



Ministero
dell'Economia
e delle Finanze

RELAZIONE ANNUALE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE TRASPARENZA ED INTEGRITA' DEI CONTROLLI INTERNI

Organismo indipendente di valutazione della Performance



Anno 2018

INDICE

1	Il contesto di riferimento	5
1.1	L'organizzazione.....	5
1.2	Principali novità in tema di performance, trasparenza e anticorruzione.....	6
2	Il sistema di misurazione e valutazione della performance.....	7
3	Il processo di pianificazione.....	9
3.1	L'Atto di indirizzo delle priorità politiche del Ministero	9
3.2	Il Piano della performance 2018-20	10
3.3	La Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione 2018.....	13
3.4	Integrazione con il ciclo di bilancio.....	14
3.5	Integrazione con gli altri sistemi di controllo.....	15
3.6	Un primo focus sui c.d. trasferimenti finanziari.....	16
4	Il monitoraggio della performance.....	17
4.1	Il monitoraggio intermedio 2018.....	17
4.2	Il procedimento di valutazione individuale relativo all'anno 2018.....	20
4.3	La consuntivazione 2018 - Relazione di Performance	20
4.4	Monitoraggio sull'assegnazione degli obiettivi del ciclo 2019-2021.....	21
5	Infrastruttura di supporto.....	22
5.1	Il sistema informativo SISP a supporto della pianificazione e programmazione 2018-20	22
5.2	I sistemi dei controlli di gestione per il processo di valutazione.....	22
6	Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza	23
6.1	Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e trasparenza	23
6.2	Il modello organizzativo e la Rete dei referenti	24
6.3	Il rispetto degli obblighi di pubblicazione.....	24
6.4	Il monitoraggio sul Codice di comportamento.....	25
6.5	Il monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema della trasparenza ed integrità....	26

6.6	Il monitoraggio svolto dall'OIV sugli obblighi di trasparenza.....	29
7	Definizione e gestione degli standard di qualità e coinvolgimento degli stakeholder.....	30
8	Proposte e raccomandazioni.....	32

PREMESSA

La Relazione sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni è predisposta dall'Organismo indipendente di valutazione (OIV), con il supporto della Struttura tecnica permanente (STP)¹.

Nell'ambito del ruolo svolto dall'OIV, la Relazione ha per oggetto il funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), con l'obiettivo di evidenziare criticità e punti di forza, nonché di formulare eventuali proposte di miglioramento.

Contenuto della relazione è il ciclo relativo all'anno 2018; annualità in cui - nel solco del processo di rafforzamento del ciclo della performance e della funzione di pianificazione avviato nel MEF sin dal 2015²- è intervenuto non solo il cambio dei vertici politico-amministrativi, per effetto delle elezioni politiche, ma anche l'insediamento del nuovo OIV (avvenuto il 12 dicembre 2018).

La Relazione è strutturata in ambiti tematici³, ed è predisposta, come lo scorso anno, in forma semplificata, per una migliore facilità di lettura.

Per ciascun ambito tematico si riporta una sintetica descrizione del grado di sviluppo del processo, un resoconto delle criticità riscontrate e le eventuali proposte e/o raccomandazioni finalizzate al miglioramento. Ove opportuno sono citati in nota i riferimenti normativi. Si è cercato, inoltre, di assicurare la coerenza con le modifiche normative intervenute e con le Linee guida emanate dal Dipartimento di Funzione Pubblica (DFP)⁴. La Relazione si concentra sulle attività riferite all'anno 2018; resta salvo quanto già descritto in ordine ai sistemi generali nella Relazione predisposta per il 2017.

¹ Ai sensi di quanto previsto dall'art. 14, comma 4, lett. a) del d.lgs. 150/2009 e dall'art. 4, comma 2, lettera f) del d.P.C.M. 158/2016.

² Al riguardo si fa rinvio a "Un primo esame critico delle attività e delle competenze", ottobre 2015, di cui al link http://www.mef.gov.it/ministero/oiv/documenti/DOCUMENTO_OIV_-_Primo_esame_critico_delle_attivitx_e_competenze.pdf e alla Relazione annuale sul funzionamento del sistema anno 2017 pag. 4 http://www.mef.gov.it/ministero/oiv/documenti/RELAZIONE_ANNUALE_SUL_FUNZIONAMENTO_COMPLESSIVO_DEL_SISTEMA_DI_VALUTAZIONE_2017_MEF.pdf.

³ La Relazione prende come riferimento le Delibere della ex CIVIT n.4/2012 e n. 23/2013, in attesa delle specifiche Linee guida del DFP.

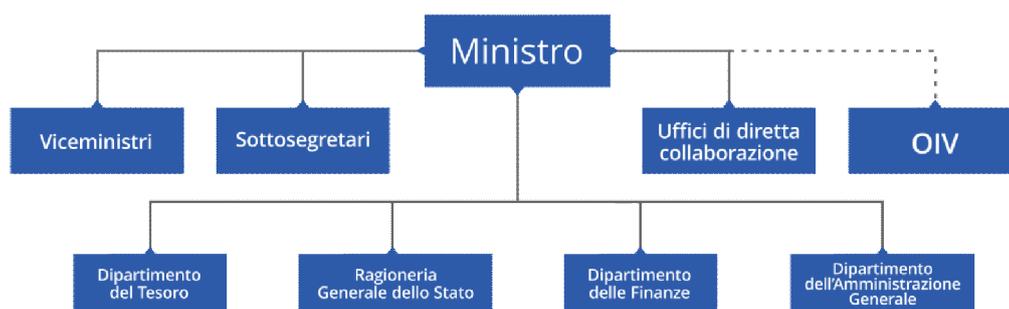
⁴ Linee Guida DFP n. 1, n.2 e n.3 (Piano performance, Sistema Misurazione e valutazione della performance, Relazione di performance).

1 Il contesto di riferimento

1.1 L'organizzazione

Il MEF assolve le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politica economico-finanziaria, di bilancio e di politica tributaria. Svolge, inoltre, tutte le attività dirette al coordinamento della spesa pubblica e verifica dei suoi andamenti, di programmazione degli investimenti pubblici, di controllo e vigilanza sulle gestioni finanziarie pubbliche, di gestione del debito pubblico e delle partecipazioni azionarie dello Stato.

Dal punto di vista organizzativo, il MEF è articolato in quattro dipartimenti: del Tesoro, della Ragioneria Generale dello Stato, delle Finanze, dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi.



Gli Uffici di Segreteria delle Commissioni Tributarie, regionali e provinciali, sono organi periferici del MEF e il relativo personale dipende, unitamente a quello degli Uffici di supporto al Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, dal Dipartimento delle Finanze. Le Ragionerie territoriali dello Stato sono organi locali del Ministero e dipendono organicamente e funzionalmente dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Per le competenze in materia di politica tributaria il MEF si avvale del supporto delle Agenzie Fiscali (Agenzia delle Entrate, Agenzia del Demanio, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli), che regolano il proprio intervento sulla base di quanto stabilito in apposite Convenzioni.

Il personale totale in servizio al 1° gennaio 2018 ammontava a 10.447 unità⁵, di cui 531 dirigenti e 9.916 appartenenti alle aree professionali.

In merito agli *stakeholder* del Ministero si fa riferimento alla tabella riportata nel Piano

⁵ Fonte: Piano performance 2018-2020.

performance 2018-2020 (pag.34)⁶.

1.2 Principali novità in tema di performance, trasparenza e anticorruzione

Nel mese di marzo 2018 si sono svolte le elezioni politiche che hanno condotto ad un cambio dei vertici politico-amministrativi di riferimento, sia nel Ministero sia nelle Agenzie fiscali. Il Documento di Economia e Finanza (DEF) presentato al Parlamento a fine aprile 2018, redatto dal Governo precedente, conteneva una fotografia delle riforme e delle politiche già legiferate e in fase di attuazione. Con la Nota di aggiornamento del Documento di Economia e finanza (NADEF)⁷ il nuovo Governo ha anticipato le linee del proprio programma ed i conseguenti orientamenti di riforma, aggiornando le previsioni macroeconomiche e del quadro di finanza pubblica.

Con riferimento al tema della performance, il 2018 è stato l'anno in cui per la prima volta il MEF ha operato tenendo conto del decreto legislativo n. 74 del 25 maggio 2017; decreto che ha aggiornato l'architettura della misurazione e valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione. Tale quadro è stato integrato dall'emanazione da parte del Dipartimento della funzione pubblica (DFP) delle Linee Guida n.1 "*Linee guida per la Relazione annuale sulla performance*" (17 giugno 2017), n. 2 "*Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance*" (29 dicembre 2017) e n. 3 "*Linee guida per il Piano della performance*" (luglio 2018). Resta fermo, comunque, quanto previsto dal Dpcm n.158/2016⁸ che disciplina il ciclo di programmazione e valutazione dell'amministrazione economico-finanziaria in maniera specifica.

Inoltre, nel corso del 2018 si è dato avvio ad un Laboratorio interattivo tra MEF e DFP finalizzato a promuovere e sperimentare le novità introdotte dal citato decreto legislativo n. 74/17 e dalle predette Linee guida.

Con riferimento all'area della prevenzione della corruzione e della trasparenza, si segnala l'applicazione informatica (Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza - PTPCT), entrata in esercizio nel 2018, per supportare il MEF in tutte le attività di prevenzione della corruzione, quale innovativo strumento di semplificazione delle attività di gestione e trattamento del rischio di corruzione. Essa costituisce una base dati informativa sui processi organizzativi del Ministero, anche nell'ottica dell'integrazione con i sistemi di

⁶ <http://www.tesoro.it/operazione-trasparenza/performance/index.html>

⁷ La Nota di aggiornamento del Documento di Economia e finanza è stata deliberata dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2018.

⁸ DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 15 giugno 2016, n. 158 "Regolamento recante determinazione dei limiti e delle modalità di applicazione delle disposizioni dei titoli II e III del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, al Ministero dell'economia e delle finanze e alle Agenzie fiscali".

controllo interno dell'Amministrazione (controllo di gestione) e di valutazione della performance⁹.

Si segnalano, infine, la legge sul *Whistleblowing*¹⁰, entrata in vigore il 29 dicembre 2017 e il Comunicato del Presidente dell'ANAC del 6 febbraio 2018 con cui l'Autorità informa che a partire dall'8 febbraio 2018 è operativa, anche per il MEF, l'applicazione informatica *Whistleblower* per l'acquisizione e la gestione, nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente, delle segnalazioni di illeciti da parte dei pubblici dipendenti, come definiti dalla nuova versione dell'art. 54 bis del d.lgs.165/2001.

2 Il sistema di misurazione e valutazione della performance

Con riferimento al Sistema di misurazione e valutazione della performance del MEF, si rappresenta quanto segue.

