



Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

PARERE
SUL NUOVO SISTEMA DI MISURAZIONE
E DI VALUTAZIONE DELLA
PERFORMANCE

ANNO 2020

(Articolo 7, comma 1 del d.lgs 150/2009 e ss.mm.ii)

PARERE

Il parere è formulato dall'Organismo Indipendente di Valutazione-OIV del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (d'ora in poi MATTM), ai sensi dell'art. 7, comma 1 del d.lgs 150/2009 che così recita: *“Le amministrazioni pubbliche valutano annualmente la performance organizzativa e individuale. A tale fine adottano e aggiornano annualmente, previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione, il Sistema di misurazione e valutazione della performance”*.

L'OIV, anche tenuto conto delle Linee Guida per il Sistema di misurazione e valutazione della performance, predisposte dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ha effettuato la verifica dei contenuti della proposta di nuovo Sistema di misurazione e valutazione della performance del MATTM, trasmessa dalla DG IPP in data 27/8/2020 (prot. 666.88-27-8-2020).

L'OIV ha valutato la coerenza delle scelte operate dall'amministrazione con il quadro normativo vigente e lo specifico contesto interno ed esterno del MATTM. Si è tenuto conto anche dei risultati e degli elementi emersi dall'attività di monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni.

Sulla base di quanto sopra e delle motivazioni che vengono allegate al presente documento l'OIV esprime

parere favorevole

all'adozione del nuovo Sistema di misurazione e valutazione della performance.

Per l'Organismo Indipendente di Valutazione

Il Presidente Piervito Bianchi

MOTIVAZIONI

Le presenti motivazioni, che costituiscono parte integrante del parere, sono predisposte secondo le indicazioni contenute Linee Guida per il Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP), diramate dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel dicembre 2017 e sulla base delle attività di monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni.

Tenuto conto del contesto organizzativo e delle risorse disponibili, circa le modalità di misurazione e valutazione della performance organizzativa descritte nel nuovo SMVP, il parere favorevole dell'OIV poggia sull'analisi dei seguenti fattori:

Fattori esaminati per la PERFORMANCE ORGANIZZATIVA	Commento	Impatto ai fini del rilascio del parere
<i>a) corretta declinazione della dimensione temporale (orizzonte strategico pluriennale e orizzonte annuale)</i>	Nel SMVP è declinato sia l'orizzonte strategico che quello annuale.	favorevole
<i>b) fonti e tipologie di indicatori</i>	Nel SMVP sono indicate le tipologie di indicatori da utilizzare	favorevole
<i>c) raccordo con il ciclo del bilancio</i>	Le previsioni di raccordo con il ciclo di bilancio presenti nel SMVP sono adeguate allo stato attuale dei sistemi informativi e di gestione, che tuttavia devono essere potenziati. Questa componente del SMVP potrà essere migliorata solo dopo l'adozione del nuovo sistema informativo per il controllo strategico e di gestione, da integrare con la procedura per l'adozione delle note integrative al bilancio di previsione e al rendiconto	favorevole, con osservazioni
<i>d) i sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione di cittadini e utenti adottati dall'amministrazione</i>	Fattore migliorabile, ma per il momento adeguato al contesto organizzativo interno: infatti, i sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti potranno essere compiutamente implementati solo dopo adeguati investimenti sull'analisi dei processi, sulla mappatura degli stakeholder e sui sistemi informativi.	favorevole, con osservazioni
<i>e) la dettagliata descrizione di tutte le fasi del ciclo</i>	Il ciclo della performance viene adeguatamente descritto in tutte le sue fasi.	favorevole
<i>f) la chiarezza dei ruoli attribuiti ai diversi soggetti</i>	I ruoli e le responsabilità dei diversi soggetti che intervengono nel ciclo della performance sono chiari.	favorevole

Per quanto attiene alle modalità di misurazione e valutazione della performance individuale descritte nel nuovo SMVP, i fattori analizzati ai fini della formulazione del parere sono i seguenti:

Fattori esaminati per la PERFORMANCE INDIVIDUALE	Commento	Impatto ai fini del rilascio del parere
<i>a) i parametri che compongono la performance individuale</i>	Nel SMVP sono declinati i parametri che compongono la performance individuale per categoria di personale (comparto e dirigenti).	favorevole
<i>b) la correttezza metodologica delle misure adottate</i>	Il processo di misurazione e valutazione della performance individuale è metodologicamente fondato.	favorevole
<i>c) il processo della valutazione individuale</i>	Il processo viene descritto dettagliatamente in ogni fase sia per le modalità di realizzazione, che per i tempi e le responsabilità.	favorevole
<i>d) la chiarezza delle modalità con cui viene formulata la valutazione finale</i>	Il SMVP chiarisce le componenti di risultato e di comportamento che definiscono la performance individuale per ciascuna categoria di personale.	favorevole
<i>e) le procedure di conciliazione a garanzia dei valutati</i>	Sono presenti procedure di contraddittorio e di conciliazione a garanzia dei valutati.	favorevole

Il nuovo SMVP appare in grado di meglio assicurare il corretto funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, rispetto ai precedenti “Manuali operativi” di cui ai D.M. n. 98 del 2017 (dirigenza) e n. 8 del 2019 (comparto), per le seguenti ragioni:

- a. il nuovo SMVP, progettato su «modelli standardizzati» come da Linee guida della Funzione Pubblica, è unico e integrato e, pertanto, agevola il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni. In presenza di manuali distinti, non adeguatamente integrati tra loro, si sono registrati problemi di coordinamento;
- b. il nuovo SMVP focalizza l'attenzione sia sulla performance «individuale» (art. 9 d.lgs. 150/09) sia su quella «organizzativa» (art. 8 d.lgs. 150/09). Ambedue hanno la stessa rilevanza e sono logicamente collegate, ma distinte. Di contro, i precedenti manuali pongono maggiore enfasi sulla performance «individuale», ossia su quella dei dirigenti e del personale del comparto, piuttosto che sulla performance «organizzativa»;
- c. il nuovo SMVP distingue le due fasi della «misurazione» e della «valutazione» della performance, che sono affidate a soggetti differenti. Inoltre, il nuovo SMVP assicura che ogni obiettivo sia corredato di parametri certi di misurazione (indicatore, valore baseline, fonte del dato, target da raggiungere). Dagli obiettivi triennali della Nota integrativa, si passa a quelli annuali della Direttiva del Ministro, dei Capi Dipartimento e dei Direttori generali, fino a confluire in modo organico nel Piano della Performance. Di contro, nei precedenti manuali non è chiara la distinzione tra «misurazione» e «valutazione» della performance, «chi fa che cosa». Inoltre, i manuali prevedono diverse tipologie di obiettivi da assegnare (“risultati complessivi”, “parametri ambientali”, “trasversali”, “strategici”, “strutturali”). Si tratta di nomenclature non allineate appieno alle nuove disposizioni normative in materia di ciclo finanziario (Legge n. 196/2009 e ss.mm.ii.) e ciclo della performance (d.lgs. 150/2009 e ss.mm.ii.), nonché alle più recenti Linee Guida DFP. Infatti, i manuali non garantiscono una chiara integrazione tra obiettivi di Nota integrativa, Direttiva del Ministro e Piano della performance;
- d. il nuovo Sistema esplicita meccanismi volti a garantire la selettività e la differenziazione (come capacità di valutazione dei dirigenti). Inoltre, il nuovo SMVP prevede che la dimensione del comportamento organizzativo venga apprezzata in base a fattori più specifici, ciascuno mirato ad un particolare comportamento atteso. In tale ottica, il nuovo SMVP contiene l'ambito di discrezionalità del valutatore e dovrebbe garantire maggiore selettività. Di contro, i precedenti manuali non assicurano la «selettività» (pochi soggetti possono ambire all'eccellenza) e la «differenziazione» dei giudizi» (i punteggi sono tutti

vicini tra loro, peraltro prossimi al 100%), entrambe «obbligatorie», oltre che «logiche». Inoltre, relativamente alla performance individuale, nei precedenti manuali la dimensione del comportamento organizzativo viene valutata in base a 5 fattori, che tuttavia vengono descritti in modo troppo generico, senza una scala di misura che permetta un ancoraggio e quindi un confronto tra valutazioni fatte da valutatori diversi, lasciando ampi margini di discrezionalità al valutatore. Infine, rispetto ai precedenti manuali, il nuovo Sistema contiene alcuni accorgimenti che impediscono che la valutazione si traduca in una “autovalutazione di fatto”;

- e. il nuovo SMVP contiene specifiche informazioni al fine di predisporre la reportistica per il controllo strategico e per il controllo di gestione. I precedenti manuali non si soffermano adeguatamente sul punto;
- f. il nuovo SMVP descrive le regole (soggetti, procedure e tempi) per attivare la conciliazione. I precedenti manuali, nel disciplinare l’istituto della conciliazione, rinviano a specifici provvedimenti di dettaglio da adottare. Allo stato attuale, tali provvedimenti non sono stati ancora presi;
- g. la riorganizzazione del MATTM entrata in vigore a fine 2019 ha reso ancora più evidente la necessità di revisionare i precedenti manuali in presenza: a) di un nuovo ambito organizzativo da valutare (Dipartimento) e b) di nuove Direzioni generali e Divisioni con mutate competenze. Il nuovo assetto organizzativo ha reso – *de facto* – inapplicabili i manuali, peraltro già gravemente carenti su diversi fronti, come precisato ai punti precedenti.

Resta inteso che l’adozione del nuovo SMVP costituisce solo uno degli elementi che assicurano l’efficacia del ciclo di gestione della performance, come ribadito dall’OIV nella relazione sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni. Tra l’altro, si rende necessario intervenire su:

- 1) sistema informativo per il controllo strategico e il controllo di gestione;
- 2) potenziamento della struttura tecnica permanente di supporto all’OIV e progressivo superamento delle carenze strutturali dell’organico;
- 3) maggiore diffusione della cultura del merito all’interno dell’organizzazione e conseguenziale maggiore apertura agli stakeholder e ai cittadini (valutazione partecipativa).

Nel corso del 2020, il MATTM ha avviato, ma non ancora concluso, percorsi di miglioramento mirati, volti a superare le criticità appena indicate, anticipando alcune previsioni del nuovo Sistema. Per questa ragione, il nuovo SMVP, anche se approvato formalmente in corso d’anno, contiene i percorsi di

cambiamento già concretamente impostati. Inoltre, trattandosi del primo anno di implementazione del nuovo SMVP, sono state previste regole transitorie specifiche per il 2020, con l'intenzione di facilitare il passaggio dai modelli precedenti al nuovo Sistema.

Sarà cura dell'OIV fornire precisi ragguagli sullo stato di avanzamento del piano delle azioni di miglioramento, nell'ambito della relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni.