



# *Ministero della Difesa*

**ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

## **Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni**

(art. 14, comma 4, lettera a), decreto legislativo n. 150/2009)

**- Anno di riferimento 2015 -**

## Presentazione e indice

La presente relazione fornisce un quadro consuntivo sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lettera a) del decreto legislativo n. 150/2009 (di seguito decreto). E' stata redatta sulla base della Delibera n. 23/2013 della CiVIT (ora A.N.AC.) concernente "Linee guida relative agli adempimenti di monitoraggio degli OIV<sup>1</sup> e alla Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni". Per gli Enti vigilati dalla Difesa, atteso il loro progressivo allineamento metodologico in materia di controlli interni con l'Amministrazione vigilante, è stato predisposto, per ragioni di praticità e facilità di lettura, in questa stessa Relazione, un apposito paragrafo ad essi dedicato. In merito a tale ultimo aspetto si evidenzia che la definizione delle modalità e procedure per l'esercizio dell'attività di valutazione e controllo dell'OIV è contenuta nel D.M. (Difesa) 9 settembre 2013. La citata fonte normativa ha individuato e circoscritto all'Agenzia Industrie Difesa (AID), alla Lega Navale Italiana (LNI) ed a Difesa servizi S.p.a. gli enti pubblici vigilati dal Ministero della difesa che possono avvalersi, per lo svolgimento delle attività e l'adozione dei documenti che sostanziano il ciclo di gestione della *performance*, dell'OIV della Difesa. In ragione di tale provvedimento, l'OIV Difesa è chiamato ad esercitare:

- su AID e LNI (art. 1, comma 2, del D. M. 9 settembre 2013) le attività di cui:
  - all'articolo 14, comma 4, lettera c) - per il solo ambito di conformità alle delibere dell'A.N.AC. -, lettera f) e lettera g) del decreto;
  - all'articolo 6, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.
- su Difesa servizi S.p.a. (non soggetta agli obblighi previsti dal decreto) la sola attività di cui all'articolo 6, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, avuto conto che il controllo dei bilanci

---

<sup>1</sup> Organismi Indipendenti di Valutazione della *performance*.

preventivo e consuntivo nonché il controllo continuativo sulle attività tecnico-amministrative è affidato al Segretariato generale della difesa/DNA (art. 2 del D. M. 9 settembre 2013).

Di conseguenza (proprio per la concreta attuazione del richiamato D.M. 9 settembre 2013) sono state a suo tempo definite, con AID e LNI, procedure e modalità operative condivise volte a monitorare il loro ciclo di gestione della *performance*.

Tuttavia, mentre l'AID ha proseguito nel solco del percorso tracciato già nel 2013, la LNI ha "unilateralmente" ritenuto di non essere più soggetta a tutti gli adempimenti connessi al "ciclo di gestione della *performance*" di cui all'articolo 4 del decreto per effetto del disposto dell'articolo 2, comma 2bis<sup>2</sup>, della legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Ciò, nonostante l'Ufficio Legislativo del Ministero della difesa, espressamente interpellato dall'OIV sulla specifica questione, abbia confermato che "*il comma 2-bis) dell'articolo 2, del decreto legge n. 101/2013, non ha modificato il quadro normativo di riferimento relativo alle attribuzioni in materia di "ciclo di gestione della performance e di controllo strategico dell'OIV sulla LNP"*. In relazione a quanto precede, la sola AID ha fornito il contributo alla presente Relazione (secondo l'allegato 1 della citata Delibera CiVIT n. 23/2013), come sintetizzato nel già citato paragrafo dedicato.

Infine, in ragione della rilevanza della tematica e delle significative connessioni ed integrazioni con il ciclo della *performance*, uno specifico paragrafo è dedicato alle ulteriori iniziative ed attività intraprese dal Dicastero nell'anno 2015, in materia di prevenzione della corruzione, in ottemperanza alle disposizioni recate dalla legge n. 190/2012<sup>3</sup> e dal discendente decreto legislativo n. 33/2013<sup>4</sup>.

La relazione, è articolata come di seguito indicato:

---

<sup>2</sup> Disposizione introdotta in sede di conversione del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101 recante "Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni".

<sup>3</sup> Legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

<sup>4</sup> Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"

- A. *Performance* organizzativa;
- B. *Performance* individuale;
- C. Processo di attuazione del ciclo della *performance*;
- D. Infrastruttura di supporto: sistemi informativi e informatici;
- E. Sistemi informativi a supporto dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e rispetto degli obblighi di pubblicazione;
- F. Definizione e gestione degli *standard* di qualità;
- G. Utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione,
- H. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV,
- I. Impostazione sistematica per la prevenzione della corruzione;
- L. Enti vigilati dalla Difesa sottoposti al controllo strategico dell'OIV.

#### **A. *Performance* organizzativa**

Il paragrafo fornisce una valutazione complessiva sull'intero processo relativo alla *performance* organizzativa con riferimento alla fase di definizione degli obiettivi, alla misurazione in corso d'anno e alla valutazione finale dei risultati.

Appare opportuno evidenziare che il Ministero della difesa, sin dal 2008, adotta un sistema integrato di programmazione economico-finanziaria e strategica che si traduce nell'attribuzione alla filiera degli obiettivi (c. d. Albero della *performance*) dell'intero stanziamento della legge di bilancio già a partire dalla Nota integrativa allo stato di previsione della spesa (fase a DLB ed LB) per poi trovare definitivo consolidamento nel Piano della *performance* del triennio di riferimento.

In termini di programmazione, la definizione e declinazione degli obiettivi da perseguire e la determinazione della gravitazione delle risorse finanziarie sono stabilite dal Vertice strategico-militare, che per tale attività assume a riferimento le linee guida strategiche

indicate dal Vertice politico-amministrativo del Dicastero attraverso l'”Atto d'indirizzo”<sup>5</sup>.

I conseguenti processi, finalizzati alla definizione dell'intera filiera strategica, vedono il coinvolgimento degli attori istituzionali che, di concerto con lo Stato maggiore della difesa e con l'OIV, sviluppano l'albero della *performance*, che esprime il *cascading* degli obiettivi.

A partire dall'E. F. 2015, in particolare, il Ministero della Difesa – acquisito il favorevole parere del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – ha operato il definitivo allineamento degli obiettivi di primo livello (OBS) con i programmi del bilancio dello Stato e con i centri di responsabilità amministrativa seguendo la formula: un programma di bilancio – 1 obiettivo strategico – un centro di responsabilità amministrativa. Da ciò, è derivata la necessità di procedere alla rinumerazione degli OBS (rispetto ai precedenti E. F.) e degli indicatori ad essi associati.

Gli indicatori associati agli obiettivi, comunque, hanno continuato a caratterizzarsi per i requisiti di “misurabilità in termini chiari e precisi” e “correlazione alla quantità e qualità delle risorse disponibili” chiaramente sintetizzati nella definizione dei valori *target*. In progressione crescente, gli indicatori degli obiettivi sono derivati per aggregazione degli indicatori del controllo di gestione.

Questa impostazione assicura attendibilità e analiticità dei risultati profferiti dagli indicatori stessi.

Anche per l'E.F. 2015, ad esempio, l'indicatore multidimensionale della “Prontezza operativa” che misura la principale missione istituzionale delle Forze Armate, e quindi del Dicastero, non solo valorizza la media ponderata dei diversi parametri che compongono l'indicatore, ma espone una misura di sintesi che è rappresentativa anche della struttura territoriale del Dicastero.

In tal modo i dati di sintesi, resi pubblici, sono assolutamente coerenti con gli stessi dati dettagliati e analitici usati dal Dicastero

---

<sup>5</sup> L'atto di indirizzo, che costituisce l'impulso del procedimento di programmazione strategica, indica, tra l'altro, le “priorità politiche” dell'amministrazione dalle quali discendono le “filieri strategiche”.

per l'attività interna di *benchmarking* e per le valutazioni comparative di efficacia ed efficienza delle singole Unità Organizzative Elementari, dati che per la loro evidente sensibilità non possono essere divulgati. L'integrazione tra il ciclo della *performance*-controllo strategico ed il controllo di gestione è sempre più estesa: nell'E.F. 2012 è iniziata con gli indicatori standardizzati di "Prontezza operativa" e di "Volume di formazione"; è proseguita nel 2013 con gli indicatori di "*performance* dell'attività contrattuale centrale", sia dell'Area Tecnico/Amministrativa, sia di quella Tecnico/Operativa; nell'E.F. 2014 sono stati introdotti indicatori di diverse attività di Supporto Logistico allo Strumento militare (supporto manutentivo dei mezzi, gestione delle scorte e dotazioni, supporto sanitario, supporto infrastrutturale, ecc.), che quindi rilevano le *performance* delle corrispondenti Unità organizzative territoriali.

