. Si confermano, in proposito, le considerazioni già formulate nella Relazione predisposta lo scorso anno.

Si rileva comunque una maggiore attenzione delle strutture sia in fase di definizione degli obiettivi e dei connessi indicatori sia in fase di monitoraggio, pur riscontrandosi una generale tendenza delle strutture a non prevedere obiettivi particolarmente sfidanti.

Per altro l'introduzione del Sistema di misurazione e valutazione della performance ha comunque determinato, in linea generale, una tendenza a meglio orientare le scelte, nella messa a punto delle proposte di obiettivi, nell'ambito delle attività più rilevanti e che richiedono un maggiore assorbimento di risorse umane e finanziarie. L'applicazione del Sistema di misurazione e valutazione non pone problematiche significative per quanto attiene la valutazione della dirigenza di prima e seconda fascia.

L'impiego dei risultati e delle evidenze derivanti dall'applicazione del Sistema di misurazione e valutazione della performance a supporto dei processi decisionali appare ancora modesto.

3. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNI

3.1 Integrazione con il ciclo di bilancio

Al fine di assicurare la coerenza ed il collegamento tra gli obiettivi presenti nel Piano della performance e la programmazione economico-finanziario e di bilancio, richiesti dal D.Lgs. n.150 del 2009, nel corso della programmazione che segue alla “fase discendente”, si tiene conto delle proposte dell’Amministrazione al MEF, in vista della stesura delle note integrative.

Nella “fase ascendente”, i titolari dei CDR, nel proporre al Ministro gli obiettivi strategici destinati a realizzare le priorità politiche, tengono conto, per quanto attiene le risorse finanziarie, dei dati contenuti nelle note integrative trasmesse ai fini della composizione del progetto di bilancio annuale di previsione.

Nelle fasi di “consolidamento” e di successiva stesura della direttiva annuale, si tiene quindi conto dell’andamento dei lavori del disegno di legge di stabilità.

Il livello di integrazione appare adeguato anche se realizzato esclusivamente a livello di obiettivi e in corrispondenza delle fasi di programmazione e rendicontazione. L’amministrazione dovrebbe dotarsi di un sistema di controllo di gestione che assicuri il mantenimento di detto livello di integrazione durante l’esercizio e l’informazione dei processi decisionali alle risultanze emergenti.

3.2 Integrazione con gli altri sistemi di controllo

L’OIV ritiene solo in parte adeguate le soluzioni organizzative effettivamente adottate dall’amministrazione, in termini di integrazione e coordinamento tra soggetti, tempi e contenuti, per garantire la coerenza del sistema di misurazione e valutazione con gli altri sistemi di controllo esistenti (pianificazione e controllo strategico, controllo di gestione, programmazione economica e finanziaria, conto del personale). L’amministrazione ha in tal senso proceduto a progettare alcuni strumenti che tuttavia risultano ancora non integrati e non del tutto sviluppati: *Il Piano dei Centri di Costo, Il Piano dei Processi, Il Piano dei Prodotti/Output e l’allocazione dei costi del personale, il piano di riconciliazione economico-finanziaria.*

4. IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L’INTEGRITA’ E IL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Il primo Programma triennale per la trasparenza e l’integrità del Ministero, riferito al triennio 2011-2013, approvato con D.M. n. GAB-DEC-2011-98 del 27.06.2011, registrato alla Corte dei Conti il 7 settembre 2011, Reg. 13, foglio 276, contiene, ai sensi degli articoli 11, comma 2, e art.15, comma 2, del D. lgs. n. 150/2009, le iniziative adottate dal Ministero per garantire la trasparenza e la rendicontazione della performance, nonché lo sviluppo della cultura dell’integrità.

Il “Programma triennale per la trasparenza e l’integrità del Ministero 2011-2013” è stato quindi pubblicato sul sito web del Ministero, alla sezione “Trasparenza, Valutazione e Merito” al seguente link:

http://www.minambiente.it/menu/menu_ministero/Programma_triennale_trasparenza.html

Il Programma è stato redatto seguendo le “Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità”, emanate dalla CiVIT con Delibera n. 105/ 2010, ed ha ricevuto l’approvazione del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti che ha espresso, all’unanimità, parere favorevole.

Per il 2012 l’OIV ha assolto agli obblighi relativi alla trasparenza e all’integrità, specificando che l’Amministrazione, non aveva individuato il Responsabile della Trasparenza, il cui ruolo in detto periodo risultava attribuito dal Direttore Generale degli AA GG e del Personale.

Per lo stesso esercizio, quindi, in ragione della recentezza della predisposizione del primo Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, non è stato possibile inserire nel Piano della performance obiettivi relativi ad azioni di trasparenza e obblighi di pubblicazione indicate dallo stesso Programma triennale. In proposito si segnala che l'amministrazione ha provveduto quindi in data 16 aprile 2013 alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile per la trasparenza, con D.M. decreto n. 123, registrato dall' Ufficio di Bilancio in data 2 maggio 2013, realizzando inoltre nel corso del 2013 il nuovo sito web "Amministrazione trasparente", adeguato alla più recente normativa in materia.

