



*Ministero dell' Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*
L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE



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

ANNO 2013

**ROMA
9 MAGGIO 2014**

Sommario

1. PRESENTAZIONE	3
2. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE	3
2.1 Performance organizzativa	3
2.1.1 <i>Definizione di obiettivi, indicatori e target</i>	3
2.1.2 <i>Misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale.</i>	4
2.1.3 <i>Metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa.</i>	6
2.2 Performance individuale.....	7
2.2.1 <i>Definizione ed assegnazione degli obiettivi, indicatori e target</i>	8
2.2.2 <i>Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti)</i>	8
2.2.3 <i>Metodologia per la misurazione e valutazione della performance individuale</i>	9
2.3 Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti).....	9
2.4. Struttura tecnica e infrastruttura di supporto	10
2.5. Utilizzo effettivo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione	10
3. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNI	11
3.1 Integrazione con il ciclo di bilancio	11
3.2. Integrazione con gli altri sistemi di controllo.....	11
4. IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA' E IL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE	11
5. DEFINIZIONE E GESTIONE DI STANDARD DI QUALITA'	12
6. COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER	12
7. DESCRIZIONE DELLE MODALITA' DI MONITORAGGIO DELL'OIV	12
8. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE	13
9. RACCOLTA STRUTTURATA DELLE INFORMAZIONI DI CUI ALLA DELIBERA CIVIT 23/2013.	14

1. PRESENTAZIONE

La presente “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni” è stata redatta ai sensi dell’articolo 14, comma 4, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e tiene conto della delibere emanate dall’ANAC (ex CiVIT) n. 4/2012 e n. 23/2013, recante “Linee guida relative agli adempimenti di monitoraggio degli OIV e alla Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni”. La Relazione riferisce sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni con l’obiettivo di evidenziarne criticità e punti di forza.

2. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

2.1 Performance organizzativa

2.1.1 Definizione di obiettivi, indicatori e target

Il complesso di procedure per la definizione del piano, degli obiettivi, degli indicatori e per la quantificazione dei fabbisogni relativi ai singoli programmi di spesa si sono concluse con la predisposizione della “Direttiva ministeriale concernente indirizzi generali per l’attività amministrativa e per la gestione – Anno 2013” approvata con D.M. n. GAB-DEC-16, del 22/01/2013, registrato dalla Corte al Reg. 2741, il 31.01.2013, e contenuti nel “Piano della Performance 2013-2015” approvato con D.M. n. GAB-DEC-212, del 15.07.2013, registrato dalla Corte dei Conti il 13.08.2013, Reg.. 8, foglio n. 333 e pubblicato sul sito ministeriale alla voce “Trasparenza, valutazione e merito”.

In particolare la Direttiva contiene le priorità politiche per l’anno 2013, nonché i relativi obiettivi strategici e strutturali. Gli obiettivi strategici sono stati definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla Legge 31 dicembre 2009, n. 196, e ss.mm.ii., nella relativa sezione della Nota integrativa al bilancio di previsione. Si segnala come per l’anno 2013 siano stati sostanzialmente confermati tanto le priorità politiche quanto gli obiettivi strategici identificati nei precedenti periodi di programmazione.

L’Organo di indirizzo politico ha provveduto ad avviare il processo di pianificazione operativa, convocando apposite riunioni con i CDR per l’esame preliminare e la definizione degli obiettivi strategici e dei connessi obiettivi operativi, con i relativi piani d’azione, indicatori e valori attesi. L’OIV ha espletato attività di coordinamento delle attività relative alla compilazione della Nota integrativa al Bilancio di previsione 2013, con inserimento dei dati informativi generali dell’amministrazione nel suo complesso e, quindi, ha effettuato la validazione finale della stessa Nota.

Come detto, l’assegnazione degli obiettivi di performance organizzativa alle strutture è avvenuta con l’emanazione del Piano della performance per il triennio 2013-2015, che comprende al suo interno le direttive di 1° e 2° livello. Per la redazione del Piano il Ministero ha tenuto conto delle indicazioni fornite dalla CiVIT e dal Programma Triennale per la Trasparenza e l’integrità, che indica le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza, nonché in materia di legalità e sviluppo della cultura dell’integrità (art. 11 del D. Lgs. n. 150/2009). E’ opinione dell’OIV che l’attuale struttura del Piano della Performance debba essere sottoposta ad un progressivo snellimento e semplificazione al fine di rendere più agevole la fruizione anche da parte di un pubblico più ampia.

In generale per il 2013 come già per gli anni precedenti si registrano forti criticità dovute alla difficoltà di definire indicatori e target misurabili, dovendosi anche osservare che gli obiettivi, oltre al permanere di una certa genericità nella loro definizione, sono stati individuati dai CDR soprattutto in relazione alle attività e azioni da svolgere, piuttosto che in relazione agli effetti che si vogliono determinare con dette attività ed azioni (realizzazioni, risultati, impatti, ecc.).

Al fine di semplificare il processo di misurazione, l'OIV ha suggerito l'introduzione di schede di misurazione degli obiettivi operativi che evidenziassero per ogni obiettivo un indicatore di realizzazione. Il processo di selezione degli indicatori non ha tuttavia prodotto risultati soddisfacenti ed in relazione ad alcuni obiettivi si evidenzia la presenza di indicatori dallo scarso contenuto informativo.

In relazione al complessivo processo di programmazione operativa, occorre notare che detta attività avrebbe potuto formare oggetto di apposita valutazione da parte dell'OIV, che però non è stato chiamato a pronunciarsi sulla coerenza degli obiettivi individuati con i criteri fissati dall'art. 5 del D.Lgs. n. 150/2009.

In merito all'applicazione dei criteri minimi di definizione del Sistema di misurazione e valutazione come enunciati nella delibera CiVIT n. 89/2010, l'OIV ritiene opportuno evidenziare anche in relazione al ciclo della performance 2013 i seguenti elementi:

- Gli obiettivi risultano definiti spesso in modo generico rispetto all'effettivo risultato che l'amministrazione sarà in grado di determinare;
- Sono quasi del tutto assenti indicatori di outcome né è data rappresentazione del perimetro di intervento dell'amministrazione che possa aiutare gli stakeholder a comprendere quali sono gli impatti di effettiva competenze dell'amministrazione;
- Il legame tra obiettivi, indicatori e target non è specificato;
- Gli indicatori non sono caratterizzati secondo le schede anagrafiche e i relativi test di qualità e fattibilità proposti dalla CiVIT;
- La rilevazione effettiva della performance avviene secondo una frequenza semestrale ma in assenza di schemi di caratterizzazione degli indicatori che consentano un controllo di tipo oggettivo.

In merito al livello di coerenza degli obiettivi dell'amministrazione formulati nel Piano della performance con i requisiti metodologici previsti dall'art. 5 del decreto, l'OIV ritiene opportuno evidenziare i seguenti elementi:

- La rilevanza e pertinenza rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche e alle strategie dell'amministrazione risultano non sempre direttamente comprensibili dal momento che il Ministero si colloca all'interno di un sistema di amministrazioni che operano congiuntamente per il conseguimento degli obiettivi di politica ambientale ma tale sistema non viene rappresentato adeguatamente;
- La specificità e misurabilità in termini concreti e chiari risultano decisamente basse;
- L' idoneità a determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi appare rilevante solo nel caso di un numero limitato di obiettivi;
- La riferibilità ad un arco di tempo determinato viene garantita poiché tutti gli obiettivi sono definiti su un arco temporale annuale anche se in taluni casi tale riferimento appare poco coerente con il contenuto dell'obiettivo stesso;
- In nessun caso il sistema consente la commisurazione ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- La confrontabilità con le tendenze della produttività dell'amministrazione è consentita dalla permanenza nel corso dei diversi esercizi di obiettivi omogenei, tuttavia non sono presenti specifici indicatori che consentano di apprezzare in modo oggettivo tale produttività;
- La correlazione alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili è resa possibile dalla previsione all'interno delle schede obiettivo operativo di riferimenti alle risorse finanziarie e umane a disposizione.

2.1.2 Misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale.

Il "Sistema di misurazione e valutazione della performance" del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è stato approvato con D.M. 22 febbraio 2011, n. GAB/DEC/2011/23, registrato alla Corte dei Conti il 20 aprile 2011, reg. n. 4, foglio 232, ed ha la finalità di adeguare la disciplina della valutazione

del personale, dirigenziale e non, a nuovi e più incisivi criteri di responsabilizzazione, valorizzazione del merito, e misurazione del risultato, recependo ed attuando quanto previsto dal D. lgs. n. 150/2009. Il sistema si basa sia per i dirigenti titolari di centro di responsabilità che per i dirigenti di seconda fascia, sulla valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi e dei comportamenti organizzativi dimostrati.

- per obiettivi assegnati si attribuisce un valore massimo del 75%;
- per la valutazione dei comportamenti organizzativi attesi dal valutato, si attribuisce un valore percentuale del 25%.

Con riferimento alla misurazione e valutazione della performance individuale, il sistema di valutazione adottato dal Ministero non prevede specifici obiettivi individuali ma assegna alla responsabilità di ciascun dirigente gli obiettivi operativi di competenza. Per il monitoraggio finale, i responsabili delle unità organizzative predispongono apposita relazione sull'attività svolta nel corso dell'anno, tesa ad illustrare, in particolare, le motivazioni del mancato o parziale conseguimento degli obiettivi assegnati.

Per quanto riguarda il modello di valutazione dei comportamenti organizzativi, sia dei dirigenti titolari di centro di responsabilità che dei dirigenti di seconda fascia si tiene conto:

- del contributo organizzativo alla gestione delle risorse;
- dell'integrazione personale nell'organizzazione;
- delle capacità di *problem solving*.

Come previsto dal Sistema di valutazione, la performance individuale viene misurata in parte sulla base di quella organizzativa (perseguimento degli obiettivi di struttura), in parte sulla base dei comportamenti organizzativi. Il sistema non prevede la definizione di obiettivi individuali definiti ad hoc ma l'assegnazione formale ai direttori generali e ai dirigenti preposti alla direzione delle divisioni di obiettivi organizzativi.

Le schede per il monitoraggio dell'OIV, inviate semestralmente dai CDR, consentono di conoscere lo stato di realizzazione degli obiettivi, identificando, se del caso, gli eventuali scostamenti, le relative cause ed i più opportuni interventi correttivi, allo scopo di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani, programmi e altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi raggiunti.