In tal modo è stata misurata complessivamente la *performance* organizzativa su un volume di personale di 151.968 unità.

Inoltre, a partire dal 2015, a seguito della conclusione dell'attività condotta dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato di concerto con le Amministrazioni in tema di "Proposte di indicatori per i programmi di spesa 32.2 (Indirizzo politico) e 32.3 (Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza)", il Dicastero ha inserito in programmazione strategica gli indicatori:

- "Grado di completezza della sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale della Difesa", per la rilevazione, in termini percentuali, del grado di completezza della sezione rispetto agli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente;
- "Tempestività dei pagamenti", per la misura del ritardo medio ponderato di pagamento delle fatture relative agli acquisti di beni, servizi e forniture, in ottemperanza alle disposizioni recate dal DPCM 22 settembre 2014.

Sempre in un'ottica di integrazione e con riferimento al requisito metodologico della correlazione tra obiettivi individuati e quantità/qualità delle risorse disponibili, il bilanciamento tra missioni del Dicastero e vincoli finanziari si riflette nella declinazione

delle attività gestionali (filiera strategica) con i volumi di risorse finanziarie necessarie per la loro realizzazione (formazione del bilancio), che, come detto, ha piena espressione nelle Note Integrative.

Attesa la totale corrispondenza tra obiettivi/indicatori di primo livello nel ciclo della *performance* organizzativa e nelle Note Integrative, si evidenziano due aspetti particolarmente significativi:

- l'esplicitazione dei valori *target* degli indicatori per i tre E.F. del ciclo di programmazione (stante la valenza triennale delle Note Integrative);
- la correlazione tra risorse assegnate e obiettivi correlati, che si riflette nella possibilità di rimodulare i *target*, E.F. durante, in caso di variazioni del volume di risorse oltre il 10% in valore assoluto calcolato a livello di obiettivo strategico.

Nelle Note Integrative, inoltre, gli indicatori degli obiettivi di I livello sono corredati di descrizioni che li rendono più comprensibili anche a persone esterne al Dicastero, mentre le schede anagrafiche, conformi alla Delibera CiVIT n. 89/2010 ed elaborate per tutti gli indicatori del Piano della *performance* completano le descrizioni, necessariamente sintetiche, presenti nel Piano stesso<sup>6</sup>.

## **B. Performance individuale**

Il 10 novembre 2015 è stato approvato il **nuovo “Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale del personale civile delle aree funzionali”** del Ministero della Difesa; tale provvedimento consente finalmente l'avvio delle procedure di valutazione individuale delle *performance* di più di 27.000 dipendenti civili della Difesa, che da più di tre anni era sospesa in virtù di una direttiva dell'Autorità politica *pro tempore*<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> A partire dall'E.F. 2012, tutti gli indicatori presenti nella filiera strategica sono dotati di “scheda anagrafica” e di scheda “test della fattibilità informativa dell'indicatore” (Delibera CiVIT n. 89/2010 – dimensione *compliance*).

<sup>7</sup> Comunicazione del Gabinetto Difesa nr. APC/500565 in data 16 febbraio 2012, a firma del Sottosegretario delegato Dr. Gianluigi Magri.

Al riguardo, occorre tuttavia evidenziare che la procedura, nonostante sia stata adottata con almeno un triennio di ritardo rispetto alla data di entrata in vigore della legge n. 135/2012, che avrebbe consentito il rapido superamento delle criticità che avevano motivato la sospensione della precedente:

- è vigente dal 1 gennaio 2016, e pertanto non consentirà di valutare la *performance* del personale dell'E.F. 2015;
- è stata oggetto, oltre che di ricorso al giudice amministrativo (ancora pendente) da parte di un'organizzazione sindacale, anche di alcune, in parte fisiologiche, difficoltà applicative in via di definizione.

A tal proposito, si segnala, con riferimento ad una di esse che pareva impedire il funzionamento della procedura appena adottata, che:

- a. il "Sistema" è in realtà coerente con la norma di riferimento in materia, secondo cui la valutazione della *performance* individuale, per il personale delle aree funzionali, è collegata anche alla "*qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura*"<sup>8</sup> o "*dell'unità organizzativa di appartenenza*"<sup>9</sup>;
- b. la *performance* organizzativa si evince, per ogni unità organizzativa, dal complesso degli obiettivi, coerenti con la "filiera programmatica" di riferimento, sottoposti a rilevazione nell'ambito dell'attività di controllo di gestione.

Il Sistema, semmai, dovrà invece verosimilmente essere adeguato alle esigenze che saranno rappresentate, a valle della prima applicazione, dai valutatori, in modo da renderlo il più aderente possibile alle dinamiche lavorative interne alla Difesa e alle disposizioni vigenti in materia; in tale contesto, potrà allora trovare posto - per esempio - anche la disciplina dei casi di pari merito, senza la quale non è possibile procedere alla graduatoria richiesta dalla legge.

In relazione al processo di valutazione individuale del **personale dirigenziale**, va innanzitutto rilevato che non è stato ancora

---

<sup>8</sup> "per il personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità", art. 9 co. 1 d.lgs. 150/2009.

<sup>9</sup> per il rimanente personale delle aree funzionali, art. 9 co. 2 d.lgs. 150/2009.



formalmente concluso l'iter per **I'E.F. 2014** riguardante i dirigenti con incarico di livello generale; infatti, come prevede la norma di riferimento, l'OIV, all'esito dell'istruttoria di competenza sul procedimento di valutazione condotto dalle Autorità valutatrici, deve formulare all'Autorità politica - che al riguardo ha già provveduto a richiamare i principi normativi cui riferirsi<sup>10</sup> - una proposta di valutazione degli otto dirigenti civili con incarico di livello generale.

Compatibilmente con la definizione del processo valutativo, comportante le decisioni al riguardo del signor Ministro, saranno riportati in un seguito alla presente trattazione i risultati raggiunti dai dirigenti generali.

Si riportano comunque le principali anomalie riscontrate nell'istruttoria metodologica condotta sulla fase iniziale del processo valutativo dei dirigenti generali per il 2014, ossia nella definizione degli obiettivi nelle schede valutative e del monitoraggio delle relative attività; in particolare, si segnala che:

- a. dal punto di vista tecnico, rispetto al criterio stabilito dall'art. 5 d.lgs. 150/2009, a fattor comune per le schede dei dirigenti con incarico di livello generale - ma non solo -, molti degli obiettivi non sono tali "*da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi*", in quanto, a partire dalla struttura lessicale dell'enunciato, essi riportano espressioni quali "*contribuire*", "*fornire consulenza*", "*supportare*", "*assicurando*", "*il coordinamento*", risultando pertanto poco "sfidanti" e volti a salvaguardare un risultato già ottenuto negli E.F. passati, piuttosto che proiettati all'incentivazione della produttività;
- b. gli indicatori relativi agli obiettivi enunciati molto spesso non sono atti a misurare una *performance* relativa all'attività svolta per raggiungere l'obiettivo, ma si limitano a misurare - ad esempio - una capacità dimostrata, o il numero di riunioni indette/appunti

---

<sup>10</sup> datato 30 maggio 2014.

redatti, o attività di routine, di fatto vanificando l'impatto dell'impianto normativo;

c. con riferimento agli altri criteri stabili per legge, gli obiettivi dichiarati nelle schede valutative dei dirigenti generali sono risultati di massima, tranne eccezioni evidenziate nelle singole trattazioni, rilevanti nell'ambito delle attività svolte dalla propria unità organizzativa e pertinenti con la programmazione strategica della Difesa; tuttavia:

- in alcuni casi, vi sono discrasie nella definizione degli indicatori di alcuni obiettivi, che provocano una rilevazione dei risultati *a priori* diversa tra PIBOs e scheda valutativa;
- con molta frequenza, invece, manca nella scheda valutativa dei dirigenti generali l'espressa declaratoria di un obiettivo in particolare, invece previsto nel PIBOs e ivi attestato al medesimo dirigente, con l'effetto che la misurazione della *performance* del dirigente nello specifico ambito organizzativo già *a priori* non può incidere sul computo dei punteggi attribuiti: si tratta dell'obiettivo attinente all'obblighi in materia di trasparenza (*"Provvedere alla pubblicazione, in "Amministrazione Trasparente", dei provvedimenti/atti di competenza, avendo cura che: sia assicurata la compliance normativa dei dati pubblicati; i dati pubblicati siano riferiti a tutti gli uffici e siano in formato aperto o elaborabile; la pagina web e i documenti pubblicati siano aggiornati"*), il cui valore target, tra l'altro, è per quasi tutte le strutture organizzative non raggiunto;

d. in relazione alla misurabilità e alla specificità degli obiettivi proposti, a volte essi presentano limiti alla potenzialità della struttura di riferimento del dirigente: infatti, ove non sono idonei a rappresentare la quantità e qualità dei risultati raggiunti in termini concreti e riscontrabili, oppure non imprimono all'attività una direzione finalizzata ad un risultato predeterminato e ristretto, non ambiguo o eccessivamente generico, non consentono il pieno utilizzo delle risorse, umane e materiali a disposizione,

penalizzando *a priori* il rendimento dell'unità, che dovrebbe invece essere stimolato;

- e. le stesse osservazioni possono riferirsi anche ai concetti di collegamento alle risorse da utilizzare per raggiungere l'obiettivo nonché a precise scadenze temporali: se nei PIBOs, molto spesso, si evince il legame alle risorse assegnate e, tramite l'indicazione delle "fasi", a prefissati termini temporali, nelle schede valutative il livello di specificazioni degli indicatori, dei valori target e degli obiettivi stessi è di livello generalmente minore, arrecando nocumento alla possibilità di valutare compiutamente, in sede di attribuzione dei coefficienti, le attività svolte;
- f. in alcuni casi, è ancora riscontrabile l'appiattimento su tipologie minimali di indicatori (indicatori binari: SI/NO), per la verità in misura molto minore rispetto al passato; in tale ottica, è necessario, come rilevato più sopra, che gli indicatori risultino sempre più funzionali allo scopo di "misurare" adeguatamente il risultato (in termini fisici, finanziari, etc.) ed in ragione dei limiti emersi;
- g. in relazione alla fase della verifica intermedia, nel segnalare che dal punto di vista formale e della tempistica il procedimento è stato regolare e puntuale, da un esame più critico, si evince che in essa è mancato un necessario approfondimento, da parte dell'Autorità valutatrice, dell'attività effettivamente svolta dal dirigente: infatti, la valutazione in ordine al grado di avanzamento non è svolta in contraddittorio con l'interessato, ma sulla base delle dichiarazioni rese, a volte anche per iscritto, dal valutando; pare cioè evidente una scarsa propensione del Valutatore ad approfondire nel dettaglio le attività sottese al raggiungimento degli obiettivi; in tal modo, una delle finalità principali dell'attività di verifica intermedia (*"all'occorrenza, l'organo di indirizzo politico-amministrativo, in ragione degli esiti dei controlli operati, da un lato può segnalare e chiedere contezza dell'andamento di determinati programmi nonché le cause del loro scostamento rispetto ai target pianificati"*) non trova adeguata realizzazione;

h. per nessun dirigente con incarico di livello generale sono stati previsti specificamente obiettivi "individuali"; tale anomalia, oltre a non essere in linea con la previsione normativa, rende difficoltosa la rendicontazione dei processi di valutazione della performance individuale sul "Portale della Trasparenza", richiesta annualmente dall'ANAC, in quanto non è accertabile la percentuale del peso effettivo degli obiettivi organizzativi e di quelli individuali, poiché, pur se previsti, sono posti nella medesima scheda valutativa senza indicazioni al riguardo.

Con riferimento all'**E.F. 2015**, premesso che non sono ancora pervenute le schede valutative di tutti i dirigenti con incarico di livello generale, è stato finora riscontrato, con riferimento alle valutazioni dei dirigenti con incarico non generale, quel livellamento dei punteggi al massimo già presente per l'E.F. precedente; infatti, se per l'E.F. 2014 la percentuale di dirigenti con incarico di livello non generale con punteggio al massimo (cioè al 100/100, risultante dall'attribuzione del massimo coefficiente di risultato per tutte le voci interne delle due schede valutative) era dell'84,7%, per il 2015 è salita all'87,2%, senza particolari modifiche percentuali all'interno di ciascuna delle quattro macro-aree organizzative. Sarà comunque dato complessivo conto della procedura di valutazione al completamento delle varie fasi procedimentali anche per i dirigenti con incarico di livello generale.

Val la pena di mettere in evidenza, infine, che, con riguardo alla fase della definizione degli obiettivi per **E.F. 2016**, al fine di rendere sistemica e coordinata, nell'ambito del ciclo della *performance*, la programmazione della Difesa nonché garantire una generale coerenza "tecnica" tra la declaratoria degli obiettivi riportati nelle schede di valutazione dei dirigenti con incarico di livello generale e quelli afferenti alla *performance* delle organizzazioni da questi dirette:

- è stato richiesto il preventivo invio delle schede valutative a questo Organismo per una coordinazione anticipata, a premessa della loro approvazione ed inserimento nel Piano della *performance*;

- sono stati segnalati alcuni degli ambiti per cui si reputa necessario, per armonizzare la programmazione della Difesa per il 2016, provvedere ad aggiornare gli obiettivi attribuiti ai dirigenti con incarico di livello generale, per modificare, altresì, a cascata, gli obiettivi dei dirigenti di seconda fascia alle dipendenze.

Le relative schede valutative sono ancora in fase di approntamento.

Poiché la valutazione della *performance* individuale del personale, dirigente e non, ha effetti diretti sul trattamento economico accessorio, in quanto condiziona l'*an* e il *quantum* relativamente alle indennità connesse al risultato, si riportano in questa sede gli esiti di un'operazione di adeguamento alle norme di riferimento in materia di **trasparenza** condotta unitamente al Responsabile per la trasparenza e per la prevenzione della corruzione, che ha anche consentito di apprezzare le dinamiche conseguenti alla valutazione.

Infatti, è emerso che, sul sito "Amministrazione trasparente", i compensi dei Dirigenti:

- erano pubblicati in un elenco nominativo alfabetico - con riferimento alle sempre più consistenti componenti variabili della retribuzione - solamente in valore "teorico";
- risultavano invece, nell'area destinata alla pubblicazione in forma aggregata dei dati relativi alla ripartizione delle risorse del "fondo" per la retribuzione di risultato, di importo maggiore ma anonimi, cioè non riferibili ad un nominativo o ad un preciso incarico.

Poiché la normativa di settore impone che tali dati devono essere pubblicati in forma integra e completa<sup>11</sup>, associando al nominativo l'esatto ammontare del compenso effettivamente percepito<sup>12</sup>, riferendoli ad un periodo specifico e osservando la prevista tempistica per la loro conservazione<sup>13</sup>, dal mese di novembre del 2015 si è potuto apprezzare anche sul sito "Amministrazione trasparente" l'esatto ammontare del trattamento economico percepito dal personale

---

<sup>11</sup> art. 6, co. 1, d.lgs. n. 33/2013.

<sup>12</sup> art. 15, co. 1, d.lgs. n. 33/2013, che, nel riferirsi all'indennità di risultato emersa dalla valutazione, impone di pubblicare il dato effettivamente percepito all'esito della valutazione.

<sup>13</sup> delibera n. 50/2013, allegato 2, della CiVIT, ora A.N.AC.

dirigente, facendo così emergere una rilevante differenza rispetto ai dati prima pubblicati in valore teorico.

### **C. Processo di attuazione del ciclo della *performance***

Il processo di funzionamento del Sistema di valutazione si è mostrato adeguato in tutte le sue fasi, anche grazie all'articolato intervento dei molteplici Elementi di Organizzazione coinvolti, secondo le precipue competenze, attribuzioni e responsabilità.

In particolare:

- il Vertice politico-amministrativo (avvalendosi degli Uffici di diretta collaborazione) ha definito la *vision* organizzativa, le strategie e le Priorità Politiche e, a valle del processo di programmazione, attribuito le risorse finanziarie per la gestione amministrativa e la realizzazione degli obiettivi programmati;
- il Vertice strategico-militare (Capo di SMD avvalendosi dello Stato maggiore della difesa e delle altre articolazioni di Vertice) ha contribuito a: definire il contesto nel quale il Dicastero è chiamato ad operare e gli obiettivi che materializzano il cosiddetto "albero della *performance*"; predisporre le schede anagrafiche degli indicatori per la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi; garantire - in stretta collaborazione con l'OIV - il raccordo tra controllo di gestione e controllo strategico;
- i Dirigenti del Dicastero (militari e civili) in posizione di "valutatori" hanno contribuito alla definizione e assegnazione degli obiettivi e dei relativi indicatori di misurazione dei Dirigenti civili della Difesa;
- l'OIV ha verificato la coerenza degli obiettivi elaborati con le Priorità Politiche dettate dal Ministro;
- la Struttura Tecnica Permanente (STP) dell'OIV ha definito le modalità di verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi attraverso le attività di monitoraggio.

Relativamente alla Struttura Tecnica Permanente si conferma l'adeguatezza ed efficacia delle vigenti norme ordinarie<sup>14</sup>, anche ai fini dell'indipendenza di operato dell'OIV.

Inoltre, all'interno della STP risiedono adeguate capacità e competenze per garantire compiuto sostegno alle attività dell'Organismo<sup>15</sup> tese a promuovere, all'interno del Dicastero, il pieno accoglimento dei principi enunciati nel decreto e l'aderenza alle delibere dell'A.N.AC. ed alle Circolari del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Alla Struttura, anche per il ruolo propositivo finora svolto quale promotore e artefice dello sviluppo del Sistema, è riconosciuto un elevato grado di autorevolezza nel Dicastero, reso evidente dal totale coinvolgimento nella definizione degli elementi che confluiscono nel "Piano della *Performance*". L'attuale bilanciamento di competenze professionali nella STP include, oltre a quelle di natura amministrativa e giuridica, anche quelle operative ed informatiche. Tale composizione ha consentito di sviluppare, dal punto di vista concettuale, e realizzare, dal punto di vista informatico, gli strumenti che il Dicastero impiega per la gestione del Ciclo della *performance*.

#### **D. Infrastruttura di supporto: sistemi informativi e informatici**

In relazione all'evoluzione normativa riguardante i controlli interni e la misurazione della *performance* organizzativa, il Dicastero si è dotato, nel tempo, di diversi applicativi informatici, tra i quali:

---

<sup>14</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 11 marzo 2011, n. 65 concernente "Regolamento recante riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della difesa e disciplina dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance*, a norma dell'art. 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150" che ha introdotto modifiche al Testo Unico della disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare di cui al D.P.R. 15 marzo 2010, n.90. In particolare, l'art 21 così come novellato prevede:

- al comma 6, l'istituzione dell'Ufficio di supporto e la sua articolazione in due Reparti e tre Sezioni, di cui una dedicata al supporto informatico. La disciplina dell'organizzazione interna dell'Ufficio è devoluta ad apposita determinazione del Presidente dell'OIV;
- al comma 7 la nomina del Responsabile dell'Ufficio di supporto con decreto del Ministro della difesa su designazione del Presidente dell'OIV;
- al comma 8, l'assegnazione all'Ufficio di supporto di un contingente di personale non superiore a 14 unità.

<sup>15</sup> Nel corso del 2014 è stata mantenuta la configurazione monocratica dell'Organismo (tale dal 30 aprile 2013).

(1) sistemi gestionali asserviti al **controllo di gestione** (SIV1, SIV2<sup>16</sup>) e al **controllo strategico** (SPS, PIBOs Programmazione strategica, PIBOs Monitoraggio strategico, PIBOs Nota integrativa al Rendiconto<sup>17</sup>) in grado di soddisfare le varie peculiari esigenze.

Nell'ambito dei suddetti sistemi gestionali, il SIV1 rileva i movimenti programmatico-finanziari relativi al flusso discendente per la spesa accentrata e decentrata in contabilità ordinaria e decentrata in contabilità speciale.

Tale sistema garantisce sincronismo, coerenza e conformità tra la programmazione/controllo strategico e la programmazione/gestione finanziaria attraverso l'inserimento dei codici della filiera degli obiettivi sui singoli provvedimenti<sup>18</sup> utilizzati per assegnare i finanziamenti agli Enti preposti al loro impiego amministrativo; ciò consente l'associazione delle poste finanziarie ai pertinenti obiettivi di riferimento e la loro tracciabilità fino al perfezionamento dell'impegno di spesa.

Il SIV2, per quanto incompleto, supporta a sufficienza taluni profili del Controllo di Gestione (CdG) del Dicastero.

La struttura logica è nominalmente organizzata per:

---

<sup>16</sup> Il Sistema Informativo di Vertice - 1<sup>a</sup> fase (SIV1) è una procedura informatica per il controllo della spesa degli Enti centrali atta a formalizzare e gestire il bilancio della Difesa. Il Sistema Informativo di Vertice - 2<sup>a</sup> fase (SIV2) è una procedura informatica per il supporto della contabilità economico-analitica, del controllo di gestione e del controllo della spesa finanziaria.

<sup>17</sup> Il Sistema di programmazione della spesa (SPS) consente agli Organi Programmatori della Difesa, ai vari livelli di responsabilità e secondo i vincoli definiti dallo Stato maggiore della difesa, di "governare e sviluppare", in tutte le sue fasi, l'intero processo di programmazione dello stato di previsione della spesa. A processo ultimato è in grado di riversare automaticamente i dati in esso contenuti sul modulo "programmazione" dell'applicativo PIBOs. Il Processo integrato bilancio obiettivi strategici (PIBOs) - programmazione strategica - consente di sviluppare, in relazione alle Priorità Politiche definite dal Ministro, il discendente piano degli obiettivi (albero della *performance*) ed indicatori, in forma integrata con l'applicativo SPS. Il PIBOs - monitoraggio strategico - consente di aggiornare, rilevare e rappresentare le variazioni afferenti gli "elementi di monitoraggio" della filiera degli obiettivi, ovvero indicatori, risorse finanziarie (stanziato, stanziato aggiornato, impegnato) associate ad ogni singolo Programma Operativo (PO). Il PIBOs *Budget*: consente, sulla base dei dati di *budget* forniti alla RGS dai Centri di costo della Difesa, di correlare tali dati con le strutture deputate alla realizzazione di ciascun programma operativo, ciò sia in fase di formazione del *budget* sia di rilevazione. Il PIBOs - Nota integrativa al Rendiconto consente, sulla base dei dati di consuntivo ricevuti, tramite flusso, dalla RGS, di correlare tali dati con ciascun PO, permettendo una valutazione dei risultati conseguiti alla luce delle risorse finanziarie complessivamente allocate nell'EF sugli stessi.

<sup>18</sup> In ambito Difesa, definiti come modelli "B" o "C".



- unità organizzative (responsabilità – struttura ordinativa)<sup>19</sup>;
- costi sostenuti (natura dei costi – Piano dei Conti);
- finalità perseguite (scopo dell'attività – Piano dei Servizi).

In tal modo i “prodotti specifici” rilevati dal CdG si integrano perfettamente nel processo iterativo di programmazione economico-finanziaria e del bilancio del Dicastero.

Infatti, come già evidenziato, le metriche e gli indicatori sviluppati nell'ambito del CdG sono stati progressivamente inglobati nella struttura degli indicatori della Programmazione Strategica per obiettivi<sup>20</sup>.

Il *feedback* garantito dagli indicatori del CdG appare pertanto l'*incipit* del processo di revisione di quanto pianificato con il ciclo di programmazione economico-finanziaria successivo.

Pertanto, anche le rilevazioni del CdG supportano l'orientamento strategico e le conseguenti scelte operative secondo un processo “circolare” ed “iterativo”.

In linea con il suaccennato allineamento degli obiettivi di primo livello (OBS) con i programmi del bilancio dello Stato e con i centri di responsabilità amministrativa, nel 2015 anche informaticamente è stata operata la revisione della struttura del bilancio finanziario e quella della programmazione strategica in modo da:

- ottenere la corrispondenza univoca di ciascun programma di spesa con un solo Centro di Responsabilità;
- aggiornare l'albero della *performance* in modo che ciascun Obiettivo di I livello (c/d Obiettivi Strategici – OBS) sia alimentato da un solo programma di spesa del bilancio finanziario.

In questa sede appare opportuno evidenziare che già a partire da ottobre 2012 – ed in diverse altre occasioni – l'OIV ha manifestato allo SMD i “limiti di sostenibilità” del sistema interconnesso PIBOs/SPS. Ciò, in quanto:

---

<sup>19</sup> La struttura per responsabilità è correlata alla struttura gerarchica (centrale e periferica) della Difesa.

<sup>20</sup> Cfr. precedente paragrafo A “*Performance organizzativa*”.

- i citati applicativi – progettati nel 2007 con risorse *in house* quali strumenti transitori nelle more di una più completa funzionalità del SIV2 – non sono più in grado di recepire le ulteriori modifiche/integrazioni che si rendono necessarie a seguito della intervenuta legge n. 196/2009 e dei discendenti decreti legislativi attuativi degli articoli 40, c. 1 e 42, c. 1 della citata legge, in fase di definitiva approvazione<sup>21</sup>;
- si è reso necessario “riprogettare” i processi, operando una profonda revisione dei procedimenti informatici che non risultano più adeguati alle necessità operative (quelle, ad esempio, dettate dalla Circolare GAB 2013 <sup>22</sup>) oltre che la necessità di disporre della unitarietà delle risorse informatiche e della completezza dei dati, evitando la ridondanza delle informazioni.

In particolare, in occasione di un recente incontro con lo SMD, è stato definitivamente concordato che:

- l'OIV continuerà ad assicurare il funzionamento del sistema PIBOs per la gestione del piano degli obiettivi per l'E.F. 2016 come recepito nel Piano della *performance* per il triennio 2016-2018 approvato dal Ministro il 28 gennaio 2016;
- lo SMD, attraverso un apposito applicativo (il Sistema Informativo Finanziario economico Amministrazione Difesa - SIFAD<sup>23</sup>), assicurerà l'elaborazione del piano degli obiettivi che dovrà confluire nella Nota Integrativa allo stato di previsione della spesa nelle fasi a DLB ed LB per l'E.F. 2017 (rispettivamente ottobre e dicembre 2016) e nel Piano della *performance* 2017-2019 (gennaio 2017).

Appare, comunque, opportuno rilevare che, il SIFAD non è stato progettato per supportare compiutamente ed in maniera diffusa

---

<sup>21</sup> I citati provvedimenti normativi includono – tra l'altro – l'introduzione delle azioni quale ulteriore aggregato contabile del bilancio dello Stato.

<sup>22</sup> Procedure interne di formazione del bilancio della Difesa e suo esercizio, approvata in via definitiva dal Sig. Ministro il 12 marzo 2014.

<sup>23</sup> Il SIFAD, come comunicato dallo SMD UGPPB CCG, consentirà di elaborare, in un unico sistema informativo, la pianificazione e la rappresentazione su più viste (finanziaria, strategica ed economica) dei dati gestionali, garantendo l'interoperabilità tra gli stessi.

anche la contabilità economico-analitica, (come sarebbe stato auspicabile) ovvero quel particolare piano dei conti, parallelo e complementare alla contabilità finanziaria, finalizzato alla rilevazione dei costi sostenuti dalle articolazioni centrali e periferiche della Difesa (alias, il valore delle risorse umane e strumentali effettivamente impiegate). Tale modello contabile, oltre ad essere contemplato dalla vigente normativa<sup>24</sup>, assume particolare valenza e significato per un dicastero come la Difesa, caratterizzato da un relevantissimo stato patrimoniale<sup>25</sup> da sottoporre necessariamente ad ammortamento.

Come evidenziato in precedenza, anche il precedente tentativo della Difesa di implementare la contabilità economico-analitica con il SIV-2<sup>26</sup> non ha mai ottenuto i risultati auspicati, nonostante le notevoli risorse dedicategli tanto che, ad oggi, la Difesa risulta sprovvista di un adeguato sistema informatico integrato con cui effettuare valutazioni ed analisi sulla *performance* amministrativa e gestionale realizzata delle proprie U.O. e con cui individuare eventuali ambiti di inefficienza e di miglioramento della qualità della spesa.

(2) sistema di **rilevazione dei dati del contenzioso** (denominato "*Disputes*"). Il sistema, sviluppato nel 2014 per dare esecuzione ad uno specifico mandato del Ministro ai fini dello svolgimento di un'analisi dettagliata del contenzioso in ambito Ministero della Difesa, nel corso del 2015 è stato migliorato nelle funzioni di:

- caricamento massivo dei dati, al fine di agevolare/razionalizzare l'attività di

---

<sup>24</sup> Vds. nota n. 21.

<sup>25</sup> Nel conto patrimoniale della Difesa si annoverano gli equipaggiamenti, i mezzi tattici e logistici, i sistemi d'arma delle Forze armate, gli impianti e le attrezzature, gli immobili, gli stabilimenti produttivi, ecc., ovvero gli investimenti pluriennali.

<sup>26</sup> Il progetto SIV-2 era stato concepito quale vero sistema di governo, in quanto capace di integrare la contabilità economico-analitica, l'elaborazione della programmazione strategica ed il controllo della spesa finanziaria sia centrale che periferica, secondo l'ottica tridimensionale del bilancio dello Stato. In pratica il SIV-2, nell'integrare le funzionalità riferite al controllo della spesa degli Enti centrali e periferici della Difesa, avrebbe dovuto assicurare lo strumento madre per ogni analisi economico-finanziaria nel contesto del Sistema Informativo di Vertice.

inserimento/aggiornamento delle informazioni da parte di utenti con relevantissimi casi di contenzioso passivo;

- “trasporto attraverso aree di sistema riservate” delle informazioni anche ai fini – ove rilevante – del rispetto della normativa sulla privacy.

Per quanto concerne le modalità operative/esecutive, il termine ultimo per l’inserimento dei dati nel citato applicativo era fissato il 31 marzo 2016. E’ in corso l’analisi dei dati.

- (3) sistema di **rilevazione delle missioni estere** (denominato “RI.MI.E.”). Nello specifico, l’annuale attività di monitoraggio delle missioni per l’invio temporaneo di personale all’estero per attività non direttamente afferenti ad operazioni militari di pace, che nel 2015 è stata nuovamente condotta e le informazioni sono state utilmente processate con l’ausilio del citato applicativo realizzato, con risorse interamente *in house*, dall’OIV Difesa.

#### **E. Sistemi informativi a supporto dell’attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità e rispetto degli obblighi di pubblicazione**

Nel corso dell’anno 2015:

##### 1. Pubblicazione e trasmissione dei dati

E’ proseguita l’attività di graduale implementazione dei sistemi informativi ed informatici per l’archiviazione, la pubblicazione e la trasmissione dei dati.

Ciascun dirigente responsabile incaricato degli adempimenti di pubblicazione e dell’aggiornamento dei dati ha provveduto all’inserimento diretto dei medesimi sul sito istituzionale – area “Amministrazione trasparente” – previa autorizzazione da parte dell’Ufficio pubblica informazione dello Stato maggiore della difesa. La pubblicazione dei dati è avvenuta secondo la modalità della “redazione distribuita”, in virtù della quale, all’interno di ogni unità organizzativa della Difesa, è individuato un gruppo di operatori che agiscono come autori di contenuti di un’area specifica del portale.

In altri termini, tale modalità ha consentito/consente di gestire gli operatori che debbono inserire ed aggiornare le informazioni sul sito istituzionale, secondo differenti livelli di responsabilità, favorendo, in tal modo, le procedure di verifica e controllo dei dati/atti/documenti pubblicati (*editor, author e moderator*).

Inoltre, nel caso l'Unità Organizzativa (U.O.) debba procedere ad una modifica delle pagine della sezione "Amministrazione trasparente" di propria competenza, comunica l'entità delle medesime alla sezione Internet dell'Ufficio pubblica informazione dello Stato maggiore della difesa, e per conoscenza al Responsabile, per la successiva implementazione.

Per quanto riguarda i dati delle Forze armate/carabinieri, tenuto conto della presenza di sezioni "Amministrazione trasparente" sui propri siti istituzionali, si è proceduto mediante una pubblicazione coordinata delle informazioni e dei documenti secondo le seguenti modalità:

- ricorso a collegamenti (c.d. link) che dalla sezione "Amministrazione trasparente" del Dicastero (Difesa.it) conducano alle sezioni "Amministrazione trasparente" delle Forze Armate/Carabinieri, per i contenuti di pertinente responsabilità delle medesime;
- pubblicazione centralizzata nella sezione "Amministrazione trasparente" del Dicastero per i contenuti non di diretta pertinenza delle Forze armate/carabinieri.

## 2. Monitoraggio della pubblicazione dei dati

L'A.D. ha adottato un "sistema a rete", costituito dal Responsabile con funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo, e dai Referenti individuati all'interno delle strutture del Ministero ed indicati negli allegati al vigente PTPC-Difesa. La suddetta rete di dirigenti responsabili ha garantito/deve garantire un monitoraggio continuo di tutte le informazioni immesse e del rispetto delle norme di legge e delle disposizioni impartite dall'ANAC e dal Responsabile. Il Responsabile,

periodicamente, ha provveduto alla verifica della corretta attuazione degli obblighi di trasparenza nonché della regolarità e della tempestività dei flussi informativi mediante incontri diretti con ciascuna U.O., controllando la qualità e la “fruibilità” dei dati, da intendersi in termini di completezza, aggiornamento e pubblicazione in formato aperto, ferma restando ogni azione ritenuta opportuna nel caso si rilevino, anche incidentalmente, inadempimenti di legge. Il Responsabile, inoltre, in applicazione dei principi fissati dalla normativa in materia di trasparenza, ha avviato iniziative volte a sensibilizzare le varie componenti dell’Amministrazione della Difesa al fine di stimolare buone prassi e percorsi di miglioramento nell’attività di informazione e comunicazione all’utenza.

Il Responsabile ha, inoltre, provveduto ad effettuare verifiche periodiche sull’attuazione del Programma anche ai fini di quanto previsto dall’art. 44 del decreto legislativo n. 33/2013.

### 3. Rilevazione accessi

Attraverso i dati desumibili, messi a disposizione dallo Stato maggiore della difesa, si è proceduto al rilevamento del numero di accessi su base mensile, determinando anche la provenienza per aree geografiche dei visitatori della predetta area web. Le informazioni così estrapolate sono state pubblicate con cadenza quadrimestrale sul sito Internet istituzionale (citata area web sotto la voce “Altri contenuti”).

## **F. Definizione e gestione degli standard di qualità**

La cd. Funzione Difesa, rappresentata dai tre obiettivi della difesa esterna dello Stato, della promozione della pace e della sicurezza in conformità alle regole di diritto internazionale e della salvaguardia delle istituzioni, non si presta alla concretizzazione in servizi all’utenza che siano accessibili a domanda individuale.

In considerazione tuttavia della prevista dinamicità della carta dei servizi, adottata con Decreto del Ministro della Difesa del 19 ottobre 2011, nel corso dell'anno 2015 è proseguita l'attività per la revisione della stessa, avviata nel 2014 con le articolazioni del dicastero competenti ad erogare i servizi e l'Organismo Indipendente di Valutazione.

In particolare, l'attività ha avuto lo scopo di monitorare la persistenza dei servizi individuati e dei relativi standard della precedente, di implementarla con gli ulteriori sopraggiunti, nonché di rivederne il preambolo normativo per le intervenute modifiche normative afferenti la riorganizzazione degli uffici della difesa (decreto del ministro della difesa del 16 gennaio 2013), nonché al riordino delle funzioni dei soggetti coinvolti nel ciclo della gestione della *performance* (decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

Tenuto conto della predetta peculiarità della funzione difesa, non precipuamente destinata all'erogazione di servizi all'utenza, l'attività si è conclusa con la proposta di adozione di una nuova carta dei servizi, emanata poi con Decreto Ministeriale 15 gennaio 2016.

Parimenti, nel corso dell'anno, è stata svolta attività di coordinamento finalizzata al monitoraggio della gestione della qualità dei servizi finali, anche per uniformare i dati pubblicati per l'area tecnico operativa con quelli dell'area tecnico amministrativa.

Gli strumenti di monitoraggio e di misurazione del grado di soddisfazione dei destinatari dei servizi non hanno visto, nel periodo di riferimento, l'attuazione di specifiche iniziative di revisione. In particolare gli organi preposti alla gestione dei reclami non sono stati attivati per episodi significativi e, dunque, non si è ritenuta costo-efficace l'implementazione di ulteriori misure organizzative stante, inoltre, la perdurante assenza di istanze risarcitorie o di *class action*.

## **G. Utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione**

### **1. Performance organizzativa**

Come già espresso nella precedente relazione, l'effettivo utilizzo dei risultati del sistema di valutazione e misurazione trova concreta risposta nella metodologia adottata in seno al Dicastero che prevede una stretta correlazione tra le diverse fasi in cui si sviluppa e articola il controllo strategico costituendo, nel suo complesso, un sistema circolare ed iterativo in cui la fase di programmazione, gestione e rendicontazione interagiscono attraverso un continuo processo osmotico e di *feedback*. Ciò ha assicurato, nel tempo, il trasferimento e la valorizzazione delle esperienze maturate in ciascuna fase sulle altre e quindi sostenuto il processo evolutivo e migliorativo del sistema stesso.

E' a tale ottica di "concorso" ad un più generale processo che devono essere quindi necessariamente ricondotte le indicazioni emerse in fase di monitoraggio strategico che hanno contribuito, nel tempo, a:

- affinare la filiera strategica assicurandone una sempre maggiore coerenza con l'Atto di indirizzo e le altre direttive ministeriali;
- migliorare la correlazione tra complessità delle attività (risposta alla molteplicità di *input*) e livello ordinativo responsabile della loro esecuzione (risposta alle esigenze organizzative);
- meglio caratterizzare le attività condotte in seno al Dicastero, sia estendendo il controllo su un sempre maggiore numero di attività, sia perfezionando gli indicatori di *performance*, e aggiornando di conseguenza le schede anagrafiche degli stessi;
- pervenire ad una allocazione di risorse finanziarie su ciascun obiettivo maggiormente coerente con esigenze di razionalizzazione delle stesse;
- individuare e mettere a sistema "serie storiche" di nuovi e più significativi indicatori, volte a definire costi unitari e fabbisogni *standard*, i previsti livelli di *output* dei servizi istituzionali;
- definire, per ciascun obiettivo, valori *target* realistici e al contempo sfidanti, aggiornati in base ai dati consuntivi raccolti.



## **H. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV**

La prima e principale modalità si sviluppa secondo le aggiornate procedure descritte nei precedenti paragrafi "A" e "C".

Sussiste, inoltre, una seconda modalità che si sviluppa sulla base delle disposizioni impartite dall'Autorità politica e compatibilmente con le risorse a disposizione, attraverso un mirato piano di controlli "monotematici" su specifici profili di criticità. Il suddetto piano è stato opportunamente bilanciato ed armonizzato, nell'ambito complessivo della "sistematica dei controlli" operanti all'interno dell'organizzazione, onde non tralasciare profili scoperti, né tantomeno realizzare inefficienti sovrapposizioni, ferma restando la disciplina di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 286/1999.

## **I. Impostazione sistematica per la prevenzione della corruzione**

### **1. Generalità**

L'organizzazione della Difesa ha fatto propri i lineamenti e le disposizioni previste dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, tenendo comunque conto della specificità della funzione istituzionale in termini di organizzazione, attività ed ordinamento cui sono correlati obblighi di riservatezza, come prescritto dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante il codice dell'ordinamento militare (C.O.M.) e dal relativo decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, recante il Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (T.U.O.M.).

Il Ministero della difesa ha, pertanto, adottato il Piano di prevenzione della corruzione (PTPC) ed il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) ai sensi della normativa vigente, secondo i lineamenti dettati dal Piano nazionale anticorruzione (PNA) e dalla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 "Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione".

Il Piano costituisce per l'A.D. un imprescindibile documento programmatico, risultando quale compendio delle finalità, degli istituti e delle linee di indirizzo da perseguire nella materia della

prevenzione della prevenzione della corruzione ed al quale il personale definito al punto 1.3 del PNA è tenuto ad attenersi.

L'emanazione del PTPC e del connesso PTTI è stata preceduta da attività di consultazione degli Stati maggiori, di Segredifesa, in tutte le sue articolazioni centrali (Direzioni generali e direzioni tecniche), di questo OIV e degli Uffici di diretta collaborazione del Dicastero. Sono state, altresì, interessate l'Agenzia Industrie Difesa e Difesa Servizi S.p.a. per la parte relativa agli adempimenti di pubblicazione connessi con la materia degli "Enti controllati" di cui all'art. 22 del decreto legislativo 33 del 2013.

Inoltre, al fine di rendere partecipi gli *stakeholders* (vale a dire i soggetti, interni o esterni all'A.D., comunque destinatari delle attività poste in essere), è stato pubblicato sul sito della Difesa un apposito avviso per partecipare le modalità per la segnalazione di contributi e/o osservazioni.

Di fondamentale importanza è risultata l'attività di "valutazione del rischio" con riferimento alle attività, individuate nel PNA, di pertinenza della Difesa. In particolare, lo strumento adottato per la "gestione del rischio" è stato progettato sulla base dei "Principi e linee guida UNI ISO 31000 2010" raccomandati nel PNA applicando tecniche e metodologie acquisite presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) a seguito della frequenza di corsi specialistici per responsabile e referenti della prevenzione della corruzione per lo sviluppo delle seguenti fasi di analisi del rischio (risk assessment), valutazione del rischio (risk evaluation) e trattamento del rischio (risk treatment).

L'intero processo di definizione della gestione del rischio ha richiesto l'attivazione di meccanismi di consultazione attuati mediante:

- riunioni operative presiedute dal RPC in cui sono stati illustrati ai Referenti i criteri, le modalità e la tempistica per l'aggiornamento del Piano;
- attivazione, da parte di ciascun Referente, dei dirigenti delle U.O. per la definizione delle fasi di analisi valutazione e trattamento del rischio;

- iniziative di raccordo dei coordinatori dell'area T/O e T/A con i Referenti per armonizzare le attività di ciascuna U.O.;
- incontri tra U.O. differenti per standardizzare gli esiti dell'analisi relativa ad aree di rischio comuni (es. procurement).

L'analisi condotta, è stata principalmente focalizzata sui processi delle "aree di rischio" cosiddette obbligatorie previste nell'allegato 2 al PNA, posti in essere dagli organismi dell'area di vertice, così denominate:

- acquisizione e progressione del personale;
- affidamento di lavori, servizi e forniture;
- adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

A completamento della mappatura dei processi degli organi centrali della Difesa, sono stati altresì inserite nel PTPC le schede rischi/misure riferite ad ONORCADUTI e ISPEDIFE mentre per quanto attiene all'Area periferica sono state presentate le schede dei processi degli organismi dell'area periferica T/A. In aggiunta è stato disposto il progetto di effettuare nel corso del 2016 la mappatura, analisi ed eventuale trattamento dei processi dello Stato Maggiore della Difesa e del Segretariato Generale della Difesa. Inoltre si sono svolte nel corso del 2015 le attività di appositi gruppi di lavoro interforze finalizzate a sottoporre ad analisi aree e processi tipici della difesa quali:, area sanitaria militare, processi di avanzamento e trasferimento e formazione del personale militare, processo di mobilità del personale civile, processi dell'Area periferica T/O le cui risultanze - una volta consolidate - saranno auspicabilmente inserite nel primo PTPC utile.

