



MINISTERO DELLA
TRANSIZIONE ECOLOGICA

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

ANNO 2020

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

a cura dell'Organismo Indipendente di Valutazione



INDICE

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.....	7
1.3. Performance organizzativa.....	10
1.4. Performance individuale.....	11
1.5. Struttura tecnica e infrastruttura di supporto.....	12
1.6. Definizione e gestione degli standard di qualità.....	12
1.7. Coinvolgimento degli stakeholder.....	13
2. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO	14
2.1. Integrazione con il ciclo di bilancio.....	14
2.2. Integrazione con gli altri sistemi di controllo.....	15
3. PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA E RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE	15
4. DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DEL MONITORAGGIO DELL'OIV	17
5. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E DI VALUTAZIONE	19

Premessa

La relazione che segue è redatta dall'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) del Ministero della Transizione Ecologica-MITE (già Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare-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.*”

Ai fini 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 2020-2022**, 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 2021-2023**.

L'anno 2020 è stato interessato da alcuni eventi di rilievo che hanno condizionato il corretto funzionamento delle fasi del ciclo della performance ricadenti nell'anno. 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 pandemia da Covid-19 ha inciso in maniera determinante sulle modalità di funzionamento del dicastero, comportando rallentamenti in fase di programmazione e di gestione, ma anche rinvii nella conclusione di processi fondamentali, quali le selezioni programmate di nuovo personale e il completamento della riorganizzazione approvata a fine 2019.
2. Il nuovo regolamento di organizzazione, in vigore dal 17 dicembre 2019, ha cambiato in modo radicale l'assetto organizzativo del Ministero: 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. A causa della pandemia, nel corso del 2020 si sono registrati rallentamenti nel processo di assegnazione degli incarichi dirigenziali di seconda fascia. Diverse divisioni sono rimaste “scoperte” o affidate *ad interim*.

Per quanto attiene, infine, ai “**fattori abilitanti**”, come si avrà modo di precisare nei paragrafi successivi, nel corso del 2020 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 (Ministro Costa) 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 ancora 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). Inoltre, l'istituzione dei due Dipartimenti e la soppressione del Segretariato generale hanno richiesto un periodo di adattamento non ancora terminato;
- nuovo sistema di misurazione e di valutazione della performance coerente con la nuova struttura organizzativa. Sin dal 2019, il nuovo sistema è stato fortemente auspicato dall'OIV, che ha fornito il necessario supporto metodologico in fase di progettazione, anche tramite l'organizzazione di incontri (a distanza a causa della pandemia) con il Gabinetto e i dirigenti (capi dipartimento, direttori generali e direttori di divisione) da marzo a luglio 2020. Sono state ascoltate anche le OO.SS. prima dell'approvazione, e recepite alcune loro proposte. Il nuovo sistema è stato approvato con D.M. n. 203 del 16 settembre 2020. Si è convenuto di applicarlo già al ciclo di gestione della performance 2020, non potendo adottare il precedente sistema (c.d. “manuale”) in ragione dei cambiamenti organizzativi intervenuti dal 2020. Infatti, la riorganizzazione del Ministero, 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 carenti su diversi fronti, tra cui quelli dei processi di misurazione e valutazione della performance organizzativa;
- coinvolgimento di cittadini e altri portatori di interesse limitato a specifiche iniziative, seppure di rilievo strategico;
- 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 delle decisioni;

- livello qualitativo degli obiettivi triennali 2020-22 che, da un lato risulta essere migliorato sotto il profilo metodologico, dall'altro lato risente della fissazione di target attesi non sempre ambiziosi. Se alcune criticità sono giustificabili alla luce della situazione pandemica, che ha condizionato il processo di programmazione pluriennale, e della profonda riorganizzazione approvata a fine 2019, altre sembrano determinate da una capacità di progettazione sul medio-lungo periodo ancora da migliorare;
- struttura tecnica di supporto dell'OIV da potenziare, in quanto dotata di un numero non adeguato 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/produzione collettiva.

In definitiva, gli eventi citati – primo fra tutti la pandemia da Covid-19 – 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.

Per quanto attiene, inoltre, al tema della trasparenza, nel 2020 si segnalano alcune interessanti esperienze a livello di organi di governo, come l'estensione dell'obbligo dell'“agenda trasparente” a tutte le posizioni dirigenziali, come da nuovo Codice di Comportamento approvato. Si fa presente, tuttavia, che la consueta iniziativa annuale di coinvolgimento degli stakeholder in occasione della Giornata della Trasparenza non si è potuta svolgere nel 2020 a causa degli eventi pandemici.

Non si registra ancora una piena diffusione della cultura della trasparenza, anche se si sono verificati significativi miglioramenti rispetto all'anno precedente sotto il profilo della completezza, del grado di aggiornamento e di apertura del formato di dati e documenti pubblicati nella sezione “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale.

In questo contesto, l'OIV ha continuato la sua azione di stimolo al cambiamento, 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. Si fa presente, a tal proposito, che lo stesso Organismo ha lavorato con soli due componenti, il presidente prof. Piervito Bianchi e la dott.ssa Maria Lisa Garzitto, essendosi conclusa la procedura di nomina del terzo componente solo a metà dicembre 2020. Inoltre, il piano pluriennale delle

azioni di miglioramento, esplicitato dall'OIV nella relazione sul funzionamento 2019, è andato avanti nel corso del 2020, ma ha dovuto subire rallentamenti a causa degli eventi pandemici. Di seguito si forniscono dettagli sulle azioni di miglioramento messe a punto nel 2020, tra cui – si ripete – l'approvazione del nuovo Sistema di misurazione e di valutazione.

1. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

1.1. Contesto di riferimento

Nel 2020, in base al D.P.C.M. n. 97 del 2019 (come modificato dal D.P.C.M. 138 del 2019), 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.

Dal 2021, a seguito della nuova riorganizzazione disposta con d.l. 22/2021 (che cambia la denominazione del Ministero), viene istituito un terzo dipartimento che vede trasferite due direzioni generali dal Ministero dello Sviluppo Economico, oltre alla “direzione generale per il clima, l'energia e l'aria”, già esistente.

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.

Nel 2020, la dotazione organica del Ministero, così come stabilita dal vigente regolamento di organizzazione, DPCM 97/2019, come modificato dal DPCM 138/2019, è pari a complessive 917 unità. Tuttavia, il personale effettivamente in servizio al 31 dicembre 2020 risulta pari a 475 unità (- 8% rispetto al 31/12/2019) così ripartite: n. 2 Capi Dipartimento, n. 8 Dirigenti di 1^a fascia, n. 21 dirigenti di 2^a fascia e n. 444 unità di personale (262 area III, 179 area II e 3 area I)¹. Nei fatti, pertanto, il personale in servizio risulta essere inferiore di quasi il 50% rispetto alla previsione del DPCM. Se detto dato si combina 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, e individuare i dirigenti di tutte le divisioni rimaste ancora scoperte.

1.2. Processo di attuazione del ciclo della performance

Il ciclo della performance 2020 ha avuto inizio formalmente con l'approvazione del "Piano della performance 2020–2022", che tenuto conto delle particolari condizioni di contesto (riorganizzazione del Ministero ed emergenza Covid-19), è stato approvato a metà anno, con decreto ministeriale del 3 luglio 2020, n. 133.

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

¹ Il personale in forza al 31/12/2020 è così composto:

- personale dirigenziale di I fascia: n. 1 unità di ruolo, n. 1 con incarico *ex art.* 19 comma 6 del D. Lgs. n. 165/2001 e n. 6 unità di personale dirigenziale di II fascia con incarico di I;
- personale dirigenziale di II fascia: n. 13 unità di ruolo, n. 4 con incarico *ex art.* 19 comma 6 del D. Lgs. n. 165/2001 e n. 4 unità di personale dirigenziale con incarico *ex art.* 19 comma 5-bis del D. Lgs. n. 165/2001;
- personale non dirigenziale III Area: n. 243 unità di ruolo, 17 unità in comando da altra amministrazione, 2 unità in distacco da altra amministrazione;
- personale non dirigenziale II Area: n. 165 unità di ruolo, 8 unità in comando da altra amministrazione, 6 unità in distacco da altra amministrazione.

priorità politiche dell'Amministrazione per il triennio (emanato in data 27 settembre 2019, n. 282), e coerentemente con la “Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione”, che definisce gli obiettivi operativi 2020 dei Centri di Responsabilità Amministrativa (adottata con decreto ministeriale n. 67 del 17 marzo 2020).

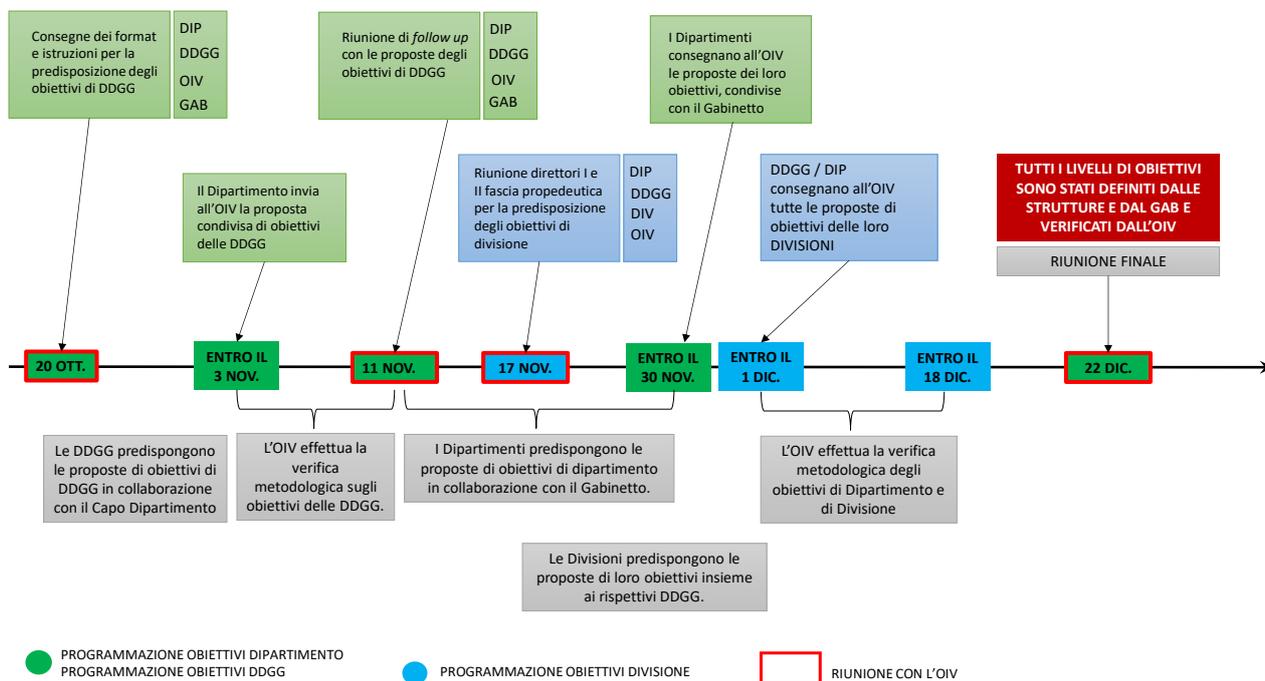
Complessivamente, nel 2020 sono stati identificati 28 obiettivi triennali (2020-22), di cui 20 strategici e 8 strutturali, e sono stati assegnati 28 obiettivi annuali (2020) ai Dipartimenti, 28 obiettivi annuali alle Direzioni generali e 114 obiettivi annuali alle Divisioni. Si fa presente che, nel 2020, in ragione della istituzione dei Dipartimenti (a fine 2019) e della necessità del riassetto organizzativo, gli obiettivi annuali assegnati ai Dipartimenti coincidono con gli obiettivi triennali (prima annualità 2020).

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 2019, avvenuta nel corso del 2020, si fa presente che la Relazione sulla performance è stata approvata il 5 agosto 2020, in ritardo rispetto alla scadenza del 30 giugno, per le particolari condizioni di contesto in precedenza richiamate. La Relazione è stata successivamente validata (con osservazioni) dall'OIV. Relativamente al ciclo 2020, la Relazione sulla performance 2020 è in corso di redazione e, in considerazione della sostanziale conclusione dei processi di misurazione e di valutazione della performance organizzativa e individuale, vi è una ragionevole certezza che la scadenza del 30 giugno venga rispettata nel 2021.

Infine, relativamente al ciclo della performance 2021, si fa presente che l'OIV si è fatto promotore di una serie di incontri di programmazione degli obiettivi triennali 2021-23 e annuali 2021 con Capi dipartimento, Direttori generali e Direttori di divisione, a partire dal mese di ottobre 2020. Ai vari incontri con i dirigenti hanno partecipato il Ministro Costa, il Capo Gabinetto prof. Petrillo e il personale di staff.

Al fine di coordinare l'intero processo di pianificazione e programmazione l'OIV ha previsto la seguente *road map*.



Al fine di migliorare la qualità degli obiettivi, l'OIV ha messo a disposizione dei dirigenti gli strumenti operativi coerentemente con il nuovo SMVP (schede obiettivo) e ha supervisionato le varie proposte obiettivo formulate dai dirigenti, richiedendo numerose e successive revisioni, anche a seguito di confronti con Ministro, Gabinetto e personale di staff.

Nello stesso periodo, l'OIV ha supportato il dicastero ai fini dello sviluppo del primo Piano Organizzativo del Lavoro Agile-POLA, inserito del Piano della Performance 2021-23.

Il ciclo della performance 2021 si è avviato definitivamente con l'approvazione del Piano della performance 2021-23, che è stato adottato per la prima volta sostanzialmente entro i termini fissati².

Complessivamente, nel 2021 sono stati identificati 26 obiettivi triennali (2021-23) di cui 18 strategici e 8 strutturali, e sono stati assegnati 19 obiettivi annuali (2021) ai Dipartimenti, n. 48 obiettivi annuali alle Direzioni generali e n. 158 obiettivi annuali alle Divisioni. Nel 2021, gli obiettivi annuali dei Dipartimenti

² Il Legislatore ha previsto la scadenza di adozione del Piano delle Performance per il 31 gennaio di ogni anno. Nel 2021, il Ministero ha formalmente approvato il Piano il 2 febbraio.

non coincidono più con gli obiettivi triennali (prima annualità 2021), superando la semplificazione operata nell'anno precedente che è stato caratterizzato dalla istituzione dei Dipartimenti.

1.3. Performance organizzativa

Nel 2020, il Ministero si è dotato di un nuovo sistema di misurazione e di valutazione della performance che disciplina, per la prima volta, il concetto di “performance organizzativa”, che attiene sia alla performance del Ministero “nel suo complesso” sia alla performance delle diverse strutture del Ministero (dipartimenti, direzioni generali, divisioni). La prima viene valutata dall'OIV, mentre la seconda dai livelli dirigenziali superiori, rispetto alla struttura da valutare.

La performance complessiva viene misurata e valutata dal punto di vista del livello di attuazione degli obiettivi triennali (anche in termini di impatto) e del grado di assorbimento delle risorse relative ai vari progetti/fondi europei e nazionali in cui il Ministero assume il ruolo di finanziatore. La performance delle singole strutture attiene al grado di raggiungimento degli obiettivi annuali assegnati alle strutture medesime.

Relativamente al triennio 2020-22, risultano individuati complessivamente 28 obiettivi triennali (3 trasversali), di cui 20 strategici e 8 strutturali.

Per quanto riguarda gli indicatori che corredano gli obiettivi triennali, il quadro riferito al 2020 è il seguente:

- 8 su 58 (14%) indicatori di realizzazione finanziaria (8%, nel 2019; 17% nel 2018)
- 22 su 58 (38%) indicatori di realizzazione fisica (26% nel 2019; 32% nel 2018)
- 16 su 58 (27%) indicatori di risultato (*output*) (54% nel 2019; 43% nel 2018)
- 12 su 58 (21%) indicatori di impatto (*outcome*) (11% nel 2019; 8% nel 2018)

È agevole notare come, dal 2018 al 2020, sia incrementato il numero di indicatori di *outcome* utilizzati per misurare e valutare gli obiettivi triennali e sia diminuito il numero degli indicatori di realizzazione finanziaria. Si fa presente, comunque, che gli indicatori di *outcome* non vengono utilizzati per misurare e valutare la performance individuale dei Capi dipartimento.

Per quanto attiene alla prima annualità (2020) degli obiettivi triennali, numerosi target fissati sono stati raggiunti al 100%, alcuni già a metà 2020, con la conseguenza che molti di essi si sono rivelati poco sfidanti. Nel complesso, il grado di raggiungimento dei target annuali è stato pari a circa il 94%.

1.4. Performance individuale

A seguito dell'approvazione del nuovo SMVP (settembre 2020), l'OIV ha svolto una serie di incontri formativi di presentazione al personale.

In base al nuovo Sistema, i Capi dipartimento sono valutati dal Ministro, tenuto conto della proposta dell'OIV, i Direttori generali sono valutati dai Capi dipartimento, i Direttori di divisione sono valutati dai rispettivi superiori gerarchici (Capi dipartimento/Direttori generali), come pure il personale del comparto (Capi dipartimento/Direttori generali/Direttori di divisione).

Il SMVP innova, tra l'altro, la valutazione del comportamento organizzativo e professionale del personale del comparto e dei dirigenti. In particolare, il valutatore deve formulare un giudizio sulla base di n. 12 comportamenti attesi, che possono essere “critici” o “positivi”. Nel caso in cui il valutatore registri un comportamento positivo “sempre presente” nel valutato, può assegnargli anche un bonus, se valuta “eccellente” il comportamento osservato.

Al fine di evitare, come in passato, valutazioni poco selettive e differenziate (art. 9, comma 1, lett. d, dlgs 150/09), ossia un “appiattimento” verso l'alto dei giudizi, nel nuovo SMVP è previsto che ciascun valutatore possa assegnare “bonus di eccellenza” al massimo al 40% dei suoi valutati³ per l'anno 2020⁴.

