



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 2017

**ROMA
MAGGIO 2018**

Sommario

1. PRESENTAZIONE	3
2. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE	3
2.1 Performance organizzativa	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>	6
2.1.3 <i>Metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa.</i>	8
2.2 Performance individuale.....	10
2.2.1 <i>Definizione ed assegnazione degli obiettivi, indicatori e target</i>	10
2.2.2 <i>Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti)</i>	11
2.2.3 <i>Metodologia per la misurazione e valutazione della performance individuale</i>	12
2.3 Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti).....	12
2.4. Struttura tecnica e infrastruttura di supporto.....	13
2.5. Utilizzo effettivo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione	13
3. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNI	14
3.1 Integrazione con il ciclo di bilancio	14
3.2. Integrazione con gli altri sistemi di controllo.....	14
4. IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA' E IL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE	14
5. DEFINIZIONE E GESTIONE DI STANDARD DI QUALITA'	15
6. COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER	15
7. DESCRIZIONE DELLE MODALITA' DI MONITORAGGIO DELL'OIV	15
8. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE	15
9. RACCOLTA STRUTTURATA DELLE INFORMAZIONI DI CUI ALLA DELIBERA CIVIT 23/2013.	16

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 delibere emanate dall’ANAC (ex CiVIT) n. 4/2012, “Linee guida relative alla redazione della Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni e sull’Attestazione degli obblighi relativi alla trasparenza e all’integrità (art. 14, comma 4, lettera a) del D. Lgs. n. 150/2009)” e n. 23/2013, “Linee guida relative agli adempimenti di monitoraggio degli OIV e alla Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni”.

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

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 è concluso con la predisposizione della “Direttiva generale per l’attività amministrativa e per la gestione del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare - Anno 2017” approvata con D.M. n. 41 del 28/02/2017, registrato dalla Corte dei Conti al n. 1236 in data 15/03/2017, sfociando poi nel “Piano della Performance 2017-2019”, approvato con D.M. n. 295, del 02/11/2017, pubblicato sul sito ministeriale nella sezione “Amministrazione trasparente”.

In particolare la Direttiva contiene le priorità politiche per l’anno 2017, 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. Si segnala come, salvo minori modifiche consistenti in una migliore e più articolata declinazione delle predette priorità, per l’anno 2017 siano stati sostanzialmente confermati tanto le priorità politiche quanto gli obiettivi strategici identificati nel precedente periodo di programmazione.

L’OIV nel corso del 2016 ha espletato il coordinamento delle attività relative alla compilazione della Nota integrativa al Bilancio di previsione 2017, con inserimento dei dati informativi generali dell’amministrazione nel suo complesso e, quindi, ha effettuato la validazione finale della stessa Nota integrativa entro i termini disposti dalla Ragioneria Generale dello Stato.

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. Il percorso di pianificazione strategica per l’anno 2017, avviato nel corso del 2016, è avvenuto con la collaborazione dell’Ufficio di Gabinetto e delle strutture preposte all’interno delle Direzioni.

L’assegnazione degli obiettivi di performance organizzativa alle strutture è avvenuta con l’emanazione del Piano della performance per il triennio 2017-2019 e, soprattutto, con la precedente emanazione delle Direttive di secondo livello da parte dei Direttori generali.

Al riguardo occorre infatti notare che, come detto, il Piano della performance 2017-2019 risulta approvato solo in data 2 novembre 2017, con decreto n. 295, osservando altresì che, ai sensi di quanto prescritto

dall'art. 10, comma 1, lettera a), del D.lgs. n. 150/2009, il termine per l'adozione del Piano della performance è invece fissato al 31 gennaio.

Tale pur significativo ritardo non ha per altro interferito significativamente con la programmazione e la realizzazione delle attività dei CdR né con la definizione e l'attuazione dei relativi obiettivi, posto che, come sopra precisato, l'amministrazione si era già dotata della Direttiva per l'azione amministrativa e, nell'ambito di ogni singolo CdR, delle Direttive di secondo livello, determinando però alcune problematiche quali, ad esempio, ritardi e difficoltà operative nello svolgimento del monitoraggio del primo semestre del 2017.

Per quanto riguarda la Relazione sulla performance 2016, approvata con D.M. n. 163 del 26 giugno 2017, si deve invece dare atto del pieno rispetto del termine stabilito dalla sopra citata normativa, invertendo così il trend negativo registratosi per tutti gli esercizi precedenti (2011-2015).

Per la redazione del Piano della performance il Ministero ha tenuto conto, tra l'altro, delle indicazioni fornite dal Programma triennale per la Trasparenza e l'integrità 2017-2019, approvato con D.M. n. 86, del 05/04/2017, con il quale si è provveduto ad indicare le iniziative previste in materia di prevenzione della corruzione e 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).

Si segnala altresì che nel 2017 la struttura del Piano della performance, rispetto a quella eccessivamente sintetica del precedente esercizio, è stata sottoposta ad un radicale processo di revisione metodologica e ad un'approfondita ed organica opera di ridefinizione e di riorganizzazione, implementandone le funzionalità e rendendone così più agevole la lettura e la fruizione anche da parte di un pubblico più ampio.

Il sistema di programmazione è stato cioè riportato alle caratteristiche di completezza e di razionale organizzazione definite nel corso dei precedenti cicli di programmazione, grazie anche alle proposte metodologiche dell'OIV, quali in particolare:

- il collegamento tra programmazione e pianificazione strategica mediante la definizione di un rapporto tra risultati e attività svolte da ciascuna divisione e obiettivi strategici e strutturali contenuti nelle note integrative al Bilancio di Previsione;
- lo sviluppo del sistema di misurazione attraverso l'impiego di indicatori, target e valori storici di riferimento.

Inoltre, su proposta dell'OIV, è stata abbandonata la distinzione tra obiettivi operativi di risultato ed obiettivi operativi di attività, unificando le due tipologie di obiettivi operativi e, conseguentemente, le due relative schede di programmazione, mantenendo però le rispettive informazioni tramite la previsione di indicatori di risultato e di indicatori di attività.

Ciò ha consentito il raggiungimento dei precedenti livelli qualitativi del processo, con i relativi perfezionamenti metodologici quali, in particolare, una più adeguata selezione quali-quantitativa degli indicatori ed una più agevole possibilità di valutazione dei risultati, anche se in relazione a molti obiettivi ancora si registra la presenza di indicatori dallo scarso contenuto informativo, poco significativi e in definitiva inadeguati alla valutazione del grado di raggiungimento degli stessi obiettivi.

Il processo di programmazione 2017 si è ispirato ai seguenti principi generali che costituiscono altrettanti elementi di valutazione del livello di realizzazione degli obiettivi operativi:

- Incrementare i livelli di misurazione e valutazione della performance a supporto di un miglioramento dei risultati complessivamente ottenuti in termini di efficacia, efficienza e qualità;
- Incrementare il livello di trasparenza e assicurare l'azione di prevenzione della corruzione, assicurando un rafforzamento delle attività di mappatura e monitoraggio dei processi di responsabilità dell'amministrazione;

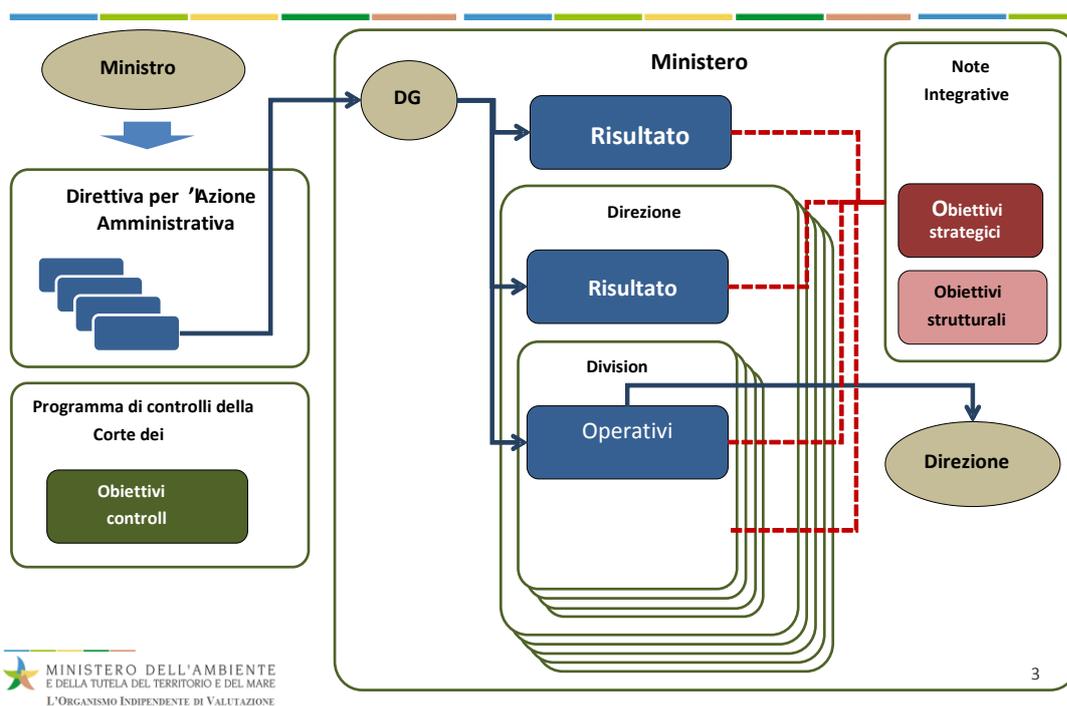
- Intensificare le attività di verifica circa i livelli di efficienza ed efficacia dell'impiego da parte delle amministrazioni destinatarie delle risorse trasferite, sollecitando tra l'altro lo sviluppo di strumenti idonei a consentire una complessiva valutazione dell'impatto ambientale delle attività e delle opere realizzate.

In merito all'incremento del livello di mappatura e trasparenza del rischio di corruzione, l'amministrazione ha dato seguito alle disposizioni richieste dalla normativa anticorruzione.

Quanto al livello di efficienza gestionale si evidenzia come, non essendo stati ancora introdotti indicatori di efficienza che rapportano i risultati prodotti con le risorse impiegate e non essendo presente un sistema di contabilità analitica, non risulta tecnicamente possibile compiere valutazioni.

