



Ministero

delle infrastrutture e dei trasporti

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

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

ANNO 2013

APRILE 2013

INDICE

1.	<i>PRESENTAZIONE.....</i>	pag. 3
2.	<i>FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE</i>	
2.1.	<i>Performance organizzativa ed individuale.....</i>	pag. 3
2.1.1	<i>Definizione di obiettivi, indicatori e target</i>	pag. 3
2.1.2	<i>Misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale.....</i>	pag. 9
2.2.	<i>Infrastruttura di supporto.....</i>	pag. 13
2.3.	<i>Utilizzo effettivo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione.....</i>	pag. 13
3.	<i>INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNI</i>	
3.1.	<i>Integrazione con il ciclo di bilancio.....</i>	pag. 14
3.2.	<i>Integrazione con gli altri sistemi di controllo.....</i>	pag. 15
4.	<i>IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA' E IL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE</i>	pag. 15
5.	<i>DEFINIZIONE E GESTIONE DI STANDARD DI QUALITA'</i>	pag. 16
6.	<i>COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER</i>	pag. 17
7.	<i>DESCRIZIONE DELLE MODALITA' DI MONITORAGGIO DELL'OIV.....</i>	pag. 17
8.	<i>PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE.....</i>	pag. 18
	<i>8.1 Criticità.....</i>	pag. 18
	<i>8.2 Proposte di miglioramento</i>	pag. 19

Allegati compilati sul Portale della Trasparenza

- 1) “Allegato 1 - Il monitoraggio sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni”*
- 2) “Allegato 2 – Il monitoraggio sull’assegnazione degli obiettivi organizzativi e individuali relativo al ciclo della performance in corso”*

PRESENTAZIONE

La Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni è predisposta ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, di seguito "Decreto", e tiene conto, nell'ottica del progressivo e graduale miglioramento del documento, della delibera n. 4/2012, emanata dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche, di seguito CiVIT, nonché 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*".

Essa ha lo scopo di monitorare il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni evidenziando le eventuali criticità rilevate nell'attuazione del ciclo di gestione della *performance*, nell'attuazione del *Programma triennale per la trasparenza e l'integrità* e nella definizione e monitoraggio degli *Standard di qualità* da parte dell'Amministrazione, proponendo eventuali interventi migliorativi.

Come previsto nel comunicato A.N.A.C. del 10 gennaio 2014, in base al quale "*per i Ministeri e Enti pubblici non economici nazionali è stata confermata, riguardo alla comunicazione dei documenti e delle informazioni relative al nuovo ciclo, la modalità di trasmissione tramite il Portale della Trasparenza, (sostitutivo dell'invio tramite mail, PEC, ecc.)*", la presente Relazione ed i relativi allegati sono inseriti nel Portale medesimo.

2. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

2.1 Performance organizzativa ed individuale

2.1.1 Definizione di obiettivi, indicatori e target

Per l'anno 2013, le priorità politiche, gli obiettivi strategici ed i connessi obiettivi operativi sono contenuti nella *Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione* n. 3 del 7 gennaio 2013, registrata alla Corte dei conti il 23 gennaio 2013, Reg. 1, Fog.106.

Gli obiettivi c.d. "strutturali" ed i correlati indicatori per la misurazione e la valutazione della performance organizzativa ed individuale sono contenuti

nelle *Direttive dei Capi Dipartimento e dei Direttori generali*, emanate, rispettivamente, nel termine di dieci giorni dall'emanazione della Direttiva ministeriale e di dieci giorni dall'emanazione della Direttiva dipartimentale.

Sia la Direttiva ministeriale sia le direttive emanate dai Capi Dipartimento e dai Direttori Generali sono confluiti nel Piano della *performance* 2013-2015, approvato con D.M. 7 marzo 2013 n. 86.

Gli obiettivi contenuti nel Piano della performance - strategici, operativi e strutturali - sono stati definiti e condivisi tra valutatori e valutati nel rispetto delle procedure e delle tempistiche previste nel Sistema di misurazione e valutazione della performance.

Gli obiettivi strategici sono declinati in obiettivi operativi e questi ultimi, a loro volta, sono articolati in fasi alle quali sono attribuiti indicatori, target e pesi, attraverso i quali misurare, per aggregazione, le percentuali di raggiungimento degli obiettivi strategici.

Gli obiettivi strutturali, definiti in raccordo con gli obiettivi strategici ed operativi, sono tutti dotati di indicatori e *target*.

Va precisato che il processo di definizione degli obiettivi non è stato svolto ancora con il coinvolgimento degli *stakeholder*.

Infatti, il ritardo nell'avvio del ciclo della programmazione strategica, legato all'avvicendamento della compagine governativa, non ha consentito di sviluppare a pieno le iniziative volte alla partecipazione attiva degli *stakeholder* nel ciclo della performance

Tali iniziative dovrebbero trovare concreta realizzazione nel corso del 2014, con l'attivazione dei tavoli di lavoro per la definizione degli obiettivi di ricaduta sociale del Ministero per l'anno 2015.

