



MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

RELAZIONE

**SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO
DEL SISTEMA DELLA VALUTAZIONE,
DELLA TRASPARENZA E INTEGRITÀ
DEI CONTROLLI INTERNI**

ANNO 2019

(Articolo 14, comma 4, lettera a) del d.lgs 150/2009 e ssmmii)

a cura dell'Organismo Indipendente di Valutazione



Premessa	3
1. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE	6
1.1. Contesto di riferimento.....	6
1.2. Processo di attuazione del ciclo della performance.....	8
1.3. Performance organizzativa	8
1.4. Performance individuale	9
1.5. Struttura tecnica e infrastruttura di supporto.....	10
1.6. Definizione e gestione degli standard di qualità	11
1.7. Coinvolgimento degli stakeholder.....	11
2. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO	12
2.1. Integrazione con il ciclo di bilancio.....	12
2.2. Integrazione con gli altri sistemi di controllo.....	12
3. PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA E RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE.....	13
4. DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DEL MONITORAGGIO DELL'OIV	15
5. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE	16

Premessa

La relazione che segue è redatta dall'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (d'ora in poi MATTM), ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a) del D.Lgs 150/2009 che così recita: “[l'OIV] *monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso, anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi.*”

Nella redazione della relazione si è tenuto conto delle indicazioni contenute nelle linee guida sull'argomento (delibere n. 4/2012 e n. 23/2013) pubblicate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione-ANAC (già CIVIT).

Nei paragrafi successivi, si fa riferimento al **ciclo di gestione della performance del 2019-2021**, caratterizzato dalle fasi di programmazione, gestione, misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, e si forniscono ragguagli in merito all' **avvio del ciclo di gestione 2020-2022**.

Entrambi i cicli sono stati interessati da alcuni eventi di rilievo che hanno condizionato in qualche modo il suo corretto funzionamento. Peraltro, anche alcuni “fattori abilitanti” hanno inciso sulla effettiva e completa implementazione del “sistema di gestione della performance” (*performance management system*).

Per quanto attiene agli **eventi di rilievo**, si ricordano:

1. la crisi di Governo dell'estate 2019, con i decreti del Presidente della Repubblica del 4 settembre 2019 che hanno confermato la nomina del Prof. Giuseppe Conte come Presidente del Consiglio dei ministri e quella del Generale Sergio Costa come Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Dal punto di vista dell'esercizio del potere di indirizzo politico vi è stata una breve sospensione, ma anche una successiva fase di rilancio, con una rinnovata attenzione del nuovo Governo verso le politiche per l'ambiente, attraverso il varo del “Green Deal italiano” e del c.d. “Decreto Clima” (decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229).
2. Dal punto di vista della “macchina amministrativa” si sono aggiunte alcune disposizioni normative intervenute nel secondo semestre del 2018 e nel 2019 che hanno determinato l'avvio di una riorganizzazione interna del MATTM, culminata con un nuovo regolamento di organizzazione, in vigore dal 17 dicembre 2019. Da una struttura organizzativa caratterizzata dalla presenza di Direzioni

generali (e Gabinetto) con funzione di Centro di Responsabilità Amministrativo-CRA e di un Segretario generale con funzione di coordinamento, si è passati ad una struttura dipartimentale, che si contraddistingue per due Dipartimenti (e Gabinetto) con funzione di CRA, e la soppressione del Segretariato generale. Nel secondo semestre del 2019, i risultati della riprogettazione organizzativa – benché formalizzati solo a fine anno – hanno comunque determinato ripercussioni sull'operatività quotidiana, non foss'altro per il fatto che le nuove “caselle organizzative”, si sarebbero dovute “riempire” in tempi brevi.

3. Un ulteriore evento di rilievo ha riguardato l'Organismo Indipendente di Valutazione, che è stato integrato con due nuovi componenti solo l'11 giugno 2019 e che ha operato con la sola presenza del Presidente per oltre sei mesi. Si fa presente che solo a collegio formato si è potuto dare avvio ad alcuni processi, come la validazione della Relazione sulla performance 2018 e le conseguenti verifiche. Tuttavia, da novembre 2019 il Collegio ha operato con due soli componenti, avendo il Presidente comunicato le proprie dimissioni il 3 settembre 2019, con decorrenza 1° novembre 2019.

Nel corso del 2019, tra gli eventi di rilievo che hanno inciso in modo particolare sull'avvio del nuovo ciclo 2020 e sulla qualità di obiettivi, indicatori e target, si ricorda il brevissimo lasso temporale (dal 3 al 7 ottobre 2019) concesso dalla Ragioneria Generale dello Stato ai vari Ministeri per completare l'inserimento delle previsioni di risorse finanziarie e obiettivi triennali strategici e strutturali, tramite la piattaforma informatica dedicata alle Note integrative al Disegno di Legge di Bilancio 2020-22. Solo con la riapertura della piattaforma (gennaio 2020), in fase di sviluppo delle Note integrative alla Legge di Bilancio approvata, si è potuto migliorare la programmazione triennale 2020-22 del MATTM.

Per quanto attiene, infine, ai “**fattori abilitanti**”, come si avrà modo di precisare nei paragrafi successivi, **nel corso del 2019** si segnalano i seguenti elementi che costituiscono – a seconda dei casi – punti di forza o aree di miglioramento nell'ottica del funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni:

- *commitment* politico elevato nei confronti del tema della misurazione/valutazione della performance e della diffusione della cultura del merito;
- formalizzazione di priorità/obiettivi strategici e loro monitoraggio periodico;
- *commitment* amministrativo non elevato e prevalenza di una cultura burocratica della misurazione/valutazione della performance, anche a causa di carenze strutturali di organico non ancora colmate nel corso del 2020 (peraltro, l'emergenza Covid-19 non ha consentito di chiudere procedure di reclutamento attivate);

- sistema di misurazione e di valutazione della performance incentrato principalmente sulla performance individuale e, comunque, inadeguato rispetto alla nuova struttura organizzativa;
- coinvolgimento di cittadini e altri portatori di interesse occasionale e limitato a specifiche iniziative, seppure di rilievo strategico (es. in occasione dell'approvazione del Decreto Clima);
- mancanza di un sistema evoluto di controllo manageriale che si caratterizzi per processi consolidati e per l'uso di applicativi informatici adeguati, con carenze anche nella base-dati a supporto del controllo manageriale;
- livello qualitativo non elevato degli obiettivi triennali 2019-21, in quanto poco sfidanti ed eccessivamente focalizzati sulle attività istituzionali e di *routine*, piuttosto che sugli esiti finali dei programmi pubblici, con prevalenza di indicatori di realizzazione finanziaria e di processo, piuttosto che di *outcome* e di output;
- struttura tecnica di supporto dell'OIV da potenziare, in quanto dotata di un numero limitato (e in diminuzione) di unità di personale;
- presenza di un sistema di "amministrazione", piuttosto che di "gestione" del personale, con un limitato utilizzo delle leve della formazione, dello sviluppo e della valutazione del personale, quest'ultima finalizzata esclusivamente all'erogazione della retribuzione di risultato/produttività collettiva.

In definitiva, gli eventi citati e le attuali condizioni di sviluppo dei fattori abilitanti, quali *governance*/organizzazione, sistemi di programmazione e controllo/informativi e sistemi di gestione del personale, hanno complessivamente determinato un rallentamento e ritardi nelle fasi di programmazione, gestione, rendicontazione e ri-programmazione, con riflessi anche sulla qualità di obiettivi, indicatori e target riferiti all'annualità 2019.

Per quanto attiene, inoltre, al tema della trasparenza, nel 2019 si segnalano alcune interessanti esperienze a livello di organi di governo, come la pubblicazione dell'"agenda trasparente" del Ministro. Il 25 novembre 2019 si è provveduto ad organizzare apposita Giornata della Trasparenza.

Tuttavia, non sempre si è potuto registrare una piena diffusione della cultura della trasparenza. La sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale ha richiesto numerosi interventi correttivi allo scopo di migliorare completezza, grado di aggiornamento e apertura del formato dei dati e dei documenti pubblicati.

In questo contesto, l'impegno dell'OIV dal secondo semestre del 2019 si è orientato in una forte azione di stimolo, attraverso un costante supporto metodologico e iniziative di coordinamento per

indirizzare la struttura amministrativa verso il corretto funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni. A questo scopo l'OIV ha previsto lo sviluppo di un apposito piano di miglioramento, dandosi un orizzonte temporale pluriennale, dovendo incidere su aspetti che potranno essere valutati solo nel medio periodo.

1. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

1.1. Contesto di riferimento

Relativamente al 2019, la struttura organizzativa del Ministero resta quella di cui al previgente D.P.C.M. n. 142 del 2014, con nove Centri di responsabilità amministrativa:

- Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione del Ministro;
- Segretario Generale;
- Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento;
- Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque;
- Direzione generale per la proiezione della natura e del mare;
- Direzione generale per il clima e l'energia;
- Direzione generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali;
- Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l'Unione Europea e gli organismi internazionali;
- Direzione generale degli affari generali e del personale.

Dal 2020 in poi, in base al D.P.C.M. n. 97 del 2019 (come modificato dal D.P.C.M. 138 del 2019), e in attesa della conclusione delle procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali di livello generale (tra cui quelle per le figure apicali, ossia i Capi Dipartimento, già concluse) e di II livello (divisioni), la struttura del Ministero è caratterizzata da tre Centri di responsabilità amministrativa (Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione del Ministro e i due Dipartimenti).

Sul piano organizzativo, i due dipartimenti risultano articolati in otto direzioni generali, secondo la seguente strutturazione.

Il Dipartimento per il personale, la natura, il territorio e il Mediterraneo (DiPENT) è suddiviso nei seguenti quattro uffici di livello dirigenziale generale:

- Direzione generale per il patrimonio naturalistico;
- Direzione generale per il mare e le coste;
- Direzione generale per la sicurezza del suolo e dell'acqua;
- Direzione generale delle politiche per l'innovazione, il personale e la partecipazione.

Il Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi (DITEI) è articolato nei seguenti quattro uffici di livello dirigenziale generale:

- Direzione generale per l'economia circolare;
- Direzione generale per il clima, l'energia e l'aria;
- Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo;
- Direzione generale per il risanamento ambientale.

Il Ministero, nell'esercizio delle sue attribuzioni, si avvale anche dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), che svolge funzioni di ricerca, consulenza strategica, assistenza tecnico-scientifica, monitoraggio e controllo ambientale, informazione e formazione, educazione in materia ambientale.

Inoltre, nel 2019 il Ministero è divenuto socio del Formez PA, Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A., avvalendosi delle sue *expertise*.

Infine, il Ministero svolge le proprie attività servendosi anche di Sogesid S.p.A., quale società *in house*, cui viene demandato lo svolgimento di attività di supporto tecnico-specialistico.

L'attuale dotazione organica del Ministero, come previsto dal D.P.C.M. 142/2014 – che ammonta a 558 unità tra funzionari e dirigenti – risulta inferiore di 1/3 rispetto alla precedente organizzazione del dicastero, che 10 anni prima prevedeva complessivamente 826 unità e, nei fatti anche oltre 1/3, ove si considerino le effettive presenze di ruolo al 31/12/2019 (515¹). Se combinato con l'età media del personale di ruolo, 55 anni circa, tale dato rende evidente come sia urgente completare le procedure concorsuali ancora in corso, volte a rafforzare le risorse umane dell'Amministrazione.

¹ Il personale in forza al 31/12/2019 è così composto: n. 27 dirigenti (di cui 3 in comando da altra amministrazione); n. 36 dipendenti del comparto assegnati al Gabinetto (di cui 35 a TI e 1 in comando da altra amministrazione); n. 437 dipendenti del comparto (a TI); n. 6 dipendenti del comparto (a TD in comando da altra amministrazione); n. 4 dipendenti del comparto (a TD distaccati da altra amministrazione); n. 3 dipendenti del comparto (a TD esterni); n. 2 dipendenti del comparto (a TD incaricati).

1.2. Processo di attuazione del ciclo della performance

Il ciclo della performance 2019 ha avuto inizio formalmente con l'approvazione del "Piano della performance 2019–2021" (adottato in ritardo, rispetto alla scadenza del 31 gennaio, ossia con decreto ministeriale del 30 aprile 2019, n. 113).

Com'è noto, il Piano della performance definisce le attività funzionali al perseguimento degli obiettivi specifici triennali ed annuali, nel solco tracciato dall'Atto di indirizzo del Ministro, contenente le priorità politiche dell'Amministrazione per il triennio (emanato in data 8 agosto 2018, n. 266), e coerentemente con la "Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione", che definisce gli obiettivi operativi 2019 dei Centri di Responsabilità Amministrativa (adottata con decreto ministeriale n. 43 del 26 febbraio 2019).

Il ciclo della performance si chiude con l'approvazione e la validazione della "Relazione sulla performance" nell'anno successivo, atto propedeutico all'utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito, e funzionale all'attività di rendicontazione dei risultati ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Per quanto attiene alla chiusura del ciclo 2018, avvenuta nel corso del 2019, si fa presente che la Relazione sulla performance è stata approvata il 20 agosto 2019, in ritardo rispetto alla scadenza del 30 giugno. La Relazione è stata successivamente validata (con osservazioni) dall'OIV. Relativamente al ciclo 2019, la Relazione sulla performance 2019 è stata approvata anch'essa in ritardo (6 agosto 2020) e validata (con osservazioni) dall'OIV (13 agosto 2020).

1.3. Performance organizzativa

Nel 2019, il sistema di misurazione e di valutazione della performance è incentrato principalmente sulla performance individuale e, pertanto, non viene definito il concetto di "performance organizzativa".

Tuttavia, sebbene non sia stato chiarito tale concetto all'interno del sistema, in considerazione del grado di evoluzione del sistema informativo direzionale del MATTM e tenuto conto della prassi applicativa di numerosi altri Ministeri, relativamente al 2019, l'OIV ha ritenuto di concentrarsi sull'analisi del grado di attuazione degli obiettivi specifici (triennali), in quanto maggiormente espressivi dei risultati complessivi e finali del MATTM.

A tal proposito, nel 2019 risultano assegnati complessivamente 24 obiettivi specifici, di cui 18 strategici e 6 strutturali, in modo analogo al 2018.

Per quanto riguarda gli indicatori che corredano gli obiettivi, il quadro riferito al 2019 è il seguente:

- 6 indicatori di realizzazione finanziaria (8 nel 2018)
- 19 indicatori di realizzazione fisica (15 nel 2018)
- 39 indicatori di risultato (*output*) (20 nel 2018)
- 8 indicatori di impatto (*outcome*) (4 nel 2018)

È agevole notare come, dal 2018 al 2019, sia migliorata la tipologia di indicatori utilizzati per misurare gli obiettivi triennali, in quanto sono aumentati relativamente (seppure in misura contenuta) gli indicatori di outcome e di output e sono diminuiti quelli di realizzazione finanziaria.

Numerosi obiettivi sono stati raggiunti al 100%, alcuni già a metà anno, con la conseguenza che molti di essi sono apparsi poco sfidanti. Nel complesso, il grado di raggiungimento degli indicatori associati agli obiettivi triennali è stato pari a circa il 90%.

1.4. Performance individuale

In base ai “modelli di valutazione” vigenti nel 2019, i Direttori generali/Segretario generale sono stati valutati dal Ministro, tenuto conto della proposta dell'OIV, i Direttori di divisione sono stati valutati dai Direttori generali/Segretario generale, il personale del comparto è stato valutato dai rispettivi superiori gerarchici.

Ciò premesso, il quadro delle valutazioni 2019 dei dirigenti e del personale del comparto è il seguente:

- la valutazione media dei Direttori generali/Segretario generale (9 valutati) è pari a circa 92, con un indice di differenziazione del 3% (deviazione standard di 2,5);
- la valutazione media dei Dirigenti di divisione (25 valutati) è pari a circa 99, con un indice di differenziazione dell'1,6% (deviazione standard di 1,6);
- la valutazione media del personale del comparto (440 valutati²) è pari a 96, con un indice di differenziazione dell'8% (deviazione standard di 7,6).

Dall'analisi dei dati emerge che i giudizi sono relativamente più selettivi nel caso della valutazione dei Direttori generali/Segretario generale. La differenziazione delle valutazioni è relativamente più alta

² Non si tiene conto del personale assegnato agli Uffici di diretta Collaborazione del Ministro (UCM) che non concorre al Fondo Unico di Amministrazione (FUA) e, quindi, ai premi collegati alla performance.

nel caso del personale del comparto. La valutazione dei Dirigenti di divisione si contraddistingue per minore selettività e differenziazione.

1.5. *Struttura tecnica e infrastruttura di supporto*

La Struttura Tecnica Permanente (STP) dell'OIV ha una dotazione prevista di quattro unità di personale non dirigenziale, anche se attualmente sono in servizio due unità. Il personale è individuato nell'ambito del personale in servizio presso il Ministero e assegnato dal Direttore generale delle politiche per il personale, l'innovazione e la partecipazione su proposta dello stesso Organismo.

In merito all'adeguatezza della Struttura Tecnica Permanente a supporto dell'OIV, si rileva che la sua consistenza ha subito nel corso degli anni modificazioni per effetto della riorganizzazione del MATTM avvenuta, in un primo momento, con D.P.C.M. n. 142 del 10 luglio 2014 che ha disposto la riduzione della dotazione organica a solo 4 unità di personale di livello non dirigenziale rispetto alla precedente composta da 10 unità, di cui un dirigente di seconda fascia e nove funzionari.