Quindi per il 2017, sia pure con le problematiche sopra evidenziate concernenti il Piano della performance 2017-2019, rispetto all'anno precedente si registra un complessivo miglioramento dei livelli qualitativi della programmazione effettuata, anche se ancora permangono alcune criticità dovute alla difficoltà di definire indicatori e target adeguati e pienamente misurabili. Risulta infatti che in relazione a molti obiettivi permane una certa genericità sia nella loro definizione sia in relazione agli effetti che si vogliono determinare con dette attività ed azioni come ulteriormente precisato nel seguito (realizzazioni, risultati, impatti, ecc.).

Il ciclo della performance 2017 Il percorso di selezione degli obiettivi di risultato e di attività



In particolare, circa l'applicazione dei criteri minimi di definizione del Sistema di misurazione e valutazione come enunciati nella delibera della exCiVIT n. 89/2010, in relazione al ciclo della performance 2017 si ritiene opportuno precisare i seguenti elementi:

- In molti casi gli obiettivi risultano ancora definiti e descritti in modo approssimativo rispetto all'effettivo risultato che l'amministrazione sarà in grado di determinare;

- Tuttora sono quasi del tutto assenti indicatori di *outcome* né viene data una rappresentazione del perimetro di intervento dell'amministrazione che possa aiutare gli stakeholder a comprendere appieno quali siano gli impatti di effettiva pertinenza dell'amministrazione;
- Il legame tra obiettivi, indicatori e target in alcuni casi non è ben specificato;
- Gli indicatori non sono caratterizzati secondo le schede anagrafiche e i relativi test di qualità e fattibilità a suo tempo proposti dalla exCiVIT.

In merito al livello di coerenza degli obiettivi dell'amministrazione formulati nel Piano della performance 2017-2019, con riferimento ai requisiti metodologici previsti dall'articolo 5 del d. lgs. n. 150 del 2009, si evidenziano i seguenti elementi:

- la rilevanza e pertinenza rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche e alle strategie dell'amministrazione non sono sempre direttamente comprensibili dal momento che il Ministero si colloca all'interno di un complesso sistema di amministrazioni che operano congiuntamente per il conseguimento degli obiettivi di politica ambientale e poiché tale sistema non viene rappresentato adeguatamente;
- la specificità e misurabilità in termini concreti e chiari risultano decisamente ancora migliorabili;
- l'idoneità a determinare un significativo miglioramento in termini di risultati ambientali e, comunque, della qualità dei servizi erogati e degli interventi appare rilevante solo per un numero molto limitato di obiettivi ed è quindi auspicabile una più organica e sistematica previsione di obiettivi, indicatori e target sui risultati ambientali conseguibili;
- 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 quasi nessun caso il sistema consente la comparazione con 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 in genere omogenei, tuttavia non sono presenti specifici indicatori che consentano di apprezzare in modo oggettivo tale produttività.

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 vigente per il 2017 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, alla valorizzazione del merito ed alla misurazione del risultato, recependo ed attuando quanto previsto dal D. lgs. n. 150/2009. Il sistema predetto è stato applicato anche per il ciclo della performance 2017 e si è basato sia per i dirigenti titolari di centro di responsabilità sia per i dirigenti di seconda fascia, sulla valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi e dei comportamenti organizzativi.

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

Con riferimento alla misurazione e valutazione della performance individuale, il sistema di valutazione adottato dal Ministero non prevede specifici obiettivi individuali, ma assegna alla responsabilità di ciascun dirigente gli obiettivi operativi di competenza. Per il monitoraggio finale, i responsabili delle unità organizzative predispongono apposita relazione sull'attività svolta nel corso dell'anno, tesa ad illustrare, tra l'altro, le motivazioni dell'eventuale 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 sia dei dirigenti di seconda fascia, il sistema tiene conto:

- del contributo organizzativo alla gestione delle risorse;
- dell'integrazione personale nell'organizzazione;
- delle capacità di *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), in parte sulla base dei comportamenti organizzativi. Il sistema non prevede la definizione di obiettivi individuali definiti ad *hoc*, ma l'assegnazione formale ai direttori generali e ai dirigenti preposti alla direzione delle divisioni di obiettivi organizzativi.

Tale Sistema di valutazione è stato organicamente rinnovato ed aggiornato mediante l'approvazione di un nuovo "Manuale operativo per il sistema di misurazione e di valutazione dei dirigenti", avvenuta con il decreto n. 98 del 28/04/2017, che costituirà quindi, a partire dal ciclo di programmazione 2018, lo specifico strumento di riferimento per la misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti.

Di norma le schede per il monitoraggio, 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, ma per il 2017, a causa del ritardo dell'emanazione del Piano della performance di cui si è detto sopra, è stato possibile effettuare compiutamente per tutti i CdR solo il monitoraggio di fine anno.

In coerenza con le indicazioni metodologiche fornite dall'OIV, il monitoraggio a fine esercizio è stato realizzato mediante la predisposizione di apposite relazioni sui risultati raggiunti dalle Direzioni e relazioni sulle attività svolte dalle Divisioni, contenenti le relative schede di monitoraggio.

L'OIV per il 2017 ha espletato il processo di validazione del livello di raggiungimento degli obiettivi dei dirigenti di prima e di seconda fascia in coerenza con quanto previsto dal Sistema di valutazione vigente *pro tempore*.

L'esito della valutazione ha determinato l'attribuzione di un punteggio relativo al grado di raggiungimento degli obiettivi che nella totalità dei casi è risultato pari al 100%.