Gli adempimenti indicati dalle richiamate norme, come ribaditi dall'articolo 6, comma 1, del "Codice dell'amministrazione digitale" e dagli articoli 16, comma 8, e 16-bis, comma 6, del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, nel testo risultante dalla legge di conversione, sono riconducibili ai seguenti passaggi operativi:

- istituzione di una casella di posta elettronica certificata per ciascun registro di protocollo;
- comunicazione degli indirizzi istituiti alla DigitPA per la pubblicazione nell'elenco consultabile per via telematica da parte dell'utenza.

Si premette che l'amministrazione si è dotata, fin dall'anno 2007, di n. 15 caselle di PEC, tutte pubblicate sull'Indice della Pubblica Amministrazione, sebbene attualmente le stesse risultino non più pienamente rispondenti al nuovo assetto organizzativo definito con l'emanazione del D.P.R. 3 agosto 2009, n. 140 e ss.mm.ii.

Inoltre, l'Amministrazione ha aderito al termine dell'anno 2009 al Protocollo (ex) CNIPA per la realizzazione dei "Servizi di gestione del protocollo informatico e dei flussi documentali in modalità ASP per le Pubbliche Amministrazioni", allo scopo di adeguare il sistema di protocollo informatico alla vigente normativa in materia di gestione documentale e con la finalità di fruire di un applicativo sempre aggiornato e tecnologicamente compatibile con i nuovi metodi di gestione elettronica della corrispondenza e, quindi, anche con lo strumento della posta elettronica certificata. Nella strutturazione del protocollo informatico, avviato a suo tempo in via sperimentale per la Direzione Generale degli Affari generali e del personale ed esteso nel 2012 a tutto il Ministero, è stata prevista una sola Area Organizzativa Omogenea.

5. DEFINIZIONE E GESTIONE DI STANDARD DI QUALITÀ

Si conferma al riguardo quanto già esposto nella relazione relativa all'esercizio precedente, in quanto il tema degli standard pur essendo nell'agenda dell'amministrazione non ha ancora trovato compiuta trattazione.

Va segnalato che la maggior parte delle attività e dei processi dell'amministrazione configurano prestazioni di natura amministrativa il cui destinatario non è l'utente finale ma altre amministrazioni o la collettività in generale. In tal senso risulta complesso attivare strumenti di segnalazione e raccolta dei feedback degli utenti, come ad esempio le indagini di customer satisfaction.

In relazione alle motivazioni che possono in parte spiegare il mancato sviluppo da parte dell'amministrazione di propri standard di qualità vanno menzionate l'assenza di una mappatura dei processi e delle attività condivisa e oggetto di periodiche revisioni e l'assenza di una cultura del controllo di gestione che crei una domanda interna capace di sollecitare la definizione e migliorare la gestione di tali standard.

6. COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER

Anche il processo di programmazione partecipata con gli *stakeholder*, non è ancora giunto a compimento e, pur in presenza di molteplici tavoli che prevedono il coinvolgimento di diverse categorie in rappresentanza degli interessi della collettività, non è mai formalizzato un tavolo di confronto e di partecipazione con gli stessi.

7. DESCRIZIONE DELLE MODALITA' DI MONITORAGGIO DELL'OIV

Le modalità dei monitoraggi eseguiti in corso d'anno sono riportate nei paragrafi dedicati agli specifici argomenti. In generale l'OIV svolge un'attività di monitoraggio limitata alla ricognizione degli stati di avanzamento e del livello di raggiungimento degli obiettivi definiti nel Piano della Performance. Non sono state svolte verifiche ulteriori sul contenuto dei documenti predisposti dai responsabili degli obiettivi. I monitoraggi sono attivati su richiesta dell'OIV e prevedono la somministrazione allo stesso di documenti da parte delle direzioni interessate. Non è stata definita una metodologia di monitoraggio che preveda la conservazione della traccia documentale (anche di carattere informatico) di quanto rilevato in modo da consentire verifiche ex-post anche da parte di soggetti terzi, in particolare della Commissione, in occasione dell'eventuale svolgimento di audit a campione.

8. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE

La definizione di proposte per il miglioramento del sistema di misurazione e valutazione viene svolta anzitutto definendo il posizionamento del Sistema dell'Amministrazione con riferimento ai diversi stadi indicati nella delibera n. 89/2010, sezione n.5. In tal senso si evidenzia che il Sistema del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare presenta i requisiti minimi richiesti dalla normativa di riferimento e dalle delibere CiVIT in materia e si trova ad operare in corrispondenza della cd seconda fase di maturità e si presenta come un sistema di misurazione strutturato attorno a tutti gli obiettivi strategici (ma non di outcome) previsti. Viene specificata una traiettoria di miglioramento per ogni obiettivo e, attraverso la mappatura di processi e attività, ma ancora non è chiaro come gli input e i processi di trasformazione contribuiscono al raggiungimento di output e outcome. Il sistema è strutturato su diversi livelli e le informazioni sono trasmesse all'interno dell'organizzazione anche se sono carenti gli strumenti informativi di supporto e i flussi di comunicazione dall'organizzazione ai suoi stakeholder.