In generale, lo sviluppo delle attività volte a formalizzare le aree di rischio, identificarne le caratteristiche, individuare le azioni e gli strumenti di prevenzione ed a stabilirne le priorità di trattazione, è stato condotto dalle diverse U.O. adottando una metodologia comune,

basata sulla valutazione dell'impatto e della probabilità del fenomeno corruttivo nell'ambito dei singoli processi svolti da ciascuna articolazione dell'amministrazione. In tale contesto, le componenti di vertice dell'Area tecnico-operativa e tecnico-amministrativa interessate dal RPC, hanno approntato, sulla base dei compiti istituzionali, l'elenco delle aree e delle sotto-aree di rischio correlate alle diverse fasi dei procedimenti, adottando, ove sia risultato possibile, un criterio di omogeneizzazione e standardizzazione dei rischi associati a procedimenti identici messi in atto da soggetti diversi, mediante attività di confronto e condivisione tra le U.O., gestita da coordinatori dei Referenti/referenti d'area e/o mediante l'attività di coordinamento posta in essere dal RPC.

Nell'ambito, pertanto, del PTPC-Difesa per ciascuna area di rischio sono state indicate, a cura di ciascuna U.O., le misure di prevenzione da implementare per ridurre la probabilità che il rischio si verifichi differenziando:

- le misure generali, la cui applicazione discende principalmente dalla legge o da altre fonti normative;
- le misure specifiche, attagliate alle peculiarità dell'A.D.. Talune di queste misure risultano già implementate mediante circolari e disposizioni interne, per cui la valutazione complessiva del rischio è la risultante anche dell'implementazione di tali misure;

L'individuazione e la valutazione delle misure è stata compiuta a livello di ciascuna U.O. con il coinvolgimento dei dirigenti per le aree di competenza con il coordinamento generale del RPC, tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità e dei controlli interni (art. 14, co. 4, lett. a), decreto legislativo n. 150 del 2009) effettuata dall'OIV.

## 2 Collegamento e coordinamento del PTPC con gli strumenti di controllo e valutazione

Un'apposita sezione del PTPC è stata dedicata all'integrazione nel ciclo della *performance*. In tale contesto sono stati definiti il coordinamento del piano con gli strumenti di controllo e valutazione

gli obiettivi e indicatori della *performance* (individuale ed organizzativa) per i dirigenti responsabili della implementazione delle misure.

La coerenza tra il Piano triennale per la prevenzione della corruzione, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il Piano della *performance* è stata realizzata sia in termini di obiettivi, indicatori, *target* e risorse associate, sia in termini di processo e modalità di sviluppo dei contenuti. Per espressa previsione del PNA, la rilevanza strategica delle predisposizioni per la prevenzione ed il contrasto della corruzione comporta l'inserimento delle attività poste in essere per l'attuazione della legge n. 190 del 2012 nella programmazione strategica e operativa, definita, per ciascuna pubblica amministrazione, nel Piano della *performance*.

Dell'esito del raggiungimento degli specifici obiettivi in tema di contrasto del fenomeno della corruzione individuati nel PTPC e nel Piano della *performance*, viene dato specifico conto nell'ambito della Relazione sulla *performance*, nei rapporti periodici di monitoraggio strategico elaborati dall'OIV in attuazione delle previsioni di cui all'articolo 6 del d.lgs. n. 286 del 1999, nonché nella prevista Relazione annuale elaborata dal Responsabile della prevenzione della corruzione del Ministero della difesa.

### 3 Collegamenti con il Piano della *performance*

Nel Piano della *performance* del Ministero della difesa per il triennio 2015-2017 (ed anche nel Piano della *performance* 2016-2018) sono stati sviluppati specifici obiettivi per la misurazione – tra le altre predisposizioni – del grado di raggiungimento degli obiettivi fissati in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza ed integrità. La filiera strategica (c. d. albero della *performance* – per sostanziare il necessario coordinamento tra PTPC e Piano della *performance*) è stata strutturata in maniera da includere le attività in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione e le disposizioni riferite ai due principali “pilastri” del complessivo impianto dettato dal PNA e dal suo recente aggiornamento, ovvero l'impiego amministrativo delle

risorse finanziarie assegnate al Ministero della difesa, la formazione e le procedure per la selezione e l'impiego del personale destinato in settori più esposti al rischio di corruzione. E' stato inoltre previsto uno specifico obiettivo attribuito al referente dell'Ufficio centrale per le ispezioni amministrative affinché nel corso dell'attività ispettiva, su indicazione del RPC, sia verificata la conoscenza dei contenuti del PTPC.

#### 4 Obiettivi in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza ed integrità

L'effettivo raccordo tra il PTPC ed il Piano della *performance* è realizzato attraverso:

- l'obiettivo strategico 016 afferente alla "Razionalizzazione organizzativa e miglioramento dei processi in materia di prevenzione della corruzione, promozione della trasparenza ed integrità, tempestività di pagamento delle forniture". Nell'OBS016, il *cascading* degli obiettivi è stato strutturato per il costante monitoraggio degli adempimenti normativi previsti dalla legislazione vigente in materia di:

- prevenzione della corruzione,
- formazione del personale impiegato o da impiegare in particolari incarichi,
- obblighi di pubblicazione per garantire un adeguato livello di trasparenza
- legalità e sviluppo della cultura dell'integrità.

A tal riguardo, come evidenziato in precedenza, merita un cenno particolare lo sviluppo e la conseguente adozione di uno specifico indicatore denominato "Grado di completezza della Sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale della Difesa", definito in termini di grado di *compliance*, completezza, aggiornamento e apertura dei dati e documenti costituenti gli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013, applicato a ciascun elemento di organizzazione interessato alla specifica incombenza. Tale indicatore, peraltro, consente di monitorare

costantemente il livello di adeguamento agli obblighi di pubblicazione di ciascuna struttura anche al fine di identificare e fare emergere, attraverso la metodologia del *benchmarking*, le migliori prassi in grado di delineare il percorso da seguire in ossequio al principio del miglioramento continuo.

- l'obiettivo strategico 008 con riferimento, tra l'altro, alla "Razionalizzazione organizzativa e miglioramento della qualità dei processi in materia di procedimenti, benessere del personale, patrimonio infrastrutturale, accentramento e informatizzazione di dati e processi gestionali" per quanto concerne il monitoraggio del contenzioso dell'area tecnico- operativa del Dicastero nonché il "monitoraggio dei tempi dei procedimenti amministrativi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2010 (artt. da 1038 a 1044) da attuare anche mediante opportune standardizzazioni nell'archiviazione (protocollo informatico)". Proprio con riferimento a tale ultimo aspetto, appare opportuno sottolineare che il Ministero della difesa, già a partire dal 2011 - nello sviluppo della programmazione strategica ed economico-finanziaria nell'ambito delle attività volte al generale miglioramento della *governance* - ha previsto specifici obiettivi finalizzati al monitoraggio dei tempi dei procedimenti amministrativi, di esecuzione contrattuale e pagamento delle forniture di beni, servizi e lavori" . Ai livelli discendenti della filiera strategica (obiettivi operativi e programmi operativi) ogni articolazione di vertice del Dicastero interessata alle specifiche attività, ha il compito di monitorare i tempi medi e la rilevazione del volume annuale per ciascun provvedimento di competenza nonché l'individuazione e l'adozione di ogni possibile accorgimento per assicurare la tempestiva esecuzione delle forniture approvvigionative ed il sollecito soddisfacimento dei pagamenti dovuti ai fornitori;
- obiettivo strategico 012 con riferimento, alla "Razionalizzazione organizzativa e miglioramento dei processi in materia di procedimenti ed acquisizioni, standardizzazione della qualità dei

servizi, promozione delle pari opportunità e del benessere organizzativo”, per quanto concerne l’individuazione dei servizi e relativi standard qualitativi erogati in ambito Ministero della difesa, ai sensi e per gli effetti del d.lgs. 198/2009, ed il monitoraggio del contenzioso dell’area tecnico- amministrativa del Dicastero.

## 5 Ruolo dell’Organismo indipendente di valutazione della *performance*

In ambito Ministero della difesa, nel rispetto delle competenze previste dalla normativa vigente, l’OIV è stato impegnato – unitamente al RPC ed a tutti gli attori aventi causa – nella verifica dell’attuazione degli interventi diretti a favorire lo sviluppo ed il consolidamento della cultura dell’integrità e della legalità.

In particolare, l’azione dell’OIV è stata prioritariamente orientata verso la puntuale verifica della coerenza tra gli obiettivi di *performance* organizzativa (come dettagliati nel precedente paragrafo) e quelli attribuiti individualmente al personale civile dirigente (*performance* individuale). A tal proposito, infatti, merita di essere menzionato, a titolo esemplificativo e non esaustivo, che a ciascun dirigente – in aderenza al contenuto della direttiva concernente il sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale del personale dirigenziale del Ministero della difesa del 16 aprile 2014 – sono stati assegnati specifici obiettivi riguardanti, ad esempio, la supervisione sulla corretta applicazione del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici nell’ambito dell’unità organizzativa alla quale sono preposti, nonché il rispetto degli obblighi di pubblicazione dei dati e documenti sui siti istituzionali.

Proseguendo su tale linea di intervento, l’OIV è stato altresì impegnato nella costante verifica, quale precipua competenza istituzionale espressamente attribuita dal dettato normativo di cui all’art. 6 del d.lgs. 286/1999, circa l’effettiva attuazione delle direttive ministeriali riferite alla prevenzione della corruzione



contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo politico che si possono tradurre anche nella filiera strategica dedicata.

## **L. Enti vigilati dalla Difesa**

### Premessa

Ai fini dell'applicazione del decreto, gli Enti vigilati dall'Amministrazione Difesa sono l'Agenzia Industrie Difesa (AID) e la Lega Navale Italiana (LNI).

Per quanto di interesse per la presente relazione, è opportuno ribadire che, mentre l'AID ha proseguito nel solco del percorso tracciato già nel 2013, la LNI - anche per l'E. F. 2015 - non ha prodotto alcun documento e fornito alcun contributo.

Difesa servizi S.p.a. (che, come evidenziato nella presentazione, non è soggetta agli obblighi del decreto), al fine di consentire all'OIV l'esercizio dei compiti e responsabilità sancite dal DM (Difesa) 9 settembre 2013 (art. 2) ha regolarmente posto in essere tutte le attività di competenza.

Ai fini dell'esercizio, a fattor comune, dell'attività di controllo strategico (art. 6 del decreto legislativo 286/1999) l'OIV, con risorse *in house* nel 2014 ha progettato e realizzato un apposito applicativo (denominato SIEV - Sistema informativo Enti vigilati) che, nel recepire lo sviluppo del piano degli obiettivi e degli indicatori discendenti dalle disposizioni impartite dal Ministro con l'Atto di indirizzo, consente di monitorare il grado di raggiungimento di ogni obiettivo. Le analisi derivanti, anche per la verifica dell'eventuale scostamento da quanto programmato (valori *target* degli indicatori), sono confluite nei rapporti di monitoraggio strategico redatti dall'OIV secondo le scadenze definite nei documenti programmatici emanati, per l'informazione dell'Autorità politico-amministrativa del Dicastero.

## **AID**

### Aspetti generali

L'AID in materia di strutturazione del sistema di obiettivi (filiera degli obiettivi strategici, obiettivi operativi, programmi operativi) e

rispettivi indicatori per la *performance* organizzativa, ha adottato un *cascading* del tutto analogo a quello utilizzato per il Dicastero, con i dovuti adeguamenti principalmente nei collegamenti tra obiettivi strategici e risorse economiche-finanziarie, tenuto conto che per AID non si applica la sistematica contabile della legge n. 196/2009, né, di conseguenza, la rappresentazione mediante le Note Integrative (alla legge di bilancio ed al rendiconto generale). A supporto informativo per la programmazione ed il monitoraggio del ciclo della *performance*, l'OIV Difesa ha elaborato e reso disponibile all'AID (ed anche alla LNI), in ambiente *difenet* un apposito applicativo denominato SIEV<sup>27</sup>, che deriva concettualmente dal sistema PIBOs (realizzato per il controllo strategico e la gestione della *performance* organizzativa della Difesa) del quale rispecchia sostanzialmente la struttura logica.

Premesse tali considerazioni generali si riepilogano di seguito gli elementi salienti sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, riferito al 2015, per l'Ente vigilato in parola.

#### *Performance organizzativa.*

La consuntivazione semestrale, i cui documenti informativi sull'andamento economico dell'Agenzia espongono le variazioni comportanti significativi risvolti economici nell'organizzazione delle Unità produttive, nell'evoluzione dei mercati, nonché negli *output* prodotti, costituisce il monitoraggio intermedio per misurare lo stato di avanzamento degli obiettivi.

Quindi, a consuntivo, attraverso la comparazione tra i risultati conseguiti e le indicazioni preventive, qualitative e quantitative, esposte nei Budget e nella filiera degli obiettivi, si ha una compiuta valutazione e misurazione della *performance* organizzativa delle singole Unità e dell'Agenzia nel suo complesso. La reportistica relativa agli esiti del monitoraggio a consuntivo è destinata sia al Vertice politico-amministrativo, quale aspetto essenziale della vigilanza svolta sull'Agenzia, sia agli *stakeholders* esterni, in

---

<sup>27</sup> Sistema Informativo Enti Vigilati.

quest'ultimo caso attraverso l'inserimento dei risultati conseguiti all'interno della "Relazione sulla *performance*" pubblicata sul sito istituzionale.

#### Performance individuale.

Gli obiettivi individuali sono assegnati annualmente alle singole figure professionali che partecipano, per quanto di competenza, ai vari livelli (direttamente o indirettamente), alla realizzazione del Piano Operativo e del Piano degli investimenti annuali. In particolare, non essendo l'Agenzia dotata di personale dirigente civile con contratto a tempo indeterminato, risultano oggetto del sistema di valutazione i funzionari (III Area - Direttiva), gli addetti ed assistenti (II Area - Esecutiva) e gli ausiliari (I Area - Ausiliaria). Comunque, i Capi delle Unità produttive (stabilimenti/arsenale) rispondono direttamente al Direttore degli obiettivi, sia quantitativi che qualitativi del Piano Operativo e degli investimenti, a loro assegnati. Gli obiettivi individuali sono definiti a valle della determinazione degli obiettivi operativi delle strutture e come diretta conseguenza di questi ultimi. Nel suo complesso, il processo di assegnazione degli obiettivi risulta coerente con l'apposito Sistema adottato per la valutazione e misurazione della *performance* individuale. Avendo adottato lo stesso strumento utilizzato dalla Difesa per la misurazione della *performance* del personale (civile non dirigente), anche l'Agenzia per il 2015 ha sospeso le procedure di valutazione individuale in linea con la determinazione assunta dall'Autorità politica *pro tempore*.

#### Infrastruttura di supporto - sistemi informativi e informatici.

Il sistema di Controllo di Gestione (CdG) è attuato per tutta l'Agenzia (Sede e Unità produttive) ed è previsto dal Regolamento governativo di Organizzazione e Funzionamento in base al quale la sua attività è controllata anche dal Collegio dei Revisori dei Conti oltre che dalla Corte dei conti. Fondamentale per il CdG è il livello di informatizzazione della gestione amministrativa e patrimoniale. Al riguardo, l'Agenzia è dotata di un sistema informativo integrato nel quale i dati di contabilità economico-patrimoniale, dei magazzini e della produzione e dei loro costi, quelli degli acquisti e delle vendite,

nonché quelli inerenti i costi del personale, sono fra loro interconnessi e confluiscono nella contabilità generale e bilancio, riconciliati con quelli provenienti dal CdG.

Sistemi informativi a supporto dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e rispetto degli obblighi di pubblicazione.

L'entrata in vigore del decreto legislativo n. 33/2013 e della delibera ANAC n. 50/2013 ha influenzato l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, recando la necessità di integrare e ampliare la portata delle informazioni presenti sul sito, secondo quanto previsto dalla normativa, ma anche il suo adeguamento, mediante l'eliminazione di quelle divenute ormai obsolete. Tale aggiornamento è finalizzato a porre maggiore attenzione al concetto di "fruibilità" data dalla sinergia di: completezza delle informazioni, aggiornamento delle stesse e utilizzo del formato aperto.

Definizione e gestione degli standard di qualità per i servizi resi all'utenza.

In relazione al profilo industriale che caratterizza la produzione delle Unità operative dipendenti dall'AID, il concetto di "standard di qualità" si applica massicciamente ai processi ed all'output produttivo. Infatti la maggior parte degli stabilimenti sono dotati di certificazioni di qualità. Invece, non risulta applicabile lo standard di qualità per "servizio pubblico", ai sensi del decreto legislativo n. 198/2009. Infatti, per lo specifico profilo industriale proprio dell'Agenzia, essa non eroga servizi rivolti al pubblico (non sono presenti attività del tipo ufficio relazioni con il pubblico, biblioteche, rilascio di certificazioni o modulistica, ecc.).

Roma, 13 MAG. 2016

IL PRESIDENTE

(Amm. Sq. Cristiano BETTINI)