L'OIV prende atto che l'amministrazione ha adottato un adeguamento alle innovazioni apportate dal decreto legislativo n.74/2017 al decreto legislativo n.150/2009, pur in presenza del Dpcm 15 giugno 2016, n. 158, recante la determinazione dei limiti e delle modalità di applicazione delle disposizioni dei titoli II e III del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, al MEF ed alle Agenzie fiscali. Data la prevista imminente adozione di un diverso impianto regolatorio in tema di misurazione e valutazione della performance¹¹, il Dpcm 158/2016 aveva previsto (art.5 comma 10) la successiva revisione del decreto stesso, alla luce delle modifiche che sarebbero intervenute.

Attualmente l'amministrazione sta procedendo ad una revisione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP), in particolare per l'aggiornamento della sezione relativa al personale appartenente alle aree professionali. Sul SMVP, si rileva che l'amministrazione non ha ancora esplicitato elementi riferiti alla modalità con cui intende misurare e valutare la performance organizzativa. Considerato che, secondo quanto previsto dal quadro normativo vigente¹², l'OIV valuta la performance organizzativa dell'amministrazione nel suo complesso, secondo le modalità indicate nel sistema di misurazione e valutazione progettato dall'amministrazione, è importante che il nuovo SMVP venga definito quanto prima.

⁹ Fonte: PTPCT MEF 2018-2020.

¹⁰ Legge 30 novembre 2017, n. 179 - Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato.

¹¹ Tale modifica è stata messa a punto con il dPR. 9 maggio 2016, n. 105, entrato in vigore il 2 luglio 2016, e con il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, entrato in vigore il 22 giugno 2017.

¹² Art. 3, comma 7, del DPCM 158/2016 e dalle linee guida di funzione pubblica, in particolare le n. 3 - novembre 2018, pag. 12.

È possibile, comunque, avanzare alcune indicazioni sul SMVP a partire dai documenti al momento disponibili.

La prima indicazione riguarda la necessità di precisare meglio l'unità di analisi per la valutazione della performance. Nel Piano performance relativo al periodo 2018-2020¹³, l'amministrazione ha individuato le unità di analisi da considerare per tale finalità a livello di Centro di responsabilità (CDR). La performance organizzativa viene, pertanto, valutata a partire dal contributo che le strutture organizzative - presenti nella sezione annuale del Piano della performance - apportano per raggiungere le finalità e gli obiettivi dell'amministrazione, in un'ottica di prestazione e risultati dell'intera struttura amministrativa dipartimentale. Quindi, la misurazione della performance organizzativa del Ministero sarà riferita a tale unità di analisi (CDR), rappresentativa dell'amministrazione nel suo complesso e delle attività realizzate dalle varie unità organizzative che la costituiscono.

Il SMVP in corso di elaborazione dovrà, pertanto, indicare quali saranno le modalità di misurazione e valutazione della performance organizzativa da applicare alle unità di analisi individuate nel Piano.

Una seconda osservazione riguarda l'importanza di formalizzare nel SMVP la procedura di ripianificazione degli obiettivi, degli indicatori, dei relativi target e delle sottostanti attività, individuando modalità, limiti e soggetti coinvolti. D'altro canto occorrerà prevedere anche in che modo gestire le valutazioni in caso di anticipata conclusione dell'incarico nel corso dell'anno.

L'Amministrazione dovrebbe, in terzo luogo, stabilire nel SMVP, modi e tempi di realizzazione del monitoraggio, al fine di rendere questa attività utile e funzionale al buon andamento dell'intero ciclo della performance.

Infine, per assicurare il rispetto della tempistica della valutazione individuale, sia l'assegnazione sia la consuntivazione degli obiettivi dovrebbero essere avviate con anticipo anche se non formalizzati i documenti di pianificazione e consuntivazione. A questo scopo potrà essere di grande ausilio l'utilizzo dei dati di programmazione/consuntivazione degli obiettivi presenti all'interno del Sistema di pianificazione del Ministero (SisP).

¹³ Infatti, nel Piano della performance 2018- 2020 viene disegnata, all'interno della sezione dedicata alla pianificazione annuale, la performance organizzativa del MEF, ponendo quale elemento centrale la missione istituzionale del singolo dipartimento "centro di responsabilità manageriale con un suo mandato e una sua dotazione di risorse umane e finanziarie, quale descritta dai regolamenti ministeriali. Pertanto, ai fini della redazione del Piano di performance è anzitutto dal singolo Dipartimento che la formulazione degli obiettivi annuali proviene. Il processo di pianificazione del Ministero acquisisce dunque dalle fonti istituzionali la definizione della performance organizzativa, per curarne senza pretesa di esaustività la declinazione in specifiche grandezze ".

3 Il processo di pianificazione

Il merito alla struttura generale del processo di pianificazione nel Ministero si rinvia alla Relazione annuale sul funzionamento del sistema relativa all'anno 2017¹⁴. Di seguito si riferisce dettagliatamente circa i principali documenti di pianificazione relativi all'anno 2018.

3.1 L'Atto di indirizzo delle priorità politiche del Ministero

In linea con le indicazioni recate nel novellato articolo 10 del d.lgs. n. 150/2009¹⁵, nell'esercizio 2018 è stata apportata una revisione della struttura dell'Atto di indirizzo delle priorità politiche del Ministero¹⁶. La nuova impostazione dell'Atto di indirizzo parte dall'analisi del DEF e si basa sulle misure individuate nel Programma Nazionale di Riforma (PNR), nonché sui suoi ambiti di azione che ne costituiscono gli assi portanti, considerati metodologicamente il punto di partenza per avviare la fase di pianificazione. L'Atto, in tal modo, orienta l'amministrazione, individuando gli indirizzi e avviando il processo di pianificazione nell'ambito del Ministero, ivi incluso il Corpo della Guardia di Finanza, quale declinazione del programma di Governo nelle specifiche priorità politiche di settore. L'Atto di indirizzo contribuisce alla costruzione del Quadro di riferimento comune¹⁷ per la formulazione degli obiettivi specifici dell'amministrazione contenuti nel Piano della performance, degli obiettivi di Nota integrativa e degli obiettivi della Direttiva generale.

L'Atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche 2018 è finalizzato a supportare i processi di programmazione strategica e di formazione del bilancio di previsione per il triennio 2018/20. Le priorità politiche individuate sono le seguenti:

- A. Il debito e la finanza pubblica
- B. Tassazione, revisione della spesa e lotta all'evasione,
- C. Credito,
- D. Investimenti e riequilibrio territoriale,
- E. Competitività.

¹⁴Sul punto si rinvia alle pagine n 4 e.10 della Relazione annuale sul funzionamento 2017.

¹⁵ Ai sensi del comma 1-ter, dell'art. 10, d.lgs. 150/2009, così come novellato: "Il Piano della performance di cui al comma 1, lettera a), è predisposto a seguito della presentazione alle Camere del documento di economia e finanza, di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Il Piano delle performance è adottato non oltre il termine di cui al comma 1, lettera a), in coerenza con le note integrative al bilancio di previsione di cui all'articolo 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, o con il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91".

¹⁶ L'Atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche per l'anno 2018 è stato firmato in data 27 luglio 2017.

¹⁷ Si tratta di un documento testuale, già presente in Nota integrativa, in cui viene rappresentato, sinteticamente, lo scenario interno ed esterno e le priorità politiche per il triennio di riferimento, così come desumibile dal DEF e dai principali documenti di indirizzo e programmazione. Nelle Linee guida RGS n. 23/2017 e nelle Linee guida DFP, n. 1/2017, paragrafo 4.2 (box 2) viene individuato quale base comune che orienta i contenuti sia del Piano della performance, sia della Nota integrativa. La condivisione del Quadro di riferimento (QdR), quale elemento di coerenza tra il ciclo di performance, di controllo strategico e di bilancio, comporta che tutti i documenti di pianificazione e programmazione del Ministero hanno lo stesso contesto di riferimento, esplicitato nella premessa dei relativi documenti proprio a testimoniare la comune visione scandita dalla fase di pianificazione.

All'interno dell'Atto di indirizzo, in Allegato, vengono sintetizzati gli Ambiti/aree di policy/azioni strategiche, le priorità politiche e le connesse aree di intervento cui collegare la pianificazione delle attività¹⁸.

Vale qui la pena notare che l'esercizio di revisione dell'Atto di indirizzo delle priorità politiche ha senz'altro convinto per la parte di aggancio diretto con il PNR del DEF e potrebbe essere utile anche, al contrario, per rivedere l'organizzazione dei contenuti del DEF in funzione delle attività. L'esercizio si è, tuttavia, dimostrato debole nella costruzione delle "aree di intervento", che a parte essere numerose, si sono rivelate, poi, non sempre utilizzate per la costruzione degli obiettivi. Pertanto, le aree ridotte nel numero potrebbero diventare *in nuce* una prima bozza di obiettivi specifici, che sarebbero, poi, declinati con indicatori, target e piani operativi nel Piano della performance; la firma apposta dall'Organo di vertice politico a tale atto di indirizzo le identificherebbe quali aree di intervento, formulate top-down, da calare all'interno delle strutture. Tali aree di intervento potrebbero essere, poi, comunicate formalmente (anche prima della pubblicazione Atto di indirizzo) da ciascun Capo dipartimento ai propri uffici, al fine di costituire la base per la proposta degli obiettivi di programmazione per tutta la catena organizzativa sottostante.

3.2 Il Piano della performance

Il Piano della performance 2018-2020 è stato adottato con decreto ministeriale il 14 marzo 2018, con ritardo rispetto alla tempistica prevista. Il Piano si compone di due sezioni.

- La prima sezione riguarda la pianificazione triennale a livello di Ministero. Questa sezione si compone di 21 obiettivi specifici, misurati in alcuni casi con indicatori di outcome, ed articolati su base triennale. La sezione ha l'obiettivo di offrire all'esterno una visione unitaria delle finalità che il MEF si propone di perseguire nel medio-lungo periodo.
- La seconda sezione riguarda la programmazione annuale dei Centri di responsabilità (cioè dalle unità organizzative di primo livello) del Ministero. La sezione si compone di 46 obiettivi, di portata annuale, misurati in termini di efficienza e di efficacia, utili a guidare l'azione amministrativa del MEF verso obiettivi unitari e convergenti¹⁹.

¹⁸ Si rappresenta, inoltre, che la lett. b) del dPCM 158, così come stabilito dall'art. 59 del d.lgs. 300/1999, prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze debba, altresì, adottare l'Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politiche fiscali nel termine previsto del 30 settembre. Tale documento che determina gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, supporta il processo di pianificazione strategica dell'intero sistema della fiscalità.

¹⁹ Tali obiettivi hanno solo una connessione logica con i processi mappati all'interno dei sistemi dei controlli di gestione, non una precisa interrelazione informatica o un collegamento diretto con gli stessi. Le strutture deputate stanno, comunque, lavorando per migliorare detta interconnessione.

Nel corso del 2018 il MEF ha partecipato al Laboratorio sulla performance attivato dal DFP²⁰. Durante i 9 incontri, cui hanno partecipato i Centri di responsabilità del MEF, si è stabilito che gli obiettivi specifici della pianificazione triennale avrebbero identificato tutte le finalità perseguite dal MEF e i relativi impatti prodotti nel triennio. Gli obiettivi scaturiscono dall'incrocio tra le priorità politiche individuate nell'Atto di indirizzo e le aree strategiche di intervento, e rappresentano le attività istituzionali dell'amministrazione, trasversali alle strutture organizzative del Ministero. All'interno di tale quadro sono stati inseriti tutti gli obiettivi perseguiti dall'amministrazione, anche quelli legati al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività istituzionale (optando, pertanto, per un approccio non selettivo).

Rispetto all'esperienza laboratoriale, ma anche rispetto a quanto sperimentato nel biennio 2018-2019, l'OIV rileva quali elementi positivi:

- l'inserimento nel Piano di performance di un'aggregazione a livello di Ministero, oltre alla ripartizione per CdR;
- l'inserimento, sempre nel Piano di performance, di alcuni indicatori per la misurazione degli outcome;
- l'attivazione di un confronto tra i CdR sul tema della pianificazione, è importante data la complessità delle strutture coinvolte e delle attività presidiate.

Elementi che dovrebbero, comunque, essere migliorati sono i seguenti:

- la formulazione degli obiettivi (ai fini della comprensibilità e fruibilità, per agevolare il successivo monitoraggio) e degli indicatori sia di output sia di outcome, questi ultimi, peraltro, ancora presenti in numero limitato;
- la non rilevanza di alcuni obiettivi;
- la trasversalità degli obiettivi, su cui si riferirà in dettaglio più avanti²¹;
- La definizione dei target, ed in particolare di quelli triennali, dove spesso è assente un'indicazione di miglioramento della performance futura;
- la sponsorship da parte dei vertici politico-amministrativi rispetto al processo e ai documenti;
- il rispetto delle tempistiche individuate dalle norme.

²⁰ PIANO PERFORMANCE 2018-2020 nota pag. 3:

http://www.mef.gov.it/operazione-trasparenza/performance/piano_performance/documenti/Piano_Performance_2018_-_2020_Editabile.pdf

²¹ Si rinvia alla pagina seguente

Un altro elemento che merita di essere discusso riguarda il contenuto del Piano della performance del MEF e degli altri principali documenti di programmazione, al fine di evitare inutili ridondanze. Il Piano performance 2018-2020 nella parte triennale contiene tutte (o quasi) le attività svolte dai CDR, che ricordano moltissimo le competenze istituzionali descritte nel regolamento organizzativo, anche se qualificate come livello MEF.

Gli obiettivi specifici corrispondono alle attività istituzionali di ciascun CDR, mantenendo un approccio legato alla struttura dipartimentale, piuttosto che una visione aggregata delle attività a livello MEF, come si intendeva realizzare nell'ambito del Laboratorio. Sono presenti, infatti due soli obiettivi trasversali condivisi tra i CDR (attuazione delle misure piano prevenzione corruzione e trasparenza ed efficientamento dei processi, dove, in quest'ultimo caso, gli indicatori sono, comunque, riferibili ad un solo CDR: il DT). Pertanto, gli obiettivi specifici a livello di Ministero diventano, nei fatti, solo un livello in più nella pianificazione, il più delle volte, infatti, sono replicati nella programmazione triennale a livello di Dipartimento e nella programmazione annuale a livello di Direzione.

Sul punto si registra, dunque, come l'amministrazione abbia adottato un diverso impianto rispetto a quello suggerito dalle Linee guida OIV. In proposito, si ricorda che le Linee guida²² per il triennio 2018-2020, emanate dall'OIV il 7 luglio 2017, proponevano di diversificare i contenuti dei documenti di programmazione anche tenendo conto delle novità introdotte dal d.lgs. n. 74/2017²³. In particolare si suggeriva quanto segue:

“La Direttiva generale conterrà: gli obiettivi che identificano i risultati da realizzare nell'anno - ovvero sia gli obiettivi della programmazione annuale (correlati agli obiettivi specifici triennali) riportati nel Piano della performance, sia gli obiettivi annuali connessi agli obiettivi strategici ed istituzionali/strutturali, assegnati alle unità organizzative di primo livello (CdR) - unitamente alle risorse per l'anno in corso; La Direttiva continua a costituire il documento di programmazione annuale... Assicura una visione complessiva e immediata, per l'esercizio di riferimento, dei risultati da realizzare, che scaturiscono dall'incontro, in un punto intermedio, tra le priorità discendenti e i processi istituzionalmente presidiati dalle strutture organizzative”. Mentre il Piano performance conterrà “Gli obiettivi... formulati in un'ottica di miglioramento e di innovazione riguardante l'amministrazione nel suo complesso... In particolare, il processo di definizione degli obiettivi specifici da inserire nel piano della performance potrà basarsi su un approccio selettivo, con funzione direzionale: potranno non essere presenti tutte le attività dell'Amministrazione, ma soltanto quelle che si intende perseguire prioritariamente nel triennio successivo e sulle quali si intende focalizzare l'attenzione degli stakeholder e l'impegno delle strutture”. (Linee guida OIV 7 luglio 2017)

²² Linee guida per l'avvio della pianificazione nel MEF per il triennio 2018-2020 emanate dall' OIV il 4 luglio 2017.

²³ La Direttiva era il documento che conteneva la rappresentazione annuale di tutte le attività del Ministero.

3.3 La Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione 2018

La Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2018 è stata approvata il 10 aprile 2018. Si compone di due sezioni: la prima contiene il quadro di riferimento del MEF, mentre la seconda contiene i Piani dei centri di responsabilità (schede-obiettivi).

Nella prima sezione sono declinati gli obiettivi e gli indicatori articolati per le cinque priorità politiche individuate dall'Atto di indirizzo, e per ciascun centro di costo, compresa la Guardia di finanza. Sono individuati in totale 30 obiettivi strategici e 70 indicatori.

Nella seconda sezione, relativa ai Piani dei centri di responsabilità, ivi compresa la Guardia di finanza, sono articolati:

- 30 obiettivi strategici (cioè quelli riferiti alle priorità politiche indicate nell'Atto di indirizzo del Ministro) con 70 indicatori, e 130 obiettivi operativi, con 157 indicatori;
- 91 obiettivi strutturali (o istituzionali, finalizzati al perseguimento di obiettivi di carattere ordinario e continuativo) con 154²⁴ indicatori, e 158 obiettivi operativi, con 227 indicatori²⁵.

La Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione dell'anno 2018, in conseguenza della scelta di non selezionare gli obiettivi triennali e di rappresentare solo la programmazione annuale a livello di Dipartimento, è divenuto il documento che contiene, di fatto, la replica dei contenuti della sezione annuale del Piano della performance (pur se con alcuni elementi in più: la scheda obiettivo, la parte relativa alle risorse ed i piani operativi degli obiettivi annuali, ovvero l'ulteriore declinazione operativa degli obiettivi annuali dei CDR lungo la catena organizzativa sino a livello di Direzione).

Anche sulla base di quanto indicato dal DFP²⁶ (con particolare riferimento al fatto che "integrazione" (dei cicli) "non significa coincidenza" degli obiettivi), è importante definire meglio, a livello generale, i contenuti dei tre documenti (Direttiva/Piano/Nota integrativa), che dovrebbero differenziarsi in funzione delle diverse finalità, per acquisire una propria utile specifica identità, ovvero fondersi in un solo documento di pianificazione, che attribuisca anche le risorse. In questo senso è necessario procedere verso una semplificazione del

²⁴ Il numero degli indicatori degli obiettivi operativi, riferiti agli obiettivi strutturali, è passato da 155 a 154 per una rimodulazione operata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato a seguito di diverse scelte strategiche intervenute in corso d'opera che ha riguardato l'obiettivo strutturale 282.

²⁵ Il numero degli obiettivi operativi, relativi agli obiettivi strutturali, è passato da 161 a 158 a seguito di una rimodulazione operata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ai piani operativi sottostante agli obiettivi strutturali. Per lo stesso motivo il numero degli indicatori degli obiettivi operativi è passato da 231 a 227.

²⁶ "Le amministrazioni devono perseguire un'integrazione in termini di coerenza fra i contenuti dei tre cicli".

processo di programmazione, al fine di aumentarne l'efficacia e la concretezza, ma per realizzare ciò appare necessaria una modifica normativa.

3.4 Integrazione con il ciclo di bilancio

Con la finalità di semplificare e migliorare l'integrazione tra il ciclo della pianificazione strategica e il ciclo della programmazione finanziaria, sulla base delle attività svolte nel biennio precedente nell'ambito degli incontri con i Centri di responsabilità e la Ragioneria generale (IGB), sono state acquisite alcune innovazioni e modifiche nella tempistica e nelle procedure. In particolare:

- a partire dal 2017, l'attività di pianificazione è stata anticipata subito dopo la presentazione alle Camere del Documento di economia e finanza (DEF), coordinandola con la programmazione economico-finanziaria. La fase di elaborazione dell'Atto di indirizzo e delle proposte di obiettivi è stata avviata prima della compilazione della Nota integrativa al disegno di legge di Bilancio. Tale anticipazione ha permesso di sistematizzare l'intero processo e in particolare di promuovere rilevanza e centralità alla fase di individuazione degli obiettivi, propedeutica e funzionale a quella di assegnazione delle risorse, migliorando, così, l'integrazione con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio;
- è stato realizzato, come anticipato, un collegamento diretto tra il sistema SiSP e quello di Nota integrativa;
- è stata elaborata una apposita reportistica, che rappresenta tutte le dimensioni della pianificazione, ovvero quella di performance, quella finanziaria e quella di controllo strategico.

Di seguito alcune considerazioni.

Il vincolo di formulare un solo obiettivo per azione²⁷ ha indotto i CDR (nella maggioranza dei casi), invece che a rappresentare e misurare gli interventi più rilevanti, a sintetizzare tutte le attività presidiate dai CDR stessi (per cui obiettivi della Nota integrativa²⁸ per ora, sono la sintesi/raggruppamento degli obiettivi specifici inseriti nel piano performance), non

²⁷ Modifiche introdotte nella legge 196/2009 dal decreto legislativo n.90 del 2016, relativo al completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato e dalla successiva legge n.163 del 2016 che ha adeguato i contenuti della legge di bilancio in attuazione della delega di cui all'articolo 15 della legge n. 143 del 2012.