A fronte delle criticità evidenziate dal processo di monitoraggio del livello di raggiungimento degli obiettivi operativi durante i cicli della performance precedenti, nel 2013 l'OIV ha proceduto a sviluppare e diffondere nell'amministrazione un nuovo modello di monitoraggio attraverso l'introduzione di una scheda capace di dare maggiore rilievo alla dimensione quantitativa. In particolare, per ciascun obiettivo operativo è stato previsto:

- l'inserimento degli output/prodotti che l'amministrazione ha realizzato in attuazione dell'obiettivo;
- l'inserimento di una descrizione delle modalità di accesso e verifica per ciascuno degli output indicati;
- l'inserimento di indicatori in grado di restituire una rappresentazione quantitativa degli output indicati.

L'OIV per il 2013 ha espletato il processo di valutazione degli obiettivi dei dirigenti di 1° e 2° fascia in coerenza con quanto previsto dal Sistema di valutazione e sono agli atti tutte le schede di valutazione distinte per ogni CDR. L'esito della valutazione ha determinato l'attribuzione di un punteggio relativo al grado di raggiungimento degli obiettivi compreso tra 96% e 100%. L'anomalia di tale distribuzione si lega in maniera evidente all'assenza di elementi e strumenti oggettivi (indicatori, parametri, sistemi informativi ad accesso indipendente) utili alla verifica dei risultati rendicontati.

2.1.3 Metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa.

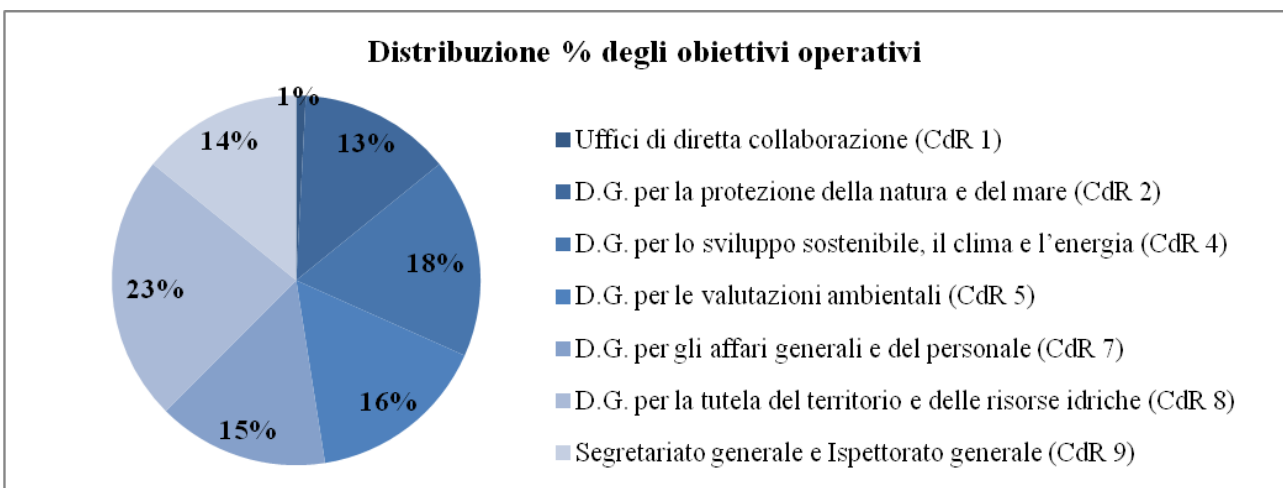
Anche per il 2013, in continuità con i risultati dell'azione amministrativa del 2012, sono state confermate le cinque grandi aree di intervento già definite per l'esercizio precedente e rappresentate dalle seguenti grandi aree di azione strategica:

- 1) Qualità dell'aria ed energia pulita ;
- 2) Gestione risorse idriche e uso del territorio;
- 3) Rifiuti e bonifiche;
- 4) Tutela e valorizzazione della biodiversità;
- 5) Comunicazione ed educazione ambientale.

Per le suddette priorità politiche, come si evince dagli strumenti di programmazione "Piano della Performance", "Direttiva", e di consuntivazione "Schede di Monitoraggio", sono stati definiti, in totale, n. 159 obiettivi diversificati come da grafico che segue.

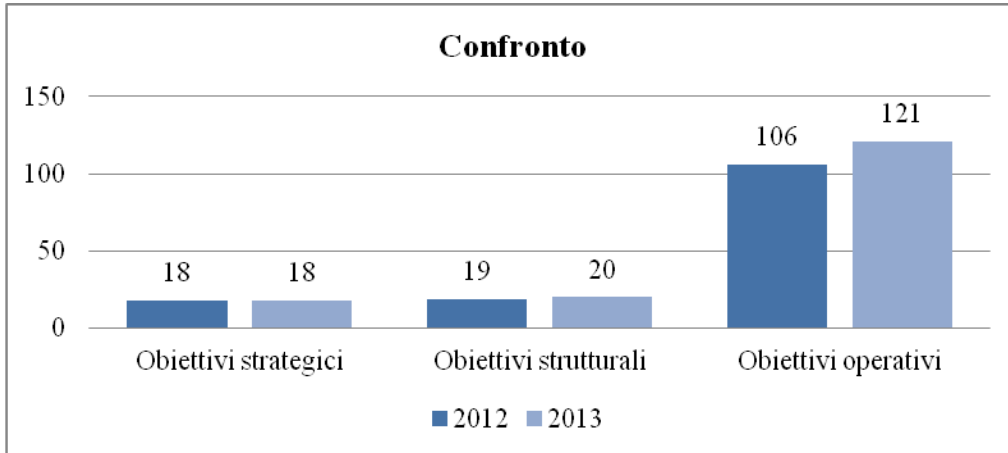


Il seguente grafico rappresenta la distribuzione dei 121 obiettivi operativi questi tra i vari centri di responsabilità:



Su indicazione dell'OIV, gli obiettivi operativi, in fase di programmazione, sono stati definiti mediante la specificazione di una o più fasi e ad ogni fase è stato associato un indicatore, di diversa tipologia a seconda della natura dell'obiettivo. Il processo di predisposizione delle schede di programmazione contenenti la descrizione di detti obiettivi operativi ha però evidenziato forti elementi di disomogeneità e difficoltà operative stante l'assenza di un software gestionale per la raccolta sistematica delle informazioni.

Il numero degli obiettivi, complessivamente, è risultato dello stesso ordine di grandezza di quello relativo all'anno 2012 con un lieve incremento del numero di obiettivi operativi come evidenziato nel seguente grafico.



Complessivamente, la metodologia adottata dall'amministrazione per la misurazione e valutazione della performance organizzativa appare solo in parte adeguata. In particolare:

- il modello di misurazione utilizzato dall'amministrazione nel piano della performance pone una eccessiva enfasi sugli obiettivi assegnati alla struttura tralasciando la misurazione delle attività e dei servizi nonché degli impatti più in generale prodotti dall'amministrazione;
- il grado di chiarezza della definizione degli obiettivi e del *cascading* degli obiettivi per i diversi livelli organizzativi appare adeguato anche se gli obiettivi ai diversi "livelli" appaiono fra loro poco omogenei essendo spesso accostati obiettivi che hanno per contenuto attività specifiche dell'amministrazione e obiettivi che si riferiscono a progetti, o ancora ad obiettivi che richiamano elementi generali di impatto. Occorrerebbe in tal senso strutturare gli obiettivi secondo un modello logico che definisca un ordine di priorità utile anche alla valutazione;
- il grado di condivisione della metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa appare decisamente insufficiente e l'attività di misurazione e valutazione della performance non rappresentano elementi di rilevanza sostanziale nello svolgimento delle funzioni dirigenziali essendo spesso delegate ad altri dirigenti o funzionari;
- il grado di efficacia degli strumenti di rappresentazione della performance, incluse le rappresentazioni visuali della strategia (es. le mappe strategiche) e i sistemi di reportistica (es. i cruscotti della performance con obiettivi, indicatori e target), risulta del tutto inadeguato tenuto conto in particolar modo dello scarso impiego degli stessi da parte dei dirigenti dell'amministrazione.

2.2 Performance individuale

Il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale adottato dal Ministero si articola in:

- *Manuale operativo per il sistema di valutazione dei dirigenti;*
- *Manuale operativo per il sistema di valutazione del personale non dirigenziale.*

I due Manuali, che formano parte integrante e sostanziale del Sistema, sono stati condivisi con le organizzazioni sindacali e approvati con il sopra citato decreto, sono pubblicati sul sito del Ministero, nella sezione "Trasparenza, Valutazione e Merito - Sistema di misurazione e valutazione della performance".

Si pone sin d'ora evidenza sul fatto che la performance individuale del personale non dirigente non è soggetta a valutazione.

Anche per l'anno 2013, l'Amministrazione ha ritenuto di rinviare la ripartizione del personale valutato nei livelli di performance di cui all'art. 19 del Decreto all'atto dell'effettiva disponibilità delle risorse finanziarie occorrenti per l'applicazione degli strumenti di premialità, nonché al momento della reale ripartizione del dividendo dell'efficienza.

2.2.1 Definizione ed assegnazione degli obiettivi, indicatori e target

Per ciò che concerne le modalità di misurazione e valutazione della performance individuale va precisato che l'amministrazione non assegna obiettivi individuali ai singoli dirigenti ma valuta gli stessi sulla base degli obiettivi di performance organizzativa (la cui valutazione pesa per il 75% della valutazione complessiva) e sulla base dei comportamenti organizzativi (la cui valutazione pesa per il restante 25%). Valgono quindi in merito al processo le considerazioni svolte con riferimento alla performance organizzativa.

Per il personale dirigenziale di I fascia: il valutato predispose una sintetica relazione sull'attività svolta, alla quale sono allegate le schede di valutazione finale dei risultati relativi al raggiungimento degli obiettivi operativi; non sono previsti tra il valutato ed il valutatore. E' notificato al valutato lo schema di provvedimento contenente la scheda di valutazione dei risultati e delle competenze organizzative. I provvedimenti di valutazione finali sono trasmessi, alla Direzione generale del personale e degli affari generali, al fine dell'avvio della procedura per la corresponsione della retribuzione di risultato.

Per il personale dirigenziale II^a fascia, il valutato predispose una sintetica relazione sull'attività svolta, alla quale sono allegate le schede di valutazione finale dei risultati; segue un colloquio tra il valutato ed il valutatore, nel corso del quale il valutatore definisce anche il punteggio attribuito ai comportamenti organizzativi. E' notificato al valutato lo schema di provvedimento contenente la scheda di valutazione dei risultati e delle competenze organizzative. I provvedimenti di valutazione finali sono trasmessi, alla Direzione generale del personale e degli affari generali, al fine dell'avvio della procedura per la corresponsione della retribuzione di risultato. La procedura seguita per i dirigenti titolari dei CDR è la medesima con la sola presenza in più della fase di autovalutazione dei comportamenti organizzativi.

Per il personale non dirigenziale, non è prevista valutazione della performance individuale.

2.2.2 Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti)

Il processo di funzionamento del Sistema di valutazione risulta essere chiaramente definito per il personale dirigenziale. Di seguito vengono indicati i soggetti coinvolti e le varie fasi del ciclo di gestione:

- L'organo politico entro il 31 Gennaio di ciascun anno, approva il Piano della performance, documento programmatico triennale coerente ai contenuti e al ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e valutazione della performance, nonché gli obiettivi assegnati ai Dirigenti ed i relativi indicatori.
- Il Dirigente 1° fascia propone la definizione degli obiettivi strategici dei CDR; assegna gli obiettivi ai Dirigenti; viene valutato dall'OIV.
- I Dirigenti monitorano le attività e il livello di attuazione degli obiettivi predisponendo apposite schede di monitoraggio intermedio e finale che costituiscono la base per il successivo processo di valutazione.

In merito alle modalità di monitoraggio, l'OIV segnala che in assenza di appositi strumenti per il controllo di gestione, sono state strutturate su di un modello di autovalutazione dell'andamento delle attività a cura dei responsabili delle strutture di livello dirigenziale. Il monitoraggio per l'anno 2013 è stato svolto con una frequenza annuale.

Il processo di misurazione e valutazione della performance a livello individuale prevede l'assegnazione di obiettivo a:

- 8 dirigenti di I fascia di cui uno collocato fuori ruolo. A tali dirigenti non vengono assegnati obiettivi propriamente individuali ma è ricondotta ad essi la responsabilità degli obiettivi strategici e strutturali identificati dall'amministrazione nelle Note integrative al bilancio di previsione e nel Piano della performance. A nessuno di tali dirigenti gli obiettivi vengono assegnati tramite colloquio di valutazione né con controfirma della scheda obiettivi;
- 30 dirigenti di II fascia di cui uno deceduto nel corso dell'anno, uno trasferito presso altra amministrazione e uno andato in pensione. A tali dirigenti vengono assegnati obiettivi che coincidono con gli obiettivi operativi dell'amministrazione contenuti nel Piano della performance e non configurano propriamente obiettivi individuali. A nessuno di tali dirigenti gli obiettivi vengono assegnati tramite colloquio di valutazione né con controfirma della scheda obiettivi.

Il processo di assegnazione degli obiettivi risulta complessivamente coerente con il sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dall'amministrazione.

2.2.3 Metodologia per la misurazione e valutazione della performance individuale

In relazione all'adeguatezza della metodologia per la misurazione e valutazione della performance individuale, l'OIV ritiene opportuno evidenziare:

- il grado di condivisione della metodologia per la misurazione e valutazione della performance individuale ai diversi livelli organizzativi, a partire dai dirigenti apicali fino al personale non dirigenziale, e tra gli stakeholder interni (es. organizzazioni sindacali) risulta adeguato anche se limitatamente al livello dirigenziale;
- il grado di condivisione del legame tra la valutazione e i sistemi premiali risulta elevato. Tale risultato deve essere letto tenendo in considerazione alcune specifiche caratteristiche del sistema di valutazione (estensione alla sola dirigenza) e gli esiti prodotti dall'applicazione dello stesso (raggiungimento del 100% degli obiettivi).
- le modalità di comunicazione della metodologia di misurazione e valutazione della performance individuale all'interno dell'amministrazione sono limitate alla conoscenza formale della documentazione di riferimento.

2.3 Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti)

Il processo di valutazione della performance dell'amministrazione assume nettamente i contorni dell'adempimento. Da un lato viene assicurato, mediante lo svolgimento di tutte le fasi previste dalla normativa, dagli atti e dagli accordi di riferimento, il rispetto formale delle previsioni normative e regolamentari. Dall'altro l'esito stesso dei processi di valutazione, che vede la proposta di attribuzione indiscriminata di un livello di punteggio corrispondente al 100% evidenzia la presenza di anomalie sostanziali. In ragione del ruolo svolto complessivamente dall'OIV non è al momento possibile identificare le ragioni di tale ridotta efficacia se non in termini generali riferendosi alla debolezza della fase di programmazione in termini di definizione di obiettivi che siano misurabili e di indicatori che siano significativi ed oggettivi. Gli elementi di criticità evidenziati nei paragrafi della presente relazione contribuiscono a completare il quadro di analisi.

Durante l'anno 2013 sono stati apportati in tal senso dall'amministrazione, su indicazione dell'OIV, alcuni correttivi volti a innescare un processo di progressivo rafforzamento del processo. In particolare si segnalano:

- l'attivazione di un tavolo della performance composto da referenti di ogni CdR e coordinato dall'OIV al fine di definire gli elementi di innovazione metodologica, testarne l'applicabilità, incrementare il livello di omogeneità operativa e risolvere eventuali criticità;

- la revisione delle schede di monitoraggio e la sollecitazione di un maggior ruolo di responsabilità diretta da parte dei dirigenti di I e II fascia nella predisposizione e presentazione dei risultati raggiunti;
- l'elaborazione e condivisione di una metodologia di validazione dei risultati raggiunti volta a rendere il processo più strutturato e partecipativo.

