

Dicembre
2012

RELAZIONE SULLA PERFORMANCE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI ANNO 2011

(ART. 13, COMMA 6, LETTERA N DEL D. LGS. N. 150/2009)

La Relazione riferisce sul Ciclo di gestione della *performance* 2011 anche sulla base delle Relazioni sulla *performance* da adottare da parte delle singole amministrazioni entro il 30 giugno 2012



CiVIT

COMMISSIONE *independente* PER LA VALUTAZIONE, LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE



INDICE

UNA VISIONE D'INSIEME E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO	4
1 PREMESSA	10
2 IL CONTESTO	12
2.1 LA FINANZA PUBBLICA NEL 2011: CRISI E MANOVRE CORRETTIVE	12
2.2 L'EVOLUZIONE NEL 2012: L'AVVIO DEL PROCESSO DI SPENDING REVIEW	13
2.3 GLI STRUMENTI PER PREMIARE IL MERITO.....	14
2.4 LE DISCIPLINE SPECIFICHE.....	15
2.5 L'IPERTROFIA DEL SISTEMA DEI CONTROLLI	16
3 IL PROCESSO DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE	18
3.1 IL PERIMETRO DELL'ANALISI.....	18
3.2 LE INDICAZIONI E LE INIZIATIVE DELLA CIVIT PER IL 2011	21
3.3 LA METODOLOGIA ADOTTATA.....	22
3.4 UN QUADRO DI INSIEME	24
3.5 I SISTEMI INFORMATIVI DI SUPPORTO	27
3.6 LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEGLI OIV E DELLE STRUTTURE TECNICHE DI SUPPORTO	29
3.7 IL PROCESSO DI VALIDAZIONE.....	35
3.8 LE CRITICITÀ SEGNALATE DAGLI OIV.....	38
4 LA VALUTAZIONE DELLAPERFORMANCE ORGANIZZATIVA	44
4.1 LA DISPONIBILITÀ DELLE INFORMAZIONI	44
4.2 IL COLLEGAMENTO TRA CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE E CICLO DI BILANCIO	44
4.3 IL GRADO DI RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI: UN'ANALISI PRELIMINARE	45
4.4 IL RAPPORTO TRA OBIETTIVI STRATEGICI E STRUTTURALI: IL CASO DEI MINISTERI.....	49
4.5 GLI ENTI DI RICERCA E GLI ENTI PREVIDENZIALI	50
4.6 I PROCESSI DI CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO: L'ESPERIENZA DEGLI ENTI PREVIDENZIALI	51
5 LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE.....	52
5.1 I MINISTERI.....	52
5.2 GLI ENTI DI RICERCA	56
5.3 GLI ENTI PREVIDENZIALI	57
5.4 L'EROGAZIONE DEI PREMI: EVIDENZE DALLA RILEVAZIONE DEL CONTO ANNUALE 2010.....	58
6 LA TRASPARENZA	61
7 LE PARI OPPORTUNITÀ	64
8 PRINCIPALI ESPERIENZE DI VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI	69
8.1 LA MAPPATURA DEI SERVIZI	69
8.2 L'AGGIORNAMENTO DELLE CARTE DEI SERVIZI.....	70
8.3 LA RILEVAZIONE DEL GRADO DI SODDISFAZIONE DELL'UTENZA	71
8.4 I PRINCIPALI AMBITI DI INTERVENTO.....	71
9 UN ESERCIZIO DI VALUTAZIONE DI EFFICIENZA: UNA SPERIMENTAZIONE PER GLI ENTI PARCO	72
9.1 PREMESSA.....	72
9.2 IL QUADRO NORMATIVO.....	72
9.3 IL FINANZIAMENTO	72
9.4 LA VALUTAZIONE DELLA GESTIONE	74
9.5 LA DESCRIZIONE DEI COSTI E RISULTATI DELL'ANALISI DI EFFICIENZA	76

INDICE DELLE TABELLE

TABELLA 1 IL PERIMETRO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO 2011	19
TABELLA 2 IL RISPETTO DELLE SCADENZE PREVISTE DAL CICLO DI GESTIONE DELLA <i>PERFORMANCE</i> 2011	25
TABELLA 3 GLI ENTI CHE HANNO RISPETTATO LE SCADENZE DEL CICLO DI GESTIONE DELLA <i>PERFORMANCE</i> 2011	26
TABELLA 4 GLI ENTI INADEMPIENTI DEL CICLO DI GESTIONE DELLA <i>PERFORMANCE</i> 2011	27
TABELLA 5 I COMPONENTI DEGLI OIV DEI MINISTERI PER LIVELLO DEI COMPENSI 2012.....	30
TABELLA 6 I COMPONENTI DEGLI OIV DEGLI ENTI PUBBLICI PER LIVELLO DEI COMPENSI 2012	34
TABELLA 7 LA DOCUMENTAZIONE RELATIVA AL PROCESSO DI VALIDAZIONE 2011.....	36
TABELLA 8 LE PRINCIPALI CRITICITÀ RILEVATE DALLA CIVIT SUI PIANI 2011 E LE CRITICITÀ RILEVATE DAGLI OIV NELLE RELAZIONI SUL FUNZIONAMENTO IN TEMA DI <i>PERFORMANCE</i> ORGANIZZATIVA PER MINISTERI E ENTI PREVIDENZIALI 2011.....	39
TABELLA 9 LE PRINCIPALI CRITICITÀ RILEVATE DALLA CIVIT E DAGLI OIV NELLE RELAZIONI SUL FUNZIONAMENTO IN TEMA DI <i>PERFORMANCE</i> INDIVIDUALE PER I MINISTERI 2011	40
TABELLA 10 LE PRINCIPALI CRITICITÀ RILEVATE DALLA CIVIT E DAGLI OIV NELLE RELAZIONI SUL FUNZIONAMENTO IN TEMA DI <i>PERFORMANCE</i> INDIVIDUALE PER GLI ENTI DI RICERCA 2011	40
TABELLA 11 LE PRINCIPALI CRITICITÀ RILEVATE DAGLI OIV NELLE RELAZIONI SUL FUNZIONAMENTO IN TEMA DI TRASPARENZA PER MINISTERI, ENTI PREVIDENZIALI ED ENTI DI RICERCA 2011	41
TABELLA 12 IL GIUDIZIO DEGLI OIV SULLO STATO COMPLESSIVO DEI SISTEMI INFORMATIVI E INFORMATICI 2011	43
TABELLA 13 IL GRADO DI RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI PER COMPARTO 2011	46
TABELLA 14 LE RISORSE DESTINATE AGLI OBIETTIVI STRATEGICI E STRUTTURALI PER MINISTERO 2011	49
TABELLA 15 LA VALUTAZIONE INDIVIDUALE DEI MINISTERI 2011	56
TABELLA 16 LA PUBBLICAZIONE DEI DATI RELATIVI ALLA GESTIONE DEI SERVIZI NELLA SEZIONE TVM 2011	61
TABELLA 17 GLI OBIETTIVI RIGUARDANTI LE PARI OPPORTUNITÀ 2011	64
TABELLA 18 LA RIPARTIZIONE DELLA QUOTA RESIDUA MATT 2011-2012 (EURO)	73
TABELLA 19 LE USCITE CORRENTI 2008-2010 (EURO, VALORI MEDI DEL TRIENNIO)	76
TABELLA 20 LA SITUAZIONE AMMINISTRATIVA A FINE ESERCIZIO 2008-2010 (EURO, VALORI MEDI NEL TRIENNIO).....	77
TABELLA 21 LA STIMA DEA DELL'EFFICIENZA 2008-2010.....	78

INDICE DELLE FIGURE

FIGURA 1 LA PRESENTAZIONE DEI DOCUMENTI DEL CICLO DI GESTIONE DELLA <i>PERFORMANCE</i> 2011	24
FIGURA 2 I COMPONENTI DEGLI OIV DEI MINISTERI PER FASCIA D'ETÀ 2012.....	29
FIGURA 3 I COMPONENTI DEGLI OIV DEI MINISTERI PER TITOLO DI STUDIO 2012	30
FIGURA 4 I COMPENSI ANNUI LORDI TOTALI DEGLI OIV DEI MINISTERI PER PERSONALE IN SERVIZIO 2012.....	31
FIGURA 5 I COMPONENTI DELLA STP DEI MINISTERI PER TITOLO DI STUDIO 2012.....	32
FIGURA 6 IL COSTO ANNUO DELLA STP DEI MINISTERI PER PERSONALE IN SERVIZIO 2012	32
FIGURA 7 I COMPONENTI DEGLI OIV DEGLI ENTI PUBBLICI PER FASCIA D'ETÀ 2012	33
FIGURA 8 I COMPONENTI DEGLI OIV DEGLI ENTI PUBBLICI PER TITOLO DI STUDIO 2012	33
FIGURA 9 I COMPENSI ANNUI LORDI TOTALI DEGLI OIV DEGLI ENTI PUBBLICI PER PERSONALE IN SERVIZIO 2012	34
FIGURA 10 IL COSTO ANNUO DELLA STP DEGLI ENTI PUBBLICI PER PERSONALE IN SERVIZIO 2012.....	35
FIGURA 11 IL GRADO DI RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI PER I MINISTERI 2011	47
FIGURA 12 IL GRADO DI RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI PER GLI ENTI PREVIDENZIALI 2011	47
FIGURA 13 IL GRADO DI RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI PER GLI ENTI DI RICERCA 2011	48
FIGURA 14 IL GRADO DI RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI PER GLI ENTI DI REGOLAZIONE DELL'ATTIVITÀ ECONOMICA 2011	48
FIGURA 15 L'INCIDENZA DELLA PREMIALITÀ SULLA RETRIBUZIONE DEL PERSONALE NON DIRIGENZIALE PER COMPARTO E MACRO CATEGORIA DI PERSONALE 2010 (VALORI MEDI)	59
FIGURA 16 L'INCIDENZA DELLA RETRIBUZIONE DI RISULTATO SULLA RETRIBUZIONE TOTALE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE PER COMPARTO 2010 (VALORI MEDI)	60

UNA VISIONE D'INSIEME E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

Il complesso avvio del processo

La CiVIT è consapevole che i problemi organizzativi e le difficoltà di attuazione della normativa, inevitabili nelle fasi iniziali di ogni processo di cambiamento dell'organizzazione della pubblica amministrazione, nel caso specifico sono accentuati dalla difficile congiuntura finanziaria e politica e dalla complessità del disegno riformatore, sulla cui realizzazione la CiVIT stessa è chiamata a vigilare.

Appare importante segnalare i primi risultati di questo processo che vanno considerati non tanto in vista dell'immediato miglioramento del rendimento delle amministrazioni, quanto come avvio di un percorso di adeguamento delle stesse ai principi della riforma. Si tratta di un processo dinamico che, alla luce dell'esperienza maturata e delle difficoltà manifestate, pur in modo differenziato, dalle amministrazioni, va orientato in modo da sottolinearne la "strumentalità" ad altre politiche di riforma, volte alla semplificazione e al controllo dei costi delle strutture pubbliche. Del resto, il legislatore ha deciso di fare un investimento a lungo termine in questo processo ed è indicativa al riguardo la previsione contenuta nell'art. 13, comma 10, del D. Lgs. n. 150/2009, di affidare a un valutatore indipendente la verifica dei risultati raggiunti e la valutazione dell'operato della CiVIT dopo cinque anni dalla sua costituzione.

Pur con le criticità approfondite ed evidenziate, il 2011 ha rappresentato un anno di cambiamento nell'approccio ai sistemi di programmazione, controllo e valutazione della *performance* da parte delle amministrazioni centrali dello Stato. In qualche modo, le stesse opposizioni e difficoltà attuative del processo testimoniano la profondità del processo in corso. Uno degli obiettivi principali che la Commissione si è posta in questa fase, oltre a individuare la presenza dei cambiamenti di rotta effettivi, introdotti a seguito dell'attuazione delle nuove procedure di valutazione della *performance*, è la valutazione dell'adeguatezza degli strumenti adottati sia con riferimento alla loro efficacia nel perseguimento degli obiettivi, sia con riferimento alla appropriatezza rispetto alle diverse tipologie di attività svolte dalle amministrazioni pubbliche.

Il rispetto dei tempi del Ciclo di gestione della performance

Un aspetto particolarmente significativo è quello del rispetto dei tempi del processo di programmazione, rendicontazione e valutazione. La tempestiva adozione degli strumenti previsti dal D. Lgs. n. 150/2009 costituisce, infatti, una precondizione indispensabile per far sì che essi siano effettivamente utilizzati per guidare le amministrazioni pubbliche e incrementarne l'efficienza e non rappresentino una mera compilazione di documenti scollegata dalle concrete scelte gestionali. Accanto a un numero significativo di enti che hanno adottato le procedure nei tempi previsti, occorre sottolineare i ritardi e le inadempienze di altre amministrazioni.

Al momento della approvazione di questa relazione, occorre constatare che in alcuni enti, per la verità di ridotte dimensioni, il processo non è stato neppure avviato, per effetto della mancata adozione del Piano della *performance* e, quindi, della impossibilità di procedere alla predisposizione della Relazione. In altri casi il processo, pur avviato, non si è ancora concluso. Questa constatazione, oltre che richiamare le responsabilità dirigenziali previste dalla legge, induce a prospettare la necessità di semplificare e differenziare gli adempimenti richiesti alle amministrazioni in relazione all'eterogeneità delle funzioni e delle dimensioni degli enti stessi in modo che i relativi adempimenti, che comportano impiego di risorse umane e di tempo, siano proporzionati alle loro dimensioni ed effettivamente funzionali al miglioramento della *performance*.

La governance del sistema

Appare particolarmente problematica la constatazione che il livello politico, un attore fondamentale nel Ciclo di gestione della *performance* non svolge adeguatamente il proprio ruolo, non sembra interessato a rapportarsi con le amministrazioni attraverso meccanismi di delega per obiettivi e assegnazione di risorse. Non è un caso, infatti, come in sede di esame delle singole Relazioni si sia dovuto riscontrare che obiettivi, indicatori e *target* non sempre adeguati non abbiano favorito il fisiologico funzionamento del Ciclo di gestione della *performance* perseguito dal legislatore. La frammentazione delle decisioni di finanza pubblica in un susseguirsi di provvedimenti “urgenti” sembra aver scoraggiato i decisori politici dall’appropriarsi di tale strumento, al fine di governare per politiche.

La valutazione della *performance* deve tenere insieme due prospettive: quella di chi deve guidare le strategie delle amministrazioni nel loro complesso e quella di chi deve guidarle giorno dopo giorno sul piano gestionale al conseguimento di questi obiettivi. Queste due prospettive devono essere fortemente integrate tra loro ma non devono essere confuse. Si manifesta, invece, la tendenza a confinare la prospettiva operativa a un controllo di gestione separato dal Ciclo di gestione della *performance* in quanto gli obiettivi strategici (raramente ben formulati) non sempre hanno una base informativa su cui poggiare. La integrazione tra Ciclo di gestione della *performance*, controllo di gestione e contabilità analitica deve costituire, quindi, un elemento strategico innovativo su cui focalizzare le strategie future.

In questa prospettiva, una componente essenziale del Ciclo di gestione della *performance* è costituita dal Sistema di misurazione e valutazione le cui potenzialità, però, come riscontrato nella pratica, non sono state sfruttate appieno dalle pubbliche amministrazioni. La valutazione della *performance* organizzativa e di quella individuale deve essere, infatti, più chiaramente finalizzata al suo effettivo utilizzo. Obiettivi, indicatori e *target* devono essere volti a conseguire risultati specifici e riconoscibili, essendo funzionali, sul piano delle strategie, a governare le politiche pubbliche e, sul piano gestionale, a testare l’efficienza della struttura organizzativa, anche nelle sue unità periferiche, e la composizione dei fattori di produzione. Solo in tal modo si può realizzare una corretta ed efficace gestione del personale e, al tempo stesso, consentire forme di controllo e di partecipazione.

Il ruolo degli Organismi Indipendenti di Valutazione: alcuni aspetti critici

Emergono elementi di riflessione relativamente al funzionamento degli *Organismi Indipendenti di Valutazione* (OIV): in alcuni casi si rileva l’inadeguatezza delle risorse a supporto dell’attività di valutazione, con il conseguente rischio di vanificarne la funzione nelle amministrazioni complesse; in altri casi si assiste a un’eccessiva polverizzazione degli OIV, in contrasto con criteri di proporzionalità e di economicità che suggerirebbero, invece, la realizzazione in forma associata presso le amministrazioni di ridotta dimensione. Non sempre è ravvisabile un chiaro collegamento tra il costo sostenuto per l’OIV e la dimensione e complessità dell’attività.

Un aspetto significativo che emerge nel primo anno di completamento del Ciclo di gestione della *performance* è il ruolo interpretato dall’OIV durante tutte le sue fasi. In molti contesti, infatti, si è fatto carico di attività di supporto alle amministrazioni. Questo approccio ha favorito l’avvio della riforma, permettendo di superare le difficoltà iniziali ma in molti casi ha compromesso l’efficacia dell’attività di monitoraggio. E’ auspicabile per il futuro che i caratteri di indipendenza e autonomia propri del ruolo dell’OIV possano trovare piena realizzazione e che le funzioni di valutazione e controllo vengano svolte in modo sistematico e regolare così da rilevare tempestivamente eventuali criticità e consentire di promuovere azioni correttive presso le sedi competenti.

La inadeguatezza dei sistemi informativi di supporto al processo

L'analisi ha evidenziato la limitata disponibilità e operatività dei sistemi informativi, talvolta non implementati o dismessi per la scarsità delle risorse finanziarie disponibili. In molti casi i sistemi in uso presentano una ridotta capacità di fornire parametri quantitativi relativi agli *output* prodotti dalle amministrazioni. La gran parte delle amministrazioni non ha proceduto a una integrazione del sistema di programmazione strategica con adeguati sistemi di controllo di gestione. Si è rilevato, inoltre, uno scarso utilizzo della contabilità economico-patrimoniale anche negli enti che producono beni e servizi. Le esperienze di alcune amministrazioni, peraltro, hanno evidenziato anche la possibilità di utilizzare in riuso (e quindi a basso costo) soluzioni tecnologiche già sperimentate in altri contesti. L'effettiva realizzazione del Ciclo di gestione della *performance* richiede che le amministrazioni mettano al centro dei propri sforzi la progettazione, la realizzazione e lo sviluppo di sistemi informativi integrati con quelli per la gestione delle risorse umane e finanziarie.

La semplificazione del processo e del sistema dei controlli

La prima esperienza del Ciclo di gestione della *performance* e l'analisi del più ampio sistema dei controlli applicato alle amministrazioni centrali dello Stato hanno evidenziato la necessità di procedere a una significativa semplificazione degli adempimenti. Rimane un dualismo tra programmazione finanziaria e Ciclo di gestione della *performance*; il D. Lgs. n. 91/2001 e, più recentemente, il D.P.C.M. 18 settembre 2012, pongono un'importante esigenza di coordinamento che non appare risolta in maniera soddisfacente nella prassi. Peraltro, la presenza all'interno dei Ministeri di organismi diversi titolari delle relative competenze e la sovrapposizione delle disposizioni del "decreto" a quelle già in essere in attuazione di precedenti normative rafforza l'esigenza di tale coordinamento. In questa prospettiva, la CiVIT ha avviato un progetto sperimentale con la Ragioneria Generale dello Stato e la Scuola Superiore di Economia e Finanza mirato alla riconciliazione tra Ciclo di gestione della *performance* e ciclo di bilancio per un coordinamento dei Sistemi di valutazione e misurazione. È auspicabile, nel contempo, una razionalizzazione normativa delle procedure e degli adempimenti.

Il pieno raggiungimento degli obiettivi strategici: un'illusione ottica?

La gran parte delle amministrazioni ha evidenziato il conseguimento sostanziale dei propri obiettivi strategici. Solo in alcuni casi le amministrazioni hanno affrontato in modo autocritico la problematicità di tale risultato o hanno sottolineato le ragioni del mancato conseguimento dei *target* prefissati. Tale risultato può apparire ottimistico e contraddittorio con la diffusa consapevolezza delle criticità del funzionamento delle amministrazioni centrali dello Stato. Tale contraddizione è evidente se si tiene conto della progressiva riduzione di risorse umane e finanziarie che ha interessato il Ciclo di gestione della *performance* 2011. La credibilità del processo stesso impone alle amministrazioni e agli OIV di valutare le ragioni di tale "inatteso" risultato. Esso potrebbe essere determinato dalla difficoltà di applicare correttamente il processo di programmazione e controllo, a partire dall'appropriatezza degli obiettivi e degli indicatori individuati per misurarli. Infine, è possibile che la grande attenzione posta dalla normativa al collegamento tra conseguimento degli obiettivi strategici, valutazione individuale e attribuzione della premialità abbia causato un "corto circuito" logico, in cui, di fatto, la conclusione attesa del processo abbia determinato un'illusione ottica.

La sfida disattesa e rinviata: la valutazione della performance individuale

Il Ciclo di gestione della *performance* si caratterizza per un paradosso. L'attenzione delle amministrazioni, anche se apparentemente concentrata sulla *performance* individuale, in effetti ha "piegato" quella organizzativa a perseguire obiettivi e *target* che consentissero a tutti di conseguire il risultato atteso e il relativo trattamento economico. Nel contempo, per effetto di intese e interventi di varia natura, la minaccia di una valutazione vincolata dal sistema delle fasce e delle graduatorie si è stemperata o è stata rinviata ma questo non ha evitato che la valutazione individuale sia stata omessa o realizzata, in molti casi, in modo formalistico. La CiVIT ribadisce invece che la valutazione della *performance* organizzativa è non solo doverosa ma anche indispensabile per guidare le amministrazioni e per gestire il personale a partire da ciò che si produce e non solo dalle risorse che si consumano. Del resto, ciò è stato recentemente indicato anche dal legislatore, che ha sottolineato l'opportuno collegamento tra *performance* organizzativa e *performance* individuale al fine di superare le rigidità preesistenti.

Sotto altro profilo, non è stata adeguatamente colta la possibilità di diversificare le modalità di applicazione della valutazione della *performance* individuale alle specificità delle singole amministrazioni, una volta rimosso il vincolo della ripartizione formale per categorie di merito. All'approfondimento di questo aspetto la CiVIT ha dedicato particolare attenzione, anche attraverso incontri con le amministrazioni e richieste specifiche agli OIV, nella preoccupazione che una serie di iniziative, prospettate in collegamento con il D. Lgs. n. 141/2010, e non coordinate tra di loro, promosse nell'ambito di alcuni Ministeri, potessero ridimensionare la rilevanza della valutazione individuale anche in termini di progressione economica e di carriera, vanificando il principio del riconoscimento del merito e della professionalità. Si avverte l'esigenza di coinvolgere e ulteriormente responsabilizzare i dirigenti pubblici sulle tematiche dell'efficienza e dell'efficacia gestionale, chiedendo loro, in modo ancora più esplicito, di porre concretamente in essere comportamenti organizzativi nella gestione delle risorse loro assegnate, coerenti con la complessità della pubblica amministrazione italiana.

Trasparenza: verso una nuova prospettiva

L'analisi ha evidenziato che nelle amministrazioni un processo di adeguamento alle norme sulla trasparenza è indubbiamente cominciato. Tuttavia, l'attuazione della trasparenza finalizzata a favorire forme diffuse di controllo sociale sulla gestione delle amministrazioni pubbliche è ben lungi dall'essere soddisfacente. Ciò è dovuto in parte alla immaturità del Ciclo di gestione della *performance* di buona parte delle amministrazioni che risultano ancora incapaci di generare informazioni sui servizi erogati e sui relativi costi, la cui pubblicazione è necessaria per rendicontare la *performance* verso l'esterno. Un altro aspetto critico da evidenziare è quello relativo all'assenza, nella maggioranza dei documenti del Ciclo di gestione della *performance*, di adeguati riferimenti a specifici obiettivi, *target* e indicatori relativi alla realizzazione dei Programmi triennali della trasparenza. Alla luce di quanto evidenziato dall'analisi, la Commissione, nell'ambito delle proprie competenze, sta orientando le amministrazioni al rafforzamento del nesso tra *performance* e trasparenza indicando nei Piani specifici obiettivi riferibili alla trasparenza.

Pari opportunità: dalla retorica alle azioni?

Non è trascurabile il numero di amministrazioni che hanno individuato nei Piani e nelle Relazioni sulla *performance* degli specifici obiettivi che affrontano la tematica in una prospettiva sia interna che esterna. E' rilevante che alcune di esse non si limitano a considerare la parità di genere, ma riguardano anche la disabilità. Il percorso è ancora a uno stadio iniziale, ed è necessario un concreto impegno che determini una effettiva integrazione della pari opportunità nel Ciclo di gestione della *performance*, dalla fase di pianificazione fino alla rendicontazione dei risultati raggiunti.

Qualità dei servizi: le prospettive di cambiamento

L'analisi ha evidenziato la necessità di superare la logica del mero adempimento formale, anche in riferimento alle stesse indicazioni di metodo fornite dalla Commissione, per procedere verso una più ampia apertura all'accoglimento, alla condivisione e alla diffusione delle esperienze, in taluni casi avviate già da tempo da parte delle singole amministrazioni. Esempi in questa direzione sono forniti dalle Carte dei servizi, risalenti a periodi precedenti, e quindi sicuramente da aggiornare, ma in cui è possibile rintracciare dimensioni della qualità, indicatori e valori programmati. Nell'ottica di un tale aggiornamento, rimane essenziale declinare quanti più indicatori specifici, in modo tale da consentire al cittadino/utente di riconoscere sulla singola erogazione l'effettivo rispetto dello *standard* di qualità.

Si ribadisce, inoltre, l'importanza – al fine di garantire il miglioramento continuo della qualità dei servizi pubblici – del coinvolgimento degli utenti/*stakeholder* e dell'adozione di forme di rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza nella gestione degli *standard* di qualità, anche in sede di revisione sulla base di monitoraggi periodici.

Ciò che soprattutto si auspica, infine, è una maggiore integrazione fra qualità dei servizi erogati e Ciclo di gestione della *performance*. Il primo passo in questa direzione è costituito dal completamento del processo di mappatura dei servizi.

La differenziazione tra le amministrazioni: le buone pratiche

L'analisi delle Relazioni ha fatto emergere anche una forte differenziazione tra le amministrazioni. Tale circostanza testimonia che è possibile attuare la riforma con risultati positivi, poiché esistono buone prassi su alcune dimensioni specifiche (*performance*, trasparenza, qualità) ma, d'altra parte, induce anche a riflettere sulla necessità di tenere conto delle differenze esistenti.

Le opportunità del benchmarking interno delle amministrazioni

Dall'analisi delle Relazioni emerge che, in generale, le amministrazioni non hanno adottato in modo sistematico metodologie di analisi di confronto al proprio interno tra diversi uffici, neppure dove la loro articolazione sul territorio nazionale rendeva evidente la opportunità di dotarsi di strumenti di valutazione tra risorse disponibili e risultati prodotti. Appare, invece, fortemente auspicabile la diffusione di tali metodologie che, valorizzando i peculiari indicatori di *performance* di ciascuna tipologia di attività, consentano di disporre di elementi informativi indispensabili non solo per la valutazione del perseguimento degli obiettivi strategici e delle *performance* delle singole strutture, ma anche per ridefinire le strutture organizzative e la distribuzione interna delle risorse umane e strumentali, ovviando a squilibri significativi determinati dalla allocazione storica dell'offerta dei servizi.

Verso il confronto tra le amministrazioni che svolgono funzioni omogenee

Un limite profondo, quasi congenito alla pur innovativa disciplina in corso di attuazione, è quello dell'assenza di una visione e una metodologia di confronto adeguata alla comparazione delle diverse amministrazioni. Questa Relazione ha posto attenzione a questo aspetto, disaggregando l'analisi tra amministrazioni che svolgano funzioni omogenee e, quindi, potenzialmente confrontabili, evidenziando buone pratiche e particolari problematiche anche al fine di sviluppare comportamenti emulativi e di avviare un percorso di "equità" di trattamento. In una specifica parte del lavoro è stata presentata una riflessione metodologica e applicativa, sia pur sperimentale e

preliminare, di confronto tra le *performance* degli Enti parco nazionali. In questa prospettiva l'adozione di metodologie quantitative appare indispensabile per avviare questo percorso. La necessaria cautela nell'uso degli strumenti da condividere e la indispensabile validazione dei dati utilizzati non consentono di trarre conclusioni affrettate, ma aprono la strada a una riflessione che può costituire uno stimolo al miglioramento della *performance*.

Una questione ineludibile: il processo di riorganizzazione

Il futuro del Ciclo di gestione della *performance* dovrà affrontare i vincoli e le opportunità dell'indispensabile processo di riorganizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato. La trasformazione dell'assetto istituzionale del settore pubblico tra i diversi livelli di governo, la ridefinizione stessa dell'ambito e delle funzioni stesse delle amministrazioni pubbliche, il processo di revisione della spesa sono fenomeni che muovono rapidamente e in modo convergente verso un profondo ridisegno delle amministrazioni centrali dello Stato. E' fondamentale che questi processi non siano solo orientati al controllo della leva finanziaria ma siano anzi guidati dalla riqualificazione delle prestazioni rese dalle amministrazioni pubbliche.

Le direzioni che è possibile individuare sono:

- a) la soppressione e la aggregazione di enti, con finalità di perseguimento di economie di scala e di riduzione di sovrapposizioni;
- b) la riduzione e semplificazione delle strutture apicali (dipartimenti, direzioni generali) delle amministrazioni;
- c) la riorganizzazione della articolazione interna degli uffici periferici.

Purtroppo, il Ciclo di gestione della *performance* 2011 non è stato utilizzato nella maggior parte dei casi né dalle amministrazioni né dagli OIV per avviare riflessioni critiche sulla struttura organizzativa e su possibili ipotesi di innovazione nonché sulle significative opportunità offerte in questa prospettiva dalle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni. I vincoli di spesa, l'irrazionalità di riduzioni lineari delle dotazioni organiche e gli squilibri nella dotazione di risorse all'interno della stessa amministrazione nonché, sotto altro profilo, il trasferimento di funzioni agli enti territoriali e la riduzione e la revisione delle funzioni delle Province pongono per l'immediato futuro la necessità di affrontare il problema, che dovrà essere al centro del Ciclo di gestione della *performance* 2013.

1 PREMESSA

Il D. Lgs. n. 150/2009 (d'ora in poi "decreto") attribuisce alla CiVIT il compito di fornire "supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del Ciclo di gestione della performance" (art. 13, comma 6, lettera a), nonché quello di verificare "la corretta predisposizione del Piano e della Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali" e di analizzare "a campione (...) quelli degli enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi" (art. 13, comma 6, lettera c). In particolare, la Relazione sulla performance, prevista dall'art. 10, comma 1, lettera b), del "decreto", costituisce lo strumento mediante il quale ciascuna amministrazione illustra ai cittadini e a tutti gli stakeholder, interni ed esterni, i risultati ottenuti nel corso dell'anno precedente, concludendo in tal modo il Ciclo di gestione della performance 2011.

L'esercizio della funzione di monitoraggio sulla corretta applicazione degli strumenti individuati dal "decreto" e dai relativi indirizzi formulati dalla Commissione (delibera CiVIT n.5/2012) si pone l'obiettivo di valutare:

- i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse;
- gli eventuali scostamenti registrati nel corso dell'anno, le cause e le misure correttive da adottare;
- gli eventuali risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione ai fini dell'erogazione, nei limiti e con le modalità ivi previsti, del premio di efficienza di cui all'art. 27, comma 2, del "decreto";
- il bilancio di genere realizzato dall'amministrazione;
- lo stato di attuazione della riforma.

Al tempo stesso, la Relazione ha la finalità di realizzare un'azione di accompagnamento per le amministrazioni e di fornire ulteriori indirizzi, che tengano conto delle buone prassi e delle criticità riscontrate.

In questa Relazione si presenta un'analisi di tutti i documenti relativi alla performance, alla trasparenza e integrità e alla qualità dei servizi pubblici predisposti dalle amministrazioni centrali. In particolare, si dà conto dei risultati raggiunti, degli eventuali scostamenti rispetto a quanto previsto e delle eventuali cause.

L'analisi è stata condotta raggruppando gli enti in considerazione dell'attività svolta in relazione alle esigenze poste dal Ciclo di gestione della performance, discostandosi in parte dalla classificazione prevista dalla legge n. 70 del 1975 e dai comparti della contrattazione collettiva nazionale.

Gli elementi qualificanti del Ciclo sono stati approfonditi con particolare riferimento a:

1. performance organizzativa: valutazione della coerenza nel tempo degli obiettivi strategici; differenziazione nel raggiungimento degli obiettivi strategici; valutazione dell'adeguatezza metodologica nella definizione di obiettivi strategici e relativi indicatori e target; capacità di rappresentare adeguatamente la performance delle articolazioni territoriali ove presenti; livello di integrazione con il ciclo di bilancio;
2. performance individuale: risultati raggiunti per tipologia di personale, eventuali scostamenti dai valori programmati e cause; valutazione della differenziazione dei giudizi individuali, con particolare attenzione alla presenza e al funzionamento del collegamento con i sistemi premiali;
3. trasparenza e integrità: grado di trasparenza dei Piani e delle Relazioni della performance; pubblicazione delle informazioni sul Ciclo di gestione della performance; pubblicazione dei dati

sulla valorizzazione del merito; presenza nei Piani della *performance* di obiettivi, indicatori e *target* per l'attuazione del Programma per la trasparenza;

4. qualità: presenza di un elenco dei servizi; presenza dell'analisi dimensionale della qualità sufficientemente differenziata per singoli servizi, in modo da rifletterne le specificità; livello di adeguatezza degli indicatori e dei valori programmati; presenza di un numero idoneo di *standard* specifici, accanto a quelli generali (in modo da rendere possibile al cittadino/utente la valutazione del rispetto degli *standard* di erogazione del servizio); utilizzo di indagini sul grado di soddisfazione degli utenti.

2 IL CONTESTO

2.1 La finanza pubblica nel 2011: crisi e manovre correttive

Il 2011 è stato un anno particolarmente critico, interessato da diversi interventi legislativi che hanno inciso sul livello e sulle modalità di spesa delle amministrazioni pubbliche influenzando anche la gestione della *performance*.

2.1.1 La “manovra” per il 2011-2013

Il D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, ha introdotto misure finalizzate a stabilizzare, attraverso il contenimento della spesa e il contrasto all’evasione fiscale, il quadro finanziario per il triennio 2011-2013, in conformità agli impegni assunti in ambito europeo. Tale provvedimento ha riguardato prevalentemente la spesa per circa il 75% della correzione complessiva (pari a circa 8,2 miliardi nel 2011, 15,8 miliardi nel 2012 e 18,2 miliardi nel 2013). Il contributo delle amministrazioni centrali dello Stato in termini di manovra netta ammontava, nel triennio 2011-2013, a circa 29,8 miliardi. Nello stesso periodo le amministrazioni locali contribuivano per 27,2 miliardi e gli enti di previdenza e di assistenza sociale per ulteriori 5,2 miliardi.

Gli interventi hanno inciso direttamente sui costi di funzionamento della pubblica amministrazione, attraverso la riduzione lineare del 10% delle dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili di ciascun ministero. In particolare, le riduzioni agivano sui consumi intermedi (studi, consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, sponsorizzazioni, acquisto, manutenzione e noleggio di autovetture), sui contributi al finanziamento di enti, istituti, fondazioni e altri organismi e sulla semplificazione della *governance* degli Enti previdenziali pubblici, nonché sul perimetro della stessa pubblica amministrazione con la soppressione di diversi enti e organismi pubblici.

Sono state disposte, inoltre, misure finalizzate al contenimento della spesa per il pubblico impiego allo scopo di incidere sui fattori che ne determinano la crescita: il blocco, per il triennio 2011-2013, del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti al livello del 2010, la diminuzione del numero dei dipendenti pubblici, il blocco delle progressioni di carriera del personale, il contenimento degli aumenti retributivi derivanti dai rinnovi contrattuali. Per quest’ultima misura, in particolare, è stato fissato il limite massimo del 3,2% agli aumenti derivanti da rinnovi contrattuali o procedure negoziali relative al biennio 2008-2009 ed è stato disposto il blocco - senza possibilità di recupero e salvaguardando l’erogazione dell’indennità di vacanza contrattuale - della contrattazione e delle procedure negoziali per il triennio 2010-2012, con la disapplicazione degli adeguamenti automatici della retribuzione per il triennio 2011-2013. Sono state prorogate e rafforzate le limitazioni al *turn-over* attualmente vigenti ed è stata disposta la limitazione dei trattenimenti in servizio oltre i limiti di età. È stato introdotto, a decorrere dal 2011, il limite alla spesa per il personale con contratti ‘flessibili’ nella misura del 50% rispetto a quella sostenuta nel 2009. Altre disposizioni specifiche sono state dirette a contenere l’incremento della spesa conseguente agli avanzamenti di carriera del personale.

2.1.2 Gli interventi per il pareggio di bilancio

Il D.L. n.98/2011, convertito con modificazioni dalla legge n.111/2011, reca misure per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica, con l’obiettivo di raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2014, secondo gli impegni assunti in sede europea. Per le amministrazioni centrali sono previsti risparmi per 1,6 miliardi nel 2011, 1,8 miliardi nel 2012, 4,5 nel 2013 e 6,6 nel 2014. La correzione è ottenuta con provvedimenti che riguardano la spesa dei Ministeri, i residui passivi del bilancio dello Stato e il pubblico impiego. Il decreto individua, per

ciascun ministero, gli obiettivi di risparmio in termini di minore spesa, fatte salve alcune tipologie di spesa ritenute meritevoli di particolare tutela.

I risparmi sono ascrivibili, a partire dal 2012, alla riduzione dei termini di perenzione amministrativa, da tre a due anni, dei residui di spesa corrente e in conto capitale del bilancio dello Stato. In materia di pubblico impiego sono disposte le seguenti misure, volte a consolidare la manovra 2011-2013 (prorogabili fino al 2014) e ottenere ulteriori risparmi:

- introduzione di un tetto ai trattamenti economici individuali;
- riduzione delle risorse per la contrattazione integrativa;
- sospensioni degli effetti economici delle progressioni di carriera;
- blocco del *turn over*;
- riduzione delle dotazioni organiche;
- limitazioni alla spesa per i contratti flessibili.

2.1.3 *La “manovra correttiva”*

Il D.L. n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge n.148/2011, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, è stato adottato dal Governo a seguito dell'acuirsi della crisi economico-finanziaria.

Sul versante della spesa sono state introdotte ulteriori riduzioni di 6 miliardi di euro per l'anno 2012 e di 2,5 miliardi di euro per l'anno 2013 delle dotazioni finanziarie dei Ministeri – accompagnate dal riconoscimento, in deroga alle norme di contabilità, di flessibilità nella possibilità di variare le relative dotazioni di bilancio. Nel corso dell'esame al Senato è stata, inoltre, disposta la presentazione al Parlamento, entro il 30 novembre 2011, di un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica, diretto a implementare le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare, cui dovrebbe seguire l'avvio, a partire dal 2012, di un ciclo di revisione della spesa mirata alla definizione dei costi *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. Ulteriori misure attengono alla riduzione delle dotazioni organiche del personale.

2.1.4 *Il governo Monti*

Il 16 novembre del 2011, in conseguenza della crisi di governo, si è insediato il Governo presieduto dal senatore Mario Monti. Il cambio di governo ha esercitato effetti immediati soltanto sugli incarichi apicali degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, senza influenzare il Ciclo di gestione della *performance* 2011.

2.2 **L'evoluzione nel 2012: l'avvio del processo di spending review**

La legge di stabilità per il 2012 (legge n. 183/2011) è intervenuta significativamente sulla spesa dei Ministeri, riducendo linearmente le spese rimodulabili in misura pari a 9,6 miliardi nel 2012, 4,4 nel 2013 e 4,2 nel 2014. Il Governo Monti, appena insediato, ha approvato il cosiddetto decreto “salva-Italia” (D.L. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011) prevedendo, tra l'altro, la soppressione di enti e organismi e la riduzione dei costi di funzionamento di Autorità indipendenti, Province e altri enti pubblici, nonché il trasferimento all'INPS delle funzioni dell'INPDAP e dell'ENPALS.

Nel Documento di Economia e Finanza per il 2012 il processo di revisione della spesa è considerato uno dei pilastri portanti dell'attività del governo, con l'obiettivo di superare sia la logica dei “tagli lineari” alle dotazioni di bilancio sia il criterio della “spesa storica”. Il D.L. n. 52/2012, convertito

con modificazioni dalla legge n. 94/2012, interviene con un complesso di disposizioni la cui finalità è quella di consentire, in aggiunta alle norme già vigenti nell'ordinamento, l'eliminazione di inefficienze e sprechi nella spesa pubblica, in modo da ridurre l'ammontare e reperire risorse da destinare alla crescita economica. Con tale provvedimento viene nominato il Commissario di Governo per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, nonché istituita la Struttura di missione per la *spending review* presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il D.L. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012, rappresenta la seconda fase dei provvedimenti dedicati alla revisione della spesa pubblica, recando pertanto un ampio numero di interventi la cui comune finalità è il contenimento e la razionalizzazione degli oneri a carico della finanza pubblica. Le principali misure concernono il miglioramento dell'efficienza della spesa per beni e servizi delle amministrazioni pubbliche, il ridimensionamento degli organici di alcune categorie del pubblico impiego, un migliore utilizzo del patrimonio pubblico, nonché interventi in materia di società pubbliche, riduzioni delle spese per le amministrazioni centrali e gli enti territoriali, riordino del numero delle Province e, da ultimo, norme per il contenimento della spesa nel comparto sanitario e della spesa farmaceutica. Sotto il profilo finanziario, il provvedimento si prefigge economie per circa 4,5 miliardi nel 2012, 10,9 nel 2013 e 11,7 nel 2014, in massima parte derivanti da riduzioni di spesa. Sono previsti, inoltre, tagli alle spese delle amministrazioni centrali (pari, in termini di saldo netto da finanziare, a circa 1,8 miliardi nel 2013, 1,6 miliardi nel 2014, e 1,6 miliardi nel 2015) e alle dotazioni di alcuni fondi, nonché minori trasferimenti dallo Stato agli enti territoriali. È, inoltre, disposta una riduzione delle spese di acquisto di beni e servizi da parte dei Ministeri e una razionalizzazione della spesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri mediante una riduzione delle spese di funzionamento e la soppressione di strutture. Il decreto legge prevede, anche una riduzione lineare del 20% del personale dirigenziale e del 10% di quello non dirigenziale, delle amministrazioni centrali dello Stato, stabilendo le procedure per la determinazione degli "esuberanti" di personale e la sua mobilità verso altre amministrazioni, la "messa a disposizione" e il licenziamento. Al tempo stesso il provvedimento avvia il processo di riduzione del numero delle Province e, conseguentemente, dell'articolazione territoriale dell'amministrazione dello Stato che, però, non è stato portato a compimento prima del termine della legislatura.

2.3 Gli strumenti per premiare il merito

Per definire meglio il contesto in cui si è sviluppato il Ciclo di gestione della performance 2011 è opportuno considerare il quadro normativo di riferimento in ordine alle modalità di accesso ai sistemi premianti del personale dirigenziale e non dirigenziale, evidenziando le opportunità e i vincoli che esso ha generato.

Dall'esame delle Relazioni sulla *performance*, per la parte dedicata alla valutazione individuale e alle possibili conseguenze sul trattamento economico, emerge che, per il personale dirigenziale, il meccanismo sul piano formale è stato applicato (anche se solo in alcuni casi si è fatto ricorso all'articolazione nelle tre fasce), mentre non si può pervenire a identica conclusione per il restante personale. Le ragioni principali possono essere individuate nella generale incertezza sull'applicabilità della disciplina legislativa e contrattuale sopravvenuta.

Ai limiti introdotti, in via d'urgenza, con il D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni, nella legge n. 122/2010, è seguita, infatti, l'intesa tra Governo e Organizzazioni Sindacali del 4 febbraio 2011, poi recepita nell'art. 6 del D. Lgs. n. 141/2011. Successivamente è intervenuta la circolare n. 12 del 15 aprile 2011 del *Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria dello Stato* in ordine all'applicazione dell'art. 9 del D.L. n.78/2010.

In questo quadro la Commissione, nel corso del 2011 e anche successivamente, ha reiteratamente affermato come la richiamata incertezza non dovesse precludere, comunque, l'applicazione del Sistema di misurazione e valutazione individuale adottato dalla singola amministrazione, attesa

anche la sua rilevanza ai fini della progressione in carriera (art. 24 del “decreto”) e delle progressioni economiche (art. 23, comma 3, del “decreto”), previsioni rimaste in vigore anche dopo il citato D.L. n. 78/2010. L’invito della Commissione, peraltro, se si prescinde dal personale dirigenziale, non è stato generalmente accolto.

Va considerato che, nonostante il differimento dell’applicazione del meccanismo delle fasce previsto dall’art. 19 (prima per effetto dell’intesa del 4 febbraio 2011 e dopo dell’art. 6 del D. Lgs. n. 141/2011), il quadro normativo consentiva, comunque, di recuperare uno spazio, seppur limitato, alla contrattazione integrativa per “premiare” il merito dimostrato dai dipendenti. Il blocco del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti per gli anni 2011-2013, introdotto dal D.L. n. 78/2010, infatti, pur riguardando anche il trattamento accessorio (art. 9, comma 1) lasciava comunque la possibilità che (in sede di attribuzione del Fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa, in relazione al quale il comma 2 bis dell’art. 9 ha introdotto soltanto il limite della insuperabilità dell’ammontare complessivo delle risorse rispetto a quelle previste per l’anno 2010 eventualmente ridotte in misura corrispondente alla riduzione del personale in servizio), spettasse poi alla contrattazione integrativa la disciplina della concreta distribuzione delle risorse economiche in relazione alle diverse posizioni dei singoli dipendenti. In tal senso si è altresì pronunciato il *Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato* con la circolare n.12 del 15 aprile 2011.

In tale contesto possono richiamarsi i non pochi accordi stipulati nel 2012 relativi alla distribuzione del Fondo di amministrazione, anche se non sempre sono stati indicati i criteri adottati per effettuarla.

E’ difficile, pertanto, ritenere che, all’esito del percorso sopra ricordato, si sia realizzata una differenziazione effettiva e rilevante del trattamento economico accessorio che, del resto, non è stata effettuata, se non in minima parte, neanche per il personale dirigenziale.

Sulla base di questa constatazione e delle Relazioni sulla *performance* analizzate, la Commissione ha recentemente proceduto all’individuazione delle disposizioni che prevedono obblighi dirigenziali alle cui violazioni la disciplina vigente ricollega la perdita della retribuzione di risultato. Successivamente la Commissione ha richiesto ai Ministeri e agli Enti pubblici informazioni in ordine all’effettiva applicazione di tali norme e ha segnalato la necessità di adeguare a tale quadro normativo il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* del personale dirigenziale e non dirigenziale.

2.4 Le discipline specifiche

Dando attuazione all’ art. 74, comma 3, del “decreto”¹ la Presidenza del Consiglio dei Ministri, compatibilmente con la peculiarità del suo ordinamento e la specificità delle relative funzioni istituzionali ha recepito le disposizioni del “decreto”² prevedendo, tra l’altro, l’istituzione di un organismo indipendente di valutazione³, criteri per la differenziazione delle valutazioni del personale dirigenziale e non dirigenziale, la previsione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità, nonché l’adozione di un Sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

Rimane ancora non definita formalmente l’applicazione del “decreto” al personale del *Ministero dell’Economia e delle Finanze* e delle Agenzie fiscali. Infatti, l’art. 57, comma 21, D. Lgs. n.

¹“Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sono determinati, in attuazione dell’art. 2, comma 5, della legge n.15/2009, limiti e modalità di applicazione delle disposizioni, anche inderogabili, del presente decreto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche con riferimento alla definizione del comparto autonomo di contrattazione collettiva, in considerazione della peculiarità del relativo ordinamento, che discende dagli artt. 92 e 95 della Costituzione. Fino alla data di entrata in vigore di ciascuno di tali decreti, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri continua ad applicarsi la normativa previgente”.

² In tal senso, cfr. il D.P.C.M. n. 226/2010, il D.P.C.M. n. 66/2011 e il D.P.C.M. n. 131/2011.

³ Sul punto, cfr. gli artt. 3, 4, 5 e 6 del D.P.C.M. n. 131/2011.

235/2010 prevede che con D.P.C.M., di concerto con il *Ministero dell'Economia e delle Finanze*, siano determinati i limiti e le modalità di applicazione dei titoli II e III del “decreto” al personale del *Ministero dell'Economia e delle Finanze* e delle Agenzie fiscali. Tale provvedimento, nonostante il parere reso dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 6 dicembre 2011, non è stato ancora emanato⁴.

Al riguardo si sottolinea che la citata disposizione normativa nulla statuisce in ordine alla valutazione della *performance* organizzativa, alla qualità dei servizi resi e al rispetto del principio della trasparenza. Tale lacuna è stata reiteratamente segnalata al Dipartimento della Funzione Pubblica con nota del 4 marzo 2011 e 4 febbraio 2012.

Nelle more dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di attuazione del “decreto”, il *Ministero dell'Economia e delle Finanze*, si è tuttavia dotato di un organismo indipendente di valutazione e di un Sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

L'art. n. 74, comma 4, del “decreto” stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono determinati i limiti e le modalità di applicazione delle disposizioni dei Titoli II e III del “decreto” al personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, nonché ai tecnologi e ai ricercatori degli Enti di ricerca. Resta comunque esclusa la costituzione degli OIV nell'ambito del sistema scolastico e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale. In attuazione di tale disposizione è stato adottato il D.P.C.M. n. 51/2011.

Successivamente la legge n. 240/2010, prevede all'art. 2, comma 1, che nell'ambito del processo di riforma statutaria, gli atenei attribuiscono ai nuclei di valutazione, in raccordo con l'attività dell'ANVUR, le funzioni di cui all'articolo 14 del “decreto”, relative alle procedure di valutazione delle strutture e del personale, al fine di promuovere nelle università, in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, il merito e il miglioramento della *performance* organizzativa e individuale. Il processo di istituzione dei nuovi nuclei di valutazione è ancora in corso di completamento e sono state avviate le iniziative di coordinamento tra la CiVIT e l'ANVUR. Complessivamente, pur nel rispetto delle specificità esistenti, appare necessario, per ragioni di *accountability* e di equità che il processo di programmazione e valutazione sia adottato da tutte le amministrazioni centrali dello Stato e per tutte le categorie di personale e sia sottoposto a un sistema comune, almeno di rendicontazione.

2.5 L'ipertrofia del sistema dei controlli

Le iniziative attivate per effetto delle innovative disposizioni del “decreto” si sono aggiunte a quelle già in essere in attuazione di precedenti normative. In tal modo, si sono determinate discrasie, sovrapposizioni e mancanza di coordinamento sui temi della programmazione economico-finanziaria, dell'analisi della spesa e della valutazione della *performance* sotto il profilo delle procedure, degli organi e dei documenti prodotti.

Infatti, molti Ministri hanno proceduto nel 2011 alla predisposizione e alla trasmissione al Parlamento della *Relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta*”, ai sensi dell'art. 3, comma 68, della legge n. 244/2007. Questa norma prevede che tale relazione sia predisposta sulla base di un'istruttoria svolta dai SECIN, soppressi per effetto dell'entrata in vigore del “decreto”, sulla base delle linee guida del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, organo istituito dal D. Lgs. n. 286/1999, e

⁴Cfr. Consiglio Stato, Sezione consultiva per gli affari normativi, 6 dicembre 2011 n. 2546.

in carica presso il Dipartimento per l'Attuazione del Programma della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁵.

Al tempo stesso la legge n. 196/2009, ha previsto all'articolo 39, comma 1, la istituzione di Nuclei di analisi e valutazione della spesa, finalizzati a valorizzare la collaborazione tra il *Ministero dell'Economia e delle Finanze* e le amministrazioni centrali dello Stato, al fine di verificare i risultati raggiunti. Le attività dei nuclei sono altresì finalizzate alla verifica dell'articolazione dei programmi, in base alla coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto dei programmi stessi, con la possibilità di proporre l'accorpamento e la razionalizzazione delle leggi al fine di rendere più semplice e trasparente il collegamento con il relativo programma. In tale ambito, il *Ministero dell'Economia e delle Finanze* fornisce alle amministrazioni il supporto metodologico per la definizione delle previsioni di spesa e dei fabbisogni associati ai programmi e agli obiettivi indicati nella nota integrativa, e per la definizione degli indicatori di risultato a essi associati. Le attività svolte dai nuclei sono funzionali alla formulazione di proposte di rimodulazione delle risorse tra diversi programmi. Ai sensi dell'art. 25, comma 1, del D. Lgs. n. 123/2011, ciascun nucleo predispose una Relazione annuale che illustra le attività svolte e gli esiti raggiunti, trasmessa al Ministro competente. Sulla base delle attività svolte dai nuclei, il *Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato* elabora, con cadenza triennale, un *Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato* (articolo 41), che illustra la composizione e l'evoluzione della spesa e i risultati conseguiti⁶.

In questo ambito una riflessione è stata condotta dalla Corte dei Conti nella *Relazione concernente "indagine sulla riorganizzazione dei controlli interni ai sensi del d.lgs 150/2009: ritardi applicativi e difficoltà operative"*, predisposta dalla Sezione di Controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, del 22 novembre 2012, di cui si tiene conto in questo rapporto. La relazione espone i risultati dell'indagine condotta in tredici Ministeri, con contraddittorio svolto direttamente con gli OIV. Nell'insieme si mettono in evidenza ridondanze e parziali sovrapposizioni dei compiti attribuiti a una pluralità di soggetti che curano in modo diretto e indiretto la gestione della *performance*. Appare, invece, importante acquisire consapevolezza che la complessità e la sovrabbondanza degli strumenti genera costi crescenti (finanziari e di transazione) ed è inversamente proporzionale alla loro efficacia.

A questo fattore di complessità si somma quello determinato dalla continua produzione di norme che dettano obblighi specifici in materia di valutazione della *performance*. Sembra, infatti, essersi innescato un circolo vizioso: alle resistenze delle amministrazioni pubbliche a utilizzare in modo effettivo gli strumenti di gestione della *performance* organizzativa e individuale la politica cerca di supplire attraverso una produzione ipertrofica di norme vincolanti sulle scelte inerenti specifiche voci di spesa e sulla valutazione della *performance* individuale dei dirigenti. In questo modo la gestione delle amministrazioni pubbliche diventa più rigida imponendo soluzioni uniformi ad amministrazioni che svolgono funzioni molto diverse in contesti tra loro non assimilabili.

⁵Sul punto cfr. Comitato Tecnico Scientifico per il Controllo Strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Linee guida per gli OIV ai fini dell'attività istruttoria di cui alla legge finanziaria 2008*, Roma, 2011.

⁶Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze-Ragioneria Generale dello Stato, *Rapporto sulla spesa delle amministrazione centrali dello Stato 2012*, Roma, 2012.

3 IL PROCESSO DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

3.1 Il perimetro dell'analisi

L'elenco degli Enti pubblici nazionali cui si riferisce la Tabella 1, nei confronti dei quali trova applicazione il "decreto" ed è stata svolta l'attività di valutazione e monitoraggio della Commissione, è stato oggetto di una serie di passaggi legislativi che, nell'ottica della riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica, ha determinato la soppressione e l'accorpamento di alcuni enti.

Dal 1 gennaio 2012 l'ENPALS e l'INPDAP sono stati incorporati nell'INPS, ai sensi dell'art. 21 del D.L. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011. E' stata, altresì, disposta dall'art. 19 del D.L. n. 83/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 134/2012, la creazione dell'Agenzia per l'Italia digitale, cui sono state affidate le funzioni di DIGITPA e dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione.

Inoltre, nel Dipartimento Energia e trasporti del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) è confluito l'Istituto Nazionale di Studi ed Esperienze di Architettura Navale (INSEAN), mentre l'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente (ISIAO) è stato posto in liquidazione coatta amministrativa con il D.M. 11/11/2011 del *Ministero degli Affari Esteri*.

Si segnala, altresì, che all'Ente Nazionale Risi sono state attribuite le competenze relative al settore delle sementi elette dell'INRAN (Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione), soppresso ai sensi dell'art. 12 del D.L. 95/2012 convertito nella legge n. 135/2012, mentre le rimanenti funzioni dell'INRAN sono state assegnate al CRA (Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura), ai sensi dell'art. 12 del D.L. 95/2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012.

Anche l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, è stata soppressa dal D.L. n. 16/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 44/2012 e le relative competenze sono state trasferite al *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*.

Infine, con legge n. 111/2011 l'UNIRE è stata trasformata in Agenzia per lo Sviluppo del Settore Ippico (ASSI); successivamente quest'ultima è stata soppressa con il D.L. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012 e le relative funzioni sono state trasferite al *Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*, all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato.

Al riguardo la Commissione sta effettuando un'analisi di tali variazioni, nonché dell'eventuale cambiamento dello stato giuridico di alcuni enti, che comporterà un aggiornamento del perimetro delle amministrazioni tenute a ottemperare alle normative relative agli ambiti di interesse della CIVIT per l'anno 2013.

Tabella 1 Il perimetro delle amministrazioni centrali dello Stato 2011

Amministrazione	Piano della performance 2011	Relazione sulla performance 2011	Invio allegato in formato elaborabile (xls)	Validazione della relazione sulla performance	Invio della sintesi delle carte di lavoro
MINISTERI					
Ministero degli Affari Esteri	Si	Si	xls	Si	No
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	Si	Si	xls	Si	No
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	Si	Si	xls	Si	Si
Ministero della Difesa	Si	Si	pdf	Si	Si
Ministero della Giustizia	Si	Si	cartaceo	Si	No
Ministero dell'Interno	Si	Si	cartaceo	Si	No
Ministero dello Sviluppo Economico	Si	Si	pdf	Si	Si
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Si	Si	pdf	Si	Si
Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca	Si	Si	xls	Si	No
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	Si	Si	No	Si	Si
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	Si	Si	xls	Si	Si
Ministero della Salute	Si	Si	xls	Si	Si
ENTI PREVIDENZIALI					
INAIL – Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro	Si	Si	xls	Si	Si
INPS – Istituto Nazionale Previdenza Sociale	Si	S	cartaceo	Si	Si
INPDAP	Si	Si	pdf	Si	Si
ENPALS	Si	Si	pdf	Si	Si
ENTI DI RICERCA					
Consorzio per l'Area di Ricerca Scientifica Tecnologica di Trieste	Si	Si	pdf	Si	No
ASI – Agenzia Spaziale Italiana	Si	Si	pdf	Si	Si
CNR – Consiglio Nazionale delle Ricerche	Si	Si	No	Si	No
CRA – Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura	Si	Si	xls	Si	No
ENEA – Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'Energia e lo Sviluppo Economico Sostenibile	Si	Si	xls	Si	Si
Istituto Agronomico per l'Oltremare	No	No	No	No	No
Istituto Italiano di Studi Germanici	No	No	No	No	No
INAF – Istituto Nazionale di Astrofisica	Si	Si	No	Si	No
INDAM – Istituto Nazionale di Alta Matematica “Francesco Severi”	Si	Si	pdf	Si	Si
INEA – Istituto Nazionale di Economia Agraria	Si	Si	pdf	Si	No
INFN – Istituto Nazionale di Fisica Nucleare	Si	Si	xls	Si	No
INGV – Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia	Si	Si	No	Si	No
INRIM – Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica	Si	Si	xls	Si	No
INVALSI – Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione	Si	Si	pdf	Si	Si
ISFOL – Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori	Si	Si	pdf	Si	Si
ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale	Si	Si	pdf	Si	Si
ISS – Istituto Superiore di Sanità	Si	Si	No	Si	No
ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica	Si	Si	No	Si	Si
OGS – Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale	Si	Si	No	Si	No
SZN – Stazione Zoologica Anton Dohrn	Si	Si	No	Si	No
Museo storico della fisica e centro studi e ricerche Enrico Fermi	No	No	No	No	No

Amministrazione	Piano della performance 2011	Relazione sulla performance 2011	Invio allegato in formato elaborabile (xls)	Validazione della relazione sulla performance	Invio della sintesi delle carte di lavoro
ENTI PARCO					
Ente Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise	Si	No	No	No	No
Ente Parco Nazionale dell'Alta Murgia	Si	No	No	No	No
Ente Parco Nazionale dell'Appennino Lucano, Val d'Agri Lagonegrese	Si	Si	xls	Si	No
Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena	Si	No	No	No	No
Ente Parco Nazionale dell'Asinara	No	No	No	No	No
Ente Parco Nazionale dell'Aspromonte	Si	No	No	No	No
Ente Parco Nazionale Arcipelago Toscano	Si	Si	pdf	No	No
Ente Parco Nazionale Appennino Tosco-Emiliano	Si	Si	xls	Si	Si
Ente Parco Nazionale Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna	Si	Si	No	Si	Si
Ente Parco Nazionale del Circeo	Si	No	No	No	No
Ente Parco Nazionale delle Cinque Terre	No	No	No	No	No
Ente Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano	Si	Si	No	No	No
Ente Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi	Si	Si	No	Si	No
Ente Parco Nazionale del Gargano	No	No	No	No	No
Ente Parco Nazionale Gran Paradiso	Si	Si	pdf	Si	Si
Ente Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga	Si	Si	pdf	Si	Si
Ente Parco Nazionale della Majella	Si	Si	No	Si	No
Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini	Si	No	No	No	No
Ente Parco Nazionale del Pollino	Si	Si	No	Si	No
Ente Parco Nazionale della Sila	Si	Si	xls	Si	Si
Ente Parco Nazionale dello Stelvio	No	No	No	No	No
Ente Parco Nazionale Val Grande	Si	Si	xls	Si	Si
Ente Parco Nazionale del Vesuvio	Si	Si	No	Si	No
ENTI DI REGOLAZIONE DELL'ATTIVITA' ECONOMICA					
AGEA – Agenzia per le erogazioni in agricoltura	Si	Si	No	Si	No
AGENAS – Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali	Si	Si	pdf	Si	Si
AIFA – Agenzia Italiana del Farmaco	Si	Si	xls	Si	No
ANSV – Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo	Si	Si	pdf	Si	Si
ARAN – Agenzia per la Rappresentanza Negoziante delle pubbliche amministrazioni	Si	Si	pdf	Si	Si
DigitPA (Agenzia per l'Italia digitale) ⁷	Si	No	No	No	No
ENAC – Ente Nazionale per l'Aviazione Civile	Si	Si	xls	Si	Si
ENTI PRODUTTORI DI SERVIZI ECONOMICI					
ACI – Automobil Club d'Italia	Si	Si	xls	Si	No
Agenzia Industrie Difesa	Si	Si	pdf	Si	Si
ENIT – Agenzia Nazionale del Turismo	Si	Si	pdf	Si	Si
ICE – Istituto Nazionale per il Commercio Estero	Si	Si	pdf	Si	Si

⁷ L'Agenzia per l'Italia digitale è stata istituita dall'art. 19 del D.L. n. 83/2012. L'art. 22 del medesimo decreto ha soppresso DigitPA.

Amministrazione	Piano della performance 2011	Relazione sulla performance 2011	Invio allegato in formato elaborabile (xls)	Validazione della relazione sulla performance	Invio della sintesi delle carte di lavoro
ENTI PRODUTTORI DI SERVIZI ASSISTENZIALI, RICREATIVI E CULTURALI					
Aero Club d'Italia	Si	Si	No	Si	Si
Accademia dei Lincei	Si	Si	No	Si	No
Agenzia Nazionale per i Giovani	Si	Si	pdf	Si	Si
CAI – Club Alpino Italiano	Si	Si	xls	Si	No
CONI – Comitato Olimpico Nazionale Italiano ⁸	No	No	No	No	No
CRI – Croce Rossa Italiana	Si	Si	No	Si	No
LILT – Lega Italiana per la Lotta contro i Tumori	Si	No	No	No	No
Lega Navale Italiana	Si	Si	No	Si	Si
Opera nazionale per i figli degli aviatori	Si	Si	pdf	Si	Si
Unione italiana tiro a segno	Si	Si	No	Si	Si
Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia	No	No	No	No	No

Nota: le informazioni riportate nella tabella fanno riferimento ai documenti pervenuti entro il 21 dicembre 2012

3.2 Le indicazioni e le iniziative della CiVIT per il 2011

L'analisi della Relazione sulla *performance 2011* costituisce la fase conclusiva dell'attività di monitoraggio svolta dalla Commissione sul ciclo della *performance 2011*. Tale attività si è svolta principalmente attraverso il monitoraggio e la valutazione dei Piani della *performance* adottati dalle varie amministrazioni, nonché dei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* da esse predisposti. Questa attività è stata realizzata in costante contatto con gli OIV, con i quali sono stati organizzati diversi incontri.

Nell'attività di monitoraggio relativa ai Piani della *performance*, la CiVIT si è concentrata innanzitutto sulle amministrazioni centrali. Due rapporti, pubblicati nei mesi di giugno e luglio 2011 hanno riguardato rispettivamente i Ministeri (“La valutazione del Piano della *performance* dei Ministeri”) e gli Enti pubblici nazionali (“La valutazione del Piano della *performance* degli Enti pubblici nazionali”). La Commissione ha, altresì, pubblicato contestualmente un documento di sintesi (“La valutazione del Piano della *performance*”) che fornisce una fotografia dello stato dei Piani per le diverse tipologie di amministrazioni relativamente a due dimensioni: la conformità dei Piani alle disposizioni contenute nel “decreto” e nelle relative delibere CiVIT e la qualità dei contenuti dei documenti.

Per quanto riguarda i Sistemi di misurazione e valutazione della *performance*, l'attività di monitoraggio è stata prioritariamente orientata a valutare lo stato di attuazione della riforma nei suoi vari ambiti e a fornire alle amministrazioni ulteriori e più mirati indirizzi, tenendo conto delle criticità riscontrate ed evidenziando buoni esempi. L'analisi svolta è stata, pertanto, sia quantitativa che qualitativa ed è stata realizzata utilizzando una griglia di valutazione pubblicata sul sito, preventivamente concordata e condivisa con gli OIV. Gli esiti principali sono stati resi noti attraverso il documento “Analisi dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance*”, pubblicato nel mese di dicembre 2011. In linea generale, le amministrazioni, in sede di prima

⁸Per tale ente il secondo comma dell'art. 1 del D. Lgs. n. 165/2001 dispone espressamente che fino alla revisione organizzativa della disciplina di settore le disposizioni di cui al decreto continuano ad applicarsi anche al CONI. Nonostante la successiva istituzione della CONI Servizi Spa e la previsione del passaggio presso detta società del personale del CONI, l'istituto è ancora inserito nell'elenco annuale redatto dall'ISTAT ai sensi dell'art.1, commi 2 e 3, della legge n. 196/2009 e, da ultimo, nella tabella allegata al provvedimento della Ragioneria Generale dello Stato (Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 98925 del 16 novembre 2012).

adozione del Sistema (che costituisce lo strumento fondamentale per garantire il corretto funzionamento dell'intero Ciclo di gestione della *performance*) hanno prestato maggiore attenzione al rispetto delle prescrizioni normative e delle delibere CiVIT, delineando l'architettura generale del Sistema e hanno rinviato il potenziamento della qualità dei sistemi a un momento successivo; tuttavia, soltanto per alcune amministrazioni tale processo di potenziamento appare adeguatamente pianificato.

La CiVIT si è preoccupata di monitorare distintamente i Sistemi di valutazione della *performance* individuale evidenziando le problematiche principali o di interesse comune a più amministrazioni. E' stata svolta un'indagine relativa ai Ministeri e agli Enti pubblici nazionali, i cui risultati sono stati resi noti con due documenti ("Ricognizione problematiche relative alla valutazione della *performance* individuale. Ministeri" e "Ricognizione delle problematiche relative alla valutazione della *performance* individuale. Enti pubblici nazionali") pubblicati nel mese di novembre 2011, effettuando, nel contempo, appositi incontri con le amministrazioni interessate.

L'attività di monitoraggio svolta nel corso del 2011 e le esigenze da essa evidenziate, si sono tradotte, infine, nei primi giorni del 2012, nella definizione di linee guida di miglioramento dei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* e dei Piani della *performance* contenute nella delibera CiVIT n. 1/2012.

Riguardo all'azione di monitoraggio sui Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità, la CiVIT si è focalizzata sull'analisi dei profili di *compliance*, di processo e di qualità dei Programmi dei Ministeri e degli Enti pubblici nazionali e su quella dei dati pubblicati nella sezione "Trasparenza, Valutazione e Merito" dei relativi siti istituzionali. L'analisi è stata svolta in prima battuta dagli OIV che hanno impiegato due griglie di valutazione ("Griglia valutazione Programmi Trasparenza" e "Griglia valutazione siti") approvate e pubblicate dalla CiVIT sul proprio sito istituzionale, previa consultazione degli OIV stessi. La Commissione ha, quindi, eseguito un'analisi di seconda istanza sugli aspetti della qualità. I risultati del monitoraggio sono stati resi noti in un documento ("Monitoraggio Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità"), pubblicato nel mese di settembre 2011. In linea generale, si è registrato un discreto livello di coerenza dei Programmi alla delibera n. 105/2010 e un buon livello di *compliance* nella pubblicazione di alcune categorie di dati quali tassi di assenza e di maggior presenza, i *curricula* e le retribuzioni dei dirigenti, gli incarichi e le caselle di posta. Gli esiti del monitoraggio del 2011 hanno costituito base di riflessione per l'aggiornamento delle Linee guida per la redazione dei Programmi per la trasparenza e l'integrità contenute nella delibera CiVIT n. 2/2012, pubblicate all'inizio di gennaio 2012.

Con riferimento alla qualità dei servizi pubblici, la principale criticità emersa nel 2011 è consistita nel fatto che, soltanto una minoranza di amministrazioni aveva trasmesso un documento in materia di *standard* di qualità dei servizi (un numero inferiore a quello delle amministrazioni che avevano approvato e trasmesso gli altri strumenti del Ciclo di gestione della *performance*).

In conseguenza di ciò, la CiVIT ha ritenuto – oltre che di emanare una nuova delibera in materia di *standard* di qualità dei servizi (delibera n. 3/2012) - di attivare nel 2012 alcuni tavoli tecnici settoriali per offrire un'attività di accompagnamento nella definizione degli *standard* e di fornire a ciascuna amministrazione un rapporto di monitoraggio individuale, contenente indicazioni dettagliate allo scopo di meglio definire i nuovi *standard*. Infine, le amministrazioni sono state singolarmente invitate ad adeguare i propri *standard* di qualità alle nuove linee guida contenute nella delibera CiVIT n. 3/2012 e alle indicazioni fornite nei singoli rapporti individuali.

3.3 La metodologia adottata

La Commissione ha definito due strumenti per l'analisi delle Relazioni sulla *performance*: una griglia di valutazione e una scheda di sintesi.

La griglia di valutazione è strutturata su due dimensioni, articolate in una settantina di criteri, cui è stato associato un sistema di pesi che tiene conto dell'importanza relativa dei singoli elementi.

Le due dimensioni riguardano:

- la conformità al “decreto”, agli indirizzi della Commissione e agli strumenti del Ciclo di gestione della *performance* adottati dall'amministrazione;
- la qualità della Relazione, con particolare riferimento agli obiettivi strategici e operativi nonché ai relativi indicatori e *target*.

Tale strumento di analisi appare funzionale a:

- procedere a una mappatura del livello di “approfondimento” delle amministrazioni nella definizione e utilizzo della Relazione quale strumento di consuntivazione del Ciclo di gestione della *performance*;
- individuare le criticità in termini di aree di miglioramento delle amministrazioni, ai fini del miglioramento del Ciclo di gestione della *performance* relativo alle successive annualità;
- evidenziare le “buone prassi”, in modo da consentire un confronto tra le amministrazioni che favorisca una crescita diffusa.

La scheda di sintesi è stata definita allo scopo di evidenziare in un documento i principali punti di forza e le principali aree di miglioramento emersi nell'analisi della Relazione sulla *performance* e dei relativi allegati. Tale documento è stato dapprima testato su un campione di amministrazioni rappresentative dei diversi comparti e successivamente modificato e approvato dalla Commissione.

Ciascuna Relazione è stata esaminata utilizzando tali strumenti. Inoltre, si è effettuato preventivamente un lavoro di omogeneizzazione di valutazione allo scopo di ridurre al minimo fisiologico i possibili spazi di soggettività delle valutazioni.

L'insieme degli enti e delle amministrazioni centrali oggetto del rapporto è stato articolato tenendo conto delle attività svolte e dei servizi resi:

- Ministeri;
- Enti previdenziali;
- Enti di ricerca;
- Enti parco;
- Enti di regolazione dell'attività economica;
- Enti produttori di servizi economici;
- Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali.

Nell'ambito dei Ministeri, l'approfondimento della riflessione ha tenuto conto della presenza, talvolta congiunta, di diverse tipologie di intervento pubblico: finanziamento, regolazione, produzione di servizi, nonché delle diverse modalità di articolazione sul territorio. In alcuni casi, infatti, le funzioni pubbliche di pertinenza sono state attribuite alle Regioni e/o agli Enti Locali (riducendo significativamente le strutture organizzative e il personale ministeriale), in altri le amministrazioni centrali dello Stato continuano a esercitare le proprie attività su tutto il territorio nazionale con articolazioni a livello regionale e provinciale.

L'analisi è stata avviata tenendo conto della struttura del Sistema di valutazione e avvalendosi anche dei risultati dell'analisi della Relazione sul sistema di valutazione. In questo ambito una particolare attenzione è riservata al ruolo dei sistemi informativi nella misurazione e valutazione della *performance* delle amministrazioni centrali e alla capacità di *governance* delle

amministrazioni rispetto alla fornitura di servizi ICT complessi al servizio della misurazione e valutazione della *performance*.

Uno specifico approfondimento è stato dedicato alla verifica del processo di validazione della relazione da parte degli OIV, con riferimento alle procedure e alle modalità utilizzate, tenendo conto anche della scheda di sintesi trasmessa alla CiVIT.

3.4 Un quadro di insieme

Al 21 dicembre 2012, sul totale delle 82 amministrazioni facenti parte del perimetro di riferimento, 65 (pari al 79%) hanno redatto e trasmesso alla CiVIT la Relazione sulla *performance*. Delle rimanenti 17 amministrazioni, 9 (pari all'11% del totale delle amministrazioni) non hanno adottato il Piano della *performance* e, di conseguenza, non hanno potuto produrre la Relazione; 8 amministrazioni (pari al 10% sul totale delle amministrazioni) non hanno inviato la Relazione, pur avendo adottato il Piano 2011- 2013 (Figura 1).

Il legislatore, in ordine alle inadempienze relative alla mancata adozione di provvedimenti inerenti al Ciclo di gestione della *performance*, ha previsto conseguenze di natura diversa sia nei confronti dei dirigenti, sia nei confronti dell'amministrazione. Infatti, l'art. 10, comma 5 del "decreto" stabilisce che: "In caso di mancata adozione del Piano della *performance* è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati". Inoltre, secondo l'art. 14, comma 6, del "decreto" in caso di mancata validazione della Relazione sulla *performance* di cui al comma 4, lettera c, da parte dell'OIV non è possibile accedere agli strumenti per premiare il merito di cui al Titolo III dello stesso "decreto".

Infine, all'art. 18, comma 2, del "decreto" viene stabilito il divieto della distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla *performance* in assenza delle verifiche e attestazioni sui Sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del "decreto".

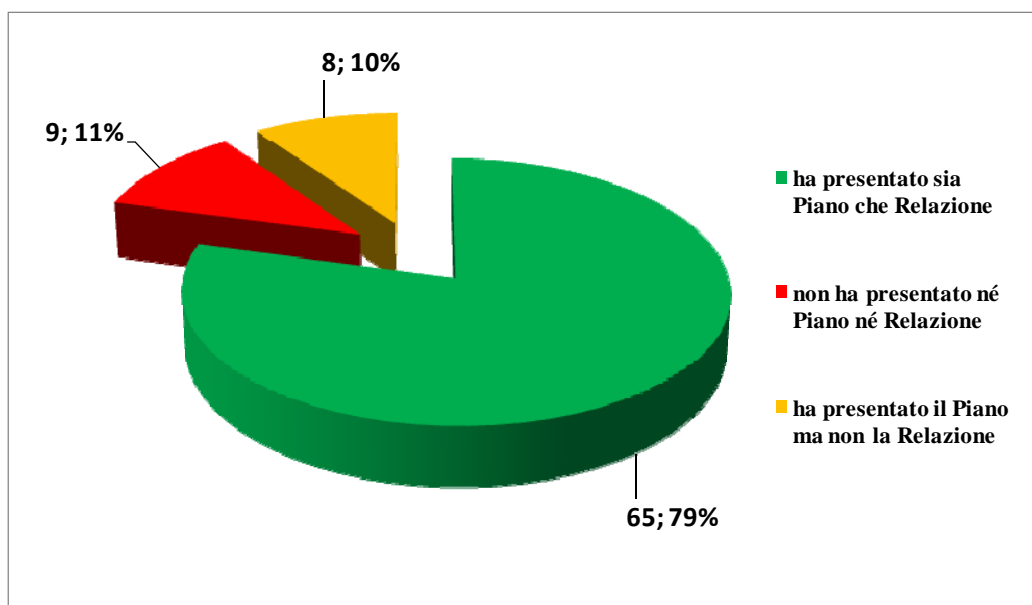


Figura 1 La presentazione dei documenti del Ciclo di gestione della *performance* 2011

Ulteriori evidenze scaturiscono dall'analisi del rispetto delle scadenze previste dal Ciclo di gestione della *performance*. In particolare l'art. 10, comma 1, del "decreto" prevede che le amministrazioni adottino annualmente il Piano e la Relazione sulla *performance* rispettivamente entro il 31 gennaio e il 30 giugno. Ai fini dell'attribuzione dell'efficacia, la Relazione sulla *performance* è sottoposta alla validazione dell'OIV. Il documento di validazione è poi inviato alla Commissione entro il termine del 15 settembre, così come stabilito nella delibera CiVIT n. 6/2012.

L'osservanza di tali scadenze da parte delle amministrazioni non solo rileva come adempimento formale, ma anche quale condizione essenziale per il corretto funzionamento del Ciclo di gestione della *performance* che si avvia con l'adozione del Piano e si conclude con la Relazione sulla *performance* quale compendio dei risultati dell'azione amministrativa, i cui esiti saranno utili per l'avvio del nuovo Ciclo di gestione della *performance*.

Nel complesso, le amministrazioni hanno incontrato notevoli difficoltà nel rispettare i termini definiti: soltanto il 48% delle amministrazioni che ha redatto il Piano 2011 lo ha approvato entro il 31 gennaio, non più del 39% ha adottato la Relazione entro il 30 giugno e il 41% degli OIV ha inviato il documento di validazione entro il 15 settembre.

In particolare, la Tabella 2 evidenzia il livello di rispetto delle scadenze suddivise per comparto. Elevati livelli di adempimento si registrano con riferimento agli Enti di regolazione dell'attività economica e agli Enti produttori di servizi economici, con particolare riguardo all'adozione del Piano e della Relazione. Tali dati sono peraltro influenzati dalla bassa numerosità del comparto.

Livelli bassi di adempimento sono invece riscontrabili per i Ministeri e, con riferimento ai Piani, per gli Enti di ricerca. Inoltre, sono molto bassi i valori riferiti agli Enti parco nazionali: il 17% non ha adottato il Piano, il 43% la Relazione e il 52% non ha trasmesso alla Commissione la validazione della Relazione da parte degli OIV.

Tabella 2 Il rispetto delle scadenze previste dal Ciclo di gestione della *performance* 2011

Documento	Scadenza	Comparto	Rispetto della scadenza		
			Sì	No	Documento non pervenuto
Piano	adozione entro il 31 gennaio 2011	Ministeri	50%	50%	0%
		Enti Previdenziali	50%	50%	0%
		Enti di Ricerca	33%	52%	14%
		Enti Parco Nazionali	48%	35%	17%
		Enti di Regolazione dell'Attività Economica	71%	29%	0%
		Enti Produttori di Servizi Economici	75%	25%	0%
		Enti Produttori di Servizi Assistenziali, Ricreativi e Culturali	45%	36%	18%
Relazione	adozione entro il 30 giugno 2012	Ministeri	33%	67%	0%
		Enti Previdenziali	50%	50%	0%
		Enti di Ricerca	43%	43%	14%
		Enti Parco Nazionali	22%	35%	43%
		Enti di Regolazione dell'Attività Economica	71%	14%	14%
		Enti Produttori di Servizi Economici	50%	50%	0%
		Enti Produttori di Servizi Assistenziali, Ricreativi e Culturali	45%	27%	27%

Documento	Scadenza	Comparto	Rispetto della scadenza		
			Sì	No	Documento non pervenuto
Validazione	trasmissione entro il 15 settembre 2012	Ministeri	42%	50%	8%
		Enti Previdenziali	100%	0%	0%
		Enti di Ricerca	48%	38%	14%
		Enti Parco Nazionali	17%	30%	52%
		Enti di Regolazione dell'Attività Economica	43%	43%	14%
		Enti Produttori di Servizi Economici	75%	25%	0%
		Enti Produttori di Servizi Assistenziali, Ricreativi e Culturali	45%	27%	27%

Dalla Tabella 3 emerge come complessivamente solo 15 amministrazioni su 82 abbiano adottato i documenti del Ciclo di gestione della *performance* entro i termini stabiliti. Si tratta di valori decisamente bassi, che rivelano evidenti criticità per rimediare alle quali è necessario un deciso impegno da parte delle amministrazioni.

Tabella 3 Gli enti che hanno rispettato le scadenze del Ciclo di gestione della *performance* 2011

Amministrazione	Piano della <i>performance</i> adottato entro il 31 gennaio	Relazione sulla <i>performance</i> adottata entro il 30 giugno	Validazione della Relazione sulla <i>performance</i> entro il 15 settembre
Ministero della Difesa	Sì	Sì	Sì
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	Sì	Sì	Sì
ENPALS	Sì	Sì	Sì
AIFA – Agenzia Italiana del Farmaco	Sì	Sì	Sì
Consorzio per l'Area di Ricerca Scientifica Tecnologica di Trieste	Sì	Sì	Sì
INAF – Istituto Nazionale di Astrofisica	Sì	Sì	Sì
Ente Parco Nazionale dell'Appennino Lucano, Val d'Agri Lagonegrese	Sì	Sì	Sì
Ente Parco Nazionale Appennino Tosco-Emiliano	Sì	Sì	Sì
Ente Parco Nazionale della Sila	Sì	Sì	Sì
ARAN – Agenzia per la Rappresentanza Negoziante delle pubbliche amministrazioni	Sì	Sì	Sì
ENAC – Ente Nazionale per l'Aviazione Civile	Sì	Sì	Sì
ICE – Istituto Nazionale per il Commercio Estero	Sì	Sì	Sì
Lega Navale Italiana	Sì	Sì	Sì
Opera nazionale per i figli degli aviatori	Sì	Sì	Sì
Unione italiana tiro a segno	Sì	Sì	Sì

Le amministrazioni totalmente inadempienti rispetto al Ciclo di gestione della *performance* 2011 sono quattro Enti parco, due Enti di ricerca e tre altri Enti, i quali, come appare dalla Tabella 4, non hanno predisposto né il Piano né la Relazione. Tre di questi enti non hanno istituito l'OIV, uno ha demandato i compiti dell'OIV al collegio dei revisori dei conti, mentre per altri due non è disponibile alcuna informazione rispetto alla costituzione di queste strutture. Negli altri casi è singolare constatare l'esistenza dell'OIV a fronte di comportamenti inadempienti dell'amministrazione.

Tabella 4 Gli enti inadempienti del Ciclo di gestione della *performance* 2011

Amministrazione	Piano 2011	Relazione 2011	OIV
Ente Parco Nazionale Abruzzo, Lazio, Molise	Sì	No	monocratico
Ente Parco Nazionale dell'Alta Murgia	Sì	No	monocratico
Ente Parco Nazionale Arcipelago di La Maddalena ⁹	Sì	No	monocratico
Ente Parco Nazionale dell'Aspromonte ¹⁰	Sì	Sì	monocratico
Ente Parco Nazionale del Circeo	Sì	No	monocratico
Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini	Sì	No	collegiale
DigitPa (Agenzia per l'Italia Digitale)	Sì	No	collegiale
LILT	Sì	No	monocratico
Ente Parco Nazionale del Gargano	No	No	monocratico
Istituto Agronomico per l'Oltremare	No	No	monocratico
Istituto Italiano di Studi Germanici	No	No	collegiale
CONI	No	No	collegio revisori dei conti
Unione Nazionale Ufficiali in Congedo d'Italia	No	No	OIV Ministero Difesa
Ente Parco Nazionale dell'Asinara ¹¹	No	No	non presente
Ente Parco Nazionale delle Cinque Terre ¹²	No	No	non presente
Ente Parco Nazionale dello Stelvio ¹³	No	No	non presente
Museo storico della fisica e centro studi e ricerche Enrico Fermi	No	No	non presente

3.5 I sistemi informativi di supporto

I sistemi informativi e informatici svolgono un ruolo fondamentale a supporto del Ciclo di gestione della *performance*, allo scopo di assicurare l'attendibilità delle informazioni utilizzate per finalità interne e di migliorare la qualità dei dati comunicati all'esterno. In particolare, tali sistemi devono mettere a disposizione delle amministrazioni un patrimonio informativo che consenta di monitorare costantemente la propria attività, al fine di utilizzare le risorse in modo efficiente, di individuare eventuali criticità gestionali e di riprogrammare coerentemente i propri obiettivi.