L'anomalia di tale distribuzione si lega:

- per quanto concerne gli obiettivi strategici e strutturali inseriti nelle Note Integrative al Bilancio di previsione, alla genericità degli stessi obiettivi e alle criticità relative agli indicatori selezionati non del tutto idonei a fornire un'esatta misurazione evolutiva del raggiungimento dell'obiettivo stesso;
- per quanto concerne gli obiettivi operativi, all'effettivo conseguimento dei risultati definiti e al prevalere della dimensione quantitativa nel set di indicatori di attuazione definiti;

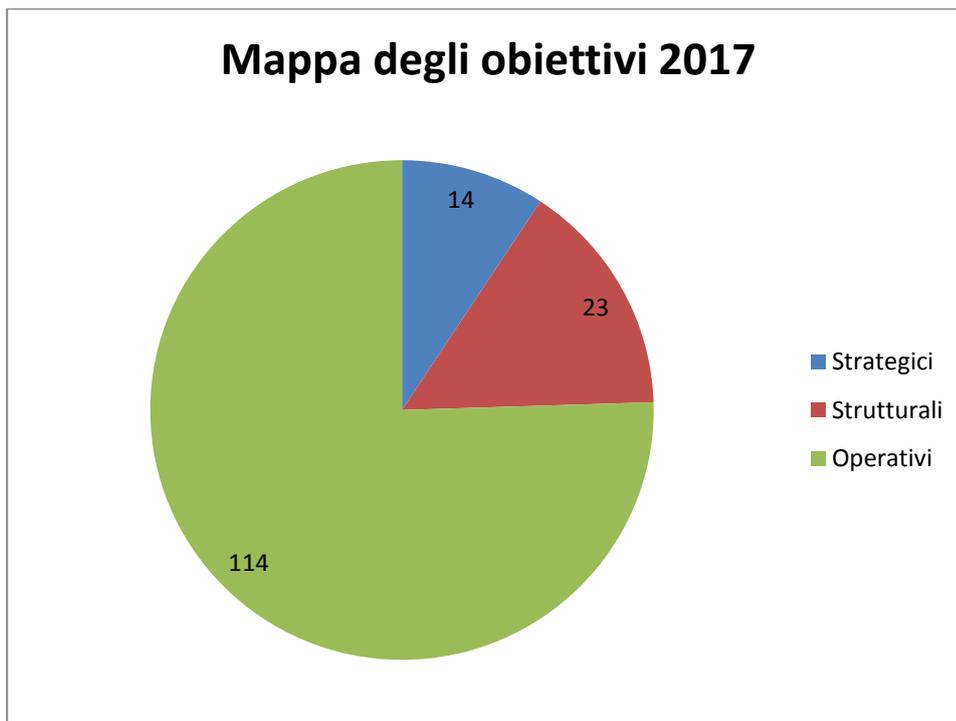
Quanto sopra, unitamente ad una generalizzata valutazione dei comportamenti organizzativi appiattita verso l'alto, ha determinato una minore specificità dei giudizi rispetto agli anni passati, riflettendosi in una scarsa differenziazione dei punteggi complessivi sia per i Dirigenti di I fascia sia per i Dirigenti di II fascia.

2.1.3 Metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa.

Per il 2017 l'amministrazione ha sostanzialmente confermato, sia pure con alcuni marginali aggiornamenti, le priorità politiche per l'indirizzo dell'azione amministrativa e le aree di intervento già definite per l'esercizio precedente, rappresentate dai seguenti indirizzi strategici prioritari:

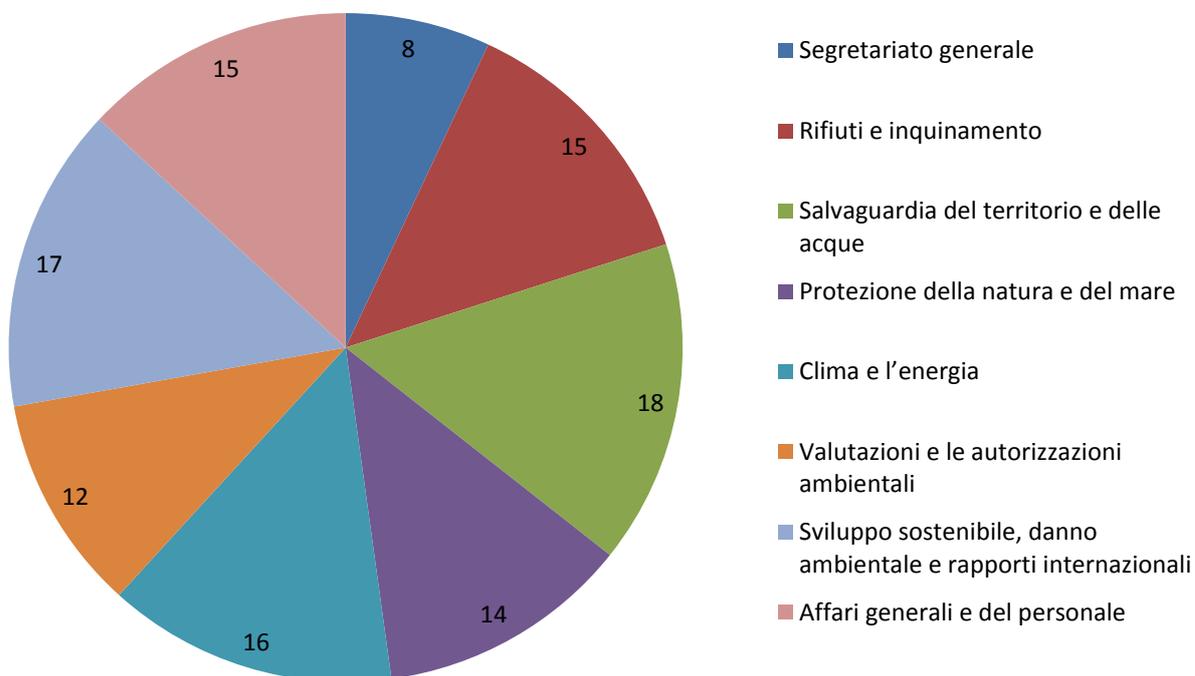
1. Migliorare la gestione dei rifiuti e rafforzare la prevenzione dell'inquinamento;
2. Prevenire il dissesto idrogeologico, migliorare la salvaguardia dei corpi idrici e rafforzare le azioni congiunte di difesa del suolo;
3. Incrementare le attività di bonifica;
4. Incrementare i livelli di protezione della natura e del mare;
5. Incrementare l'efficacia delle attività di autorizzazione e valutazione ambientale;
6. Supportare lo sviluppo sostenibile nel quadro degli accordi assunti a livello Europeo e internazionale nonché il trasferimento di tecnologie ambientali;
7. Implementare politiche e programmi in materia di clima ed energia.
8. Potenziare la capacità amministrativa del Ministero.

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.151 obiettivi diversificati come indicato nel grafico che segue:



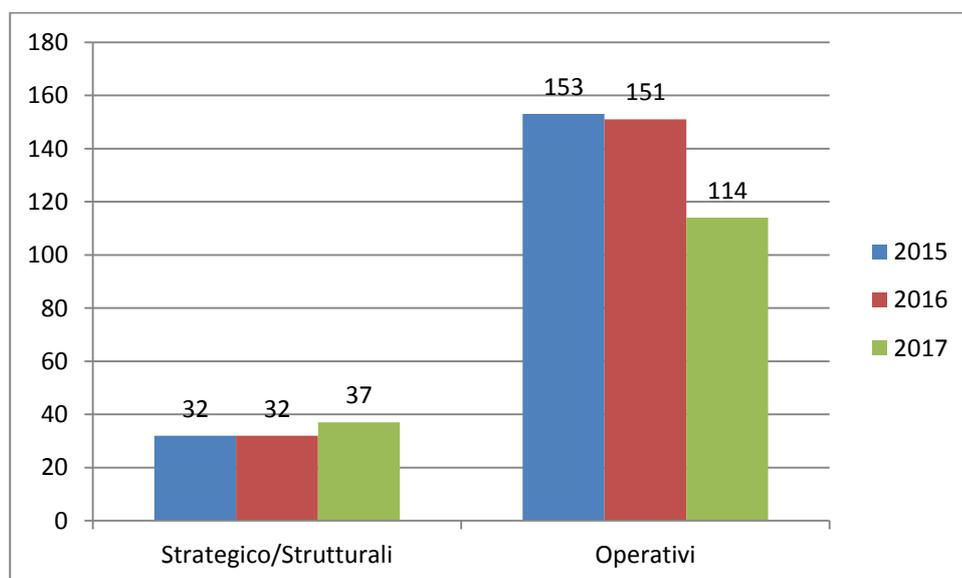
Il grafico che segue rappresenta la distribuzione dei 114 obiettivi operativi tra i vari centri di responsabilità (CdR):

Mapa degli obiettivi operativi 2017 per CdR



Anche nel 2017 il processo di predisposizione delle schede di programmazione contenenti la descrizione degli obiettivi operativi ha evidenziato forti elementi di disomogeneità e difficoltà operative stante l'assenza di un software gestionale per la raccolta sistematica delle informazioni.

Il numero degli obiettivi, considerati sia nel loro totale sia suddivisi nelle due categorie degli obiettivi strategico-strutturali e degli obiettivi operativi, rispetto al 2016 registra un lieve incremento per gli obiettivi strategico-strutturali ed un decremento significativo per gli obiettivi operativi dovuto alla eliminazione della distinzione tra obiettivi operativi di attività ed obiettivi operativi di risultato.



*nel 2017 scompare la distinzione tra Obiettivi operativi di Attività e di Risultato

Complessivamente rispetto al 2016, a fronte dei miglioramenti di cui si è fatto cenno sopra, ancora permangono alcuni elementi disfunzionali e di criticità da risolvere con il successivo ciclo di programmazione, tra cui in particolare si segnalano

- il grado di chiarezza della definizione degli obiettivi e del loro *cascading* per i diversi livelli organizzativi appare adeguato, anche se tuttora appaiono fra loro poco omogenei. Si dovrà quindi in tal senso gerarchizzare gli obiettivi secondo un modello logico-funzionale che definisca un ordine di priorità utile anche alla valutazione;
- il grado di condivisione della metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa, risulta ancora insufficiente. Si evidenzia infatti che le attività di misurazione e valutazione della performance non sono tuttora considerate quali elementi di rilevanza sostanziale nello svolgimento delle funzioni dirigenziali essendo spesso delegate a funzionari e incontrando spesso carenze partecipative;
- il grado di efficacia degli strumenti di rappresentazione della performance, incluse le rappresentazioni visuali della strategia (ad es. le mappe strategiche) ed i sistemi di reportistica (ad es. i cruscotti della performance con obiettivi, indicatori e target), risulta del tutto inadeguato, tenuto conto in particolare dello scarso impiego degli stessi da parte dei dirigenti dell'amministrazione;
- non risulta tuttora pienamente condivisa la necessità di identificare, in relazione a ciascun obiettivo operativo, i cosiddetti effetti ambientali dando indicazione del collegamento logico esistente tra le attività e i risultati raggiunti dall'amministrazione, la sequenza di interazioni con altre amministrazioni e soggetti e l'impatto finale sull'ambiente.

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 a suo tempo 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 evidenzia che la performance individuale del personale non dirigente non è soggetta a valutazione per effetto dei contenuti degli Accordi Integrativi sottoscritti dall'amministrazione nel corso degli ultimi anni. Si tratta peraltro di una criticità sentita dallo stesso personale dipendente come emerso nell'ambito dell'ultima ricognizione relativa al livello di benessere organizzativo, svolta dall'OIV in collaborazione con l'amministrazione nel corso della prima metà del 2015.

Come sopra precisato, per il ciclo della performance 2017 per la valutazione dei dirigenti è stato utilizzato il "Manuale operativo per il sistema di misurazione e di valutazione dei dirigenti", di cui al decreto n. GAB/DEC/2011/23 del 22 febbraio 2011.

2.2.1 Definizione ed assegnazione degli obiettivi, indicatori e target

Per ciò che concerne le modalità di misurazione e valutazione della performance individuale si precisa che di norma l'amministrazione non assegna obiettivi individuali ai singoli dirigenti, ma valuta gli stessi sulla base degli obiettivi di performance organizzativa (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 predispose una sintetica relazione sull'attività svolta, alla quale sono allegate le schede di valutazione finale dei risultati relativi al raggiungimento degli obiettivi operativi. Viene quindi 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.

Per il personale dirigenziale II fascia, il valutato predispose 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' quindi 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 degli affari generali e del personale 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.

Come detto, per il personale non dirigenziale, non è prevista valutazione della performance individuale.

2.2.2 Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti)

Per il personale dirigenziale il processo di funzionamento del Sistema di valutazione risulta chiaramente definito. 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 con i contenuti del 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. In merito si rammenta che i tempi di definizione del Piano della performance 2017-2019 hanno registrato un grave ritardo, tuttavia gli obiettivi di performance organizzativa attribuiti alla responsabilità dei Direttori generali sono stati assegnati tempestivamente attraverso la Direttiva generale per l'azione amministrativa.
- il Dirigente I fascia propone la definizione degli obiettivi strategici del singolo CdR, assegna gli obiettivi ai Dirigenti, viene valutato dal Ministro su proposta dell'OIV. In merito al primo punto, i Direttori generali hanno partecipato alle attività di definizione del quadro degli Obiettivi Strategici ed alla predisposizione dei contenuti della Direttiva generale per l'azione amministrativa mediante la predisposizione di apposite proposte. In merito al secondo aspetto, gli obiettivi operativi sono stati assegnati mediante l'adozione da parte di ogni Direttore generale delle Direttive di II livello. Il processo di valutazione relativo al 2017 si è svolto coerentemente con quanto previsto dal sistema.
- i Dirigenti hanno monitorato le attività ed il livello di attuazione degli obiettivi predisponendo apposite schede di monitoraggio finale, che hanno costituito la base per il successivo processo di valutazione.

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

Il processo di misurazione e valutazione della performance a livello individuale prevede l'assegnazione di obiettivi a:

- 9 dirigenti di I fascia, a cui di norma non vengono assegnati obiettivi individuali, ma è ricondotta ad essi la responsabilità degli obiettivi strategici e strutturali identificati dall'amministrazione nelle Note integrative al bilancio di previsione e nel Piano della performance. A nessuno di tali dirigenti gli

obiettivi vengono assegnati tramite colloquio di valutazione né con controfirma della scheda obiettivi;

- 26 dirigenti di II fascia a cui vengono assegnati obiettivi che coincidono con gli obiettivi operativi dell'amministrazione contenuti nel Piano della performance e nelle Direttive di II livello e non configurano obiettivi individuali. A nessuno di tali dirigenti gli obiettivi vengono assegnati tramite colloquio di valutazione né con controfirma della scheda obiettivi.

Il processo di assegnazione degli obiettivi risulta complessivamente coerente con il sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dall'amministrazione.

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, si evidenzia che:

- 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 solo in parte adeguato, come evidenziato anche dalle risultanze della indagine sul benessere organizzativo svolta nel 2015 dall'OIV in collaborazione con l'amministrazione;
- il grado di condivisione del legame tra la valutazione e i sistemi premiali risulta elevato, ma sono presenti alcune criticità. 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). In generale la percezione di uno stretto legame tra i due elementi richiamati induce ad esprimere nei documenti di monitoraggio e rendicontazione in modo molto prudentiale criticità e problemi di gestione;
- 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 e richiederebbero un maggiore livello di partecipazione consapevole.