La frequenza dei monitoraggi intermedi effettuati per misurare lo stato di avanzamento degli obiettivi per il 2013 è stata annuale. I destinatari della reportistica relativa agli esiti del monitoraggio sono i Dirigenti di I e II fascia e l'OIV. Le eventuali criticità rilevate dai monitoraggi non hanno portato a modificare gli obiettivi pianificati a inizio anno.

2.4. Struttura tecnica e infrastruttura di supporto

La Struttura Tecnica a supporto dell'OIV ha mantenuto nel 2013 una dotazione organica pari a 10 unità di personale dipendente di cui 1 dirigente di II fascia e 9 funzionari. Si evidenzia che nessuna di queste unità di personale possiede competenze economico-gestionali o giuridiche. Il costo totale annuo della Struttura Tecnica Permanente è stato per il 2013 di 451.279 € comprendenti costo del lavoro annuo (retribuzioni lorde dei componenti della struttura tecnica e oneri a carico dell'amministrazione). Si ritiene che il numero di unità di personale sia adeguato ma la struttura nel suo complesso presenti competenze inadeguate.

Anche nell'esercizio 2013 il Ministero non è riuscito a dotarsi di un software a supporto del controllo di gestione e del controllo strategico, con una evidente inadeguatezza, quindi, della strumentazione informatica a supporto del funzionamento del ciclo della performance e delle relative attività di verifica, monitoraggio e controllo. Pertanto, le attività di monitoraggio, misurazione e valutazione sono state condotte manualmente, senza l'ausilio di un sistema informativo, con evidenti problematiche di tipo operativo, legate anche, inoltre, all'attendibilità dei dati esposti.

Permangono quindi, a causa della assenza di un sistema informativo per l'esercizio integrato dei controlli interni, significative criticità, che attengono non solo al mancato esercizio del controllo di gestione e del controllo strategico, ma anche, più in generale, alle difficoltà operative che si pongono nell'esercizio di alcuni compiti prescritti dalle norme vigenti, il cui adempimento, senza l'ausilio di un siffatto sistema per il controllo di gestione, non risulta agevolmente attuabile.

In merito si evidenzia come lo stesso OIV risulti sostanzialmente privo di infrastrutture di supporto, fatta eccezione per l'accesso alla rete ministeriale.

2.5. Utilizzo effettivo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

Il Sistema di misurazione e valutazione descritto in dettaglio nella sezione 2 trova applicazione in maniera formale ma non risulta essere stato per il 2013 in grado di determinare una differenziazione significativa delle valutazioni.

Si rileva comunque una maggiore attenzione delle strutture sia in fase di definizione degli obiettivi e dei connessi indicatori sia in fase di monitoraggio, pur riscontrandosi una generale tendenza delle strutture a non prevedere obiettivi particolarmente sfidanti.

Per altro l'introduzione del Sistema di misurazione e valutazione della performance ha comunque determinato, in linea generale, una tendenza a meglio orientare le scelte, nella messa a punto delle proposte di obiettivi, nell'ambito delle attività più rilevanti e che richiedono un maggiore assorbimento di risorse umane e finanziarie. L'applicazione del Sistema di misurazione e valutazione non pone problematiche significative per quanto attiene la valutazione della dirigenza di prima e seconda fascia.

L'impiego dei risultati e delle evidenze derivanti dall'applicazione del Sistema di misurazione e valutazione della performance a supporto dei processi decisionali appare ancora modesto.

3. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNI

3.1 Integrazione con il ciclo di bilancio

Il livello di integrazione per l'esercizio finanziario 2013 appare solo parzialmente adeguato dal momento che viene realizzato esclusivamente a livello di obiettivi e in corrispondenza delle fasi di programmazione e rendicontazione. Permane, durante tutto il periodo di gestione un sostanziale scollamento dei due cicli dimostrato dall'assenza di revisione degli obiettivi operativi pur a fronte di successivi assestamenti e revisioni del bilancio. L'amministrazione paga sicuramente in tal senso l'assenza di un sistema di controllo di gestione che assicuri il mantenimento di detto livello di integrazione durante l'esercizio e l'informazione dei processi decisionali alle risultanze emergenti.

3.2. Integrazione con gli altri sistemi di controllo

L'OIV ritiene solo in parte adeguate le soluzioni organizzative effettivamente adottate dall'amministrazione, in termini di integrazione e coordinamento tra soggetti, tempi e contenuti, per garantire la coerenza del sistema di misurazione e valutazione con gli altri sistemi di controllo esistenti (pianificazione e controllo strategico, controllo di gestione, programmazione economica e finanziaria, conto del personale). L'amministrazione ha in tal senso proceduto a progettare alcuni strumenti che tuttavia risultano ancora non integrati e non del tutto sviluppati: *Il Piano dei Centri di Costo, Il Piano dei Processi, Il Piano dei Prodotti/Output e l'allocazione dei costi del personale, il piano di riconciliazione economico-finanziaria.*

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

L'amministrazione ha provveduto quindi in data 16 aprile 2013 alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile per la trasparenza, con D.M. decreto n. 123, registrato dall'Ufficio di Bilancio in data 2 maggio 2013, realizzando inoltre nel corso del 2013 il nuovo sito web "Amministrazione trasparente", adeguato alla più recente normativa in materia.