La rilevanza dei sistemi informativi a supporto dei processi di controllo e di miglioramento continuo della *performance* non è peraltro una tematica nuova. In particolare, il D. Lgs. n. 286/1999 definiva la bipartizione tra controllo di gestione, focalizzato sulle prestazioni gestionali e indirizzato alla dirigenza, e controllo strategico, focalizzato sugli obiettivi strategici e destinato al vertice politico. Il decreto sottolineava altresì l'esigenza di avvalersi di idonei sistemi informativi di supporto, determinando un'articolazione duale degli applicativi informatici, che permane tutt'ora.

⁹L'Ente ha comunicato che la scadenza per la presentazione della Relazione sulla *performance* è coincisa con la decadenza del Presidente e che lo stesso è stato successivamente riconfermato.

¹⁰Relazione sulla *performance* e validazione pervenute oltre il termine del 21 dicembre 2012.

¹¹Il Direttore dell'Ente ha terminato il suo mandato a novembre 2011. La selezione pubblica per l'individuazione del nuovo Direttore è stata sospesa nell'attesa della nomina del Consiglio Direttivo da parte del *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*.

¹²A seguito delle vicende giudiziarie che hanno riguardato i vertici dell'Ente è stato nominato un Commissario straordinario. Il nuovo Presidente è stato nominato l'1 settembre 2012.

¹³L'Ente ha comunicato il 30 agosto 2011 che l'organo di vertice è scaduto il 9 febbraio 2011 e non è intervenuta alcuna nomina da parte del *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*.

Il “decreto”, sottolineando l’esigenza di misurazione tanto della *performance* organizzativa quanto di quella individuale, rafforza inoltre la necessità di disporre di adeguati sistemi informativi e informatici. Il ruolo di tale infrastruttura di supporto è enfatizzato nella delibera CiVIT n. 4/2012, che richiede che la relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni contenga “*una valutazione sul sistema informativo e/o informatico utilizzato dall’amministrazione per la raccolta e l’analisi dei dati ai fini della misurazione della performance*”.

L’analisi svolta sulle Relazioni sul funzionamento realizzate dagli OIV dei Ministeri ha fatto emergere informazioni frammentarie sui sistemi informativi e informatici a supporto del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*. In particolare, è spesso risultato difficile comprendere quali informazioni fossero riferibili alle strutture centrali e quali a quelle periferiche, rendendo di conseguenza non chiaro il grado di diffusione effettivo dei sistemi, nonché il loro grado di informatizzazione.

Al fine di colmare la carenza di dati in merito ai sistemi informativi e informatici per il controllo strategico e di gestione, la Commissione ha recentemente avviato un specifica raccolta di informazioni attraverso questionari somministrati agli OIV dei Ministeri. Di seguito si riportano sinteticamente le principali evidenze emerse da tale rilevazione, integrate dall’analisi delle relazioni sul funzionamento.

Per quanto il panorama sia altamente diversificato, si evincono generali carenze dei sistemi informatici per il controllo strategico e di gestione nel fornire un adeguato supporto informativo nella valutazione delle *performance*. Ai casi di piena operatività dei sistemi, si alternano infatti situazioni di adozione sperimentale, di sospensione per mancanza di risorse finanziarie o di totale assenza. Anche ove tali sistemi siano presenti, la loro integrazione con il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* è limitata. Tali evidenze sono, peraltro, coerenti con l’esito della relazione della Corte dei Conti in merito alla riorganizzazione dei controlli interni ai sensi del “decreto”¹⁴.

In riferimento alla effettiva diffusione dei sistemi informatici a supporto del Ciclo di gestione della *performance*, emergono situazioni differenziate. Innanzitutto, il dualismo tra il sistema di controllo strategico e il sistema di controllo di gestione derivante dal D. Lgs. n. 286/1999 permane, riflettendosi nell’articolazione dei sistemi esistenti.

Inoltre, a seconda dell’amministrazione di riferimento, i sistemi informatici svolgono ruoli differenti a supporto del Ciclo di gestione della *performance* e sono integrati tra loro in misura diversificata. In generale, il ruolo principale è svolto dal sistema di controllo strategico, che alimenta gli indicatori associati agli obiettivi. Presso alcuni Ministeri, a tale funzione si aggiunge quella della consuntivazione delle risorse finanziarie e delle risorse umane impiegate nel Ciclo di gestione della *performance*.

Maggiormente differenziato risulta essere il contributo offerto dai sistemi di controllo di gestione. Tale contributo è per lo più di natura indiretta, nella misura in cui tali sistemi sono in grado di fornire i dati che alimentano i sistemi di controllo strategico. Peraltro, il livello di integrazione tra questi sistemi è per lo più parziale e realizzato mediante l’inserimento manuale dei dati. Appare inoltre differenziato il grado di integrazione tra il sistema di controllo di gestione e gli altri sistemi informatici che dovrebbero contribuire ad alimentarlo. In particolare, mentre lo scambio di dati col sistema di gestione del personale è frequente, l’integrazione con gli altri applicativi gestionali avviene più di rado.

¹⁴ Cfr. Corte dei Conti, *Indagine sulla riorganizzazione dei controlli interni ai sensi del d.lgs. 150/2009: Ritardi applicativi e difficoltà operative*, Delibera n. 14/2012/G.

Permangono a oggi ampi margini di miglioramento in merito alle infrastrutture informatiche a supporto del Ciclo di gestione della *performance*. Interventi mirati a favore della diffusione, del grado di copertura e delle funzionalità supportate costituiscono un requisito essenziale per favorire l'effettivo miglioramento delle *performance* delle pubbliche amministrazioni. A tal proposito, un più ampio ricorso al riuso è auspicabile al fine di colmare in modo economico le carenze nella diffusione dei sistemi informatici. Inoltre, merita particolare attenzione il tema dell'integrazione tra sistemi informatici: la scarsità dei flussi informativi tra gli applicativi esistenti solleva infatti delle perplessità in merito all'attendibilità delle informazioni prodotte. A questo riguardo, è particolarmente opportuno interrogarsi su come conciliare, anche dal punto di vista informatico, il dualismo controllo strategico/controllo di gestione con l'unitarietà del Ciclo di gestione della *performance*.

3.6 La struttura organizzativa degli OIV e delle strutture tecniche di supporto

Gli OIV, ai sensi dell'art. 14, comma 2, del "decreto", svolgono in piena autonomia un ruolo centrale per la valutazione e il monitoraggio del funzionamento del Ciclo di gestione della *performance*. E' previsto altresì che tali organismi si avvalgano di una struttura tecnica permanente che peraltro deve essere costituita senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (art. 14, commi 9, 10 e 11 del "decreto").

L'analisi di seguito presentata è stata realizzata sulla base delle informazioni presenti nei siti istituzionali delle amministrazioni monitorate dalla CiVIT, con riferimento ai Ministeri, a otto grandi enti pubblici nazionali (CNR, ENEA, INFN, ISFOL, ISS, ISTAT, INAIL e INPS)¹⁵.

Ministeri - Organismi Indipendenti di Valutazione

La maggioranza dei Ministeri (55%) ha optato per la costituzione di un organo monocratico. Prevalgono inoltre i componenti interni all'amministrazione (soprattutto dirigenti di I fascia). Gli esterni sono spesso magistrati.

La quasi totalità delle amministrazioni considerate ha adempiuto alla pubblicazione dei *curricula* dei componenti nel sito istituzionale.

La maggior parte dei componenti si colloca nelle fasce di età "51-60 anni" e "oltre 60 anni", senza distinzioni particolarmente significative in ragione della provenienza esterna o interna all'amministrazione (Figura 2).

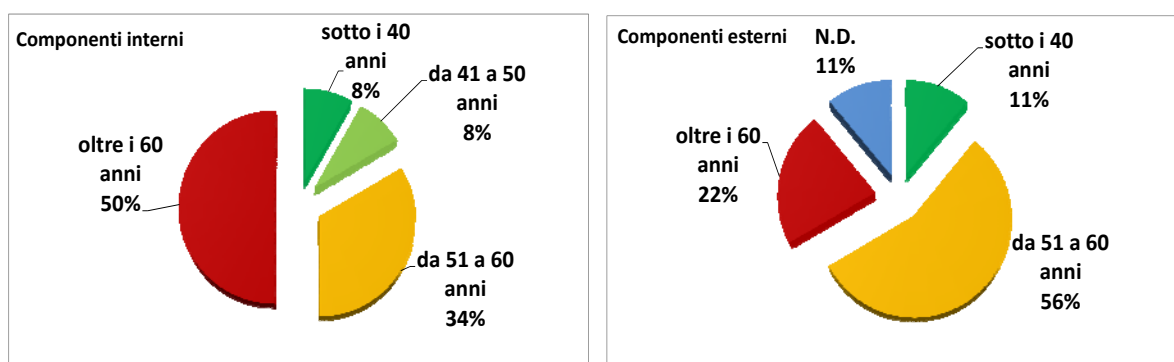


Figura 2 I componenti degli OIV dei Ministeri per fascia d'età 2012

¹⁵ In relazione al numero dei componenti delle strutture tecniche permanenti e alle loro competenze, in assenza di elementi pubblicati nei siti istituzionali, si è fatto ricorso alle informazioni fornite dalle amministrazioni nell'ambito della rilevazione realizzata da CiVIT nel 2011, con l'invio di un apposito questionario. Inoltre, con riferimento ai Ministeri e agli otto Enti considerati nell'ambito dell'indagine, ulteriori informazioni sulla dimensione e sugli aspetti economici delle STP sono state acquisite mediante una diretta interlocuzione con gli OIV e i Responsabili per la Trasparenza.

In relazione al genere, prevalgono gli uomini (18 a fronte di 3 donne). Per quanto concerne le competenze, si registra una netta prevalenza di componenti con formazione giuridica (50%) (Figura 3).

In quasi tutte le amministrazioni¹⁶, con l'eccezione del *Ministero degli Affari Esteri*, almeno uno dei componenti vanta una pregressa esperienza in un organismo di valutazione, normalmente il Servizio di controllo interno, senza distinzione fra componenti interni o esterni.

I membri interni percepiscono in media 135.000 € annui (Tabella 5), mentre gli oneri dei componenti esterni sono più ridotti, pari in media 80.000 € annui lordi. Ovviamente, ciò accade in quanto i componenti dipendenti dall'amministrazione percepiscono uno stipendio¹⁷ e non il compenso legato all'incarico, come avviene per i membri esterni.

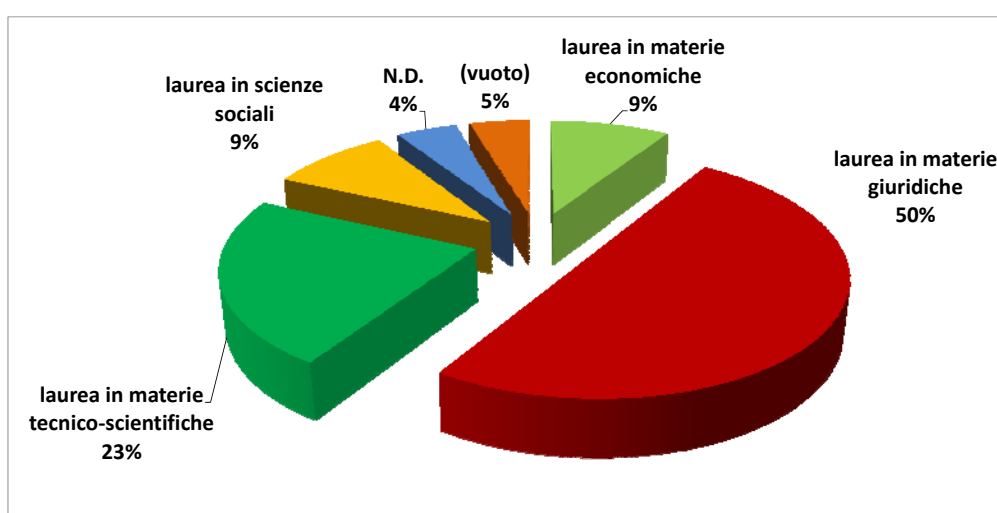


Figura 3 I componenti degli OIV dei Ministeri per titolo di studio 2012

Tabella 5 I componenti degli OIV dei Ministeri per livello dei compensi 2012

Tipo di componente	sotto 60 k€	da 60k€ a 120k€	da 120k€ a 180k€	sopra 180k€	N.D.	Totale	Media del compenso annuo lordo a carico dell'amministrazione (k€=migliaia di euro)
Interno	1	3	5	2	2	13	135.166
Esterno	2	1	1		5	9	80.012
Totale complessivo	3	4	6	2	7	22	120.458

Esaminando i compensi dei componenti degli OIV in funzione della dimensione organizzativa dell'amministrazione di riferimento, in termini di personale in servizio, emerge una tendenziale relazione positiva (Figura 4): al crescere della dimensione dell'amministrazione può essere ragionevole attendersi un costo crescente dell'OIV, in relazione alla presumibile maggiore complessità dell'attività. Tale relazione non risulta altrettanto evidente nel caso del *Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*, in considerazione del numero di dipendenti.

¹⁶ Per il *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare* il dato non risulta disponibile.

¹⁷ Le voci considerate nel computo sono: lo stipendio tabellare, l'indennità fissa, l'indennità variabile e la retribuzione di risultato.

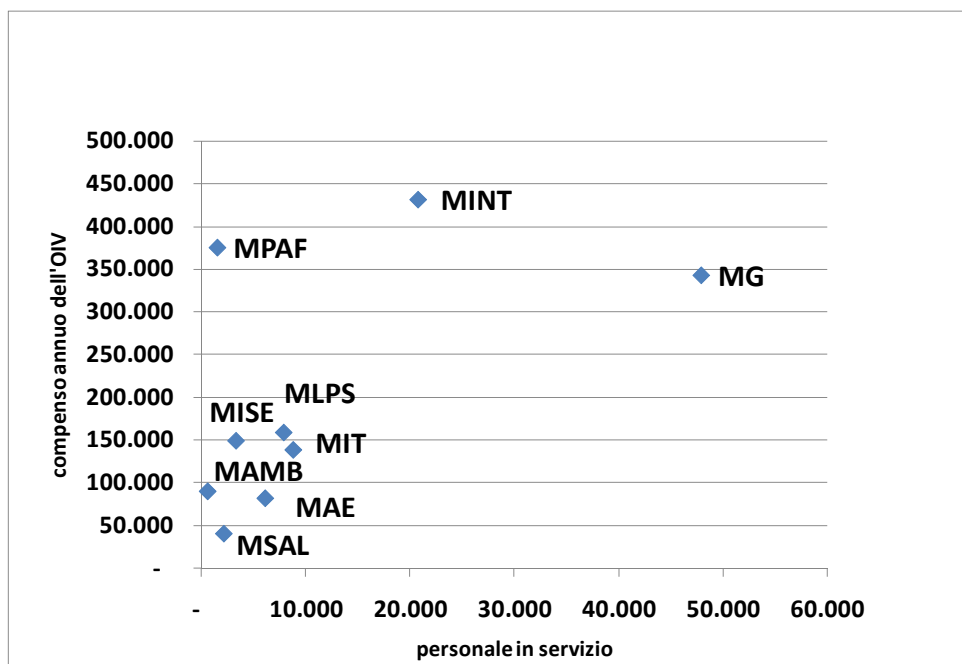


Figura 4 I compensi annui lordi totali degli OIV dei Ministeri per personale in servizio 2012

Ministeri - Strutture tecniche permanenti

Relativamente alla struttura tecnica permanente di supporto all'OIV (STP) il quadro degli elementi a disposizione risulta essere maggiormente frammentario per l'esiguità delle informazioni reperibili sui siti istituzionali: solo in pochissimi casi sono stati pubblicati i *curricula* (15%) e i compensi percepiti dal personale di tali strutture (12%). Le STP dei Ministeri risultano composte da un numero di dipendenti che va da 6 a 13, fatta eccezione per il *Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*, caratterizzato da 2 sole unità.

Quanto alle competenze possedute, il 42% dei dipendenti delle STP risulta in possesso di una laurea, mentre il 21% è dotato di una licenza media superiore. Nell'ambito dei titoli universitari, la laurea in materie giuridiche è preponderante, seguita dalle lauree in scienze sociali e in discipline economiche (Figura 5).

La maggior parte (50%) del personale afferente alle STP proviene dai precedenti servizi di controllo interno.

Con riferimento al funzionamento di tali strutture di supporto emerge un costo medio di 580.000 € (con un minimo di 98.000 € per la STP più piccola fino a un massimo di 1.235.000 € per una delle STP con 13 unità di personale)¹⁸. All'aumentare delle dimensioni dell'amministrazione in termini di unità di personale le STP diventano più complesse e costose¹⁹ (Figura 6).

¹⁸ Si fa presente che tale dato è disponibile solo per gli otto Ministeri che hanno risposto a una specifica richiesta avanzata dalla CiVIT.

¹⁹ Il coefficiente di correlazione tra il numero di unità di personale dell'amministrazione e il costo della STP è pari a 0,63.

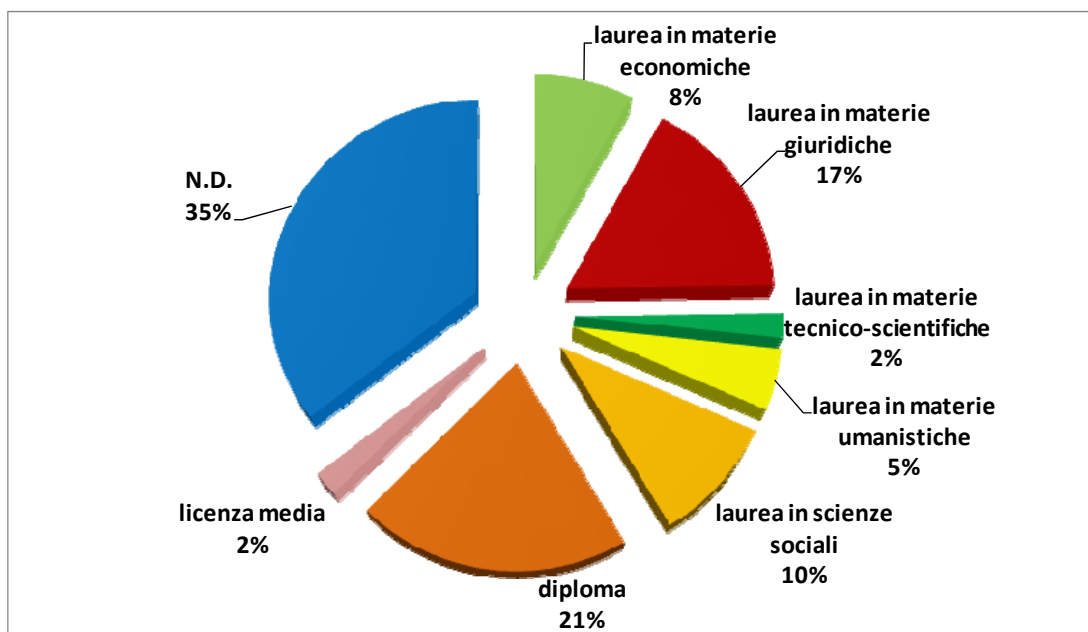


Figura 5 I componenti della STP dei Ministeri per titolo di studio 2012

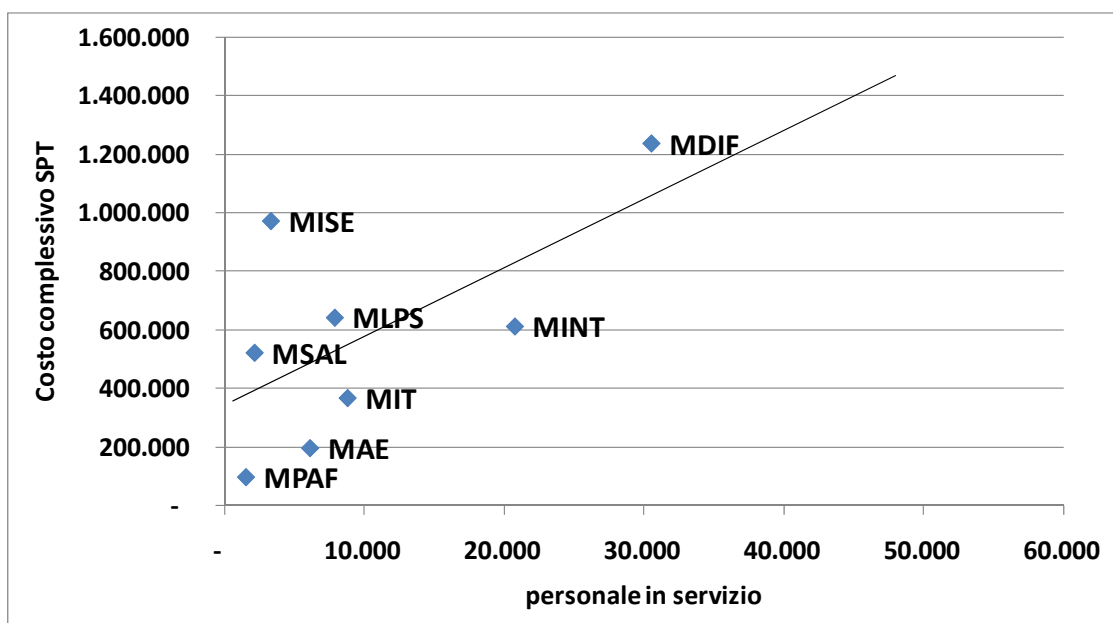


Figura 6 Il costo annuo della STP dei Ministeri per personale in servizio 2012

Enti pubblici nazionali - Organismi Indipendenti di Valutazione

La totalità degli otto grandi Enti considerati (CNR, ENEA, INFN, ISFOL, ISS, ISTAT, INAIL e INPS, di seguito in questo paragrafo “Enti pubblici”) ha optato per la costituzione di un organo collegiale. Vi è la tendenza ad affidare l’incarico di componente OIV all’esterno: solo in due casi (ENEA e INPS) l’incarico è affidato in prevalenza a dipendenti interni all’ente. Gli esterni sono per metà professori universitari e per metà dirigenti di altre amministrazioni (quasi equamente ripartiti tra I e II fascia); gli interni provengono dalla dirigenza, soprattutto di I fascia.

L'età dei componenti è mediamente più bassa rispetto a quanto visto per il comparto ministeriale. Il 42% dei componenti ha un'età compresa tra i 51 e i 60 anni; i rimanenti sono equamente ripartiti fra le fasce "41-50 anni" e "oltre 60 anni". Solo l'8% dei membri ha meno di 40 anni (Figura 7).

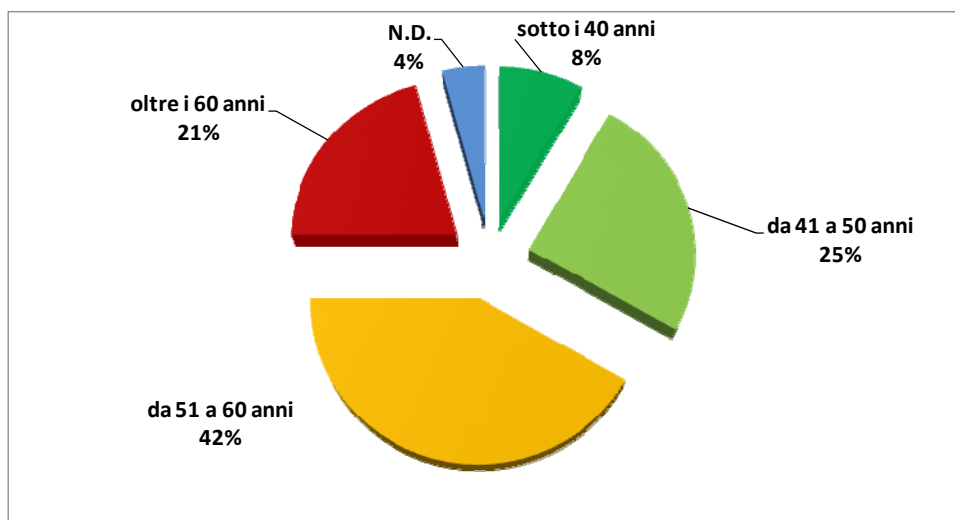


Figura 7 I componenti degli OIV degli Enti pubblici per fascia d'età 2012

Per quanto attiene al genere, prevalgono gli uomini. Inoltre, sono molto frequenti i laureati in materie giuridiche (42%) seguiti dai laureati in discipline economiche (29%) (Figura 8).

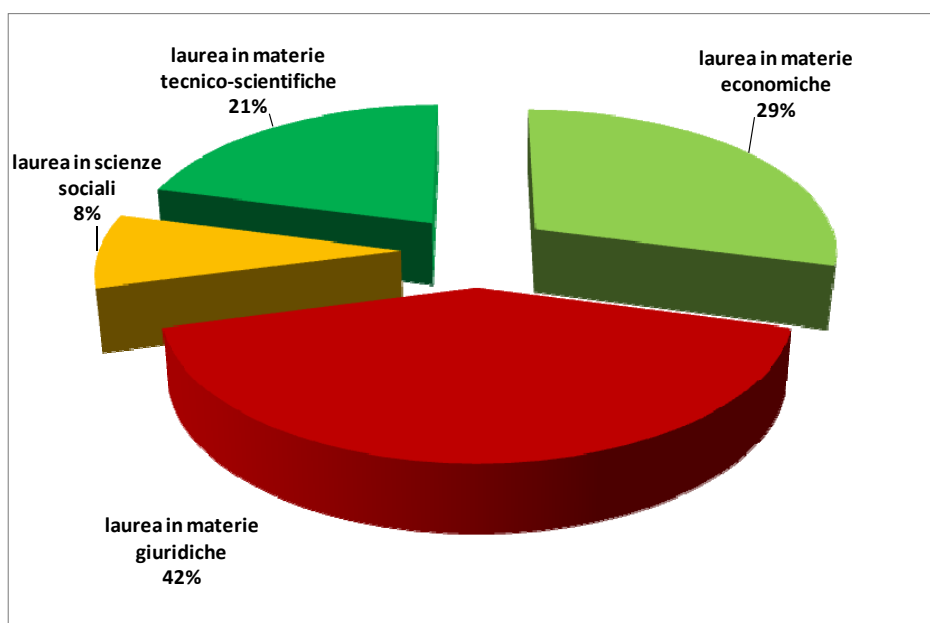


Figura 8 I componenti degli OIV degli Enti pubblici per titolo di studio 2012

La metà dei componenti degli OIV dei grandi enti considerati non vanta esperienze pregresse in altri organismi di valutazione. Comunque, ad eccezione del CNR, in tutti gli enti almeno uno dei membri ha maturato dette esperienze, normalmente presso il nucleo di valutazione e controllo strategico del medesimo ente (34%) o presso il servizio di controllo interno (8%).

In genere, i dati sulle retribuzioni percepite dei componenti degli OIV sono stati pubblicati: solo per il 13% dei membri il dato non è rinvenibile sui siti istituzionali. I compensi sono inferiori (mediamente pari a 43.000 €) a quelli rilevati per i Ministri (120.000 €). Un soggetto interno all'amministrazione percepisce un compenso quasi quattro volte superiore a un componente esterno (Tabella 6). Ben 11 componenti esterni all'amministrazione (sui 14 per i quali vi sono dati disponibili) percepiscono un compenso inferiore ai 30.000 €.

Si rileva tendenzialmente una correlazione positiva tra l'entità dei compensi complessivi erogati ai componenti degli OIV e la dimensione dell'Ente (Figura 9), pur con una certa variabilità nella relazione tra dimensione dell'Ente e costo dell'OIV (presumibilmente riconducibile anche all'eterogeneità degli Enti considerati).

Tabella 6 I componenti degli OIV degli Enti pubblici per livello dei compensi 2012

Tipo di componente	sotto 60 k€	da 60k€ a 120k€	da 120k€ a 180k€	sopra 180k€	N.D.	Totale	Media del compenso annuo lordo a carico dell'amministrazione (k€=migliaia di euro)
Interno	1	2	3	1		7	82.584
Esterno	11	2	1		3	17	23.176
Totale	12	4	4	1	3	24	42.979

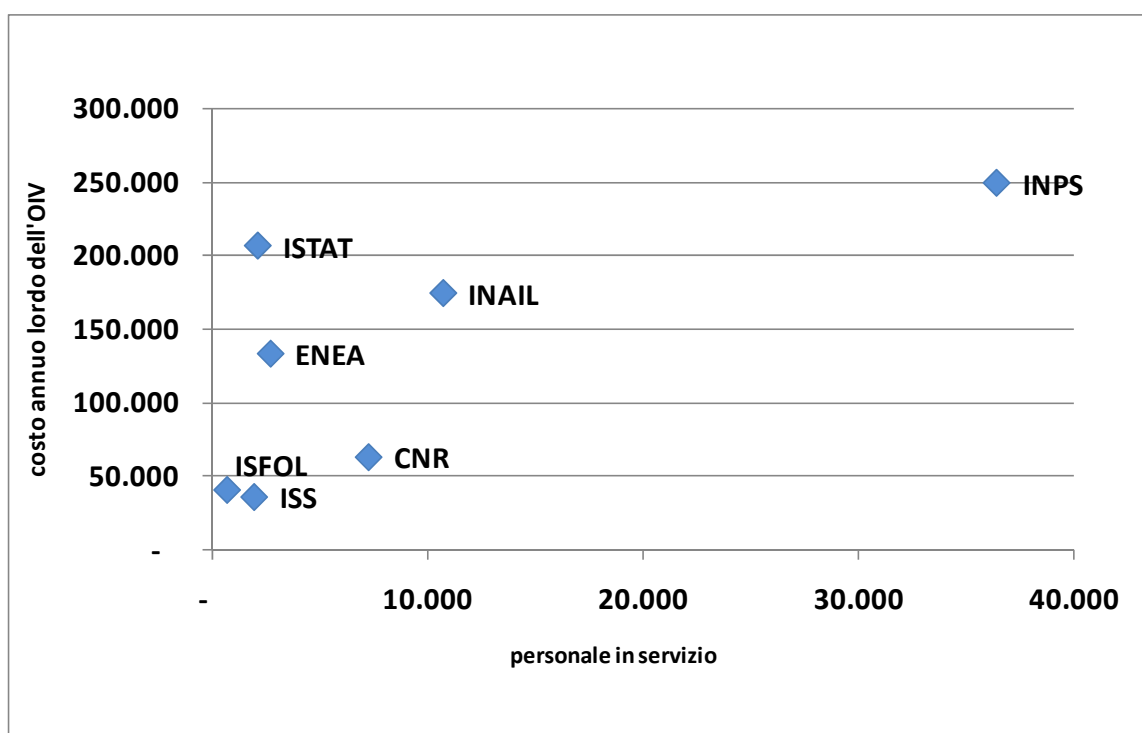


Figura 9 I compensi annui lordi totali degli OIV degli Enti pubblici per personale in servizio 2012

Enti pubblici nazionali - Strutture tecniche permanenti

In relazione alle STP il patrimonio informativo a disposizione della CiVIT è molto scarso, vista la generale tendenza a non pubblicare i dati dei componenti di tali strutture sui siti istituzionali. Dai vari elementi disponibili, emerge che il numero delle unità di personale di supporto per l'OIV varia da 1 (INFN) a 11 (INPS). Si rileva in ogni caso una correlazione positiva tra il numero di

componenti della struttura di supporto e le dimensioni organizzative dell'amministrazione²⁰. Il costo delle STP²¹ è mediamente pari a 135.000 € (con un minimo di 39.000 € per la struttura tecnica monocomponente e un massimo di 223.000 € per la struttura con cinque membri).

Infine, nel caso degli altri Enti la relazione tra il costo delle strutture e la dimensione dell'organizzazione è più evidente che nel caso dei Ministeri (Figura 10).

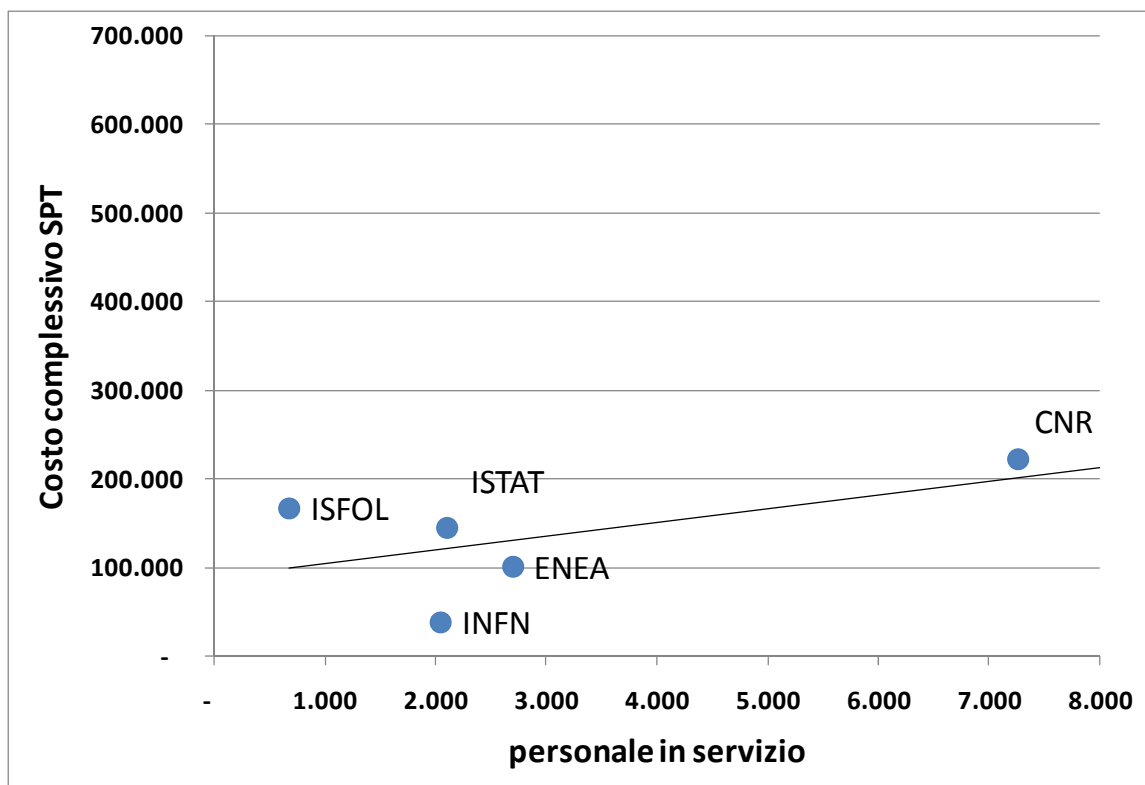


Figura 10 Il costo annuo della STP degli Enti pubblici per personale in servizio 2012

3.7 Il processo di validazione

Durante le attività di monitoraggio del Ciclo di gestione della *performance*, la Commissione ha ricevuto 65 Relazioni sulla *performance*, pari al 79% del totale delle amministrazioni che rientrano nel perimetro di indagine.

Su un totale di 65 Relazioni pervenute, gli OIV hanno inviato alla Commissione 63 documenti di validazione, pari al 97% del totale, mentre le restanti amministrazioni si sono riservate di farlo successivamente. In tutti i documenti di validazione pervenuti è sempre presente un giudizio positivo di validazione.

Ai sensi della delibera CiVIT n. 6/2012, gli OIV avrebbero dovuto allegare al documento di validazione una sintesi delle carte di lavoro, allo scopo di esplicitare il processo svolto per effettuare

²⁰ Il coefficiente di correlazione tra il numero di unità di personale in servizio e il numero di componenti della STP è pari a 0,92.

²¹Tale informazione è stata acquisita solo per cinque degli otto enti che hanno risposto ad una specifica richiesta avanzata dalla CiVIT in tal senso.

la validazione. Allo stato attuale alla Commissione sono state inviate 39 sintesi delle carte di lavoro, pari a circa il 62% dei documenti di validazione pervenuti.

La Tabella 7 evidenzia in formato aggregato, le informazioni riguardanti la conclusione del Ciclo di gestione della *performance* anno 2011 suddivise per ciascun comparto.²²

Tabella 7 La documentazione relativa al processo di validazione 2011

Tipologia Amministrazioni	Numerosità Amministrazioni	Relazioni sulla performance	Documenti di validazione	Sintesi delle carte di lavoro
Ministeri	12	12	12	8
Enti Previdenziali	4	4	4	4
Enti di Ricerca	21	18	18	8
Enti Parco	23	13	11	7
Altri Enti	22	18	18	12
Totale	82	65	63	39

La prima evidenza che emerge dall'analisi dell'attività di monitoraggio è il ruolo che ha interpretato l'OIV durante tutte le fasi del Ciclo di gestione della *performance* 2011. In molti contesti l'OIV si è fatto carico di attività che andavano oltre il proprio ruolo, compensando spesso le difficoltà operative presenti nelle Amministrazioni. Questo approccio ha sicuramente favorito l'avvio della riforma, ma ha anche prodotto una impropria commistione di ruoli in quanto l'OIV si è trovato a dover valutare attività che in parte aveva contribuito a realizzare²³. In prospettiva, la Commissione si auspica che ogni soggetto possa svolgere il proprio ruolo, nell'ambito dei compiti assegnati dalla legge, permettendo così alla riforma di espletare tutte le proprie potenzialità.

L'analisi della sintesi delle carte di lavoro, allegate al documento di validazione che gli OIV hanno inviato alla Commissione, evidenzia alcune potenzialità presenti nel Ciclo di gestione della *performance* e degli elementi di criticità. Alcune delle Relazioni pervenute evidenziano rilevanti criticità e questo aspetto avrebbe dovuto suggerire agli OIV una verifica più rigorosa e al tempo stesso più approfondita prima della formulazione dell'esito finale. In alcuni contesti si può parlare di una validazione semplicemente di tipo formale.

La Commissione si era limitata a dare un'indicazione sulla metodologia da applicare durante il processo di validazione, lasciando comunque agli OIV di scegliere un proprio percorso di *audit* sulla base delle particolarità che caratterizzano la propria amministrazione. La maggioranza delle amministrazioni appartenenti al comparto dei Ministeri, che hanno inviato la sintesi delle carte di lavoro, ha strutturato il processo di *audit* seguendo le indicazioni fornite dalla Commissione con la delibera CiVIT n. 6/2012 mentre alcune amministrazioni hanno sviluppato un proprio processo di validazione diverso da quello tracciato dalla CiVIT. Molti documenti di sintesi permettono, ognuno con le proprie specificità, di evidenziare il processo conclusivo di validazione seguito dall'OIV durante l'attività di *audit*, mentre, in alcuni casi, tale aspetto non emerge chiaramente.

²² La Tabella 7 (nella quinta e sesta colonna) evidenzia le amministrazioni che hanno validato la Relazione sulla *performance* e gli OIV delle rispettive amministrazioni che hanno a loro volta inviato alla Commissione la sintesi delle carte di lavoro.

²³ Questa duplice veste del ruolo dell'OIV è messo in luce anche nella Relazione della Corte dei Conti "Riorganizzazione dei controlli interni ai sensi del D. Lgs. n. 150/2009: ritardi applicativi e difficoltà operative", nella quale si condividono "le riserve espresse dagli OIV per la non sufficiente perimetrazione del proprio ruolo e dei propri compiti - peraltro di difficile attuabilità per la necessità di contemperare i caratteri di indipendenza ed autonomia propri dell'Organismo con quelli tradizionali di supporto all'organo di indirizzo politico-amministrativo e, comunque, in continuo accrescimento soprattutto in area economico-finanziaria".

Con la chiusura del Ciclo di gestione della *performance* 2011, gli OIV hanno sperimentato per la prima volta il lavoro dell'*auditor* e questo può averli indotti a focalizzare l'attenzione su aspetti di tipo formale, lasciando più sullo sfondo problematiche di tipo sostanziale. Purtroppo, solo in alcuni documenti si parla delle difficoltà incontrate in sede di applicazione dei criteri e delle metodologie previste dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, dello scarso grado di differenziazione del giudizio, delle problematiche legate alla pianificazione strategica oppure delle problematiche connesse alla inadeguatezza dei sistemi informativi.

In particolare, le amministrazioni hanno rendicontato nella Relazione sulla *performance* un grado di raggiungimento degli obiettivi strategici prossimo al 100% e poche informazioni sono state fornite sulla valutazione della *performance* individuale, senza che in alcuni casi gli OIV esprimessero delle considerazioni in merito. A tal riguardo si informa che il *Ministero dell'ambiente, del territorio e della tutela del mare* ha stipulato con le organizzazioni sindacali per l'anno 2011, relativamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, accordi per la distribuzione della retribuzione di risultato e per l'utilizzo del Fondo Unico d'Amministrazione (FUA) 2011 indipendentemente dalla validazione della Relazione sulla *performance*. Analogamente un secondo Ministero (ossia il *Ministero dello sviluppo economico*) ha definito per l'anno 2011 un accordo con le organizzazioni sindacali relativamente al fondo di posizione e di risultato per i dirigenti di seconda fascia, anche in questo caso l'accordo è stato raggiunto in assenza di validazione. Giova ricordare sul punto che l'art. 14, comma 6, del "decreto" recita: "la validazione della Relazione sulla *performance* è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito di cui al titolo III".

Infine, il *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali* prima dell'approvazione finale della Relazione sulla *performance*, ha avviato un processo di confronto con il proprio OIV allo scopo di superare tutte quelle criticità che erano presenti nelle prime versioni del documento. Questo virtuoso processo di confronto ha portato l'amministrazione ad adottare la versione finale della Relazione con un maggior grado di condivisione e una migliore qualità dei contenuti finali. Tale processo, auspicato dalla Commissione con la delibera n. 6/2012, è uno dei presupposti per la redazione di un documento che interpreti al meglio lo spirito della riforma.

Per gli Enti previdenziali è necessario precisare che gli OIV dell'INPDAP e dell'ENPALS, a seguito dell'incorporazione di entrambi nell'INPS, hanno cessato le proprie attività il 1 aprile 2012, ma hanno comunque prodotto un documento di validazione delle Relazione, anche se in una formula "più ridotta", soprattutto relativamente al processo adottato.

Le osservazioni effettuate dagli OIV nella scheda di sintesi hanno riguardato tre livelli di analisi utili per la validazione della Relazione. La prima tipologia di osservazioni ha riguardato il livello di "comprensibilità" dei contenuti della Relazione; in questo caso si passa da una validazione completamente positiva dell'OIV dell'INPS e dell'ENPALS a quella dell'OIV dell'INAIL che ha, invece, evidenziato delle aree sulle quali è necessario adottare delle soluzioni per aumentarne la comprensibilità.

Sull'attendibilità dei dati e delle informazioni, gli OIV poggiano la propria valutazione positiva sulla "robustezza" dei sistemi di controllo di gestione già operativi da alcuni anni e, comunque, su un processo di validazione dei dati effettuato anche in momenti diversi e precedenti (come affermato, ad esempio, dall'OIV dell'INPS). Si tratta di un elemento che costituisce una importante soluzione al delicato problema della validità dei dati contenuti nei sistemi di controllo di gestione.

Per quanto riguarda la conformità, ossia la rispondenza dei contenuti della Relazione sulla *performance* alle indicazioni della norma e delle delibere CiVIT, si evidenzia, in particolare, l'elaborazione svolta dall'OIV dell'INAIL che ha individuato e descritto le principali aree sulle quali l'ente deve investire per migliorare la Relazione sulla *performance*. La validazione è stata accompagnata, infatti, da una serie di indicazioni sulle criticità/aree da migliorare, quali, ad esempio: la necessità di indirizzare gli strumenti di supporto alla pianificazione strategica; la

necessità di rendere più “sfidanti” gli obiettivi; la difficoltà di allineamento tra il sistema di pianificazione, programmazione, bilancio e controllo operante nell’INAIL e il Ciclo di gestione della *performance*; la necessità di sviluppare gli *outcome* non misurandoli solo con indicatori di *customer satisfaction*; l’assenza della quantificazione delle risorse umane e finanziarie utilizzate per raggiungere gli obiettivi; la necessità di individuare criteri di differenziazione della *performance* individuale maggiormente ancorati a parametri e riscontri oggettivi.

Le amministrazioni appartenenti al comparto degli Enti di ricerca, che hanno inviato alla Commissione la sintesi della carte di lavoro, hanno seguito i suggerimenti che la Commissione ha fornito con la delibera n. 6/2012, sulle modalità di strutturazione del processo di *audit* finalizzato alla validazione della Relazione sulla *performance*. Inoltre, dalla sintesi delle carte di lavoro emerge chiaramente il processo finale di validazione seguito dagli OIV.

Anche in questo caso, è stata data maggiore enfasi agli adempimenti delle amministrazioni rispetto alle problematiche di maggiore rilevanza come, ad esempio, la valutazione della *performance* organizzativa o alla mancata valutazione della *performance* individuale. Anche se alcune amministrazioni hanno avuto il merito di evidenziare le problematiche che hanno caratterizzato il Ciclo di gestione della *performance* come la mancata integrazione tra il ciclo di bilancio e il Ciclo di gestione della *performance*, la non chiara interdipendenza tra gli obiettivi strategici e quelli operativi e la mancanza di sensibilità che hanno mostrato i dirigenti nei confronti del Ciclo di gestione della *performance*.

Si segnala l’iniziativa dell’OIV del CNR che ha effettuato un rilievo importante, riportando nel documento di validazione la seguente affermazione: “*non risulta conforme alla normativa di riferimento (“decreto”, art. 14, comma 6 – art. 19, comma 3), nonché alla delibera CiVIT n. 6/2012, la procedura di attribuzione dell’indennità di risultato, relativa all’anno 2011, per i dirigenti amministrativi di seconda fascia, in quanto erogata anticipatamente rispetto alla data del presente atto di validazione, che costituisce condizione inderogabile per l’accesso alla premialità*”.

Anche gli OIV degli altri Enti che hanno inviato la documentazione relativa al processo di validazione hanno preferito seguire il suggerimento della Commissione con la redazione della sintesi delle carte di lavoro. Inoltre, il processo seguito risulta, anche in questo caso, chiaro e ben delineato da un punto di vista procedurale. Infine, si rileva che gli OIV hanno evidenziato in misura insufficiente gli aspetti negativi presenti nelle rispettive Relazioni sulla *performance* e solo alcuni OIV sono entrati nel merito delle problematiche di maggiore rilevanza.

3.8 Le criticità segnalate dagli OIV

Performance organizzativa

Dall’analisi della Tabella 8 si evidenzia che alcune delle principali criticità riscontrate da CiVIT nell’ambito dei monitoraggi sui Piani della *performance* 2011 non sempre hanno trovato una rispondenza con le criticità rilevate dagli OIV nelle Relazioni sul funzionamento in merito alla *performance* organizzativa. Per gli Enti Previdenziali la concordanza tra quanto rilevato da CiVIT e quanto riportato dagli OIV è abbastanza elevata, mentre per i Ministeri si osservano discrepanze significative, con giudizi talvolta positivi su elementi che, invece, sembrerebbero essere del tutto assenti. Tuttavia, la maggior parte degli OIV ha comunque riferito alcune criticità e avanzato suggerimenti per avviare un percorso di miglioramento.

Tabella 8 Le principali criticità rilevate dalla CiVIT sui Piani 2011 e le criticità rilevate dagli OIV nelle Relazioni sul funzionamento in tema di *performance* organizzativa per Ministeri e Enti previdenziali 2011

Amministrazione	Numero delle criticità rilevate da CIVIT	Descrizione delle principali criticità rilevate da CIVIT	Numero delle criticità segnalate dall' OIV	Descrizione delle osservazioni dell'OIV nella Relazione sul funzionamento
MAE	3	Assenza di indicatori per ogni obiettivo strategico; assenza di risorse finanziarie per gli obiettivi strategici; assenza di <i>target</i> pluriennali per gli obiettivi strategici	0	L'OIV esprime un giudizio positivo su indicatori e <i>target</i> associati a ciascun obiettivo strategico od operativo contenuti nel Piano definendoli puntuali, comprensibili ed efficaci; tuttavia nel Piano indicatori e <i>target</i> annuali sono presenti solo sugli obiettivi operativi. Inoltre l'OIV afferma che la conclusione della fase di pianificazione, entro il 30 settembre di ogni anno, consente di armonizzare il contenuto della Nota Integrativa al bilancio con gli obiettivi previsti nel Piano; tuttavia nel Piano non sono associate le risorse agli obiettivi strategici
MAMB	0		0	
MBAC	0		0	
MDIF	0		0	
MG	1	Assenza di <i>target</i> pluriennali per gli obiettivi strategici	1	L'OIV riporta la criticità sollevata dalla CIVIT
MINT	0		0	
MISE	0		0	
MIT	2	Assenza di risorse finanziarie per gli obiettivi strategici; assenza di <i>target</i> pluriennali per gli obiettivi strategici	0	L'OIV parla di integrazione con il ciclo di bilancio ma i "macro-obiettivi" con le risorse non vengono riportati nel Piano; inoltre l'OIV non considera la possibilità di obiettivi con durata triennale
MIUR	1	Assenza di <i>target</i> pluriennali per gli obiettivi strategici	0	L'OIV afferma che sia gli indicatori adottati che i connessi <i>target</i> hanno, nella maggioranza dei casi, risposto ai criteri di coerenza e misurabilità previsti dalla normativa; tuttavia, dall'analisi dei Piani risulta che non vi sono <i>target</i> triennali ma solo annuali anche per gli obiettivi strategici
MLPS	0		0	
MPAF	2	Assenza di <i>target</i> associati agli indicatori; assenza di <i>target</i> pluriennali per gli obiettivi strategici	0	L'OIV afferma che gli indicatori e i <i>target</i> risultano di buona e sufficiente qualità; tuttavia si riscontra nel Piano l'assenza di <i>target</i> sugli obiettivi strategici, sia annuali sia triennali
MSAL	1	Assenza di <i>target</i> pluriennali per gli obiettivi strategici	0	L'OIV afferma che gli obiettivi strategici sono stati programmati su base triennale; tuttavia non risultano nel Piano <i>target</i> triennali
INAIL	1	Assenza di risorse finanziarie per gli obiettivi strategici	1	L'OIV afferma che ancora acerba è la correlazione tra, da un lato, gli obiettivi, gli indicatori e i <i>target</i> e, dall'altro, la quantità e la qualità delle risorse disponibili
INPS	2	Assenza di risorse finanziarie per gli obiettivi strategici; assenza di <i>target</i> pluriennali per gli obiettivi strategici	1	L'OIV afferma che il sistema di obiettivi è riferito all'arco temporale annuale, nell'ambito di indirizzi strategici di orizzonte triennale. Pur non essendoci risorse sugli obiettivi l'OIV afferma che il Sistema consente di mettere in relazione le risorse utilizzate per il perseguimento degli obiettivi strategici

Performance *individuale*

Dall'analisi delle Tabelle 9 e 10 si evince che le criticità individuate dalla CiVIT, in merito alla effettiva assegnazione degli obiettivi e alla valutazione individuale per il personale dirigenziale e non dirigenziale, non sempre hanno trovato riscontro nelle Relazioni sul funzionamento redatte dagli OIV.

Riguardo ai Ministeri, per il personale dirigente solo in un caso non si ha riscontro da parte dell'OIV del mancato avvio della valutazione individuale secondo i criteri individuati dagli artt. 7 e

9 del “decreto”. Invece, per il personale non dirigente solo in 5 casi su un totale di 12 viene evidenziata da parte dell’OIV la mancata valutazione individuale secondo i criteri individuati dagli articoli citati. Quanto agli Enti di ricerca, si evidenzia la maggiore coerenza tra le criticità riscontrate da CiVIT rispetto a quanto dichiarato dagli OIV nella Relazione sul funzionamento.

Tabella 9 Le principali criticità rilevate dalla CiVIT e dagli OIV nelle Relazioni sul funzionamento in tema di performance individuale per i Ministeri 2011

Amministrazioni	CIVIT - Rilevazioni		OIV - Relazione sul funzionamento	
	Valutazione individuale del personale dirigenziale ex artt. 7 e 9 del D. Lgs. n. 150/2009	Valutazione individuale del personale non dirigenziale ex artt. 7 e 9 del D. Lgs. n. 150/2009	Correttezza delle indicazioni relative alla valutazione del personale dirigenziale	Correttezza delle indicazioni relative alla valutazione del personale non dirigenziale
MAE	Si	Si	Si	Si
MAMB	Si	No	Si	No
MBAC	Si	No	Si	No
MDIF	Si	No	Si	Si
MG	Si	No	Si	Si
MINT	No	No	No	No
MISE	Si	No	Si	No
MIT	No	No	Si	No
MIUR	Si	No	Si	No
MLPS	Si	?	Si	Si
MPAF	Si	Si	Si	No
MSAL	Si	Si	Si	Si
TOTALE	9	3	11	5

Tabella 10 Le principali criticità rilevate dalla CiVIT e dagli OIV nelle Relazioni sul funzionamento in tema di performance individuale per gli Enti di ricerca 2011

Amministrazioni	CIVIT - Rilevazioni		OIV - Relazione sul funzionamento	
	Valutazione personale dirigenziale ex artt. 7 e 9 del d.Lgs. n. 150/2009	Valutazione personale non dirigenziale ex artt. 7 e 9 del d.Lgs. n. 150/2009	Correttezza delle indicazioni relative alla valutazione del personale dirigenziale	Correttezza delle indicazioni relative alla valutazione del personale non dirigenziale
CNR – Consiglio Nazionale delle Ricerche	Si	No	Si	Si
ENEA – Agenzia Nazionale Nuove Tecnologie, Energia e Sviluppo Economico Sostenibile	No	No	Si	No
INFN – Istituto Nazionale di Fisica Nucleare	No	No	Si	Si
ISS – Istituto Superiore di Sanità	Si	No	Si	Si
ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica	Si	Si	Si	Si
TOTALE	3	1	5	4

Trasparenza

Nella sezione della Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e controlli interni dedicata all'attuazione del Programma triennale e al rispetto degli obblighi di pubblicazione viene richiesto agli OIV di identificare gli aspetti critici della politica della trasparenza e di avanzare proposte di miglioramento. Dall'analisi della Tabella 11 si evidenzia che la maggior parte degli OIV in un campione di 19 amministrazioni ha riferito aspetti critici e suggerimenti per avviare un percorso di miglioramento. Tuttavia, fatta eccezione per l'ENEA, nullo è stato l'apporto fornito dagli OIV degli Enti di ricerca.

Tabella 11 Le principali criticità rilevate dagli OIV nelle Relazioni sul funzionamento in tema di trasparenza per Ministeri, Enti previdenziali ed Enti di ricerca 2011

MINISTERI	Aspetti critici della Politica della Trasparenza	Proposte di miglioramento
MAE	<i>Nessun aspetto critico rilevato</i>	Investimento in formazione
		Consolidamento sistemi informatici
		Programmazione più puntuale delle attività di pubblicazione dei dati
MAMB	Ritardo Nomina Responsabile Trasparenza	<i>Nessuna proposta avanzata</i>
MBAC	Instabilità Responsabili Trasparenza	Inserire nel Piano della <i>performance</i> specifici obiettivi in tema di trasparenza
	Disomogeneità pubblicazione dei dati relativi alle articolazioni periferiche e funzionali	
	Ritardo pubblicazione dei dati	
	Mancata identificazione <i>stakeholder</i>	
MDIF	Ritardo pubblicazione dati	Mappatura di tutte le attività dell'amministrazione
	Assenza coinvolgimento attori interni	
MG	Carenza sistema di monitoraggio	<i>Nessuna proposta avanzata</i>
MIT	Mancato svolgimento iniziative trasparenza	<i>Nessuna proposta avanzata</i>
MINT	Sezione Trasparenza, Valutazione e Merito non allineata alle indicazioni CiVIT	Programmazione più puntuale delle attività di pubblicazione dei dati sia al centro che in periferia
		Rafforzamento integrazione dei flussi informativi
		Sviluppo iniziative di consultazione
MIUR	Ritardo adozione Programma triennale	<i>Nessuna proposta avanzata</i>
	Assenza termini di pubblicazione dei dati nel Programma triennale	
	Ritardo pubblicazione dei dati	
	Disomogeneità pubblicazione dei dati relativi alle articolazioni periferiche	
MLPS	Carenza del supporto informatico	Sviluppo iniziative di consultazione
	Disomogeneità pubblicazione dei dati relativi alle articolazioni periferiche	
MPAF	Mancato aggiornamento Programma triennale	Sviluppo apposita procedura per l'aggiornamento dei dati
	Ritardo pubblicazione dei dati	
MSAL	Ritardo pubblicazione dei dati	Sviluppo iniziative di consultazione online
		Programmazione più puntuale delle attività di pubblicazione dei dati
MISE	<i>Nessun aspetto critico rilevato</i>	Introduzione sistema di <i>audit</i> interno

ENTI PREVIDENZIALI	Aspetti critici della Politica della Trasparenza	Proposte di miglioramento
INAIL	Assenza indicazione puntuale di risorse e termini per l'attuazione Programma triennale	Programmazione più puntuale delle attività di pubblicazione dei dati
	Carenza coinvolgimento personale interno	Rafforzamento coinvolgimento <i>stakeholder</i> nell'elaborazione Programma
	Carenza identificazione <i>stakeholder</i>	
INPS	Carenza sistema di monitoraggio	Inserire nel Piano della performance specifici obiettivi in tema di trasparenza
ENTI DI RICERCA	Aspetti critici Politica della Trasparenza	Proposte di miglioramento
CNR	<i>Nessun aspetto critico rilevato</i>	<i>Nessuna proposta avanzata</i>
ENEA	Ritardo pubblicazione dei dati	Consolidamento sistemi informatici
INFN	<i>Nessun aspetto critico rilevato</i>	<i>Nessuna proposta avanzata</i>
ISTAT	<i>Nessun aspetto critico rilevato</i>	<i>Nessuna proposta avanzata</i>
ISS	Relazione non pervenuta	Relazione non pervenuta

Riguardo agli aspetti critici segnalati dagli OIV, il ritardo nella pubblicazione dei dati rispetto a quanto previsto dal Programma triennale risulta essere il problema riportato con maggiore frequenza. Restando in tema di assolvimento degli obblighi di pubblicazione, un altro aspetto critico evidenziato è quello relativo alla disomogeneità della pubblicazione dei dati relativi alle articolazioni periferiche.

Le difficoltà che le amministrazioni hanno incontrato a pubblicare i dati sono frutto di aspetti critici relativi alla formulazione del Programma triennale, in cui sono spesso assenti risorse e termini per la pubblicazione dei dati, nonché alla sua attuazione non adeguatamente supportata da sistemi informatici avanzati e modalità di monitoraggio efficaci. Un ulteriore aspetto critico citato dagli OIV concerne lo scarso coinvolgimento degli *stakeholder*.

Al superamento di tale criticità sono dedicate molte delle proposte di miglioramento che insistono in particolare sullo sviluppo delle iniziative di consultazione quale soluzione per il rafforzamento dell'ascolto dei portatori d'interesse.

Il consolidamento dei sistemi informatici costituisce un'altra soluzione avanzata per risolvere un problema citato con frequenza dagli OIV. Per quanto concerne la pubblicazione dei dati, gli OIV suggeriscono di programmare in modo più puntuale le attività di assolvimento degli obblighi.

L'inserimento di obiettivi specifici in tema di trasparenza nel Ciclo di gestione della *performance*, che costituisce lo strumento più efficace per articolare con efficacia le attività di pubblicazione, è stato citato come soluzione dall'OIV del *Ministero per i Beni e le Attività Culturali*.

Poco frequenti e articolate, invece, risultano le proposte di miglioramento relative alla disomogeneità della pubblicazione dei dati relativi alle articolazioni periferiche. Infine, si rileva che sono poco frequenti i rilievi degli OIV relativi alla difficoltà che incontrano le amministrazioni nell'assicurare il controllo sociale sul buon andamento attraverso la pubblicazione dei dati sulla gestione dei servizi (cfr. *infra* cap.6).

Sistemi informativi

Nella sezione della relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni viene chiesto agli OIV di fornire una valutazione sui sistemi informativi e informatici a supporto della misurazione della *performance*.

Le diversità esistenti con riferimento ai fattori analizzati si riflettono peraltro nella varietà di giudizi, criticità e osservazioni espressi dagli OIV e riportati nella Tabella 12.

E' interessante sottolineare come in alcuni casi gli stessi OIV abbiano preferito rinviare le valutazioni al momento di completa operatività dei sistemi, indirettamente sottolineandone le attuali carenze. Può essere comunque letto in senso positivo il fatto che, in diversi casi in cui i sistemi informativi sono assenti, siano state avviate azioni volte a stimolare la loro introduzione.

Tabella 12 Il giudizio degli OIV sullo stato complessivo dei sistemi informativi e informatici 2011

Amministrazioni	Presenza Sistema Controllo Strategico	Presenza Sistema Controllo di Gestione	Sintesi osservazioni OIV	Suggerimenti e azioni intraprese
MAE	Si	Si	Giudizio positivo sul sistema in uso	
MAMB	No	Si	Insufficiente operatività del sistema di controllo di gestione; per tal motivo il giudizio è rinviato al momento di piena operatività	
MBAC	No	Si	Sistema in uso viene non soddisfacente con riferimento a tempi di raccolta dei dati e verifica di attendibilità degli elementi misurati	Integrazione del controllo di gestione con il SMVP; Informatizzazione del controllo strategico
MDIF	Si	Si	Giudizio positivo sul sistema in uso	
MG	NA	No	Assenza di un'infrastruttura informatica di controllo di gestione	Promozione dell'introduzione di sistema di controllo di gestione
MINT	Operativo dal 2013	Operativo dal 2013	Necessità di standardizzare il controllo di gestione	
MPAF	No	No	Sistema in uso in fase di superamento	Adesione al CORIGE
MISE	No	In fase di avvio	Assenza di un'infrastruttura informatica stabilizzata	Istituzione di un gruppo di lavoro e avvio del sistema di controllo di gestione
MIT	Si	Si	Sospensione dei sistemi informativi per riduzione degli stanziamenti	Avvio nuovo sistema informativo
MIUR	NA	No	Assenza di un'infrastruttura informatica di controllo di gestione	Acquisto di un applicativo e costituzione di un gruppo di lavoro
MLPS	Si	Si	Sistema di controllo di gestione non ancora in piena operatività (parziale utilizzo dei dati per il controllo strategico e per la misurazione della performance organizzativa); giudizio sospeso	
MSAL	Si	Si	Giudizio positivo sul sistema in uso	Miglioramento dei sistemi

4 LA VALUTAZIONE DELLA *PERFORMANCE* ORGANIZZATIVA

4.1 La disponibilità delle informazioni

In relazione alla consuntivazione degli obiettivi strategici di cui all'allegato n. 2 richiesto dalla delibera CiVIT n. 5/2012, delle 65 amministrazioni che hanno inviato la Relazione:

- 20 amministrazioni (pari al 31%) non hanno redatto l'allegato;
- 3 amministrazioni (pari al 5%) hanno inviato un allegato cartaceo;
- 23 amministrazioni (pari al 35%) hanno inviato un allegato in formato pdf non elaborabile;
- 19 amministrazioni (pari al 29%) hanno inviato l'allegato in formato elaborabile.

4.2 Il collegamento tra Ciclo di gestione della performance e ciclo di bilancio

L'analisi delle Relazioni ha evidenziato che nell'anno di prima applicazione del "decreto" appare in generale debole e talvolta non esplicitato il legame tra Ciclo di gestione della *performance* e Ciclo di programmazione economico-finanziaria e bilancio, inteso nei termini di associazione delle risorse umane e finanziarie agli obiettivi strategici nei Piani della *performance*.

Solo in alcuni casi, come quello del *Ministero per i Beni e delle Attività Culturali*, si riscontra coincidenza a livello di obiettivi, indicatori, target e risorse finanziarie. Tale amministrazione ha riportato proprio l'integrazione dei Cicli come suo punto di forza nell'ultima sezione della Relazione.

In altri casi si può notare un forte squilibrio nell'assegnazione delle risorse ai diversi obiettivi, alcuni dei quali sono perseguiti con una quantità modesta di risorse rispetto alle ambizioni della programmazione.

In altri casi ancora è presente un collegamento tra risorse e obiettivi strategici e strutturali, ma esso non è poi declinato anche negli obiettivi operativi.

Nelle amministrazioni dotate di articolazioni periferiche (in particolare, nei ministeri e in alcuni enti di ricerca) tranne che nel caso degli enti previdenziali, si registra modesta attenzione per la misurazione, valutazione e trasparenza delle *performance* delle singole sedi, nonostante il ruolo prevalente che tale livello organizzativo svolge nell'erogazione dei servizi: non è possibile, infatti, accertare il contributo fornito da ciascuna sede né valutare in modo comparato la *performance* di unità territoriali che svolgono attività confrontabili e questo limita significativamente l'*accountability* delle amministrazioni stesse.