Tale riduzione della dotazione organica è stata successivamente confermata anche dal D.P.C.M. n. 97 del 2019 (come modificato dal D.P.C.M. 138 del 2019) di riorganizzazione del MATTM. Attualmente, dunque, alla STP risultano assegnate 2 unità di personale. Nell'evidenziare il ruolo strategico dell'OIV, sia nelle funzioni di controllo interno che di garanzia e di supporto al Ministero nei vari processi di programmazione, misurazione e valutazione, si rileva che la dotazione organica della STP, di sole 4 unità, di cui attualmente solo 2 assegnate, risulta ampiamente inadeguata alle funzioni istruttorie e di supporto svolte.

La STP non è attualmente dotata di strutture informatiche gestionali *ad hoc*. Ai fini del miglioramento del ciclo di gestione della performance, il MATTM intende dotarsi di un sistema informativo di supporto alla misurazione e valutazione della performance, indispensabile per la gestione complessiva del processo di rilevazione degli obiettivi e dei connessi indicatori, anche attraverso il riuso di piattaforme informative di altre amministrazioni, secondo i dettami dell'AgID. Nondimeno, la STP nel corso del 2019 ha avviato un percorso interno di completa dematerializzazione del flusso documentale e della conservazione degli atti e, in particolare, del flusso documentale relativo al ciclo di Performance, alla raccolta sistematica degli obiettivi, alle Note Integrative e, infine, alla gestione delle posizioni dirigenziali oggetto di valutazione.

1.6. Definizione e gestione degli standard di qualità

Il MATTM ha proceduto alla mappatura di alcuni servizi, propedeutica alla definizione degli standard di qualità. Nel corso del 2019 sono state raccolte le informazioni necessarie a identificare la “tipologia di servizio”, le “principali caratteristiche del servizio”, le “modalità di erogazione”, la “tipologia di utenza che usufruisce del servizio”, l’“unità organizzativa responsabile del servizio”, il “responsabile del servizio erogato” e i relativi riferimenti di posta elettronica ordinaria e certificata.

Tuttavia, manca ancora una chiara esplicitazione degli obiettivi di qualità attesa (standard di qualità) e, pertanto, nel 2019 non è stato possibile procedere al monitoraggio del grado di attuazione ai fini del controllo di gestione. Inoltre, il MATTM non si è ancora dotato di procedure per la rilevazione del grado di soddisfazione dell’utenza interna ed esterna dei servizi e delle attività.

Nel secondo semestre del 2019, l’OIV ha proposto l’attivazione di specifiche procedure da implementare nel corso del triennio 2020-2022, allo scopo di adeguare il dicastero alle previsioni all’articolo 19-bis, commi 1 e 3 del d.lgs. 150/2009, come modificato dal decreto legislativo 74/2017.

1.7. Coinvolgimento degli stakeholder

Nel corso del 2019, il coinvolgimento di cittadini e di altri portatori di interesse è stato occasionale e limitato a specifiche iniziative, seppure di rilievo strategico (es. in occasione dell’approvazione del Decreto Clima).

Nel triennio 2020-2022, l’OIV ha suggerito alcune azioni di miglioramento nell’ambito del nuovo Sistema di misurazione e di valutazione della performance in fase di approvazione, allo scopo di adeguare il dicastero alle previsioni all’articolo 19-bis, commi 1 e 3 del d.lgs. 150/2009, come modificato dal decreto legislativo 74/2017. È ben evidente tuttavia che il percorso per giungere a una piena attuazione è lungo, essendo ancora embrionali e poco strutturate le modalità di coinvolgimento degli stakeholder, soprattutto in fase di programmazione, oltre che in fase di valutazione.

Nello frattempo, l’OIV ha promosso, compatibilmente con il contesto organizzativo non ancora stabilizzato e l’adozione di sistemi informativi adeguati, forti azioni di stimolo nei confronti dell’Amministrazione affinché venga avviato il percorso triennale per la valutazione partecipata. Nel 2021 è prevista la mappatura degli stakeholder e la selezione dei servizi/attività oggetto di attenzione. È peraltro risultato difficile definire fin da subito un preciso cronoprogramma delle attività secondo quanto

suggerito dalle Linee Guida n. 4/2019 del DFP, non essendo appunto completata la riorganizzazione e le posizioni non ancora tutte coperte.

2. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO

2.1. Integrazione con il ciclo di bilancio

Nel corso del 2019, l'integrazione tra il ciclo della programmazione economico-finanziaria ed il ciclo della performance è stata perseguita, in adesione al vigente quadro normativo e alle Linee guida DFP, attraverso la redazione delle Note integrative al bilancio di previsione 2019-2021, con la definizione degli obiettivi specifici triennali, strategici e strutturali, e delle relative dotazioni di bilancio.

Tuttavia, l'integrazione tra i due cicli è parsa più formale che sostanziale, soprattutto a causa della qualità degli obiettivi triennali, dal punto di vista della individuazione degli indicatori e dei relativi target, come ribadito dalla Ragioneria nel consueto documento di analisi.

Si segnala la limitata rappresentazione degli scopi più rilevanti dell'Amministrazione, mediante la previsione di un numero limitato di indicatori di *outcome*, la parziale focalizzazione degli obiettivi sugli esiti della spesa e l'assenza di indicatori di efficienza che rapportano i risultati prodotti con le risorse impiegate.

Va dato atto dello sforzo avviato per superare buona parte di queste lacune già nel ciclo di programmazione 2020-2022.

2.2. Integrazione con gli altri sistemi di controllo

Il Ministero non si è ancora dotato di un sistema evoluto di controllo di gestione che si caratterizzi per processi consolidati e per l'uso di applicativi informatici adeguati. Gli indicatori associati agli obiettivi 2019 sono rendicontati in maniera prevalente a partire da fonti interne, che vengono riportate dalle Direzioni stesse in occasione dei monitoraggi e della valutazione finale. In molti casi si è reso necessario inoltrare richieste di approfondimento ai CDR, supportate da evidenze, tuttavia permane l'autoreferenzialità della stragrande maggioranza delle fonti, che delle volte non vengono nemmeno individuate correttamente. A ciò si aggiunge, di conseguenza, anche la scelta, nel 2019, di metodi di calcolo che, non di rado, comportano difficoltà nella misurabilità dei dati sia in fase di monitoraggio intermedio che finale. Pertanto, nel 2019, il livello di integrazione tra il ciclo della performance e i sistemi

di controllo interno non può affatto ritenersi soddisfacente. Alcuni passi avanti sono stati condotti nel 2020, sul piano della corretta selezione degli indicatori e dei valori attesi, chiarendo le relative fonti informative del dato e le metodologie di calcolo degli indicatori. A tal proposito, nel corso del 2020 ci sono state continue interlocuzioni tra l'OIIV, i Capi dipartimento e i Direttori generali in sede di definizione degli obiettivi annuali nell'ambito delle Direttive di I, II e III livello.

3. PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA E RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Nel corso del 2019, il ruolo di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) è stato mantenuto dal Segretario Generale (fino al 17 dicembre 2019, data di entrata in vigore del D.M. n. 97 di riorganizzazione del MATTM).

In un'ottica di integrazione tra il PTPCT 2019-2021 e il Piano della Performance 2019-2021 è stato previsto l'obiettivo annuale di *“Implementazione dei livelli di trasparenza. Controlli a campione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. n. 33 del 2013 da parte di tutte le strutture del Ministero”*. All'esito dell'attività di campionamento e controllo condotta da parte del RPCT, sono, tuttavia, emersi elementi di incompletezza nella pubblicazione, prontamente segnalati alle competenti Direzioni Generali.

Nella descritta situazione, su specifica richiesta dell'Autorità Anticorruzione (nota del 31/7/2019), l'OIIV ha svolto un ruolo attivo al fine di verificare e attestare il rispetto degli obblighi di pubblicazione oggetto di osservazione, potendo intervenire ufficialmente sulla questione solo a seguito del completamento della procedura di nomina (giugno 2019) dei due componenti del collegio, decaduti da dicembre 2018, attivandosi tempestivamente per interloquire con l'ANAC e rispondere alle sue sollecitazioni. A ottobre 2019, l'ANAC ha preso atto dell'avvenuto superamento delle criticità.

Nel corso del 2019, l'OIIV si è fatto parte attiva per migliorare i processi finalizzati alla pubblicazione dei dati e, in via del tutto collaborativa, ha proposto una revisione della griglia degli obblighi di trasparenza da allegare al PTPCT 2019-2021, suggerendo modifiche alla ripartizione delle responsabilità delle varie DDGG. Prioritariamente, l'OIIV ha ritenuto necessario procedere ad un *check up* del rispetto degli obblighi di trasparenza e della ripartizione delle responsabilità tra le varie direzioni generali. Successivamente è stata convocata un'apposita riunione plenaria con il RPCT ed i Direttori Generali, nel mese di settembre 2019, al fine della condivisione della revisione della griglia degli obblighi di trasparenza, da allegare all'aggiornamento del PTPCT 2019-2021, riferita alla struttura organizzativa allora vigente e, altresì, in previsione della nuova organizzazione.