Il primo Programma triennale per la trasparenza e l'integrità del Ministero, riferito al triennio 2011-2013, approvato con D.M. n. GAB-DEC-2011-98 del 27.06.2011, registrato alla Corte dei Conti il 7 settembre 2011, Reg. 13, foglio 276, contiene, ai sensi degli articoli 11, comma 2, e art.15, comma 2, del D. lgs. n. 150/2009, le iniziative adottate dal Ministero per garantire la trasparenza e la rendicontazione della performance, nonché lo sviluppo della cultura dell'integrità. Il Programma è stato redatto seguendo le "Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità", emanate dalla CiVIT con Delibera n. 105/ 2010, ed ha ricevuto l'approvazione del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti che ha espresso, all'unanimità, parere favorevole.

Si segnala inoltre che l'amministrazione ha provveduto ad inserire nel Piano della performance 2013-2015 obiettivi relativi ad azioni di trasparenza e mappatura del rischio di corruzione.

Successivamente all'entrata in vigore, in data 28 novembre 2012, della Legge 6 novembre 2012, n. 190, che introduce nuove disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 1, comma 7, della Legge, il Segretario Generale, Cons. Antonio Agostini, è stato individuato Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile per la trasparenza per il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare prot. n. 123 in data 16 aprile 2013, registrato dal coesistente Ufficio Centrale di Bilancio in data 2 maggio 2013 (visto n. 199). Ai sensi dell'art. 1, comma 8, della Legge n. 190/2012, il Responsabile della prevenzione della corruzione ha l'obbligo di predisporre il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e di proporlo al Ministro ai fini della relativa adozione e successi-

va trasmissione al Dipartimento della Funzione Pubblica. Durante il 2013 l'amministrazione ha avviato le attività volte alla predisposizione del Piano attivando, tra l'altro, una procedura di consultazione on line.

Per il 2013 l'OIV ha assolto agli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità mediante la predisposizione del Documento di attestazione sull'assolvimento di specifici obblighi di trasparenza adottato ai sensi della Delibera ANAC n. 2/2012 e N. 50/2013 con nota 35885/OIV in data 18/10/2013. L'OIV ha inoltre provveduto a dotarsi di un indirizzo di posta certificata (oiv@pec.minambiente.it).

Per approfondimenti in merito ai sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del Piano triennale della trasparenza e l'integrità ed il rispetto degli obblighi di pubblicazione si rinvia allo schema E disponibile nel sistema Banche Dati Trasparenza – MAMB.

5. DEFINIZIONE E GESTIONE DI STANDARD DI QUALITA'

Si conferma al riguardo per il 2013 quanto già esposto nella relazione relativa all'esercizio precedente, in quanto il tema degli standard pur essendo nell'agenda dell'amministrazione non ha ancora trovato compiuta trattazione.

Va segnalato che la maggior parte delle attività e dei processi dell'amministrazione configurano prestazioni di natura amministrativa il cui destinatario non è l'utente finale ma altre amministrazioni o la collettività in generale. In tal senso risulta complesso attivare strumenti di segnalazione e raccolta dei feedback degli utenti, come ad esempio le indagini di customer satisfaction.

In relazione alle motivazioni che possono in parte spiegare il mancato sviluppo da parte dell'amministrazione di propri standard di qualità vanno menzionate l'assenza di una mappatura dei processi e delle attività condivisa e oggetto di periodiche revisioni e l'assenza di una cultura del controllo di gestione che crei una domanda interna capace di sollecitare la definizione e migliorare la gestione di tali standard.

6. COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER

Anche il processo di programmazione partecipata con gli *stakeholder*, non è ancora giunto a compimento e, pur in presenza di molteplici tavoli che prevedono il coinvolgimento di diverse categorie in rappresentanza degli interessi della collettività, non è mai formalizzato un tavolo di confronto e di partecipazione con gli stessi.

7. DESCRIZIONE DELLE MODALITA' DI MONITORAGGIO DELL'OIV

Le modalità dei monitoraggi eseguiti in corso d'anno sono riportate nei paragrafi dedicati agli specifici argomenti. In generale l'OIV svolge un'attività di monitoraggio limitata alla ricognizione degli stati di avanzamento e del livello di raggiungimento degli obiettivi definiti nel Piano della Performance.

Nel 2013 è stata perfezionata una metodologia per la validazione dei risultati raggiunti volta a verificare mediante colloqui con i dirigenti responsabili del raggiungimento degli obiettivi operativi e successivi focus di approfondimento, la rispondenza tra il contenuto delle schede di monitoraggio e l'effettiva attività svolta. Tale metodologia di validazione preveda la conservazione della traccia documentale (al momento informatizzata ma prima di un Database), di quanto rilevato in modo da consentire verifiche ex-post anche da parte di soggetti terzi, in particolare della Commissione, in occasione dell'eventuale svolgimento di audit a campione.

8. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE

La definizione di proposte per il miglioramento del sistema di misurazione e valutazione viene svolta anzitutto definendo il posizionamento del Sistema dell'Amministrazione con riferimento ai diversi stadi indicati nella delibera n. 89/2010, sezione n.5. In tal senso si evidenzia che il Sistema del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare presenta i requisiti minimi richiesti dalla normativa di riferimento e dalle delibere CiVIT in materia e si trova ad operare in corrispondenza della cd seconda fase di maturità e si presenta come un sistema di misurazione strutturato attorno a tutti gli obiettivi strategici (ma non di outcome) previsti. Il sistema è strutturato su diversi livelli e le informazioni sono trasmesse all'interno dell'organizzazione anche se sono carenti gli strumenti informativi di supporto e i flussi di comunicazione dall'organizzazione ai suoi stakeholder.