In merito all'applicazione del d.lgs. 150/09, le criticità riscontrate sono ascrivibili alla necessità di rendere maggiormente operativo il cambiamento culturale e l'orientamento al risultato della stessa azione amministrativa. In merito all'orientamento complessivo dei dirigenti e del personale dell'amministrazione nei confronti dei temi connessi alla misurazione e valutazione della performance, costituiscono elemento di criticità tanto il ripetersi di processi di riorganizzazione del Ministero e l'avvicendamento di Ministri e dirigenti apicali, quanto i pesanti tagli alle dotazioni di bilancio.

Tra i principali elementi di debolezza del ciclo si segnalano:

- l'assenza di un sistema informativo e informatico a supporto del ciclo e della sua integrazione con il processo di programmazione economico finanziaria, con il controllo di gestione e con il sistema di gestione del personale;
- l'assenza di un sistema di mappatura dei processi che consenta, tra l'altro, di porre rimedio alla carenza di standard di qualità dei servizi erogati;
- l'assenza di un sistema di controllo di gestione che consenta di definire il rapporto tra risorse e risultati destinate dall'amministrazione ai diversi obiettivi e attività;
- la quasi totale assenza di indicatori di outcome che consentano di esplicitare il perimetro dell'intervento direttamente imputabile all'amministrazione e chiariscano il ruolo e le responsabilità degli altri soggetti coinvolti nel complesso sistema di gestione delle problematiche ambientali;
- la scarsa attenzione in generale da parte dei dirigenti dell'amministrazione allo sviluppo di indicatori per i quali sia possibile un monitoraggio di tipo oggettivo;
- il carattere spesso generale degli obiettivi operativi individuati dai CDR con un'attenzione eccessiva alla descrizione di attività che si intendono svolgere e una certa trascuratezza nell'identificare gli effetti che si vogliono determinare (realizzazioni, risultati, impatti, ecc.).

L'OIV rileva inoltre che l'applicazione del sistema di misurazione e valutazione si è realizzata nel 2012 in presenza di una serie di difficoltà relative più in particolare alle proprie dotazioni. Il fenomeno di progressiva riduzione delle risorse finanziarie, che incide anche sulle strutture e sulle attività dell'Amministrazione, preoccupa in modo specifico l'OIV anche in ordine al proprio effettivo funzionamento, soprattutto a fronte dei complessi e molteplici compiti di controllo che gli sono stati attribuiti dalle diverse norme succedutesi nel tempo. Circa l'OIV si osserva per altro che l'avvicendamento del dirigente della Struttura Tecnica Permanente nonché la riduzione della dotazione organica, dovuta al pensionamento di alcune unità di personale, ne hanno ostacolato la piena operatività e funzionalità, con ripercussioni in termini di sovraccarico della Struttura Tecnica e di agilità di funzionamento. Comunque l'OIV ha potuto valutare la performance organizzativa con l'utilizzo (tramite schede in formato excel) di rilevazioni delle informazioni connesse agli obiettivi indicati nella direttiva annuale del Ministro.

In generale appare evidente la necessità di chiarire meglio l'ambito di intervento dell'OIV, anche mediante interventi sulla disciplina che regola l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione, e di rafforzare l'autonomia e l'indipendenza

Dal punto di vista del processo valutativo, in linea generale, l'OIV ritiene che, nonostante gli sforzi messi in campo per migliorare la rappresentatività dei risultati raggiunti, l'amministrazione debba procedere nella direzione di migliorare la qualità dei dati esposti nella sezione dedicata all'analisi dei risultati programmati/conseguiti. Nell'attuazione dello stesso ciclo di gestione della performance da parte delle strutture organizzative dell'Amministrazione, l'OIV ritiene inoltre che l'amministrazione debba risolvere una serie di criticità per quanto riguarda l'assoluta mancanza di differenziazione tra giudizi di valutazione della performance individuale del personale dirigente.

Ciascuno degli elementi di criticità evidenziati costituisce al tempo stesso l'obiettivo di specifiche azioni di miglioramento da attuarsi nell'ambito dei prossimi esercizi.

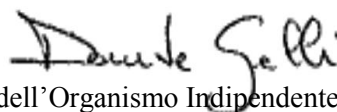
9. RACCOLTA STRUTTURATA DELLE INFORMAZIONI DI CUI ALLA DELIBERA CIVIT 23/2013.

Gli schemi di cui alla Delibera CiVIT, n. 23/2013:

- A. Performance organizzativa;
- B. Performance individuale;
- C. Processo di attuazione del ciclo della performance – Struttura Tecnica Permanente
- D. Infrastruttura di supporto – Sistemi Informativi e Sistemi Informatici
- E. Sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione;
- F. Definizione e gestione degli standard di qualità.

sono disponibili nel sistema Banche Dati Trasparenza – MAMB.

Roma, 2 dicembre 2013



Il Presidente dell'Organismo Indipendente di Valutazione

(Dott. Davide Galli)