2.3 Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti)

L'OIV rileva che il processo di valutazione della performance dell'amministrazione, anche se ha visto negli ultimi cicli un crescente positivo coinvolgimento dei dirigenti sia di I fascia sia di II fascia, in alcuni casi esso ancora assume i contorni del mero adempimento, assicurandone comunque la realizzazione mediante lo svolgimento di tutte le fasi previste dalla normativa e dagli atti e dagli accordi di riferimento, nonché con il rispetto formale delle previsioni normative e regolamentari.

Si deve però osservare che l'esito stesso dei processi di valutazione, che per il 2017 vede proposte di attribuzione di livelli di valutazione assai poco differenziati e per lo più tendenti indiscriminatamente al 100%, evidenzia l'esigenza di un'ulteriore maturazione del sistema e di un più consapevole livello di coinvolgimento e partecipazione da parte dei dirigenti di I e II fascia nelle attività di programmazione, monitoraggio e rendicontazione.

Durante il 2017 si sono per altro anche registrati diversi positivi elementi, volti a favorire e consolidare il progressivo rafforzamento del processo. In particolare si segnalano:

- il positivo perdurare del confronto e del dialogo dell'amministrazione e dell'OIV al fine di definire e consolidare gli elementi di innovazione metodologica, di testarne l'applicabilità, di incrementare il livello di omogeneità operativa e risolvere le eventuali criticità;

- la costante verifica delle schede di programmazione e di monitoraggio e la sollecitazione di un maggior ruolo di responsabilità diretta da parte dei dirigenti di I e II fascia nella predisposizione e presentazione dei risultati raggiunti;
- l'applicazione di una metodologia di validazione dei risultati raggiunti volta a rendere il processo più strutturato e partecipativo.

Al riguardo si rileva quindi che il tangibile effetto di tali elementi positivi ha comunque condotto ad un certo consolidamento fra i dirigenti di I e di II fascia di una maggiore responsabilizzazione e consapevolezza nelle fasi sia di programmazione sia di realizzazione e di monitoraggio degli obiettivi.

2.4. Struttura tecnica e infrastruttura di supporto

Nel 2015 il d.p.c.m. 10 luglio 2014, n. 142, di riorganizzazione del Ministero, all'art. 15 ha rimodulato la dotazione organica della Struttura Tecnica Permanente di supporto dell'OIV, che è passata da una dotazione organica pari a 10 unità di personale (1 dirigente di II fascia e 9 funzionari) ad un contingente di personale complessivo di 4 unità di personale di livello non dirigenziale, mantenendo tale composizione anche nel 2017.

Il costo totale annuo della Struttura Tecnica Permanente è stato per il 2017 di circa 200.000 €, comprendenti il costo del lavoro annuo (retribuzioni lorde dei componenti della struttura tecnica e oneri a carico dell'amministrazione). A seguito delle esperienze maturate nell'ultimo biennio, si ritiene che il numero di unità di personale sia adeguato, ma che la Struttura nel suo complesso necessiti di una integrazione delle competenze e delle professionalità attualmente presenti. Si registra inoltre, per il personale della Struttura Tecnica Permanente l'impossibilità, al pari del resto del personale dell'amministrazione, di accedere a specifici incentivi economici e gratificazioni organizzative, stante la rigidità dell'attuale sistema di retribuzione di risultato.

Anche nell'esercizio 2017 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 dedicato, con evidenti problematiche di tipo operativo, legate anche alla completezza ed all'attendibilità dei dati.

Persorgono quindi, a causa della assenza di un siffatto 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 simile sistema per il controllo di gestione, non risulta agevolmente attuabile.

In merito si evidenzia anche come la stessa Struttura Tecnica Permanente dell'OIV risulti sostanzialmente priva di infrastrutture e di adeguate strumentazioni di supporto (fatta eccezione per l'accesso alla rete ministeriale), con il verificarsi anche di gravi malfunzionamenti delle strumentazioni tecniche di base ormai obsolete.

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

Nel 2017 il Sistema di misurazione e valutazione, descritto in dettaglio nella sezione 2, ha trovato una sostanziale applicazione anche se ciò non ha poi condotto ad una significativa differenziazione delle valutazioni. Nel complesso, si rileva una crescente attenzione delle strutture sia in fase di definizione degli obiettivi e dei connessi indicatori sia in fase di monitoraggio finale, ciò in particolare a fronte di un'azione di

indirizzo più forte svolta dal Ministro con il supporto del Gabinetto e dell'OIV. Non sono emerse particolari problematiche derivanti dall'attuazione del sistema in fase di valutazione della performance individuale. Tuttavia 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 troppo limitato.

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

3.1 Integrazione con il ciclo di bilancio

Il livello di integrazione per l'esercizio finanziario 2017 appare solo parzialmente adeguato dal momento che viene realizzato esclusivamente a livello di obiettivi e in corrispondenza delle fasi di programmazione e rendicontazione. Permane, durante tutto il periodo di gestione un sostanziale scollamento dei due cicli dimostrato dall'assenza di revisione degli obiettivi operativi pur a fronte di successivi assestamenti e revisioni del bilancio, in alcuni casi d'importo molto rilevante. L'amministrazione sconta sicuramente in tal senso l'assenza di un sistema di controllo di gestione che assicuri il mantenimento di detto livello di informazione dei processi decisionali alle risultanze emergenti durante tutto il ciclo. Tra le lacune del sistema si segnala in particolare l'assenza di una puntuale ricognizione ed analisi dei livelli quali-quantitativi di risorse umane interne ed esterne assegnate alla realizzazione di risultati e attività.

3.2 Integrazione con gli altri sistemi di controllo

L'OIV ritiene tuttora inadeguate 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).

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

Nel corso del 2017, con decreto n. 182 del 12.07.2017, il Ministro ha individuato un nuovo Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile per la trasparenza, conferendo tale incarico al Cons. Antonio Caponetto, in conseguenza della sua nomina a Segretario generale del Ministero, cui competono le funzioni in materia di anti corruzione.

Ai sensi dell'art. 1, comma 8, della Legge n. 190/2012, il Responsabile della prevenzione della corruzione ha l'obbligo di predisporre il Piano Triennale per la Prevenzione e Corruzione ed il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e di proporlo al Ministro ai fini della relativa adozione e successiva trasmissione al Dipartimento della Funzione Pubblica. Durante il 2017 l'amministrazione ha proseguito le attività già in precedenza avviate per l'aggiornamento del Piano, provvedendo quindi ad adottare il nuovo Piano Triennale per la Prevenzione e Corruzione ed il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2017-2019 con decreto n. 86 del 05/04/2017.

Per il 2017 l'OIV ha assolto agli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità mediante la predisposizione del Documento di attestazione sull'assolvimento di specifici obblighi di trasparenza adottato ai sensi della Delibera ANAC n. 141/2018 con atto n. 134/OIV in data 19/04/2018.

5. DEFINIZIONE E GESTIONE DI STANDARD DI QUALITA'

Si conferma al riguardo per il 2017 quanto già esposto nelle relazioni relative agli esercizi precedenti, in quanto il tema degli standard di qualità, pur essendo nell'agenda dell'amministrazione, non ha ancora trovato compiuta trattazione.

Si segnala comunque che la maggior parte delle attività e dei processi dell'amministrazione configurano prestazioni di natura amministrativa il cui destinatario non è l'utente finale, bensì altre pubbliche 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 sino ad ora di una mappatura dei processi e delle attività, condivisa e oggetto di periodiche revisioni, nonché 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 stato ancora formalizzato in 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.

Nel corso del 2017 è stata applicata la metodologia definita negli anni precedenti per la validazione dei risultati raggiunti. Tale metodologia è volta a verificare il raggiungimento degli obiettivi operativi e la rispondenza tra il contenuto delle schede di monitoraggio e l'effettiva attività svolta. Al riguardo si rammenta che la metodologia di validazione prevede la conservazione della traccia documentale (al momento informatizzata, ma priva di uno specifico data base), di quanto rilevato, in modo da consentire verifiche ex-post anche da parte di soggetti terzi, in particolare da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica ora competente, in occasione dell'eventuale svolgimento di *audit* a campione.

8. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE

In merito alle proposte di miglioramento del sistema di valutazione, vengono riproposte di seguito in gran parte le considerazioni proposte in occasione del ciclo della performance 2016. Il 2017 è stato ancora un anno di transizione, durante il quale il ciclo della performance ha risentito di alcune criticità organizzative presenti nell'amministrazione, nonché, più nello specifico, delle vicende che hanno caratterizzato, come detto, la predisposizione e l'emanazione del Piano della performance.

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 della exCiVIT in materia e si trova ad operare in corrispondenza della c.d. seconda fase di maturità e si presenta come un sistema di misurazione strutturato attorno a tutti gli obiettivi strategici (ma non di *outcome*) previsti. Il sistema è struttura-

to 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. 150/2009, le criticità riscontrate sono tuttora ascrivibili alla necessità di rendere maggiormente operativo il cambiamento culturale e l'orientamento al risultato della stessa azione amministrativa. Per quanto riguarda l'orientamento complessivo dei dirigenti e del personale nei confronti dei temi connessi alla misurazione e valutazione della performance, costituiscono elemento di criticità tanto il ripetersi dei processi di riorganizzazione del Ministero, di cui l'ultimo, sopra citato, nel 2014, con l'avvicendamento di Ministri e dirigenti apicali, quanto l'assenza di adeguate dotazioni di bilancio precipuamente finalizzate al miglioramento dei sistemi organizzativi e di controllo gestionale.

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 ancora insufficiente attenzione in generale da parte dei dirigenti dell'amministrazione alle attività di programmazione, monitoraggio e rendicontazione.

La Struttura Tecnica dell'OIV, incrementando il livello di intervento a livello operativo, ha potuto comunque svolgere il supporto necessario a 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.

Dal punto di vista del processo valutativo, in linea generale l'OIV ritiene che, nonostante gli sforzi messi in campo per migliorare la qualità e la rappresentatività dei risultati raggiunti, l'amministrazione debba ulteriormente 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, maggiormente accentuatesi per il 2017, in materia di differenziazione tra giudizi di valutazione della performance del personale dirigente. Infine è opinione dell'OIV che l'amministrazione debba quanto prima procedere all'introduzione di sistemi di valutazione del personale non 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 Portale della performance (ex Banche Dati Trasparenza – MATTM)..

Roma, 29 Maggio 2018

I componenti dell'Organismo Indipendente di Valutazione

Presidente
Dott. Roberto Diacetti

Dott.ssa Annarita Borraccetti

Dott. Mario Mantovani