Ciò premesso, al 30 aprile 2021 risultano concluse le valutazioni 2020 del personale del comparto e il quadro delle valutazioni complessive (punteggio obiettivi + comportamenti) è il seguente:

- la valutazione media del personale del comparto (401 valutati⁵) è pari a 89,4 (96,0 nel 2019), con un valore minimo di 67 punti e un valore massimo di 98. Il 40% del personale ha beneficiato di una o più eccellenze (da 90 a 98 punti), mentre il restante 60% non ha ricevuto alcuna eccellenza (da 67 a 88 punti).

Dall'analisi dei dati emerge che i giudizi sono relativamente più selettivi e differenziati nel 2020, rispetto agli anni precedenti.

³ Esempio: nel primo anno di applicazione se un direttore di divisione valuta 15 persone del comparto, potrà assegnare uno o più bonus eccellenza (fino al massimo 4) solo a 6 dei suoi valutati.

⁴ La soglia del 40% scende al 30% nel 2021 e al 20% nel 2022.

⁵ 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.

1.5. Struttura tecnica e infrastruttura di supporto

La Struttura Tecnica Permanente (STP) di supporto dell'OIV ha una dotazione prevista di quattro unità di personale non dirigenziale, anche se solo tre unità – con alcuni avvicendamenti – sono state in servizio per gran parte del 2020. I componenti della STP sono individuati nell'ambito del personale in servizio presso il Ministero e vengono assegnati dal Direttore generale delle politiche per il personale, l'innovazione e la partecipazione su proposta dello stesso Organismo.

In merito all'adeguatezza della STP, si rileva che la sua consistenza ha subito nel corso degli anni modificazioni per effetto delle varie riorganizzazioni del Ministero. La prima riorganizzazione (D.P.C.M. n. 142 del 10 luglio 2014) 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 dalla successiva riorganizzazione (D.P.C.M. n. 97 del 2019, come modificato dal D.P.C.M. 138 del 2019). Nel corso del 2021, alla STP risultano assegnate solo 3 unità di personale, con 2 sostituzioni a fine 2020.

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 3 assegnate, risulta ampiamente inadeguata alle funzioni istruttorie e di supporto svolte.

Inoltre, la STP non è ancora dotata di strutture informatiche gestionali *ad hoc*.

Ai fini del miglioramento del ciclo di gestione della performance, il Ministero 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. Tuttavia, la pandemia ha causato notevoli ritardi ai fini del rafforzamento del supporto informatico per la misurazione della performance.

1.6. Definizione e gestione degli standard di qualità

Tra le principali attività che il Ministero svolge vi sono il trasferimento di fondi a soggetti pubblici/privati in base a procedure competitive, la funzione di regolazione con logiche *multistakeholder engagement*, la funzione di vigilanza e controllo, lo sviluppo di relazioni di cooperazione internazionale. L'erogazione di beni/servizi in senso stretto costituisce una quota molto limitata del complesso delle attività svolte.

Ciò premesso, nel 2020, il Ministero ha continuato la mappatura di alcuni servizi, propedeutica alla definizione degli standard di qualità: 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 2020 non è stato possibile procedere al monitoraggio del grado di attuazione ai fini del controllo di gestione.

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. Tuttavia, nel 2020 le emergenze legate alla gestione della pandemia hanno costretto a rinviare l'implementazione di tali misure.

1.7. Coinvolgimento degli stakeholder

In ragione del tipo di attività svolte dal Ministero, il coinvolgimento degli stakeholder internazionali, nazionali e locali costituisce una prassi consolidata. Tuttavia, tale coinvolgimento non è di tipo sistemico, nel senso che non avviene in occasione della programmazione e monitoraggio della performance organizzativa ministeriale, ma è limitato a specifiche iniziative, seppure di rilievo strategico.

L'OIV ha suggerito alcune azioni di miglioramento nell'ambito del nuovo Sistema di misurazione e di valutazione della performance (vigente dal 2020), 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 ai fini della programmazione e della valutazione.

Nel nuovo SMVP, il Ministero si è impegnato, conformemente a quanto previsto nelle Linee guida n. 4/2019 DFP, ad avviare il percorso triennale per la valutazione partecipata, in coerenza con l'evoluzione del contesto organizzativo, che è stato interessato dalla recente significativa riprogettazione, e dei sistemi informativi e di controllo di gestione, non ancora in grado di supportare adeguatamente i processi 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.

Tuttavia, nel corso del 2020, è 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 dirigenziali non ancora tutte coperte nel corso del 2020. Gli eventi pandemici hanno reso ancora più difficile lo sviluppo della tematica.

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

2.1. *Integrazione con il ciclo di bilancio*

Nel corso del 2020, 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 2020-2022, con la definizione degli obiettivi specifici triennali, strategici e strutturali, e delle relative dotazioni di bilancio.

L'integrazione tra i due cicli – sebbene ancora formale, più che sostanziale – è migliorata nel corso del 2020, soprattutto in virtù dell'innalzamento della qualità degli obiettivi triennali, dal punto di vista della individuazione degli indicatori e dei relativi target. Di seguito si riporta uno stralcio delle osservazioni della Ragioneria dello Stato sulle note integrative del Ministero, nella consueta nota di analisi annuale inviata ai singoli Ministeri.

... In linea generale, gli obiettivi appaiono rispondenti alle finalità della Nota integrativa di illustrare, in relazione ai programmi di spesa, i risultati che si intendono raggiungere e gli indicatori idonei alla loro misurazione, come da indicazioni fornite con la Nota Tecnica n. 2 allegata alla Circolare RGS n. 17 del 2019.

Uno sforzo di miglioramento sugli obiettivi individuati dall'Amministrazione potrà essere fatto per evitare che per gli obiettivi siano indicate denominazioni molto simili, se non identiche, a quelle delle azioni alle quali gli obiettivi sono collegati, come nel caso, ad esempio, degli obiettivi 18.005.11/35. Si rammenta, a tale proposito, che mentre l'azione rappresenta un sottoinsieme di compiti e di attività riferiti al programma di spesa, ai quali corrispondono degli stanziamenti di bilancio, l'obiettivo dovrebbe rappresentare, più concretamente e selettivamente, dei “risultati che le amministrazioni intendono conseguire, correlati a ciascun programma e formulati con riferimento alle azioni” (art 21, comma 11, della l. n. 196/2009), ovvero “gli scopi più rilevanti che l'amministrazione intende conseguire con riferimento alle finalità della spesa rappresentata dall'azione o dalle azioni alle quali è associato” (Nota tecnica n. 2 della Circolare RGS n. 17 del 2019). È quindi opportuno che la denominazione dell'obiettivo non replichi quella dell'azione, ma evidenzii dei traguardi di rilievo da conseguire nell'ambito dell'azione.

Tuttavia, per alcuni obiettivi, la selettività emerge dalla lettura della descrizione e, più in generale, dalla lettura degli indicatori associati all'obiettivo, sui quali è evidente e apprezzabile l'impegno dell'Amministrazione nell'evidenziare risultati concretamente e chiaramente misurabili, senz'altro in un quadro di positiva evoluzione rispetto all'anno precedente.

... La classificazione degli indicatori appare rispondente ai criteri indicati nella Nota Tecnica n. 2 allegata alla Circolare RGS n. 23 del 2017. Gli indicatori individuati, inoltre, sono in genere significativi, comprensibili e pertinenti rispetto agli obiettivi. Apprezzabile anche la precisione nella compilazione delle altre informazioni a corredo degli indicatori (in particolare, sono generalmente completi e ben compilati la descrizione, la fonte del dato, il metodo di calcolo).

Gli indicatori di impatto ... sono significativi rispetto alle politiche gestite dall'amministrazione e misurano l'andamento di fenomeni ambientali su cui si vuole agire. Tuttavia, proprio per le peculiari caratteristiche della finalità della spesa del Dicastero, è auspicabile un ulteriore sforzo nell'individuare altri indicatori di impatto.

Pertanto, va dato atto dello sforzo avviato nel 2020 per superare buona parte delle lacune evidenziate negli esercizi precedenti.

2.2. Integrazione con gli altri sistemi di controllo

Il Ministero non si è ancora dotato di un sistema evoluto di controllo strategico e di controllo di gestione che si caratterizzi per l'uso di applicativi informatici adeguati. Gli indicatori associati agli obiettivi 2020 sono rendicontati in maniera prevalente a partire da fonti interne (tutte identificate *ex ante* in fase di assegnazione degli obiettivi), che vengono riportate dalle Direzioni stesse in occasione dei monitoraggi e della valutazione finale. Rispetto all'esercizio precedente, con minore frequenza si è reso necessario inoltrare richieste di approfondimento ai CDR. Anche la scelta dei metodi di calcolo degli indicatori, nel 2020 è avvenuta *ex ante* per tutti gli obiettivi, con evidenti miglioramenti sul piano della misurabilità e verificabilità dei dati in fase di monitoraggio intermedio e finale, rispetto al 2019.

Pertanto, nel corso del 2020, sono stati fatti passi avanti 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. Ci sono state continue interlocuzioni tra l'OIV, i Capi dipartimento, i Direttori generali e gli uffici di staff del Ministro, in sede di definizione degli obiettivi annuali nell'ambito delle Direttive di I, II e III livello.

In definitiva, il livello di integrazione tra il ciclo della performance e i sistemi di controllo interno è aumentato sotto il profilo della misurabilità degli obiettivi, ma non può ancora ritenersi adeguato, anche in virtù della mancanza di sistemi informativi di supporto evoluti.

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

Nel corso del 2020, il ruolo di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) è stato svolto dal Direttore generale del Personale (in seno al Dipartimento Dipent), considerata

la soppressione del ruolo del Segretario Generale (dal 17 dicembre 2019, data di entrata in vigore del D.M. n. 97 di riorganizzazione del Ministero), che svolgeva le funzioni di RPCT.

In un'ottica di integrazione tra il PTPCT 2020-2022 e il Piano della Performance 2020-2022 sono stati previsti due obiettivi annuali in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza:

- *“Incrementare l'efficacia delle misure di prevenzione della corruzione alla luce della nuova riorganizzazione del MATTM”;*
- *“Garantire il rispetto degli obblighi di trasparenza alla luce della nuova riorganizzazione del MATTM”*

A fine 2020, l'obiettivo relativo alle misure di prevenzione della corruzione è stato raggiunto all'88% (media ponderata degli indicatori), in quanto non è stata completata la mappatura dei processi, alla luce della nuova metodologia descritta dall'Anac nel PNA 2019. Tale mappatura, per ragioni di complessità, ha richiesto maggiore tempo per essere completata, come peraltro consentito anche dall'Autorità.

L'obiettivo che attiene al rispetto degli obblighi di trasparenza è stato raggiunto al 100% (media ponderata degli indicatori).

Per quanto riguarda le misure di prevenzione della corruzione, nel 2020, si è provveduto ad aggiornare il *“Codice di comportamento del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare”*, adottato con Decreto Ministeriale n. 223 del 30 ottobre 2020 (che ha sostituito la versione precedente adottata con DM n. 279 del 19 novembre 2014). Tra le novità introdotte nel nuovo Codice di comportamento, anche al fine di recepire quanto previsto nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2020-2022, si segnalano:

- l'estensione dell'applicazione delle norme di tutto il Codice di comportamento anche ai consulenti, collaboratori e/o dipendenti di società operanti presso il Ministero, anche nella forma dell'*in house providing*, e che prestino la propria attività lavorativa presso il Ministero medesimo (articolo 4);

- l'obbligo di dichiarare la sussistenza di rapporti di parentela e/o affinità entro il secondo grado, di coniugio o convivenza con altri soggetti già operanti alle dipendenze del Ministero, avendo cura di comunicare tempestivamente le variazioni che dovessero intervenire durante lo svolgimento del rapporto lavorativo (articolo 10, comma 4);

- l'estensione dell'obbligo di redazione dell'Agenda pubblica degli incontri con i portatori di interessi a tutti i dirigenti del Ministero, con previsione del rilievo disciplinare delle ipotesi più gravi e della vigilanza sul rispetto di tale obbligo da parte del RPCT.

In materia di trasparenza, a seguito della riorganizzazione entrata in vigore a fine 2019, nel corso del 2020 l'OIV si è fatto parte attiva per migliorare l'iter finalizzato alla pubblicazione dei dati e, in via del tutto collaborativa, ha contribuito alla revisione della griglia degli obblighi di trasparenza da allegare al PTPCT 2020-2022, suggerendo modifiche alla ripartizione delle responsabilità dei vari CdR.

A causa degli eventi pandemici, nel corso del 2020 non si è potuta organizzare la “Giornata della Trasparenza”, a differenza degli anni precedenti.

Sempre in tema di trasparenza, si ricorda lo strumento della c.d. “Agenda Trasparente”, ossia della pubblicazione settimanale, sul sito istituzionale, dell'agenda degli incontri degli organi di indirizzo politico, del segretario generale e dei dirigenti con gli stakeholder, al fine di incrementare la trasparenza e visibilità dell'azione amministrativa. Come detto in precedenza, nell'ambito del nuovo Codice di comportamento, tale obbligo è stato esteso a tutti i dirigenti del Ministero.

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

In definitiva, relativamente al 2020, nell'ambito dei monitoraggi periodici, l'OIV ha potuto registrare progressi nella pubblicazione dei dati, anche se esistono ancora margini di miglioramento per quanto attiene al grado di apertura del formato dei documenti pubblicati.

La pubblicazione dei dati e dei documenti sta diventando in misura progressiva parte integrante dei processi e delle procedure amministrative del Ministero. Tuttavia l'integrazione non sarà mai completa, se non si provvede alla definitiva digitalizzazione dei processi.

È inoltre auspicabile che lo stesso sito istituzionale venga reimpostato in una logica orientata all'utenza, che consenta una maggiore fruibilità dei contenuti, l'immediatezza nella ricerca degli stessi e che eviti elaborate navigazioni all'interno di link e sotto link.

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.

Ai fini della validazione dei risultati finali dell'anno 2020, in base al nuovo SMVP, nel corso del 2021 l'OIV ha svolto l'attività di *audit* delle rendicontazioni degli obiettivi assegnati ai Dipartimenti, alle

Direzioni generali e alle Divisioni. Nello specifico, in considerazione del primo anno di applicazione del nuovo SMVP, la percentuale di campionamento è stata piuttosto alta (almeno 1 obiettivo per unità organizzativa è stato sottoposto a procedura di *audit*), cosicché il dato medio di obiettivi campionati è stato del 44% (74 obiettivi campionati su 170).

All'esito dell'attività di *audit*, l'OIV ha inviato alle direzioni interessate apposite richieste di modifica dei dati rendicontati e/o osservazioni relativamente a 31 obiettivi (18,2% dell'intera popolazione). Le direzioni interessate hanno dato riscontro alle richieste dell'OIV, con una integrazione della documentazione. I lavori dell'OIV si sono conclusi il 15 aprile 2021 con l'invio ai dirigenti del resoconto del livello di raggiungimento degli obiettivi assegnati alle rispettive strutture. Le carte di lavoro dell'attività svolta sono conservate a cura dell'OIV.

Va messo nella dovuta evidenza che, allo stato attuale, la rilevazione dei dati avviene tramite fogli di lavoro elettronici, in quanto non esiste ancora un sistema informatico di supporto alla misurazione e valutazione della performance. A tale sistema, l'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), come pure il controllo di gestione e il controllo strategico. Al sistema dovranno accedere i vari centri di responsabilità organizzativa del Ministero, 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. Per il 2020, sono stati prodotti due report.

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 verifiche tramite ispezione diretta della sezione “Amministrazione trasparente” del sito internet del Ministero; i monitoraggi hanno riguardato tutte 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.

In occasione della riorganizzazione del Ministero 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 MISURAZIONE E DI VALUTAZIONE

Nel 2020 (settembre) è stato approvato il nuovo Sistema di misurazione e di valutazione della performance organizzativa e individuale, dopo un periodo di progettazione e confronto sulle proposte di cambiamento, durante il quale l'OIV ha svolto una funzione di stimolo al cambiamento.

La riorganizzazione del Ministero, entrata in vigore a fine 2019, ha reso ancora più evidente la necessità di revisionare il precedente SMVP per una serie di ragioni: *a)* la presenza di un nuovo ambito organizzativo da valutare (Dipartimento); *b)* la presenza 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 carenti su diversi fronti, tra cui quelli dei processi di misurazione e valutazione della performance organizzativa.

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) adottare applicativi informatici adeguati per il controllo strategico e il controllo di gestione e puntare ad una profonda digitalizzazione dei processi;

- 2) proseguire nel miglioramento qualitativo degli obiettivi triennali e annuali, in quanto alcuni risultano essere ancora poco sfidanti ed eccessivamente focalizzati sulle attività istituzionali e di *routine* (come ribadito dall'OIV alle direzioni interessate in fase di *audit*). A tal fine, si rende necessario ampliare ulteriormente la base-dati per consentire di estendere l'ampiezza della misurazione della performance organizzativa, in termini di efficacia e di efficienza;
- 3) potenziare la struttura tecnica di supporto dell'OIV, anche in prospettiva della crescita dimensionale prossima ventura (direzioni ex-Mise e assunzioni dai concorsi già avviati), in quanto dotata di un numero limitato di unità di personale;
- 4) completare le procedure di reclutamento del personale dei Dipartimenti al fine di colmare le strutturali carenze di organico (procedure sospese nel corso del 2020 a causa degli eventi pandemici);
- 5) potenziare l'attività di formazione del personale, attraverso una propedeutica analisi dei fabbisogni formativi e l'identificazione di percorsi di sviluppo delle competenze mirati;
- 6) diffondere ulteriormente la cultura del merito all'interno dell'organizzazione e proseguire verso una maggiore apertura agli stakeholder e ai cittadini (valutazione partecipativa).

Nel corso del 2021, la nuova e ultima riorganizzazione del Ministero (d.l. 22/2021) che prevede, tra l'altro, due nuove direzioni generali, provenienti dal Ministero dello Sviluppo Economico-MISE, inserite in un costituendo terzo Dipartimento (Dipartimento per l'energia e il Clima-DiEC), rende ancora più urgente e improcrastinabile l'implementazione delle azioni di miglioramento prospettate, tra cui il rafforzamento dei sistemi informativi e la mappatura/digitalizzazione dei processi.

per l'Organismo Indipendente di Valutazione