Al fine di promuovere una cultura della legalità e favorire una maggiore partecipazione dei cittadini, sensibilizzare i dipendenti, le associazioni ambientaliste e gli stakeholder tutti, interni ed esterni, sui temi della corruzione e della trasparenza, il Ministero ha proceduto, come ogni anno, ad organizzare, il 25 novembre 2019, la “Giornata della Trasparenza”.

Si segnala anche che, alla data di pubblicazione del presente documento, è in corso di aggiornamento il vigente “*Codice di comportamento del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*”, adottato con Decreto Ministeriale n. 279 del 19 novembre 2014, che integra e specifica le previsioni di cui al suddetto D.P.R. n. 62/2013.

Sempre in tema di trasparenza, è stato emanato dal Ministro un Decreto sulla c.d. “Agenda Trasparente”, che ha previsto la pubblicazione settimanale, sul sito istituzionale, di tutti gli incontri degli Organi di indirizzo politico, del Segretario Generale e dei Direttori Generali con gli stakeholder, al fine di incrementare la trasparenza e visibilità dell’azione amministrativa.

È stato, altresì, completato, ed è entrato a regime nel corso del 2019, anche un software per la pubblicazione tempestiva, anche in formato xml, dei dati e documenti relativi ai bandi di gara e contratti di tutte le strutture del Ministero. È stato costituito un Gruppo di lavoro per la definizione delle Linee guida per la digitalizzazione del Ministero, contenenti le iniziative da intraprendere con evidenza delle priorità e del cronoprogramma da seguire. Si è dato rilievo ai processi di informatizzazione che consentono di implementare la trasparenza e la fruibilità dei dati e delle informazioni sia per gli operatori interni che per i cittadini.

Sono state, infine, realizzate le attività di formazione del personale in materia di prevenzione della corruzione svolte dal MATIM attraverso l’adesione ai corsi dedicati a questi approfondimenti organizzati dalla Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA).

In definitiva, relativamente al 2019, nell’ambito dei monitoraggi periodici e della attestazione annuale del rispetto dei relativi obblighi, l’OIV ha potuto registrare diverse criticità, sia relativamente alla completezza di pubblicazione dei dati sia del loro grado di aggiornamento e di apertura del formato. Dalle interlocuzioni e dalle verifiche effettuate è emerso che alla base delle difformità riscontrate sussiste un atteggiamento “adempimentale” nei confronti del tema della trasparenza. La pubblicazione dei dati e dei documenti risulta così essere intesa come un ulteriore compito da svolgere e non parte integrante dei processi e delle procedure amministrative.

Su impulso dell'OIV, nella programmazione 2020-2022 sono stati introdotti specifici obiettivi trasversali, volti a stimolare i Dipartimenti *in primis* a un corretto assolvimento degli obblighi di trasparenza e in tema di prevenzione della corruzione.

4. DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DEL MONITORAGGIO DELL'OIV

L'OIV ha proceduto al monitoraggio degli obiettivi triennali e annuali due volte l'anno (al 30 giugno e al 31 dicembre). Il monitoraggio è stato eseguito attraverso appositi "cruscotti" che consentono di raccogliere i dati necessari alle valutazioni.

Con riferimento alle modalità di misurazione e valutazione degli obiettivi si precisa che:

- ogni obiettivo è "misurato" attraverso uno specifico set di indicatori;
- ogni obiettivo è "valutato" sulla base del suo "grado di realizzazione complessivo" inteso come media ponderata del grado di realizzazione dei target (anno 2019) degli indicatori associati all'obiettivo stesso in fase di programmazione.

Allo stato attuale, la rilevazione dei dati avviene tramite fogli di lavoro excel, in quanto non esiste ancora un sistema informatico di supporto alla misurazione e valutazione della performance. A tale sistema, l'attuale OIV sta lavorando attraverso un gruppo di lavoro interno all'Amministrazione e in collaborazione con il MEF. In prospettiva, il sistema deve consentire la gestione informatica del ciclo della performance (definizione di obiettivi e relativi indicatori, redazione del Piano della Performance e della Relazione annuale, gestione del processo di misurazione e valutazione delle performance individuali) e l'integrazione tra il ciclo medesimo e quello del bilancio (sistema delle Note integrative al DLB e alla LB, nonché al Rendiconto). Al sistema dovranno accedere i vari centri di responsabilità organizzativa del MATTM, sia in fase di programmazione sia in fase di rendicontazione, sulla base di permessi differenziati, con il supporto dell'OIV che provvederà al coordinamento delle attività.

Per quanto attiene all'attività di misurazione e di valutazione di competenza dell'OIV, in applicazione del comma 2 dell'articolo 14 del D. Lgs. n. 150/2009, nell'ambito del processo di controllo strategico, l'OIV effettua il monitoraggio dell'attuazione della Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, acquisendo i dati necessari ogni semestre, attraverso l'elaborazione dei Centri di responsabilità amministrativa. Parallelamente, nell'ambito del processo di valutazione, l'OIV effettua, con cadenza semestrale, il monitoraggio dello stato di avanzamento degli obiettivi conferiti ai dirigenti.

Il monitoraggio rileva, nel corso dell'esercizio:

- quanto al processo di controllo strategico, lo stato di realizzazione degli obiettivi, identificando gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati nonché le relative cause e gli interventi correttivi adottati, allo scopo di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti;
- quanto al processo di valutazione, i dati necessari per il calcolo del punteggio relativo ai risultati conseguiti.

Circa i monitoraggi finalizzati alla verifica del rispetto degli obblighi di trasparenza, l'OIV ha effettuato una pluralità di monitoraggi tramite ispezione diretta della sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet del MATTM; i monitoraggi hanno riguardato tutti le sezioni. A seguito di ogni monitoraggio sono state avviate interlocuzioni con il RPCT, su elementi riscontrati come critici e sono stati effettuati approfondimenti che hanno permesso all'OIV di verificare le responsabilità di trasmissione e di pubblicazione dei dati, e di valutare eventuali fattori ostativi, anche attraverso colloqui con i responsabili delle diverse strutture interessate.

Nel secondo semestre del 2019, l'OIV ha proposto modifiche alla griglia degli obblighi di trasparenza allegata al PTPCT 2019-2021, al fine di rendere più chiara la ripartizione delle responsabilità dei vari CRA in materia di trasmissione e di pubblicazione di dati e documenti. Tale proposta è stata discussa con il RPCT e con le DDGG in apposite riunioni.

In occasione della riorganizzazione del MATTM entrata in vigore a fine 2019, si è provveduto a riaggiornare la griglia che è stata allegata al PTPCT 2020-2022.

5. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE

Nel corso del 2019, l'OIV si è fatto promotore dell'adozione di un nuovo Sistema di misurazione e di valutazione della performance organizzativa e individuale. Peraltro, la riorganizzazione del MATTM entrata in vigore a fine 2019 ha reso ancora più evidente la necessità di revisionare il precedente SMVP in presenza: a) di un nuovo ambito organizzativo da valutare (Dipartimento) e b) di nuove Direzioni generali e Divisioni con mutate competenze. Il nuovo assetto organizzativo ha reso – *de facto* – inapplicabili i precedenti "modelli di valutazione", peraltro già gravemente carenti su diversi fronti, tra cui quelli dei processi di misurazione e valutazione della performance organizzativa.

Il nuovo Sistema è stato approvato dal Ministro e ha ottenuto il parere positivo dell'OIV, nel quale si sottolinea la necessità di una rapida applicazione del Sistema per far fronte alle numerose criticità rilevate nel funzionamento complessivo del ciclo di gestione della performance.

Tuttavia, l'adozione del nuovo SMVP costituisce solo uno degli elementi che assicurano l'efficacia del ciclo di gestione della performance. Si rende necessario intervenire, tra l'altro, su:

- 1) adozione di applicativi informatici adeguati per il controllo strategico e il controllo di gestione;
- 2) livello qualitativo degli obiettivi triennali e annuali, in quanto poco sfidanti ed eccessivamente focalizzati sulle attività istituzionali e di *routine*, piuttosto che sugli esiti finali dei programmi pubblici, con prevalenza di indicatori di realizzazione finanziaria e di processo, piuttosto che di *outcome*, di output e di produttività. A tal fine, si rende necessario ampliare la base-dati per consentire di estendere l'ampiezza della misurazione della performance organizzativa, in termini di efficacia e di efficienza;
- 3) struttura tecnica di supporto dell'OIV da potenziare, in quanto dotata di un numero limitato (e in diminuzione) di unità di personale;
- 4) completamento delle procedure di reclutamento del personale dei Dipartimenti al fine di colmare le strutturali carenze di organico;
- 5) potenziamento dell'attività di formazione del personale, attraverso una propedeutica analisi dei fabbisogni formativi e l'identificazione di percorsi di sviluppo delle competenze mirati;
- 6) maggiore diffusione della cultura del merito all'interno dell'organizzazione e conseguenziale maggiore apertura agli stakeholder e ai cittadini (valutazione partecipativa).

Nel corso del 2020, il MATTM ha avviato, ma non ancora concluso, percorsi di miglioramento mirati, volti a superare le criticità segnalate.

L'Organismo Indipendente di Valutazione