²⁸ La Nota integrativa, prevista dall'art. 21, comma 11, lettera a) della legge di riforma contabile n. 196/2009 completa e arricchisce le informazioni del Bilancio e costituisce lo strumento attraverso il quale ciascun Ministero, in coerenza con il quadro di riferimento socioeconomico e istituzionale nel quale opera e con le priorità politiche assegnate, illustra i criteri di formulazione delle previsioni finanziarie in relazione ai programmi di spesa, gli obiettivi da raggiungere e gli indicatori per misurarli.

rappresentando, pertanto, le finalità della spesa, così come richiesto da RGS. Conseguentemente, non tutte le risorse delle azioni sono da imputare per la realizzazione degli obiettivi, pertanto il legame²⁹ tra gli stanziamenti e le risorse effettivamente destinate agli obiettivi è tendenziale.

In merito agli indicatori, si nota un lieve cambiamento rispetto allo scorso anno; prevalgono ancora gli indicatori di output³⁰, sono poco presenti quelli di *outcome*.

Relativamente alla formulazione degli obiettivi, si evidenzia che spesso poco rappresentano le finalità della spesa, a volte riflettono, piuttosto, le attività svolte dalle strutture organizzative. Su questo terreno c'è ancora molta strada da percorrere per un miglioramento complessivo.

In conclusione, si registra la presenza ridondante di atti e documenti della programmazione che porta non solo a ritardare l'adozione di ogni atto, ma altresì a perdere il significato dei contenuti.

3.5 Integrazione con gli altri sistemi di controllo

Nel quadro presupposto di una integrazione logica dei sistemi ed in considerazione di dover tener conto della complessità di una amministrazione articolata come il MEF, dove nel corso del tempo sono stati sviluppati, in funzione delle precipe attività istituzionali, numerosi ed evoluti sistemi gestionali a supporto di tutte le Pubbliche Amministrazioni, si auspica che possano essere svolte nel medio periodo analisi ed approfondimenti, al fine di verificare la fattibilità di specifici progetti per sviluppare le opportune interrelazioni tra i sistemi informativi già presenti nel Ministero.

²⁹ Cfr. Delibera n.2/2019 Corte conti

³⁰ Il DPCM 18 settembre 2012, specifica contenuto e caratteristiche degli indicatori da inserire nelle Note integrative. Essi possono essere classificati nei quattro tipi previsti dall'art. 6, comma 1, (indicatori di realizzazione fisica, di risultato, di impatto, di realizzazione finanziaria) come da prospetto sotto riportato.

Indicatori di realizzazione fisica	Esprimono la misura dei prodotti e dei servizi erogati o lo stato di avanzamento della loro realizzazione
Indicatori di risultato (output)	Esprimono l'esito più immediato del programma di spesa, ovvero la capacità dei prodotti e dei servizi erogati di essere adeguati alle finalità perseguite (incluse la misura degli esiti di efficientamento dell'Amministrazione), in termini di qualità conseguita, di beneficiari raggiunti, di usabilità del servizio.
Indicatori di impatto (outcome)	Esprimono l'impatto che il programma di spesa, insieme ad altri enti e a fattori esterni, produce sulla collettività e sull'ambiente. Tali indicatori sono caratterizzati da forti interdipendenze con fattori esogeni all'azione dell'Amministrazione
Indicatori di realizzazione finanziaria	Indicano l'avanzamento della spesa prevista per la realizzazione dell'obiettivo o dell'intervento. Possono essere associati ad un obiettivo soltanto in combinazione con indicatori di altro tipo.

Inoltre le Linee guida per il Piano della performance n. 1 – giugno 2017, emanate dal Dipartimento della Funzione pubblica, precisano, alla nota n. 7 di pag. 23, che "... negli indicatori di efficacia quantitativa rientrano gli indicatori di realizzazione fisica e di risultato (output)...". Inoltre, le linee guida precisano, a pag. 24, che "... gli indicatori di impatto esprimono l'effetto atteso o generato (out come) da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine ..."

3.6 Un primo focus sui c.d. trasferimenti finanziari

Si evidenzia, infine, per il MEF la questione relativa alla rappresentazione uniforme all'interno dei documenti di pianificazione degli "obiettivi di trasferimento" e delle "azioni senza obiettivo".

A seguito della riforma del bilancio dello Stato con l'istituzione delle azioni, la RGS-IGB ha scelto di semplificare la struttura della Nota integrativa, introducendo anche le azioni "senza obiettivo" (o azioni "non associabili"), ovvero azioni che rappresentano mere poste contabili o regolazioni, o comunque, non legate a politiche perseguite dall'amministrazione per le quali l'amministrazione non ha possibilità di indirizzo, di vigilanza o di controllo, e quindi senza possibilità di aggancio con alcun obiettivo. Per le altre azioni, per le quali non si configura soltanto un trasferimento finanziario, ma un possibile collegamento con attività di indirizzo o vigilanza o gestione svolta dall'Amministrazione, relativamente alle politiche pubbliche attuate da altri soggetti, è stata prevista l'individuazione di obiettivi che possano rappresentare la finalità della spesa, anche in accordo con i soggetti attuatori.

Le azioni "non associabili", per l'esercizio in parola, sono pari a 78 e interessano un volume finanziario (di competenza) per oltre 73 miliardi di euro, con un'incidenza del 12,5% del totale finanziato. Quanto alle azioni associate ad obiettivi, l'importo finanziario complessivo è pari a 512,7 miliardi di euro, pari all'87,5% del totale³¹.

Al riguardo, si rileva che nella pianificazione 2018-2020 i CDR si sono comportati in modo non omogeneo. Al fine di uniformare il contenuto dei documenti di pianificazione 2018-2020, è stato scelto di non inserire tali obiettivi nel Piano performance; mentre in Direttiva, soltanto il CDR Tesoro, ha ritenuto di doverli riportare nel documento, al fine di rappresentare l'intera attività svolta, ivi compresa quella riferite alle azioni che non prevedono la definizione di obiettivi in Nota integrativa (mere regolazioni), collegati a indicatori che misurano il solo trasferimento finanziario. A tali obiettivi, come in passato, non è stato agganciato alcun piano operativo, e non sono stati e non saranno ancora oggetto di monitoraggio, né di valutazione (infatti agli indicatori non è stato attribuito alcun peso).

Sul punto si rinnova l'invito, in linea con le indicazioni del DFP e di RGS, a intraprendere un lavoro di analisi finalizzato ad individuare quali rappresentino mere poste contabili e/o regolazioni, e quindi senza politiche perseguite direttamente dall'amministrazione o per le quali l'amministrazione non ha neanche la possibilità di indirizzo, vigilanza o controllo e,

³¹ Fonte: RGS - Nota integrativa a LB 2018-2020.

pertanto, da non inserire nei documenti di pianificazione, se non come consistenza delle risorse trasferite.

Ove, invece, tali obiettivi rappresentino la modalità di attuazione di una politica di competenza dell'amministrazione, resta necessario misurarne l'efficienza, l'efficacia e gli *outcome*, nonché seguire la filiera di intervento.

4 Il monitoraggio della performance

4.1 Il monitoraggio intermedio 2018

All'OIV è demandata la verifica dell'intero processo: deve, infatti, verificare l'andamento della performance rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento e segnalare la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo. I titolari dei CRA di 1° livello, a tal fine, riferiscono:

- 1) entro metà anno, circa lo stato di avanzamento degli obiettivi assegnati e le eventuali criticità e scostamenti;
- 2) entro il mese di marzo dell'anno successivo, circa i risultati conseguiti al 31 dicembre, anche presentando una relazione sull'attività svolta in quell'esercizio.

Nelle more dell'insediamento del nuovo OIV e in attesa dell'adozione del nuovo Sistema di misurazione e valutazione della performance del MEF, la Struttura tecnica permanente, al fine di assicurare il monitoraggio continuo delle attività rispetto agli obiettivi programmati, ha intrapreso la verifica sperimentale dell'andamento delle performance con riferimento al periodo gennaio – giugno 2018, approfondendo alcuni aspetti ulteriori rispetto al passato.

In coerenza con quanto delineato nelle Linee guida del DFP, l'attività di monitoraggio ha riguardato tutti gli obiettivi programmati per l'annualità 2018 e inseriti nel Piano della performance e nella Direttiva (obiettivi assegnati ai Centri di responsabilità e obiettivi operativi di I livello, attribuiti alle strutture organizzative in cui si articola ciascun Dipartimento – piani operativi)³². Non sono stati invece oggetto di analisi gli obiettivi specifici triennali, gli obiettivi di "trasferimento" presenti in Direttiva e gli obiettivi operativi di II livello.

³² Sono stati monitorati contemporaneamente gli obiettivi del Piano della performance e della Direttiva, ottemperando così a quanto disposto dalle Linee guida di FP e dalla stessa Direttiva 2018, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 286/1999.

Gli obiettivi specifici, identificando le finalità perseguite dal MEF nel suo complesso e gli impatti sociali attesi nel triennio, che per loro natura hanno esiti non immediatamente verificabili, sono monitorati al 31/12. Per ciascun obiettivo monitorato e consuntivato, il sistema SisP³³ determina il valore di performance di ciascun indicatore, lo scostamento assoluto e percentuale di ciascun indicatore e l'indice di performance dell'obiettivo, come da esempio di seguito riportato:

Tabella 1

Esempio indice di performance

Codice Sisp	Denominazione Obiettivo	Indice di performance Consuntivo Finale					
457	ESERCITARE LA GOVERNANCE SULLE AGENZIE FISCALI E A.E. - RISCOSSIONE IN UNA PROSPETTIVA DI MIGLIORAMENTO DELLA COMPLIANCE VOLONTARIA DI RIDUZIONE STRUTTURALE DEL TAX GAP. CONTRIBUTO AL CONTRASTO E ALLA PREVENZIONE DEI FENOMENI DI EVASIONE FISCALE PROSEGUENDO LE ATTIVITÀ A SUPPORTO DELLA COMMISSIONE ISTITUITA PER LA REDAZIONE DELLA RELAZIONE SULL'ECONOMIA NON OSSERVATA E SULL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA. CONTRIBUTO SUL PIANO INTERNAZIONALE ALLA LOTTA ALL'ELUSIONE E ALL'EVASIONE FISCALE.	100,00					
Indicatori							
Codice Sisp	Denominazione	Peso%	Target	Consuntivo Finale	Scostamento	Scostamento%	Valore di performance
746	STUDIO E ANALISI A SUPPORTO DELLA COMMISSIONE ISTITUITA PER LA REDAZIONE DELLA RELAZIONE SULLECONOMIA NON OSSERVATA E SULLEVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA STUDIO E ANALISI FINALIZZATA AL CONTRASTO DELL'EVASIONE E DELL'ELUSIONE FISCALE DELLE SOCIETÀ MULTINAZIONALI	33	2	2	0,00	0,00	100,00
747	SCHEMA DI CONVENZIONI CON AGENZIE FISCALI 2 SCHEMA ATTO AGGIUNTIVO CON ADER 1	33	3,00	3	0,00	0,00	100,00
748	PREDISPOSIZIONE TESTI CONSOLIDATI DI CONVENZIONI DD.II COME MODIFICATE DALLA CONVENZIONE MULTILATERALE.	34	4,00	4	0,00	0,00	100,00

Nel dettaglio, nel documento di monitoraggio sono stati riportati per ciascun obiettivo assegnato ai CDR, grazie alla costante collaborazione e all'ausilio degli uffici del controllo di gestione dipartimentale, il valore conseguito dagli indicatori nel primo semestre 2018, il relativo valore di performance³⁴, e le criticità riscontrate, con i motivi che hanno determinato il mancato o ritardato raggiungimento delle attività, nonché gli eventuali interventi correttivi adottati. I risultati relativi a ciascun obiettivo sono stati sintetizzati nell'indice di performance, sperimentalmente introdotto anche nella fase di monitoraggio, la cui modalità di determinazione è stata in parte rivista.

In generale, si rileva che, alla data del 30 giugno 2018, tutte le strutture hanno orientato le proprie azioni, negli specifici ambiti di competenza, in coerenza con le priorità politiche definite nell'Atto d'indirizzo e in continuità con la pianificazione strategica avviata negli anni

³³ Sistema di pianificazione del MEF-

[http://www.mef.gov.it/ministero/oiv/documenti/RELAZIONE ANNUALE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE 2017 MEF.pdf](http://www.mef.gov.it/ministero/oiv/documenti/RELAZIONE_ANNUALE_SUL_FUNZIONAMENTO_COMPLESSIVO_DEL_SISTEMA_DI_VALUTAZIONE_2017_MEF.pdf)

³⁴ Valore associato al grado di realizzazione dell'indicatore ottenuto in base ad una specifica funzione.

precedenti, evidenziando, in linea generale, uno stato di avanzamento degli obiettivi del Piano della performance e della Direttiva coerente con le previsioni.

Gli indici di performance degli obiettivi assegnati ai CDR per il 2018, si assestano, in media, intorno al 76%. Da tenere in considerazione che tali valori, determinati sulla base degli indicatori rendicontati, scontano la differente modalità, di ciascun Dipartimento, di rappresentare i risultati conseguiti³⁵.

Con riferimento alla formulazione degli obiettivi, si rileva che spesso si riferiscono alle attività amministrative svolte, senza una piena evidenza dei risultati che si intende raggiungere o di un eventuale percorso di miglioramento che si vuole perseguire, in termini di qualità degli interventi programmati.

Da una analisi complessiva, risulta, inoltre, necessario migliorare ulteriormente la tecnica di individuazione degli indicatori, per consentire, in fase di monitoraggio e consuntivazione, una migliore valutazione dei risultati conseguiti, in particolare:

- gli indicatori appaiono, in alcuni casi, generici e non rendono immediatamente comprensibile l'oggetto della misurazione. Questa mancanza di chiarezza può generare ambiguità circa la comprensione dei risultati attesi. Alcuni di questi tendono a misurare genericamente il "grado di conseguimento dell'obiettivo" o lo "stato di avanzamento delle attività", senza rendere evidente la finalità specifica che si intende conseguire. In altri casi, gli indicatori si limitano a descrivere la realizzazione di adempimenti, ovvero a coincidere con le modalità con cui l'obiettivo viene realizzato. Da tenere in considerazione che spesso la stessa formulazione degli obiettivi è troppo vasta, nel tentativo di inserire tutte le attività svolte dall'amministrazione, rendendo complessa l'individuazione stessa degli indicatori;
- i target sono spesso misurati in termini percentuali e nella maggior parte dei casi sono uguali al 100% per ogni annualità programmata, rendendo soltanto formale la triennalità della pianificazione. Ciò non permette di verificare l'effettivo avanzamento verso il conseguimento dell'obiettivo finale e non consente l'eventuale confrontabilità nel tempo. Inoltre, in alcuni casi i target appaiono poco sfidanti;

³⁵ In particolare, per gli indicatori con target annuale, descritti come grado di realizzazione delle attività, gli uffici hanno comunicato la percentuale realizzata, definita, in alcuni casi, rispetto a quanto previsto nel semestre, in altri casi, a quanto pianificato per l'intera annualità.

- la multidimensionalità degli obiettivi non sempre è ben rappresentata³⁶. Spesso, a un obiettivo viene associato un unico indicatore, che non sempre è in grado di misurare adeguatamente gli obiettivi dell'amministrazione;
- dovrebbe essere prestata maggiore attenzione alla compilazione delle informazioni correlate agli indicatori e maggiore omogeneità nella loro classificazione. Ad esempio l'indicatore *"misurazione in termini percentuali del grado di avanzamento del restyling dell'area riservata del portale della banca dati della pubblica amministrazione"* è classificato come di realizzazione fisica; mentre l'indicatore *"misurazione in termini percentuali del grado di avanzamento dell'implementazione dei sistemi informativi Rgs preposti alla gestione del bilancio dello stato in ottemperanza alle disposizioni vigenti"* viene imputato come indicatore di risultato – output. Altro esempio riguarda l'indicatore *"grado di monitoraggio delle società partecipate dal Mef"* identificato come indicatore di realizzazione fisica e *"grado di realizzazione del nuovo sistema di compliance"* classificato come indicatore di risultato – output;
- si sottolinea l'importanza di definire chiaramente, sin dalla fase di programmazione, il metodo di calcolo degli indicatori e la fonte dei dati utilizzati, al fine di garantirne la comprensibilità e l'affidabilità e permettere la loro aggregazione e confrontabilità.

4.2 Il procedimento di valutazione individuale relativo all'anno 2018

Il procedimento di valutazione individuale riferito all'anno 2018 non si è ancora concluso, anche in considerazione del fatto che attualmente (cfr. paragrafo 4.3) risultano in corso di definizione la consuntivazione dei risultati degli obiettivi 2018. Il prospetto riepilogativo dei dati concernenti gli esiti della predetta valutazione, con particolare riferimento alla differenziazione dei giudizi, potrà essere monitorata nell'ambito delle successive attività finalizzate alla validazione della Relazione annuale di performance dell'anno 2018.

4.3 La consuntivazione 2018 - Relazione di Performance

Alla data di predisposizione della presente Relazione, non sono ancora concluse le attività di consuntivazione di obiettivi ed indicatori relativi all'anno 2018 nel sistema SisP da parte dei CDR, né la stesura della Relazione di performance 2018. Pertanto, anche il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità potrà essere approfondito e monitorato

³⁶ Così come indicato dalle Linee guida del DFP n.1

nell'ambito delle successive attività finalizzate alla validazione della relazione annuale di performance 2018.

4.4 Monitoraggio sull'assegnazione degli obiettivi del ciclo 2019-2021

Il processo di pianificazione strategica 2019-2021 è stato avviato a seguito della presentazione alle Camere del Documento di economia e finanza e sviluppato in coerenza con i contenuti della Nota integrativa al bilancio di previsione. Il verificarsi di una fase di transizione, come anticipato - caratterizzata dal cambio dei vertici politici-amministrativi, dall'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e del quadro di finanza pubblica, dalle revisioni operate nella Nota di aggiornamento al DEF, nonché dalle misure contenute nella Legge di bilancio - ha determinato una dilatazione dei tempi. L'amministrazione ha ritenuto di non emanare l'Atto di indirizzo per le priorità politiche per l'anno 2019, assicurando la coerenza del processo di pianificazione strategica mediante le aree di intervento dettate nel DEF 2018 e confermate nella Nota di aggiornamento (NADEF - Tavola IV.2).

Alla data di stesura della presente Relazione risulta ancora in corso di emanazione il Piano della performance 2019-2021, mentre la Direttiva generale per l'azione amministrativa 2019 è stata firmata dal sig. Ministro il 23 aprile scorso ed in corso di registrazione presso la Corte dei conti.

Si rileva che la struttura della pianificazione e dei relativi documenti riflette l'impostazione definita dai CDR nell'ambito del Laboratorio sulla performance 2018.

Gli obiettivi individuali per l'anno 2019, in coerenza con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, non risultano formalmente, alla data odierna, assegnati, ma il processo è stato avviato.

5 Infrastruttura di supporto

5.1 Il sistema informativo SISP a supporto della pianificazione e programmazione 2018-20

Il processo di pianificazione e programmazione 2018-2020 è stato supportato dal sistema informativo, denominato SisP, rilasciato nel corso del 2016. Il SisP assicura, tra l'altro, l'integrazione con il ciclo della programmazione finanziaria attraverso un dialogo diretto con il sistema informativo di Nota Integrativa³⁷. Per l'anno 2018 sono state riviste le funzionalità del sistema SisP, in un'ottica evolutiva per step, al fine di consentire non solo il dialogo con il sistema della Nota integrativa a seguito dell'introduzione delle azioni, ma anche per supportare i Centri di responsabilità nell'attuazione di quanto concordato in sede di Laboratorio con il DFP. Nelle more dell'aggiornamento del Sistema di Misurazione e Valutazione del Mef da parte dell'Amministrazione, al fine di assicurare il monitoraggio continuo dell'andamento delle attività rispetto agli obiettivi programmati, sono state sviluppate in via sperimentale per il 2018, specifiche funzionalità a supporto delle attività di monitoraggio e consuntivazione (cfr paragrafo 4.1). In particolare, la modalità di determinazione del risultato complessivo conseguito dall'obiettivo è rappresentato dall'indice di performance, calcolato non più in base ai valori realizzati dagli indicatori del piano operativo sottostante, ma attraverso i risultati raggiunti dagli indicatori a esso associati; la valutazione dell'indice di performance avviene attraverso specifici livelli di valutazione; il valore di performance di ciascun indicatore viene determinato attraverso una specifica funzione.

5.2 I sistemi dei controlli di gestione per il processo di valutazione

Con riferimento ai sistemi dei controlli di gestione di cui sono dotati i Centri di responsabilità del Ministero e al "Sistema di Valutazione delle prestazioni per il personale dirigente non apicale" (Si.Va.D.) si rinvia a quanto riferito nella Relazione annuale sul funzionamento del sistema relativa all'anno 2017³⁸.