In merito alle verifiche sugli obiettivi dell'amministrazione, l'OIV ha effettuato specifici controlli a campione sulle schede-obiettivo delle unità organizzative di secondo livello, contenenti sia le fasi degli obiettivi strategici sia gli obiettivi strutturali, con le modalità descritte di seguito.

Il piano di lavoro è stato organizzato attraverso:

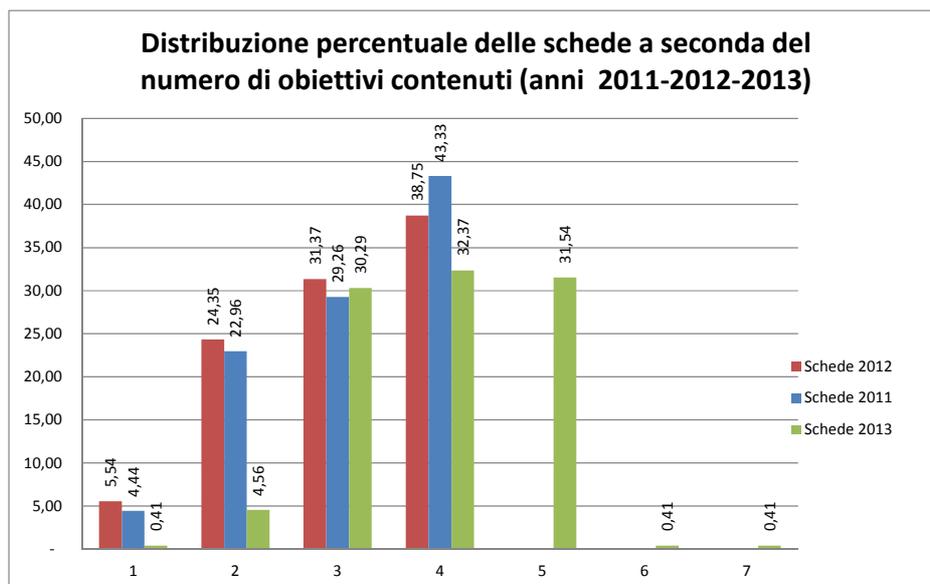
- la determinazione della lista delle tipologie di schede-obiettivo;
- la scelta del piano di campionamento;
- la scelta del metodo di estrazione delle schede-obiettivo da inserire nel campione.

Nel Piano della performance per l'anno 2013 sono state inserite in totale 239 schede-obiettivo, per un totale di 944 obiettivi con un decremento del

numero degli obiettivi di circa il 14% in più rispetto al Piano della performance 2012.

	2011	2012	2013
Numero di schede nel Piano della performance	270	271	239
Numero di obiettivi nel Piano della performance	1016	1083	944

Nel grafico sottostante si può leggere il numero percentuale delle schede che contengono rispettivamente 2, 3, 4 e 5 obiettivi negli ultimi tre anni.



La lista delle tipologie di schede è stata creata considerando le schede-obiettivo contenute nel Piano della performance, selezionandole per tipologia. Tenuto conto che alcune schede obiettivo si ripetono, in particolar modo per le strutture periferiche, nella lista sono state inserite soltanto le schede tipo di ciascuna struttura. Il numero di unità di riferimento si è così ridotto a 193.

STRUTTURE/GRUPPI	Numero di tipologie di schede	Numero di obiettivi contenuti nelle schede	Numero medio di obiettivi per scheda
<i>Gabinetto del Ministro</i> ¹	9	29	3,22
<i>Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale</i> ²	57	199	3,49
<i>Provveditorati</i>	58	255	4,40
<i>Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici</i>	50	181	3,62
<i>Direzioni generali territoriali</i> ³	4	15	3,75
<i>Consiglio Superiore dei lavori pubblici</i>	7	25	3,57
<i>Altri</i> ⁴	8	22	2,75
TOTALE	193	726	3,76

Ad ogni scheda-obiettivo, inserita nel Piano della performance, è associato un numero progressivo, il quale individua univocamente l'unità stessa. La numerazione è successiva per ogni struttura/gruppo individuata (la documentazione di supporto è agli atti di questo Organismo).

La scelta del piano di campionamento è stata effettuato secondo il metodo di campionamento casuale. Le schede-obiettivo iniziali sono state suddivise o stratificate in 7 gruppi, individuati dalla struttura di appartenenza degli uffici. Da ciascun gruppo è estratto, in modo indipendente, un campione casuale semplice di numerosità n_i . Si è scelto un tasso di sondaggio f pari al 10%, uguale in tutti gli strati ($f_i = \frac{n_i}{N_i} * 100$ il tasso di sondaggio nello strato i , quando $f_1 = f_2 = \dots = f_L = f$). Procedendo in tal modo, all'interno di ogni strato, la numerosità campionaria è proporzionale alla numerosità della popolazione.

Essendo la lista delle schede obiettivo composta da 193 (N) unità, suddivise in 7 gruppi, con tasso di sondaggio pari al 10%, la numerosità del campione (n) è risultata pari a 21 unità.

¹ 9 schede (oltre gli 8 uffici del Gabinetto è stata inserita la scheda-obiettivo della struttura tecnica permanente di misurazione della performance)

² 57 schede (sono state considerate le 53 schede delle diverse divisioni delle Direzioni generali del Dipartimento, 3 schede dei titolari di incarico con funzioni ispettive, di consulenza e di studio e ricerca e soltanto 1 scheda tipo dell'ufficio tecnico dighe)

³ 4 schede (le 4 schede tipo si riferiscono all'Ufficio I, l'Ufficio della motorizzazione civile, Centro prova autoveicoli, Ufficio per i trasporti ad impianti fissi)

⁴ 8 schede (questo gruppo riunisce le schede del Comando generale delle Capitanerie di Porto, della DG investigazioni ferroviarie, dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari, dell'Albo degli autotrasportatori, del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e della Struttura tecnica di Missione)

Numerosità della popolazione				
			N =	210
Numerosità del campione				
			n =	23
Frazione di campionamento n/N=10%				
			n/N =	10/%
	Numerosità delle schede	Numerosità del campione per struttura	Numerosità del campione per struttura	Scheda estratta
	Ni	0,10*Ni	ni	Numero scheda
Gabinetto	9	0,90	1	9
Consup	7	0,70	1	7
Dipartimento infrastrutture	62	6,20	6	1,30,33,40,21,61
Provveditorati	65	6,50	7	13,44,52,62,27,7,57
Dipartimento Trasporti	55	5,50	6	37,18,35,4,15,42
DGT	4	0,40	1	3
Altri	8	0,80	1	7
TOTALE	210	21,00	23	

La numerosità campionaria viene arrotondata per eccesso o per difetto all'unità all'interno di ciascun gruppo.

Il metodo di estrazione delle schede-obiettivo da inserire nel campione è stato quello della funzione per la generazione dei numeri casuali del foglio di calcolo Excel (la documentazione di supporto è agli atti di questo Organismo).

Le schede estratte, tra quelle inserite nel Piano della performance 2013-2015, sono quelle corrispondenti agli Uffici di seguito indicati:

<i>Strutture/Gruppi</i>	<i>Numero scheda</i>	<i>Ufficio corrispondente</i>
Gabinetto	5	Ufficio legislativo
Consup	2	Incarichi di relatore
Dipartimento infrastrutture	5	D.G. Personale – Div. 2
	12	D.G. Sviluppo del territorio
	19	D.G. Edilizia statale – Div. 3
	27	D.G. Politiche abitative – Div. 5
	37	D.G. Regolazione – Div. 3
	55	D.G. Dighe – Div. 8
Provveditorati	2	Provveditorato Piemonte – Valle d' Aosta Ufficio Tecnico 2
	4	Provveditorato Lombardia -Liguria Ufficio 1
	12	Provveditorato Veneto - Trentino Alto Adige - Friuli Venezia Giulia – Ufficio 4
	19	Provveditorato Emilia – Romagna Ufficio 2
	39	Provveditorato Campania – Molise Ufficio 1
	49	Provveditorato Puglia – Basilicata Ufficio 4
Dipartimento Trasporti	3	D.G. Motorizzazione – Div. 3

	14	D.G. Trasporto stradale – Div. 1
	16	D.G. Trasporto stradale– Div. 3
	32	D.G. Trasporto marittimo.– Div. 2
	34	D.G. Trasporto marittimo – Div. 4
DGT	2	Ufficio Motorizzazione Civile Milano
Altri	8	Struttura Tecnica di missione

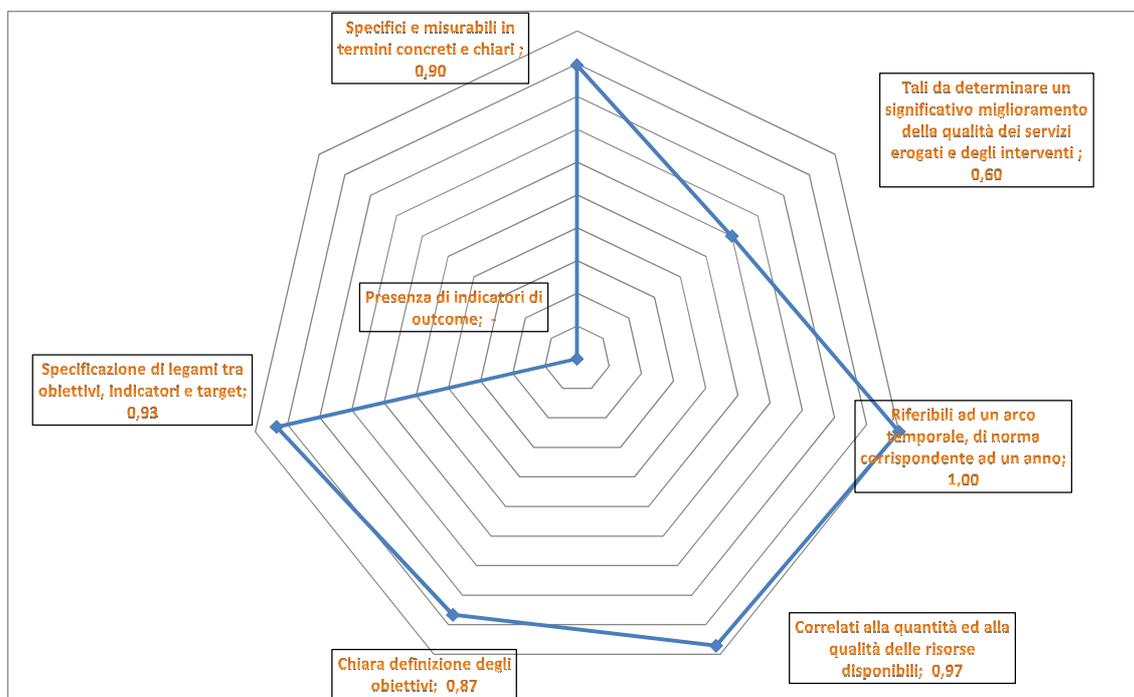
Le 21 schede estratte sono state analizzate utilizzando la griglia seguente:

Descrizione criteri	Punteggio
COMPLIANCE DEGLI OBIETTIVI	
Specifici e misurabili in termini concreti e chiari	
Tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi	
Riferibili ad un arco temporale, di norma corrispondente ad un anno	
Correlati alla quantità ed alla qualità delle risorse disponibili	
Chiara definizione degli obiettivi	
Specificazione di legami tra obiettivi, indicatori e target	
Presenza di indicatori di <i>outcome</i>	

nella quale, per ogni criterio, sono stati assegnati punteggi variabili da 0 a 1 (0 - 0,2 - 0,4 - 0,6 - 0,8 - 1).

Ne è conseguito il risultato riportato di seguito, in tabella ed in grafico.

Descrizione criteri	Punteggio medio
COMPLIANCE DEGLI OBIETTIVI	
Specifici e misurabili in termini concreti e chiari	0,90
Tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi	0,60
Riferibili ad un arco temporale, di norma corrispondente ad un anno	1,00
Correlati alla quantità ed alla qualità delle risorse disponibili	0,97
Chiara definizione degli obiettivi	0,87
Specificazione di legami tra obiettivi, indicatori e target	0,93
Presenza di indicatori di <i>outcome</i>	-



In sintesi, può affermarsi che, se nella maggior parte dei casi, gli obiettivi assegnati per l'anno 2013 presentano elementi di sufficiente chiarezza, specificità e misurabilità, in altri casi la loro formulazione è piuttosto generica, non consentendo una chiara individuazione delle attività considerate.

Anche gli indicatori risultano essenzialmente adeguati, sia pure nel quadro di un sistema di indicatori rivolto, essenzialmente, a misurare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Il giudizio sulla idoneità degli obiettivi a determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi si attesta su un valore medio, in ragione della progressiva tendenza delle strutture a ridurre i valori percentuali dei target proposti.

Anche con riferimento agli obiettivi assegnati per l'anno 2013, non sono presenti indicatori di *outcome*.

2.1.2 Misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale

Il "Sistema di misurazione e valutazione della performance" del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stato approvato con D.M. 10 settembre 2010, n. 274/5.1/OIV

Al sistema sono allegati i seguenti Manuali :

- 1) Manuale operativo per il sistema di valutazione dei dirigenti preposti ai Centri di responsabilità;
- 2) Manuale operativo per il sistema di valutazione dei dirigenti;
- 3) Manuale operativo per il sistema di valutazione del personale.

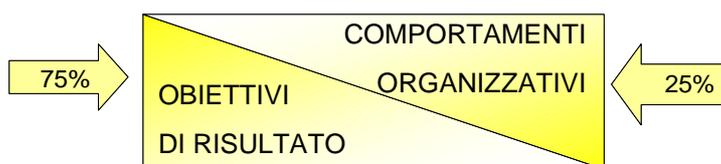
Il Manuale operativo per il sistema di valutazione del personale è stato aggiornato con D.M. 8 novembre 2013, n. 402, registrato alla Corte dei Conti il 30 dicembre 2013, a conclusione di una complessa attività di confronto con le Organizzazioni Sindacali, nell'ambito di un Tavolo Tecnico Parte Pubblica – OO.SS., appositamente costituito.

Gli elementi essenziali del Sistema, le procedure e la metodologia di misurazione e valutazione della performance previste dal Sistema medesimo sono stati più volte descritti nei documenti elaborati dall'Amministrazione e dall'OIV.

In sintesi, il sistema si basa sulla valutazione di due componenti: gli obiettivi conseguiti ed i comportamenti organizzativi dimostrati.

La misurazione del grado di conseguimento degli obiettivi assegnati fornisce un contributo del 75%.

La valutazione dei comportamenti organizzativi attesi dal valutato con il ruolo effettivamente esercitato nell'organizzazione fornisce un contributo del 25%.



Il modello si applica, indistintamente, ai dirigenti titolari di centro di responsabilità, ai dirigenti di prima e di seconda fascia, al personale con qualifica non dirigenziale.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati all'unità organizzativa ha effetto diretto sulla valutazione individuale dei dirigenti di prima e di seconda fascia e del personale con qualifica non dirigenziale.

La valutazione complessiva della performance individuale è espressa in forma numerica come somma del punteggio attribuito al grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati (massimo 75 punti) e del punteggio attribuito alla valutazione dei comportamenti organizzativi (massimo 25 punti).

Relativamente al ciclo della performance 2013, il procedimento di misurazione della performance organizzativa e di valutazione individuale dei dirigenti, risulta regolarmente concluso per la prima fascia, mentre è in fase conclusiva per la dirigenza di seconda fascia.

Dai dati finora acquisiti da questo Organismo emerge che, anche per l'anno 2013, non si è registrata una significativa differenziazione dei giudizi, tutti tendenzialmente orientati verso il massimo del punteggio, (per la dirigenza di prima fascia, il punteggio più basso è pari a 98,2 e, per la seconda fascia, allo stato, è pari a 90).

Se, tuttavia, per quanto riguarda la dirigenza di prima fascia, la seppur lieve differenziazione dei punteggi, ha effetto sulla retribuzione di risultato⁵, per la dirigenza di seconda fascia, la contrattazione integrativa ha “neutralizzato”, di fatto, tale possibile effetto, stabilendo che il punteggio conseguito a seguito della valutazione, determini l'inserimento del valutato in “classi di merito”, così composte:

- ad punteggio compreso tra 100 e 95, corrisponde una retribuzione individuale di risultato secondo il parametro 120;
- ad punteggio compreso tra 94 e 80, corrisponde una retribuzione individuale di risultato secondo il parametro 110;
- ad punteggio compreso tra 94 e 80, corrisponde una retribuzione individuale di risultato secondo il parametro 100.

Per quanto riguarda, invece, il personale non dirigenziale, per effetto dell'adozione del nuovo Manuale, è superata la sospensione delle procedure di valutazione del personale non dirigenziale, a suo tempo disposta dal Capo di Gabinetto pro tempore nel mese di aprile 2012.

Alla valutazione del personale, potrà procedersi, pertanto, nel mese di gennaio 2015, sulla base dei risultati organizzativi conseguiti dalle strutture con riferimento agli obiettivi contenuti nel Piano della performance 2014-2016, nonché dei comportamenti organizzativi.

Questo Organismo non è a conoscenza di Accordi integrativi per la distribuzione, tra il personale dipendente, delle risorse accessorie (Fondo Unico di Amministrazione) relative agli anni 2013 e 2014.

Per gli anni 2011 e 2012, erano stati sottoscritti tra l'Amministrazione e le Organizzazioni Sindacali due Accordi integrativi che prevedevano che alla distribuzione del Fondo Unico di Amministrazione tra il personale si sarebbe dovuto procedere sulla base dei risultati organizzativi conseguiti dagli Uffici di appartenenza e delle giornate di presenza.

Su tali Accordi questo Organismo ha ritenuto doveroso formulare alcune osservazioni critiche con lettera del 26 novembre 2013, rappresentando che

• ⁵ il punteggio ottenuto a seguito della valutazione corrisponde alla percentuale di retribuzione di risultato calcolata sulla “retribuzione di risultato unitaria” (ad es., ad un punteggio di “95”, corrisponde il 95% della retribuzione di risultato unitaria);

negli Accordi in parola nessun riferimento veniva operato né al Sistema di misurazione e valutazione della *performance* in vigore presso l'Amministrazione, né alla sua sospensione, né alla conseguente necessità di derogare, per gli anni 2011 e 2012, alle procedure disciplinate dal Sistema medesimo.

Dalla loro lettura emergeva, al contrario, che la distribuzione delle risorse accessorie avvenisse ancora una volta in maniera del tutto indifferenziata, sulla base dei livelli di performance organizzativa raggiunti dagli Uffici di appartenenza.

Posto, infatti, che tutte le strutture organizzative avevano pienamente conseguito gli obiettivi per gli anni 2011 e 2012, questo Organismo rilevava che l'unica variabile, nelle procedure introdotte dagli Accordi integrativi, era rappresentata dalla "presenza", in linea di continuità con le logiche del passato, che hanno disatteso l'esigenza di valorizzazione del merito, dell'impegno e della qualità delle prestazioni.

Successivamente, questo Organismo ha appreso che analoghe considerazioni critiche erano state rivolte all'Amministrazione dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che nel rilevare che il premio di produttività, corrisposto in base alla presenza in Ufficio, configura un automatismo stipendiale non consentito dalla legislazione vigente, non ha certificato gli Accordi, che, da quanto risulta a questo Organismo, non sono stati nuovamente sottoscritti.

Infine, relativamente al grado di condivisione del Sistema di misurazione e valutazione, può affermarsi che, le relative procedure e modalità risultano oramai stabilizzate presso tutte le strutture dell'Amministrazione, per quanto attiene, quantomeno, alla valutazione dei dirigenti.

Occorrerà attendere la conclusione del ciclo di gestione della performance 2014, per verificare, invece, il grado di "condivisione" del Sistema relativamente alla valutazione del personale.

Inoltre, non può non rilevarsi che l'inesistenza di un sistema informativo di supporto al controllo strategico, al controllo di gestione e alla valutazione compromette l'attendibilità delle informazioni fornite sia in sede di monitoraggio dello stato di attuazione degli obiettivi sia nelle fasi di misurazione e valutazione finale.

2.2 Infrastruttura di supporto

Anche nell'anno 2013, le attività di monitoraggio, misurazione e valutazione sono state condotte manualmente, senza l'ausilio di un sistema informativo, con evidenti problematiche, non solo di tipo operativo, ma legate anche all'attendibilità dei dati esposti.

Per l'anno 2014, si prevede, tuttavia, di riattivare il sistema informativo per il controllo di gestione.

Nel mese di marzo 2014, l'Amministrazione ha, infatti, stipulato un protocollo d'intesa con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione per la concessione del diritto di utilizzazione del programma applicativo di supporto alle attività di controllo di gestione, di proprietà della Scuola.

2.3 Utilizzo effettivo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione.

Come già rappresentato nelle precedenti Relazioni, può sicuramente affermarsi che l'introduzione del Sistema di misurazione e valutazione abbia determinato progressivi cambiamenti nei "comportamenti" della dirigenza, non solo orientandone le scelte verso la definizione di obiettivi selezionati nell'ambito delle attività più rilevanti (anche se non sempre si tratta di obiettivi particolarmente sfidanti), ma anche favorendo, nella maggior parte dei casi, la qualità delle prestazioni e la produttività e stimolando la competizione all'interno delle strutture, sebbene, in quest'ultimo caso, con effetti non sempre positivi, a causa delle situazioni conflittuali a cui può dare luogo.

E' probabilmente per evitare l'ingenerarsi di tali ultime situazioni che, rimane ancora insufficiente la "capacità di valutazione" dimostrata dai valutatori.

Anche le valutazioni per l'anno 2013, infatti, presentano uno scarsissimo grado di differenziazione, che non produce praticamente alcun effetto sotto il profilo retributivo, come già esposto.

In alcune strutture, peraltro, i valutatori non hanno operato alcuna differenziazione dei punteggi.

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 sia dal D.Lgs. n.150 del 2009⁶, nel corso della programmazione che segue alla “fase discendente”, fissata per il periodo marzo – settembre, si tiene conto delle proposte dell’Amministrazione al MEF, in vista della stesura delle note integrative. Nella “fase ascendente”, fissata per la fine del mese di settembre, i titolari dei CRA, nel proporre al Ministro gli obiettivi strategici destinati a realizzare le priorità politiche, tengono conto, per quanto attiene alle 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, fissate per i mesi di novembre e dicembre, si tiene conto dell’andamento dei lavori del disegno di legge di stabilità.

Si tratta di un meccanismo a suo tempo concordato con l’Ufficio Studi della Ragioneria Generale dello Stato, per cui gli obiettivi contenuti nel Piano della performance, sia strategici sia strutturali, trovano collocazione, in sede di compilazione della Nota integrativa, all’interno di obiettivi più ampi, denominati “Macro-obiettivi”, destinati a ricomprendere gli obiettivi basati su linee di attività e competenze omogenee, in ragione della materia e della struttura di riferimento, all’interno di ciascun Programma di spesa.

In ciascuna “scheda-obiettivo” inserita nel Piano della performance, comprese le schede degli obiettivi strategici, è data evidenza del pertinente “Macro-obiettivo” di Nota integrativa, con indicazione del relativo importo.

Inoltre, allo scopo di garantire il collegamento tra gli indicatori inseriti nella Nota integrativa al bilancio di previsione ed “*il sistema di indicatori e obiettivi adottati da ciascuna amministrazione per le valutazioni previste dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, e dai successivi decreti attuativi*”, così come previsto dall’articolo 21, comma 11, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, gli indicatori riportati nella Nota integrativa sono scelti fra quelli contenuti nel Piano della performance dell’anno finanziario cui si riferiscono le Note integrative e che meglio rappresentano l’Obiettivo ed il Programma cui sono associati.

⁶ Cfr. art. 4, comma 2, lettera b), articolo 5, comma 2, lettera g, articolo 10, comma 1, lettera a).

Tale impostazione risulta essere la migliore possibile, tenuto conto sia della peculiare e complessa realtà organizzativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sia dello scopo e delle funzioni della Nota integrativa. Ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 196 del 2009, la Nota integrativa è il documento nella quale devono trovare corretta rappresentazione tutte le risorse iscritte in bilancio, mediante loro imputazione agli "obiettivi", intesi come complesso di tutte le attività svolte dalle strutture, siano esse di natura strategica o meno.

3.2 Integrazione con gli altri sistemi di controllo

Qualora, come programmato, fosse attivato, nell'anno in corso, il sistema informativo per il controllo di gestione ed il controllo strategico, si prevede di integrare il sistema medesimo con le funzionalità necessarie alla misurazione della *performance*.

Tra le linee di attività monitorate nell'ambito del controllo di gestione, verranno, infatti, evidenziate anche quelle alle quali sono associati obiettivi, con la possibilità, quindi, di monitorarne l'andamento e di misurare i relativi risultati alla fine dell'esercizio finanziario.

Il sistema consentirà anche l'elaborazione dei *report* contenenti i livelli di performance intermedi e finali, con evidenti vantaggi sia in termini operativi che sotto il profilo dell'attendibilità dei dati.

Il sistema sarà in grado di interconnettersi con altri sistemi informativi, tra i quali :

- SAP-HR (gestione e rilevazione presenze/assenze)
- NoiPa del Ministero dell'economia e delle finanze (ex Service personal Tesoro, per la gestione degli stipendi)
- SICOGE – COINT (sistema di contabilità economica analitica del Ministero dell'economia e delle finanze)
- Centro Elaborazione dati della Motorizzazione civile.

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

I Programmi Triennali per la trasparenza e l'integrità relativi ai trienni 2011-2013 e 2012-2014, sono stati approvati, rispettivamente, con .D.M. 31 gennaio 2011, n. 30 e D.M. 29 febbraio 2012 n.72.

Il Programma Triennale 2013-2015 non è stato, invece, adottato a causa del successivo avvicinarsi di nuove norme in materia, unitamente all'interferenza delle vicende politiche legate al cambio dell'Esecutivo.

Nell'anno 2013, è stata, comunque, creata, sul sito istituzionale del Ministero, l'area "Amministrazione trasparenza", operazione che ha comportato un notevole sforzo organizzativo per tutte le strutture coinvolte. Nello stesso anno, il Responsabile della trasparenza ha effettuato le verifiche in relazione a quanto previsto dalle delibere ANAC n. 71 e n. 77 del 2013 e l'OIV ha provveduto ad attestare l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione.

Infine, relativamente al Programma Triennale 2014-2016, in data 2 aprile 2014, è stato acquisito il parere favorevole del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti ed il documento è in corso di approvazione.

5. DEFINIZIONE E GESTIONE DI STANDARD DI QUALITÀ

Al fine di procedere all'aggiornamento e pubblicazione dell'elenco dei servizi erogati e dei relativi standard, la cui scadenza è prevista per il 31 gennaio di ogni anno, come indicato dalla delibera A.N.A.C. n. 3/2012, e di dare risposta alle osservazioni formulate dalla stessa Autorità, nel rapporto sull'avvio del ciclo della performance per l'anno 2013, questo Organismo ha provveduto a riattivare le attività del gruppo di lavoro interdipartimentale nel mese di giugno 2013.

Nel mesi successivi questo Organismo ha svolto un'intensa attività di accompagnamento e di supporto tecnico e metodologico, attraverso comunicazioni, e-mail ed incontri con i referenti del gruppo di lavoro, al fine di discutere e superare le criticità inerenti alla mappatura dei servizi, alla definizione degli standard ed all'individuazione delle dimensioni e degli indicatori.

A conclusione di tale attività, è stato emanato il D.M. 12 febbraio 2014, n. 39, con il quale si è proceduto ad un ulteriore aggiornamento degli standard di qualità ed all'individuazione dei servizi erogati dal Ministero.

Gli standard relativi all'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari sono stati eliminati, in quanto il medesimo Ufficio, ai sensi dell'articolo 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è stato soppresso dal 15 gennaio 2014, data dell'entrata in operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Il decreto ed i relativi allegati sono pubblicati sul portale istituzionale dell'Amministrazione, nella sezione "Amministrazione trasparente".

6. COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER

Nel corso del 2013, era stato programmato l'avvio delle iniziative volte alla partecipazione attiva degli stakeholder nel ciclo della performance e, segnatamente, nella programmazione degli obiettivi strategici. Tuttavia, il ritardo dell'avvio del ciclo della programmazione strategica, legato all'avvicendamento della compagine governativa, non ha consentito di sviluppare a pieno le iniziative previste.

Nel corso del 2014, subordinatamente all'approvazione dell'atto di indirizzo per il 2015, non ancora intervenuta, sarà data piena attuazione alla fase programmatica del Bilancio sociale, con l'attivazione dei tavoli di lavoro per la definizione degli obiettivi di ricaduta sociale del Ministero.

7. DESCRIZIONE DELLE MODALITA' DI MONITORAGGIO DELL'OIV

Si descrivono, di seguito, le principali procedure di monitoraggio attuate dall'OIV nello svolgimento dei propri compiti.

- 1) Riguardo alle verifiche concernenti obiettivi, indicatori e target, è stata effettuata l'analisi "a campione", descritta al paragrafo 2.1.1.
- 2) Riguardo al funzionamento ed all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione, l'OIV supporta il Referente della performance nell'attività di costante coordinamento delle strutture in tutte le fasi del ciclo di performance: definizione delle proposte di obiettivi, assegnazione, monitoraggio, misurazione e valutazione finale.
- 3) Riguardo al processo di assegnazione degli obiettivi, l'OIV verifica che siano state emanate, da parte dei dirigenti preposti ai Centri di Responsabilità e dei titolari degli Uffici dirigenziali generali, le direttive per l'assegnazione degli obiettivi medesimi.
- 4) Riguardo allo stato di attuazione degli obiettivi, l'OIV supporta l'organo di indirizzo politico nelle attività di controllo strategico e di conseguente valutazione dei dirigenti apicali.
- 5) Riguardo al monitoraggio sulla pubblicazione dei dati, l'OIV effettua periodiche verifiche sul sito ed è in costante contatto con i responsabili della pubblicazione dei dati e con i referenti della materia nelle varie strutture.
- 6) Riguardo agli standard di qualità dei servizi erogati, l'OIV raccoglie, verifica e pubblica i dati di monitoraggio comunicati periodicamente dalle strutture interessate.

8. CRITICITA' E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE

8.1 CRITICITA'

Il ciclo adottato dal Ministero, tenuto conto dello spirito del continuo miglioramento e quindi della previsione di apportare lievi aggiornamenti che tengono conto dell'esperienza maturata nella prima applicazione di alcune fasi, soprattutto per quanto concerne il Sistema di misurazione e valutazione, non ha presentato particolari criticità, anche in considerazione dell'efficace coordinamento svolto dall'Organismo indipendente di valutazione divenuto un importante punto di riferimento per tutte le strutture ministeriali.

Tuttavia, devono ribadirsi le seguenti criticità, più volte segnalate, dovute:

- alla resistenza interna all'applicazione delle norme del Decreto, con particolare riferimento al sistema di misurazione e valutazione della performance individuale;
- allo scarso grado di differenziazione dei giudizi nell'esercizio dell'attività di valutazione della performance individuale;
- allo slittamento nei tempi di avvio del “bilancio sociale” del Ministero, con le modalità e nei tempi previsti al punto 2.4 del Sistema di misurazione e valutazione della performance;
- alla mancata adozione, da parte dell'Amministrazione, del bilancio di genere.

Anche per quanto attiene agli ambiti della “trasparenza” e dell’“integrità” devono segnalarsi alcune criticità, derivanti, da un lato, dalla difficoltà di interpretazione di alcune delle norme che regolano la materia e, dall'altro, da una suddivisione dei compiti e delle responsabilità scarsamente definita, anche a livello legislativo.

D'altro canto, l'impegno richiesto per l'attuazione delle norme che disciplinano la trasparenza e la prevenzione della corruzione, sempre più crescente, è tale che la previsione legislativa delle figure del Responsabile della Trasparenza e del Responsabile della prevenzione della corruzione, in assenza di solide strutture di supporto a livello operativo, appare insufficiente ad assicurare un'efficace attività di coordinamento,

monitoraggio e controllo, che possa garantire la corretta attuazione delle norme.

8.2 PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

- Maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione delle strutture, ad ogni livello della catena gerarchica, da parte degli organi centrali preposti all'attuazione delle riforme in materia di valutazione, trasparenza e integrità;
- Interventi formativi che possano favorire un progressivo cambiamento nelle modalità di percezione della cultura della valorizzazione del merito, della trasparenza e dell'integrità;
- Interventi legislativi per la previsione di sanzioni più incisive per le ipotesi di inosservanza degli obblighi discendenti dalla normativa in materia non solo di trasparenza ed integrità, ma anche di valutazione della *performance*.
- Rafforzamento dei poteri facenti capo al Responsabile della trasparenza e al Responsabile della prevenzione della corruzione, con la previsione di adeguate strutture o riconduzione dei compiti *de quibus* agli Organismi indipendenti di valutazione.