In merito all'applicazione del d.lgs. 150/09, le criticità riscontrate sono ascrivibili alla necessità di rendere maggiormente operativo il cambiamento culturale e l'orientamento al risultato della stessa azione amministrativa. In merito all'orientamento complessivo dei dirigenti e del personale dell'amministrazione nei confronti dei temi connessi alla misurazione e valutazione della performance, costituiscono elemento di criticità tanto il ripetersi di processi di riorganizzazione del Ministero e l'avvicendamento di Ministri e dirigenti apicali, quanto i pesanti tagli alle dotazioni di bilancio.

Tra i principali elementi di debolezza del ciclo si segnalano:

- l'assenza di un sistema informativo e informatico a supporto del ciclo e della sua integrazione con il processo di programmazione economico finanziaria, con il controllo di gestione e con il sistema di gestione del personale;
- l'assenza di un sistema di mappatura dei processi che consenta, tra l'altro, di porre rimedio alla carenza di standard di qualità dei servizi erogati;
- l'assenza di un sistema di controllo di gestione che consenta di definire il rapporto tra risorse e risultati destinate dall'amministrazione ai diversi obiettivi e attività;
- la quasi totale assenza di indicatori di outcome che consentano di esplicitare il perimetro dell'intervento direttamente imputabile all'amministrazione e chiariscano il ruolo e le responsabilità degli altri soggetti coinvolti nel complesso sistema di gestione delle problematiche ambientali;
- la scarsa attenzione in generale da parte dei dirigenti dell'amministrazione allo sviluppo di indicatori per i quali sia possibile un monitoraggio di tipo oggettivo;
- il carattere spesso generale degli obiettivi operativi individuati dai CDR con un'attenzione eccessiva alla descrizione di attività che si intendono svolgere e una certa trascuratezza nell'identificare gli effetti che si vogliono determinare (realizzazioni, risultati, impatti, ecc.).

L'OIV rileva inoltre che l'applicazione del sistema di misurazione e valutazione si è realizzata nel 2013 in presenza di una serie di difficoltà relative più in particolare alle proprie dotazioni. Il fenomeno di progressiva riduzione delle risorse finanziarie, che incide anche sulle strutture e sulle attività dell'Amministrazione, preoccupa in modo specifico l'OIV anche in ordine al proprio effettivo funzionamento, soprattutto a fronte dei complessi e molteplici compiti di controllo che gli sono stati attribuiti dalle diverse norme succedutesi nel tempo.

Circa l'OIV si osserva per altro che l'avvicendamento del dirigente della Struttura Tecnica Permanente nonché la riduzione della dotazione organica, dovuta al pensionamento di alcune unità di personale, ne hanno ostacolato la piena operatività e funzionalità, con ripercussioni in termini di sovraccarico della Struttura Tecnica e di agilità di funzionamento. Comunque l'OIV ha potuto valutare la performance organizzativa con l'utilizzo (tramite schede in formato excel) di rilevazioni delle informazioni connesse agli obiettivi indicati nella direttiva annuale del Ministro.

In generale appare evidente la necessità di chiarire meglio l'ambito di intervento dell'OIV, anche mediante interventi sulla disciplina che regola l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione, e di rafforzare l'autonomia e l'indipendenza

Dal punto di vista del processo valutativo, in linea generale, l'OIV ritiene che, nonostante gli sforzi messi in campo per migliorare la rappresentatività dei risultati raggiunti, l'amministrazione debba procedere nella direzione di migliorare la qualità dei dati esposti nella sezione dedicata all'analisi dei risultati programmati/conseguiti. Nell'attuazione dello stesso ciclo di gestione della performance da parte delle strutture organizzative dell'Amministrazione, l'OIV ritiene inoltre che l'amministrazione debba risolvere una serie di criticità per quanto riguarda l'assoluta mancanza di differenziazione tra giudizi di valutazione della performance individuale del personale dirigente. Infine è opinione dell'OIV che l'amministrazione debba quanto prima procedere all'introduzione di sistemi di valutazione del personale non dirigente.

Ciascuno degli elementi di criticità evidenziati costituisce al tempo stesso l'obiettivo di specifiche azioni di miglioramento da attuarsi nell'ambito dei prossimi esercizi.

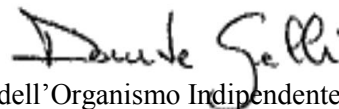
9. RACCOLTA STRUTTURATA DELLE INFORMAZIONI DI CUI ALLA DELIBERA CIVIT 23/2013.

Gli schemi di cui alla Delibera CiVIT, n. 23/2013:

- A. Performance organizzativa;
- B. Performance individuale;
- C. Processo di attuazione del ciclo della performance – Struttura Tecnica Permanente
- D. Infrastruttura di supporto – Sistemi Informativi e Sistemi Informatici
- E. Sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione;
- F. Definizione e gestione degli standard di qualità.

sono disponibili nel sistema Banche Dati Trasparenza – MAMB.

Roma, 9 maggio 2014



Il Presidente dell'Organismo Indipendente di Valutazione

(Dott. Davide Galli)