³⁷ Per maggiori dettagli si rinvia all'apposita sezione nella Relazione annuale sul funzionamento del sistema del MEF relativa all'anno 2017 paragrafo 1.4 (pag.12)
[http://www.mef.gov.it/ministero/oiv/documenti/RELAZIONE ANNUALE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE 2017 MEF.pdf](http://www.mef.gov.it/ministero/oiv/documenti/RELAZIONE_ANNUALE_SUL_FUNZIONAMENTO_COMPLESSIVO_DEL_SISTEMA_DI_VALUTAZIONE_2017_MEF.pdf)

³⁸
[http://www.mef.gov.it/ministero/oiv/documenti/RELAZIONE ANNUALE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE 2017 MEF.pdf](http://www.mef.gov.it/ministero/oiv/documenti/RELAZIONE_ANNUALE_SUL_FUNZIONAMENTO_COMPLESSIVO_DEL_SISTEMA_DI_VALUTAZIONE_2017_MEF.pdf)

6 Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza

6.1 Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e trasparenza

In data 19 ottobre 2018 è stato confermato, a seguito di un nuovo incarico di funzione conferitogli, quale Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) del MEF il dirigente con incarico di livello generale presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Alla data di predisposizione della Relazione, si è in attesa di nomina del nuovo Responsabile.

Il [Piano Triennale di Prevenzione della corruzione \(PTPC\) 2018-2020](#), adottato il 30 gennaio 2018, è il documento con cui il MEF prosegue nel percorso di prevenzione del rischio corruttivo, già iniziato con i precedenti Piani. Il Piano rappresenta per il Ministero lo strumento di definizione delle proprie strategie di contrasto alla corruzione e di programmazione delle relative misure di prevenzione dei rischi corruttivi. Il Piano illustra l'aggiornamento del processo di gestione del rischio nell'ambito del Ministero, a seguito delle attività di revisione dell'analisi e della ponderazione dei rischi svolta nel corso del 2017 e del monitoraggio effettuato sull'attuazione delle misure adottate sulla base del PTPCT 2017-2019.

Nel Piano, in relazione a ciascuna struttura, sono riportati i singoli processi, i rischi associati con il relativo grado di rilevanza, le specifiche misure di mitigazione proposte, il loro stato di realizzazione e la programmazione per il triennio successivo. Sono, inoltre, descritte e aggiornate le misure di mitigazione di carattere generale, quali strumenti di prevenzione dei rischi di tipo trasversale e illustrate le attività di impulso e vigilanza svolte dalle strutture del MEF per l'attuazione della normativa di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte dei soggetti vigilati, controllati o partecipati dal Ministero, alla luce delle recenti Linee guida ANAC³⁹.

La seconda sezione include il Programma Triennale della trasparenza ed integrità in cui si dà conto delle iniziative portate a termine nel corso del 2017 e sono tracciate le linee di attività per assicurare la più ampia trasparenza dell'azione amministrativa, con particolare riferimento all'istituto dell'accesso civico generalizzato.

Monitoraggio e aggiornamento delle misure

Nel PTPCT 2018-2020, per garantire l'efficace attuazione e l'adeguatezza del Piano, è stato definito un processo di monitoraggio e aggiornamento delle misure in esso contenute attraverso due fasi di verifica intermedie (al 30 giugno e al 30 novembre) sullo stato di realizzazione delle misure da adottare. In occasione del monitoraggio, gli Uffici sono stati invitati a comunicare ulteriori processi non oggetto di precedenti rilevazioni - ad esempio, per effetto di innovazioni normative e/o organizzative - per i quali si è poi proceduto alle fasi di

³⁹ Delibera n.1134 dell'8 novembre 2017

valutazione e trattamento dei rischi secondo la metodologia già utilizzata per la predisposizione del PTPCT 2018-2020. Gli esiti del monitoraggio, si riferisce, sono stati inoltre valutati ai fini della (ri)programmazione nel PTPCT 2019-2021 delle misure generali e specifiche. A tal fine è stato, infatti, richiesto alle strutture interessate di fornire indicazioni sullo stato di attuazione delle misure, sui relativi tempi e, in caso di non attuabilità delle stesse, sulle ragioni della mancata attuazione e sulle misure alternative o complementari da proporre. Le attività di monitoraggio, così descritte, sono state integrate da riunioni fra il RPCT e i Rappresentanti dipartimentali.

La Relazione di consuntivo, predisposta dal RPCT, riferita all'anno 2018 sull'efficacia dell'attuazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione non evidenzia scostamenti tra le misure attuate e le misure previste dal PTPC.

6.2 Il modello organizzativo e la Rete dei referenti

Per quanto riguarda i sistemi informativi a supporto dell'attuazione del predetto Programma e al modello organizzativo di raccolta e pubblicazione dei dati, si fa riferimento a quanto rappresentato nella Relazione del 2017 paragrafo 3.2 ([http://www.mef.gov.it/ministero/oiv/documenti/RELAZIONE ANNUALE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE 2017 MEF.pdf](http://www.mef.gov.it/ministero/oiv/documenti/RELAZIONE_ANNUALE_SUL_FUNZIONAMENTO_COMPLESSIVO_DEL_SISTEMA_DI_VALUTAZIONE_2017_MEF.pdf))

6.3 Il rispetto degli obblighi di pubblicazione

L'Amministrazione, nel corso del 2018, ha provveduto alla manutenzione dell'area "Amministrazione trasparente" attraverso l'aggiornamento costante dei dati e delle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, nonché della struttura di navigazione dell'area e delle singole pagine. L'attività di verifica ed Attestazione dell'assolvimento di alcuni degli obblighi relativi alla trasparenza ed integrità da parte dell'OIV è stata svolta con le modalità recate nella delibera ANAC n.141/2018, concentrando l'attività di monitoraggio su quelli ritenuti particolarmente rilevanti sotto il profilo dell'uso delle risorse pubbliche. L'Attestazione doveva tener conto dello stato di pubblicazione dei dati al 31/3/2018 ed il 30 aprile era il termine individuato per lo svolgimento dell'attività. Il procedimento e le modalità utilizzate per condurre la rilevazione fanno parte di un processo ormai consolidato, che prevede il salvataggio della pagina relativa agli obblighi monitorati, mediante uno *screen shot*, alla data di monitoraggio; il monitoraggio condotto dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, funzionale alla successiva attività da parte dell'OIV di

autonoma verifica di conformità della pubblicazione delle informazioni e dei dati in argomento. L'esito di tale verifica è riportato a margine della Griglia e nella "Scheda di sintesi". L'Attestazione dell'OIV, unitamente alla documentazione prevista, è stata pubblicata sul sito istituzionale del Ministero – sezione Amministrazione trasparente nei tempi previsti. Il grado di *compliance* (conformità) degli obblighi monitorati è risultato elevato; sono state rilevate talune difformità in ordine al formato ed all'aggiornamento, così come riportato nella Griglia.

Infine, si evidenzia che nell'ambito dell'attività di monitoraggio relativa agli obblighi compresi nella sotto-sezione "Performance" si è rilevato che l'allegato 5 al Piano triennale prevenzione della corruzione e trasparenza 2018-2028 "Schema dei flussi informativi e delle responsabilità" si evince con riferimento agli obblighi "Sistema di misurazione e valutazione della performance", "Piano della performance" e "Relazione sulla performance" che il Responsabile dell'individuazione/elaborazione del documento o Ufficio che detiene il dato, è l'OIV- Struttura di supporto. Sul punto, si invita pertanto a voler procedere alla relativa rettifica.

6.4 Il monitoraggio sul Codice di comportamento

In merito al codice di comportamento, adottato nel 2015⁴⁰, il MEF riferisce che sono pervenute 17 segnalazioni. Tali segnalazioni hanno dato luogo a 17 procedimenti disciplinari, di cui 1 archiviata, 1 in corso d'istruttoria. Le rimanenti 15 violazioni accertate hanno dato luogo a sanzioni disciplinari.

Come previsto nell'Aggiornamento al PNA 2018 (par. 8), l'ANAC procederà ad adottare nei primi mesi del 2019 nuove Linee guida in materia di Codice di comportamento (tanto di carattere generale quanto di carattere settoriale) con l'obiettivo di valorizzare la connessione tra le regole di comportamento di lunga durata, che incombono sui singoli dipendenti pubblici, con gli obiettivi di riduzione del rischio corruttivo che il PTPCT persegue con misure di tipo organizzativo. Tenendo conto delle indicazioni che saranno fornite dall'Autorità, il MEF riferisce che avvierà quindi nel prossimo anno l'aggiornamento del Codice di comportamento (parte generale e parti speciali). Sul punto, questo OIV non può che rinnovare l'importanza di assicurare il coordinamento tra i contenuti del codice e il sistema di misurazione e valutazione della performance, nel senso della rilevanza del rispetto del Codice ai fini della valutazione dei risultati conseguiti dal dipendente o dall'ufficio, inserendo nel Codice anche il rispetto della pubblicazione dei dati riferiti agli obblighi di trasparenza.

⁴⁰ Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze è stato adottato con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, in data 10 aprile 2015.

6.5 Il monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema della trasparenza ed integrità

Tra gli altri elementi considerati, sulla base dei dati conoscitivi disponibili, al fine di svolgere il monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema della trasparenza ed integrità riferito all'anno 2018, si evidenzia quanto segue.

✓ **Realizzazione applicazione informatica per supportare il MEF in tutte le attività di prevenzione della corruzione**

E' stata completata la realizzazione dell'applicazione informatica, indicata con l'acronimo "PTPCT", progettata per supportare il MEF in tutte le attività di prevenzione della corruzione. Tale applicazione, usufruibile con accesso SSO dalla Intranet MEF, costituisce un innovativo strumento di semplificazione delle attività di gestione e di trattamento del rischio di corruzione (predisposizione del Piano triennale e monitoraggio sulla attuazione delle misure in esso contenute) rappresentando, nel contempo, una misura trasversale di trasparenza e tracciabilità dei processi organizzativi del Ministero, funzionale agli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione dei processi.

✓ **Atti di accertamento delle violazioni delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi**

Non risulta siano stati adottati nei confronti del MEF atti di accertamento delle violazioni delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni.

✓ **Eventi corruttivi**

In merito alle aree in cui si sono verificati eventi corruttivi, l'amministrazione riferisce che nell'area gestione del personale si è verificato 1 evento - Rivelazione di notizie riservate (art. 326 e 110 c.p.), nonché 2 eventi (Aree di rischio ulteriori) - Truffa (art. 640 c.p.) e frode informatica (640 ter c.p.). Rispetto a tali eventi corruttivi, il MEF riferisce in merito al fatto che nel Codice di comportamento e PTPC 2018 erano state previste misure per il loro contrasto. Per gli eventi sopra citati, in entrambi i casi, il fatto non può essere imputato all'inefficacia delle misure previste, ma esclusivamente alla qualificazione del comportamento soggettivo⁴¹.

⁴¹ Fonte: Relazione annuale RPTC 2018-2020

✓ **Rispetto dei termini di implementazione delle misure, previsti nel PTPCT 2018 - 2020**

Per quanto riguarda il rispetto dei termini di implementazione delle misure, previsti nel PTPCT 2018 -2020, le scadenze sono state regolarmente osservate nell' 84,7% dei casi; la richiesta motivata di posticipazione dei termini di attuazione, in ragione di oggettive difficoltà debitamente rappresentate, è pervenuta in relazione al 15,5% dei casi, mentre la richiesta di annullamento/revisione della misura di mitigazione del rischio ha riguardato solo una misura.

✓ **Studio volto ad approfondire le tematiche relative alle tecniche di misurazione e ponderazione dei rischi**

In attuazione del PTCPT 2018-2020, nel corso del 2018 è stato avviato uno studio (volto ad approfondire le tematiche relative alle tecniche di misurazione e ponderazione dei rischi cui questa Amministrazione è sottoposta in termini corruttivi), con l'obiettivo di avviare una riflessione sull'adeguatezza del metodo di valutazione del rischio utilizzato nella mappatura effettuata negli anni precedenti e di individuare una metodologia idonea a valutare l'efficacia delle misure implementate e il conseguente rischio residuo. I primi risultati emersi dalla rivalutazione del rischio (effettuata secondo le indicazioni fornite dal Global Compact), confrontati con quelli precedentemente ottenuti, hanno evidenziato un sostanziale allineamento dei profili di rischio complessivi individuati con la precedente ponderazione.

✓ **Attuazione misure ulteriori**

In merito all' attivazione di una procedura per la raccolta di segnalazioni da parte della società civile riguardo a eventuali fatti corruttivi che coinvolgono i dipendenti nonché i soggetti che intrattengono rapporti con l'amministrazione, sono presenti due distinte procedure informatiche per la ricezione e la gestione delle segnalazioni - provenienti, rispettivamente, da parte di dipendenti o collaboratori del Ministero e da parte di soggetti esterni all'Amministrazione - in grado di consentire la protezione dei dati identificativi. Nell'anno 2018 sono pervenute n. 10 segnalazioni di cui n. 1 da personale in servizio c/o strutture MEF; n. 7 da soggetti con identità dichiarata, ma esterni all'amministrazione; n. 2 segnalazioni anonime. Delle 10 segnalazioni, soltanto 1 è stata archiviata in quanto non sufficientemente circostanziata, le restanti sono in corso di istruttoria.

Sono state, inoltre, adottate e sono in corso di regolare attuazione alcune misure di standardizzazione, controllo e trasparenza sull'intero ciclo di realizzazione del contratto, a

partire dall'individuazione del fabbisogno fino alla verifica del corretto svolgimento della prestazione.

✓ **Attuazione normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte degli enti di diritto privato vigilati dal MEF nonché delle società controllate**

In linea con quanto previsto dall'ANAC⁴², nel corso del 2018 sono state realizzate, da parte delle Direzioni competenti del Ministero, le azioni di impulso e monitoraggio ai fini dell'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte degli enti di diritto privato vigilati dal MEF nonché delle società controllate nei cui confronti il Ministero esercita il controllo analogo ovvero funzioni di vigilanza.

✓ **Sezione "Amministrazione trasparente"**

E' stato informatizzato il flusso per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente" (contatore delle visite pari a 376.497).

✓ **Accesso civico⁴³**

Sono pervenute n. 6 richieste di accesso civico "semplice" - in un solo caso la richiesta ha dato corso all'adeguamento del dato pubblicato.

Sono pervenute n. 40 richieste di accesso civico "generalizzato" nei seguenti settori: atti e provvedimenti, banche dati, beni immobili e gestione patrimonio, contratti, organizzazione e funzionamento dei servizi, personale, rapporti con soggetti controllati, partecipati, vigilati o accreditati, risorse finanziarie.

✓ **Formazione**

E' stata erogata la formazione in materia di prevenzione della corruzione con circa n. 50 corsi organizzati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione con la partecipazione di circa 377 dipendenti. Con riferimento alle aree di rischio specifiche e la materia dell'accesso civico generalizzato sono stati, inoltre, tenuti 6 corsi con 20 partecipanti.

✓ Sono state organizzate dodici aule di formazione, nei mesi di ottobre e novembre 2018, sull'utilizzo del nuovo applicativo WEB per la gestione del PTPCT, con la partecipazione di 138 unità fra dirigenti e funzionari del Ministero (Formazione *in house*).

✓ **Misure di rotazione**

⁴² Linee guida adottate dall'ANAC con delibera n. 1134 dell'8.11.2017.

⁴³ http://www.dag.mef.gov.it/aree-tematiche/procedimenti_amministrativi/index.html#cont7.

Nell'ambito delle attività di supporto alla funzione giurisdizionale presso le Commissioni tributarie provinciali e regionali, la percentuale di segretari di sezione ruotati al 30 novembre 2018 è stata pari al 97,55%. Inoltre, gli avvicendamenti del personale dirigenziale del MEF seppur non riferibili a una specifica misura di rotazione, risultano funzionali alle strategie di prevenzione della corruzione del Ministero, e nel triennio 2016-2018 la percentuale di rotazione dei dirigenti di seconda fascia è stata pari al 30,4% del totale della dotazione organica. Per quanto riguarda la rotazione dei direttori degli uffici non dirigenziali di segreteria delle Commissioni tributarie le procedure di interpello sono in fase di completamento e, pertanto, i relativi dati saranno disponibili nel corso del 2019. Per quanto riguarda le Commissioni mediche di verifica, il tasso medio di turnover tra i componenti è stato pari al 39,19%.

✓ **Comunicazione di interessi e agli obblighi di astensione in caso di conflitti di interesse**

In merito alla comunicazione di interessi e agli obblighi di astensione in caso di conflitti di interesse⁴⁴, il Mef riferisce di aver attivato una apposita procedura e una specifica modulistica. Nel corso del 2018, inoltre, è stato attivato un tavolo di lavoro per approfondimenti in materia di verifica della sussistenza di situazioni (anche potenziali) di conflitto di interessi al fine di valutare l'opportunità di definire ulteriori eventuali modalità operative.

✓ **WHISTLEBLOWING**

E' stata attivata dal 2014 una procedura per l'inoltro e la gestione di segnalazione di illeciti da parte di dipendenti pubblici dell'amministrazione (*WHISTLEBLOWING*). E' pervenuta n.1 segnalazione dal personale dipendente dell'amministrazione e n. 7 segnalazioni anonime o da parte di soggetti non dipendenti della stessa amministrazione.

6.6 Il monitoraggio svolto dall'OIV sugli obblighi di trasparenza

L'attività di monitoraggio svolta dall'OIV ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. a) del d.lgs. 150/2009, è stata realizzata, con il supporto della Struttura tecnica permanente, sia attraverso l'analisi dei dati ottenuti tramite l'accesso diretto al sistema informativo SisP, sia mediante le informazioni trasmesse dai Centri di responsabilità e dal Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, sia attraverso numerosi incontri con i referenti, contatti telefonici,

⁴⁴ Materia regolata da disposizioni di rango legislativo (legge n.241/1990, legge n. 190/2012 e dlgs. 165/2001 e dalle previsioni del Codice di comportamento del MEF

scambi di mail, nonché mediante approfondimenti ed analisi svolte utilizzando i dati disponibili sul Portale MEF. Per il futuro, tale modalità di monitoraggio sarà revisionata e potenziata anche alla luce di quanto disposto dall'art. 14, comma 4-ter del d.lgs. 150/2009, in tema di accesso dell'OIV agli atti, ai documenti e ai sistemi informativi dell'amministrazione.

7 Definizione e gestione degli *standard* di qualità e coinvolgimento degli *stakeholder*

Il MEF svolge principalmente attività di regolazione, vigilanza, controllo ed amministrazione indiretta. La struttura che primariamente fornisce servizi è il Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi, in particolare servizi generali di funzionamento e personale (all'interno del MEF), ma anche servizi istituzionali diretti alle amministrazioni pubbliche (quali ad es. il programma di razionalizzazione acquisti, indennizzi, risarcimenti, vittime del dovere, etc.).

Il Ministero, inoltre, fornisce anche molteplici servizi ed informazioni ai cittadini, alle imprese ed ai professionisti (quali ad es. carta acquisti, antiriciclaggio, revisione legale, etc.). Pertanto, sin dal 2016, all'interno del Piano della prevenzione della corruzione e del Piano della performance è stato individuato un primo elenco di attività e servizi presidiati dal Ministero, cui sono stati correlati i principali *stakeholder* di riferimento. Tali aree di attività a volte si sovrappongono in ragione del numero e della tipologia di attività svolte da una amministrazione complessa ed articolata come il MEF, che interagisce con numerose altre amministrazioni, per cui è molto difficile definire in modo puntuale tutti gli ambiti di attività trasversali, si pensi ad esempio all'attività pre-legislativa o a tutti gli enti sottoposti alla vigilanza contabile e finanziaria del MEF.

Il MEF ogni anno conduce numerose indagini di *Customer Satisfaction* sulla qualità dei servizi erogati, sull'informazione ed assistenza prestata agli utenti dalle diverse strutture del Ministero con l'obiettivo di formulare, partendo dai reclami e dai suggerimenti pervenuti anche all'Ufficio Relazioni con il Pubblico, delle proposte per il miglioramento della qualità dei servizi erogati.

La realizzazione di tali indagini di *Customer Satisfaction*, viene effettuata attraverso tre canali.

- Il primo si riferisce all'attività svolta con riferimento ai servizi del MEF che hanno un rapporto diretto con i cittadini (URP) e con gli utenti interni ed esterni (Biblioteche). L'attività di indagine svolta, e che periodicamente viene riproposta, riguarda propriamente la dimensione della qualità del servizio URP e le eventuali criticità e

proposte migliorative del servizio URP sono state sempre condivise con l'Ufficio da cui dipende l'URP. L'altra specifica attività è rivolta agli utenti interni ed esterni della Biblioteca Storica, relativamente alla qualità del servizio Biblioteca; nel corso degli anni si è allargata la platea coinvolgendo nelle indagini anche le altre Biblioteche del MEF.

- Il secondo canale di attività si svolge sulla base della programmazione annuale delle attività, individuando tematiche e servizi su cui poter proporre indagini di Customer.
- Il terzo canale di lavoro, che negli ultimi anni si è notevolmente sviluppato ed ampliato, è quello proposto direttamente da parte degli Uffici e Dipartimenti.

Al fine di dare evidenza alle risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini, anche in forma associata, o degli altri utenti finali per le attività e i servizi offerti, nell'ottica di dare attuazione a tale particolare dimensione della performance, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 19-bis del decreto legislativo n. 150/2009, si rappresentano sinteticamente i risultati delle rilevazioni poste in essere, con un duplice target, interno ed esterno, nel corso del 2018 da parte del Ministero⁴⁵.

Prima fra tutte l'analisi sul gradimento degli utenti che hanno contattato l'Ufficio Relazioni con il Pubblico, che hanno usufruito dei servizi offerti dalle Biblioteche del MEF e che hanno partecipato a eventi, seminari e/o convegni organizzati dal MEF, nell'ambito della manifestazione "Forum PA" e "Openhouse". Accanto alle precedenti analisi, è stato valutato anche il livello di soddisfazione degli utenti che hanno utilizzato i servizi "IT", il "Portale NoiPA", l'applicativo "Pareggio di bilancio, RTS e UCB". Infine, è stata realizzata anche una survey sullo "stress lavoro correlato" e una sulla "Mate Run".

Di seguito sono riassunti i dati dell'indagine sullo stress lavoro correlato (rivolta al target interno al MEF, tabella 1) nonché delle altre survey (tabella 2) con l'indicazione della struttura che ha promosso la rilevazione, del target, della modalità, del periodo di somministrazione del questionario e delle percentuali di risposta conseguite.

Tabella 2

Riepilogo delle customer satisfaction erogate nel 2018 (Target interno)									
Denominazione	Committente	Utenza	Modalità	Periodo		Inviti	Risposte		
				Inizio	Fine		Stored	Completed	%
Stress lavoro correlato	DP-DAG	interna	e-mail	18/06/2018	26/10/2018	662	346	291	44%

⁴⁵ Fonte: Direzione della comunicazione Mef

Tabella 3

Riepilogo delle customer satisfaction erogate nel 2018									
Denominazione	Committente	Utenza	Modalità	Periodo		Inviti	Risposte		
				Inizio	Fine		Stored	Completed	%
Servizi IT	DSII		e-mail	18/12/2017	13/01/2018	10428	4121	3467	33%
Portale NoiPA	DSII		e-mail	18/12/2017	13/01/2018	51658	10062	9174	17%
Pareggio di bilancio	IGICS		e-mail	16/01/2018	02/02/2018	10652	2883	2504	23%
RTS	IGICS		e-mail	16/01/2018	02/02/2018	750	316	302	40%
UCB	IGICS		e-mail	16/01/2018	02/02/2018	113	41	38	
Biblioteche MEF	DCI	int/est	e-mail	24/04/2018	12/05/2018	1443	254	240	16%
Open House	DCI	int/est	Questionario compilato in loco dai visitatori	12/05/2018	13/05/2018	350	124	124	100%
Forum PA		Int/est	e-mail	31/05/2018	16/06/2018	797	242	218	27%
URP	DCI	int/est	e-mail	05/07/2018	20/07/2018	1155	161	141	12%
Mate Run	DCI-DAG	Int-est	e-mail	12/07/2018	11/11/2018	Tutti i dipendenti	979	707	

In generale, si è rilevato un generale apprezzamento da parte degli utenti dei servizi erogati dall'URP e dalle Biblioteche del MEF e un più che positivo riscontro sulle iniziative di informazione realizzate attraverso le esperienze di Forum PA e Open House.

Sul punto, nell'auspicare che il Ministero migliori e affini sempre di più l'analisi sugli strumenti di controllo della qualità, anche attraverso l'inserimento di obiettivi ed indicatori specifici negli obiettivi di misurazione e valutazione riguardanti le indagini di *Customer satisfaction*, si invita a voler dare evidenza alle azioni poste in essere per analizzare le criticità rilevate, anche mediante i giudizi negativi espressi nelle predette indagini.

8 Proposte e raccomandazioni

In conclusione, l'OIV suggerisce di intervenire sui seguenti punti, che si sono rivelati cruciali sulla base dell'esperienza svolta nel biennio 2018-2019 nel ciclo di pianificazione e consuntivazione:

- 1) Al fine di evitare inutili ridondanze tra i documenti di pianificazione, recuperare l'indicazione già espressa dall'OIV nel 2017 ⁴⁶ relativamente alla differenziazione di contenuti tra piano della performance e Direttiva annuale.
- 2) Per quanto riguarda il Piano della performance, porre attenzione alla definizione di *target* di performance migliorativi nel corso del triennio; il valore del *target* del primo anno dovrà riflettersi anche negli obiettivi inseriti nella Direttiva annuale.
- 3) Rispettare la tempistica delle fasi di processo e della produzione dei documenti. A questo scopo:
 - predisporre gli obiettivi triennali sin dal mese di aprile/maggio;
 - elaborare un piano di lavoro per tappe, così da assicurare il rispetto delle relative scadenze; il vertice politico potrebbe assegnare ai capi Dipartimento un obiettivo individuale di valutazione volto ad assicurare l'entrata a regime del sistema anche dal punto di vista della tempistica.
 - creare un tavolo/gruppo di lavoro dedicato che coinvolga i controlli di gestione dipartimentali, oltre alla RGS/IGB, per i necessari collegamenti del ciclo di pianificazione con il ciclo di bilancio.
 - a livello di vertici politico-amministrativi, costituire un tavolo dei Capi dipartimento/OIV/Gabinetto che al termine delle attività condivida e approvi formalmente gli obiettivi prioritari a cui riferire la programmazione delle attività del Ministero (al fine di conferire anche maggiore sostegno all'intero processo) e che si riunisca periodicamente durante l'anno, in fase di monitoraggio e consuntivazione.
- 4) Proseguire la positiva esperienza di revisione dell'Atto di indirizzo delle priorità politiche e dell'Atto triennale di indirizzo delle politiche fiscali, in funzione di una più stretta connessione con i documenti di programmazione economica, rivedendo di conseguenza anche l'organizzazione del DEF;
- 5) Inserire ed integrare, nell'ambito delle attività di pianificazione, il processo di revisione della spesa, che RGS ha inserito all'interno del ciclo di bilancio. Tale processo potrebbe diventare un obiettivo trasversale tra i dipartimenti. Gli obiettivi di spesa dovranno essere inseriti stabilmente anche all'interno della programmazione, con indicatori finalizzati a contribuire al monitoraggio della *spending review* (in stretta sinergia e collaborazione con il Dipartimento della RGS).

⁴⁶

http://www.mef.gov.it/ministero/oiv/documenti/RELAZIONE_ANNUALE_SUL_FUNZIONAMENTO_COMPLESSIVO_DEL_SISTEMA_DI_VALUTAZIONE_2017_MEF.pdf

- 6) Lavorare sulla comunicazione di priorità ed obiettivi all'interno del MEF, affinché essi vengano conosciuti da tutto il personale per migliorare la consapevolezza rispetto agli obiettivi dell'amministrazione, guidando i percorsi realizzativi ed i comportamenti dei singoli. Si potrebbe ipotizzare un evento annuale o *news* divulgative sulla intranet.
- 7) Proseguire le attività di approfondimento e analisi finalizzate ad esplicitare il collegamento tra i processi del controllo di gestione e il sistema degli obiettivi, partendo da una metrica comune condivisa tra i tutti i Centri di responsabilità. Ciò consentirebbe di esplicitare tale legame e garantire la ricostruzione dell'intera catena del processo ai vari livelli organizzativi, così da giungere all'individuazione di indicatori sempre più adeguati.
- 8) Creare un tavolo di lavoro tecnico per individuare una modalità condivisa di attribuzione delle risorse agli obiettivi, tenendo conto dei diversi fattori che incidono sulla spesa/costo dell'obiettivo, incluse le risorse umane. La ripartizione delle risorse umane, finanziarie ed economiche tra gli obiettivi (in linea orizzontale e verticale) avviene principalmente sulla base di un unico *driver*: le risorse umane imputate sui processi mappati all'interno della declaratoria delle attività delle strutture, il che determina un vuoto e tautologico sistema di attribuzione delle risorse, privato della considerazione di ulteriori elementi valutativi, le risorse vengono parametrize in sostanza solo sulle unità di personale allocate sull'obiettivo.
- 9) Migliorare la qualità del processo di pianificazione e valutazione. Adottare indicatori di misurazione che consentano di comprendere e misurare l'effettivo andamento dell'obiettivo (c.d. "indicatori parlanti"); inserire sempre le fonti dei dati riferite agli indicatori, privilegiando le fonti esterne; Definire target adeguati, anche sulla base dei dati di trend storici, e ove possibile sfidanti, anche con riferimento a benchmark significativi;
- 10) Questo Oiv raccomanda nuovamente, pur nella consapevolezza delle difficoltà connesse ad una amministrazione complessa e articolata come il MEF, di voler procedere in tempi ragionevoli ad una definizione degli elementi di dettaglio (fasi, modalità, tempi e soggetti) dell'intero Sistema di misurazione e valutazione della performance, nonché della tempistica e della tipologia di atti e documenti con cui verranno definiti i cataloghi (o dizionari) delle competenze e la mappa dei ruoli organizzativi, utili per lo sviluppo di un sistema armonico e coerente.

ACRONIMI

ANAC	<i>Autorità nazionale anticorruzione</i>
CC.TT	<i>Commissioni tributarie</i>
CDR	<i>Centri di responsabilità</i>
CRA	<i>Centri di responsabilità amministrativa</i>
DAG	<i>Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi</i>
DEF	<i>Documento di economia e finanza</i>
DF	<i>Dipartimento delle finanze</i>
DFP	<i>Dipartimento Funzione Pubblica</i>
DSII	<i>Direzione dei sistemi informativi e dell'innovazione</i>
DT	<i>Dipartimento del tesoro</i>
IGB	<i>Ispettorato Generale del Bilancio</i>
IGICS	<i>Ispettorato generale per l'informatizzazione della contabilità di stato</i>
IT	<i>Information technology</i>
MEF	<i>Ministero dell'Economia e delle Finanze</i>
NADEF	<i>Nota di Aggiornamento del DEF</i>
OIV	<i>Organismo indipendente di valutazione della performance</i>
PA	<i>Pubblica Amministrazione</i>
PNR	<i>Programma Nazionale di Riforma</i>
PTPCT	<i>Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza</i>
QDR	<i>Quadro di riferimento</i>
RGS	<i>Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato</i>
RPCT	<i>Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza</i>
SMVP	<i>Sistema di misurazione e valutazione della performance</i>

SisP	<i>Sistema informativo per la pianificazione</i>
SiVaD	<i>Sistema di Valutazione delle prestazioni per il personale dirigente non apicale</i>
SSO	<i>Single Sign-on</i>
STP	<i>Struttura tecnica permanente di valutazione della performance</i>
URP	<i>Ufficio relazioni con il pubblico</i>