Nel caso dei Ministeri un'ulteriore problematicità è rappresentata dalla introduzione nella Nota Integrativa da parte della Ragioneria Generale dello Stato del concetto di obiettivo "strutturale", talvolta declinato dall'amministrazione come obiettivo "istituzionale". Si nota peraltro che in molti casi agli obiettivi strutturali è attribuita la gran parte delle risorse umane e finanziarie disponibili.

Molte amministrazioni hanno evidenziato una difficoltà di attribuzione a specifici obiettivi, effettivamente misurabili, delle risorse (spesso molto significative) che esse procedono a ripartire tra amministrazioni vigilate o altre amministrazioni pubbliche: in tali casi, infatti, l'amministrazione centrale che provvede al riparto delle risorse non può direttamente perseguire specifici obiettivi, demandati alle azioni e alle attività di amministrazioni territoriali dotate di autonomia di rilevanza costituzionale (Regioni, Enti locali, Università, Enti di ricerca). In molti casi inoltre gli obiettivi finali sono misurabili in larga parte o esclusivamente attraverso indicatori di *outcome*, i cui effetti sono monitorabili in un arco temporale ampio e superiore al ciclo annuale del bilancio.

Con riferimento a tale specifica tipologia di intervento pubblico, finalizzata al finanziamento della produzione di beni pubblici o di rilevanza pubblica, di provvidenze, sussidi e interventi di sostegno al reddito, o di interventi tesi a rimuovere gli squilibri economico-sociali del Paese (ad esempio, in attuazione dell'art. 119, comma 5, della Costituzione) appare necessaria l'adozione di appropriate metodologie di definizione degli obiettivi, dei relativi indicatori e di valutazione: da un lato ponendo maggiore attenzione sulla tempestività e sull'efficacia dei criteri di riparto delle risorse, dall'altro verificando gli effetti della distribuzione delle risorse nel tempo. Alla luce di queste considerazioni non può stupire la difficoltà incontrata dagli Enti previdenziali ad associare ciclo della *performance* e ciclo del bilancio in relazione alla peculiarità dei compiti svolti. Allo stesso modo la rilevanza degli obiettivi strategici degli Enti di ricerca rende complesso e, al momento, di difficile attuazione, il collegamento tra risorse di bilancio e risultati realizzabili e misurabili, se non per approssimazione.

Infine, molte delle attività più rilevanti delle amministrazioni centrali, e in particolare dei Ministeri, si riferiscono ad atti di regolazione cui non sono associabili significative risorse finanziarie, se non quelle meramente strumentali allo svolgimento dell'attività, ma la cui efficacia può condizionare in modo sensibile i risultati perseguibili solo con l'impiego di rilevanti risorse finanziarie.

Nel corso dell'anno è stato peraltro approvato il D. Lgs. n. 91/2011 di attuazione della riforma della contabilità pubblica che ha previsto per le amministrazioni pubbliche un ulteriore adempimento programmatico con la presentazione contestualmente al bilancio preventivo e consuntivo del "Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio" (art. 19, comma 1 del D. Lgs. n. 91/2011). All'art. 19, comma 3 tale provvedimento richiama la coerenza del Piano con il sistema di obiettivi e indicatori adottati da ciascuna amministrazione nell'ambito del Ciclo di gestione della *performance*. Per le amministrazioni centrali dello Stato tale (nuovo) Piano "corrisponde" alle note integrative al bilancio.

L'entrata in vigore delle nuove disposizioni di contabilità nel corso del 2011 ha impedito, ovviamente, una immediata adozione nel Ciclo di gestione della *performance* 2011. Occorre, tuttavia, notare come la ridondanza degli obblighi di adozione di indicatori e di disposizioni attuative relative alle modalità della loro definizione rischia di costituire un ulteriore ostacolo al perseguimento dell'obiettivo.

Una delle riflessioni più importanti che emerge dal primo anno di applicazione della normativa, amplificata e resa più complessa dal rilievo negli strumenti contabili degli atti di programmazione strategica, è quella di una predisposizione più articolata di strumenti metodologici coerenti con la specifica tipologia delle funzioni pubbliche svolte.

4.3 Il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici: un'analisi preliminare

Dall'analisi degli allegati ricevuti in formato elaborabile emerge che, su un campione di 23 amministrazioni su 65 (35%), l'87% degli obiettivi strategici analizzato è stato dichiarato raggiunto in una percentuale superiore al 90% di cui un 3% superiore al 100%. Del restante 13% circa, il 5% è dichiarato raggiunto nella fascia che va dal 70% al 89%, il 2% è dichiarato raggiunto nella fascia che va dal 60% al 69%, il 2% è stato dichiarato raggiunto sotto il 60% ma comunque sopra la soglia del 33% che è risultata la più bassa in assoluto; il 3% degli obiettivi non è stato valutato.

Tabella 13 Il grado di raggiungimento degli Obiettivi strategici per comparto 2011

Ministeri	Numero di obiettivi strategici consuntivati	Media del Grado di raggiungimento parte 2011	Enti di ricerca	Numero di obiettivi strategici consuntivati	Media del Grado di raggiungimento parte 2011
MAE	17	99,71%	AREA_TS	20	83,00%
MAMB	18	100,00%	ASI	7	87,71%
MBAC	48	96,66%	CRA	13	95,00%
MISE	22	94,00%	ENEA	31	106,61%
MIT	15	100,00%	INDAM	3	100,00%
MIUR	23	99,18%	INEA	5	100,00%
MPAF	30	100,00%	INFN	13	94,36%
MSAL	12	96,93%	INRIM	4	88,26%
Valore medio	23,13	98,31%	ISFOL	3	100,00%
			ISPRA	22	68,00%
			ISTAT	10	99,81%
			Valore medio	11,91	92,98%

Enti previdenziali	Numero di obiettivi strategici consuntivati	Media del Grado di raggiungimento parte 2011	Altri Enti	Numero di obiettivi strategici consuntivati	Media del Grado di raggiungimento parte 2011
ENPALS	15	112,67%	AIFA	32	98,44%
INAIL	17	99,95%	ENAC	32	95,21%
INPS	19	98,53%	Valore medio	32,00	96,82%
Valore medio	17,00	103,71%			

Enti Parco Nazionali	Numero Obiettivi strategici consuntivati	Media del Grado di raggiungimento parte 2011
Gran Paradiso	15	172,1%
Pollino	18	82,9%
Appennino Lucano Val d'Agri Lagonegrese	5	95,0%
Gran Sasso	5	76,7%
Appennino Tosco-Emiliano	26	97,0%
Sila	15	97,0%
Arcipelago Toscano	5	90,1%
Val Grande	37	72,7%
Valore medio	15,75	97,9%

Nella Tabella 13 è riportata la distinzione per comparto e per amministrazione in cui si nota che solo sei amministrazioni dichiarano un grado di raggiungimento medio degli obiettivi strategici inferiore al 90%. Nel campione di obiettivi strategici analizzato si rilevano 39 obiettivi strategici raggiunti nelle fasce percentuali inferiori al 90%. In particolare, vanno segnalati il *Ministero per i Beni e le Attività Culturali* (5 casi), il *Ministero dello Sviluppo Economico* (4 casi) e il *Ministero della Salute* (1 caso) per il comparto Ministeri; il Consorzio Area Trieste (8 casi), l'ASI, l'INRIM e l'ISPRA per gli Enti di ricerca. Va detto che, in qualche caso, gli indicatori associati agli obiettivi

non sembrano essere del tutto adeguati; tuttavia, merita di essere segnalato il tentativo di dichiarare *target* sfidanti e misurabili in modo oggettivo e verificabile.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici per comparto, in forma aggregata, è rappresentato nelle Figure 11-14.

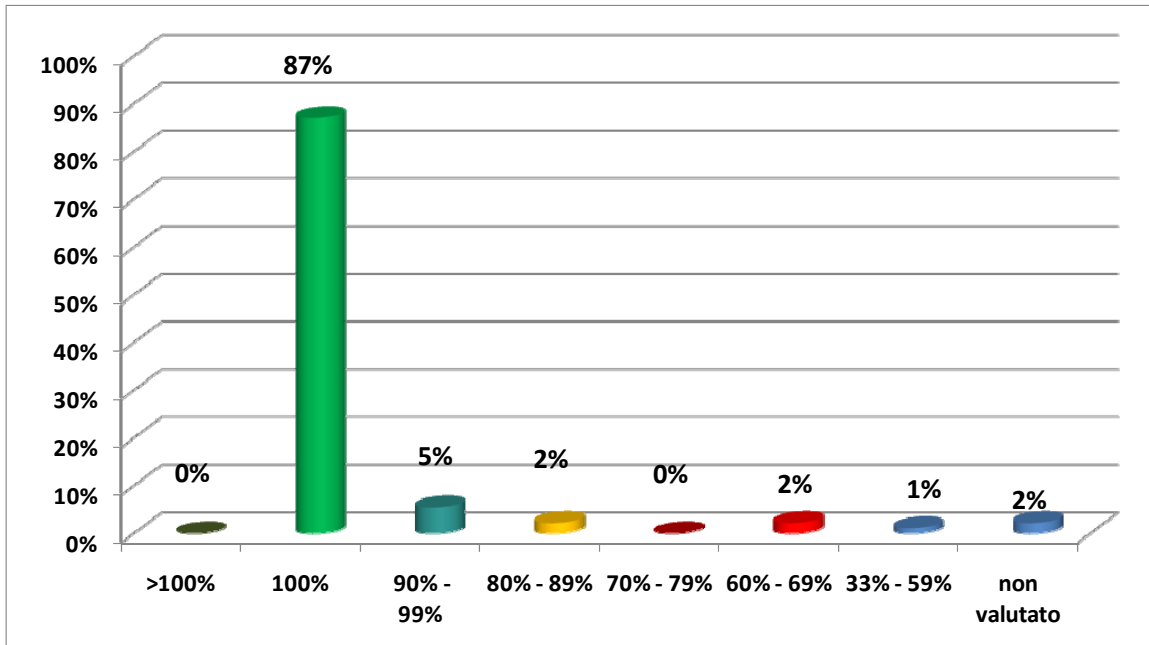


Figura 11 Il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici per i Ministri 2011

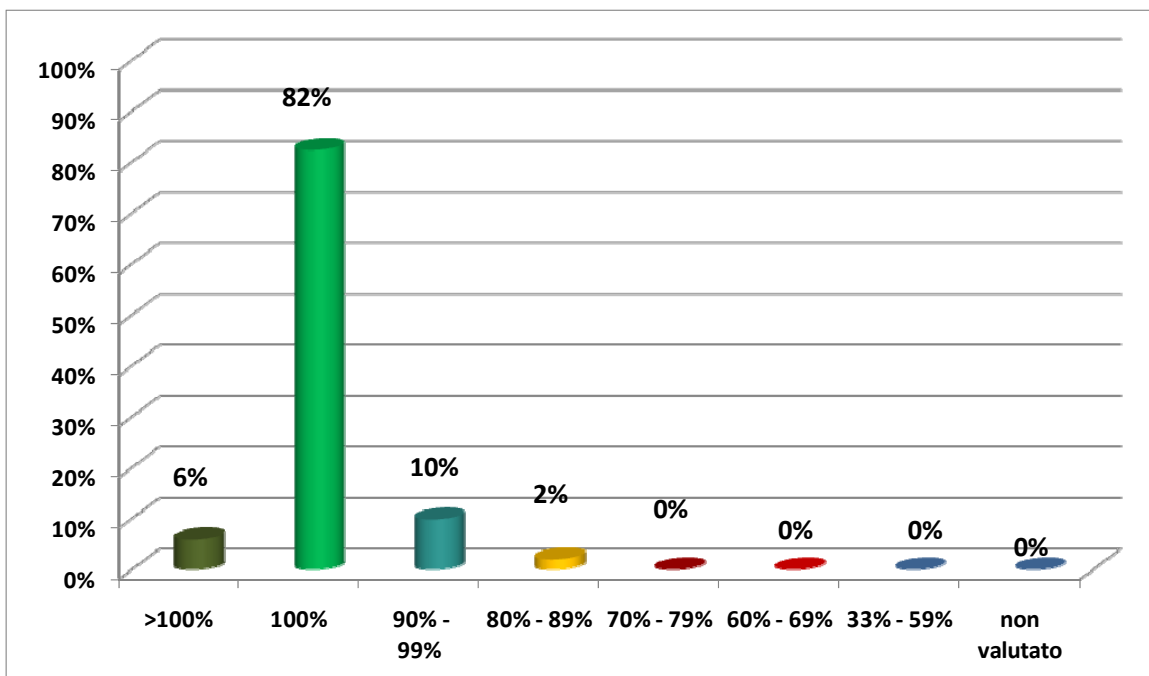


Figura 12 Il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici per gli Enti previdenziali 2011

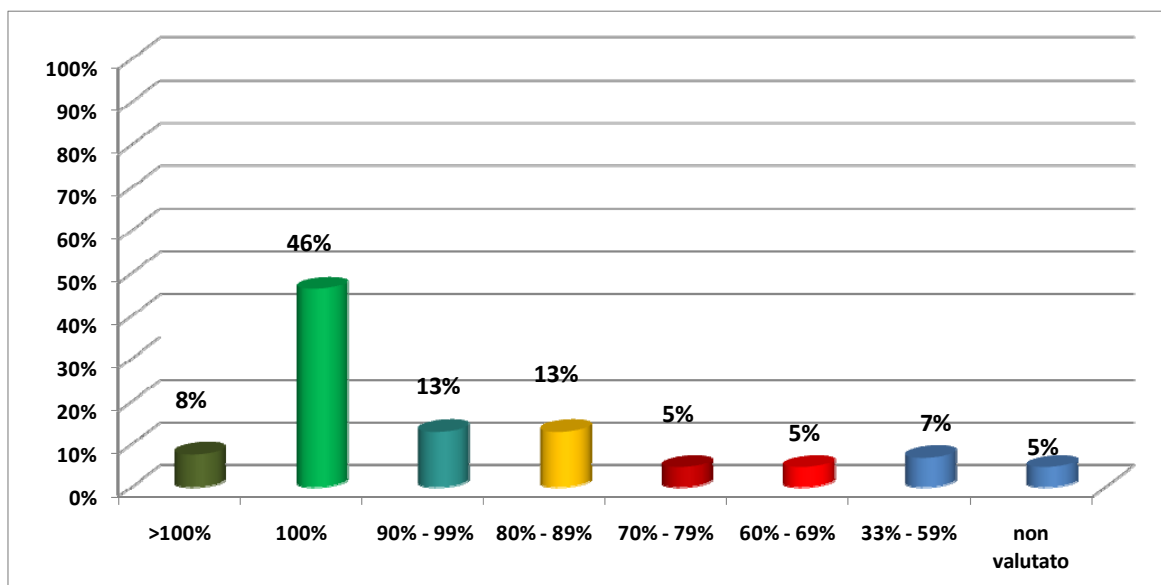


Figura 13 Il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici per gli Enti di ricerca 2011

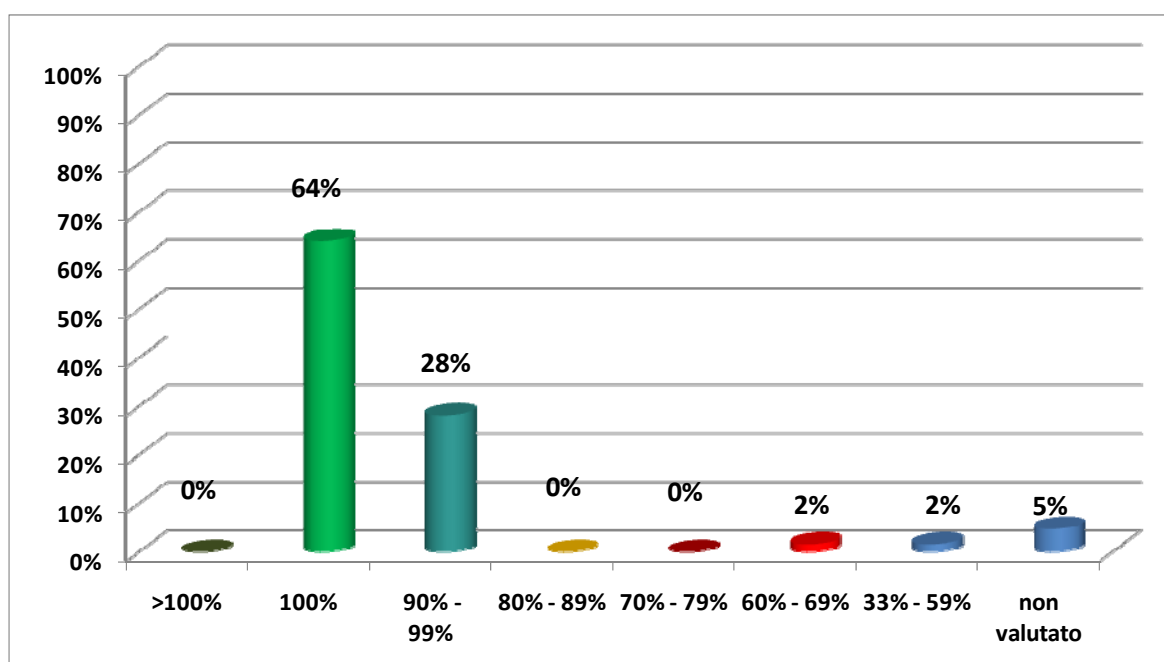


Figura 14 Il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici per gli Enti di regolazione dell'attività economica 2011

In quasi tutte le amministrazioni gli obiettivi strategici sono stati conseguiti anche a prescindere dalla riduzione delle risorse nel corso dell'anno. Una delle spiegazioni di questa evidente contraddizione risiede nel fatto che le amministrazioni si sono spesso assegnate obiettivi strategici di basso profilo, indicatori non all'altezza dell'obiettivo da misurare o *target* poco sfidanti.

Nei pochi casi di mancato raggiungimento dei risultati, le amministrazioni esplicitano essenzialmente tre motivazioni: la complessità normativa, i tagli lineari alle risorse disponibili e i processi di riorganizzazione in atto. A tal proposito, se da un lato la prima causa ha natura esogena e richiede certamente del tempo per essere superata, si può osservare che solo in pochi casi le amministrazioni hanno colto le opportunità di avviare specifiche iniziative volte a fronteggiare le

problematiche legate ai tagli orizzontali attraverso rimodulazioni di bilancio. Allo stesso modo poco è stato fatto di propria iniziativa dalle amministrazioni per rivedere e/o cancellare specifici programmi di spesa reindirizzando le relative economie per il perseguimento degli obiettivi strategici.

La maggior parte delle amministrazioni non ha implementato un modello di misurazione della performance organizzativa e questo ha avuto effetti significativi sulla pianificazione strategica e sulla rendicontazione finale. Strutturare la performance organizzativa, considerata la complessità del fenomeno, senza l'implementazione di un modello di misurazione adeguato al contesto di riferimento, rende le iniziative delle amministrazioni più complesse e sicuramente meno efficaci in merito alla capacità di predisporre obiettivi sfidanti, misurabili e soprattutto collegati alle finalità dell'ente.

4.4 Il rapporto tra obiettivi strategici e strutturali: il caso dei Ministeri

Al fine di collegare la programmazione strategica e quella finanziaria, per i Ministeri è possibile un confronto tra gli obiettivi riportati nel Piano e Relazione e quelli che l'amministrazione ha perseguito con i propri programmi di spesa presenti nelle Note integrative al Rendiconto generale dello Stato. In tali note i singoli obiettivi sono qualificati come strategici o strutturali, dove i primi rappresentano "obiettivi di particolare rilevanza/priorità rispetto alle politiche pubbliche di settore di interesse del Ministero e del Governo, hanno carattere di selettività e sono direttamente discendenti dalle priorità politiche contenute nell'Atto di indirizzo e determinati all'interno dei Programmi dell'amministrazione" (circolare del *Ministero dell'Economia e delle Finanze* n. 21/2009), mentre quelli strutturali sono legati alle attività di carattere ordinario. Tale distinzione non è presente, invece, nelle linee guida fornite dalla CiVIT per la redazione del Piano e Relazione della *performance*. Tuttavia alcune amministrazioni (*Ministero degli Affari Esteri* e *Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca*) hanno inteso il Piano, e conseguentemente la Relazione sulla *performance*, quali strumenti per la programmazione e rendicontazione dei soli obiettivi strategici (nel senso della circolare del *Ministero dell'Economia e delle Finanze*) con l'esclusione degli obiettivi strutturali. Di conseguenza, gli obiettivi a cui si riferiscono Piano e Relazione assorbono una quota minoritaria delle risorse finanziarie utilizzate dall'amministrazione, con conseguente riduzione della loro significatività in termini di *accountability*. Nel caso specifico del *Ministero degli Affari Esteri* (Tabella 14) per gli obiettivi rendicontati nella Relazione sulla *performance* è stato utilizzato solo il 10% delle risorse finanziarie dell'amministrazione e per il *Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca* tale valore è pari al 19%. In ogni caso, la ripartizione delle risorse tra obiettivi strategici e strutturali è molto differenziata da un'amministrazione all'altra: la quota destinata al conseguimento degli obiettivi strategici varia dal 2% del *Ministero dell'Interno* al 95% del *Ministero della Difesa*.

Tabella 14 Le risorse destinate agli obiettivi strategici e strutturali per Ministero 2011

Amministrazioni	Consuntivo 2011 (*) (in Euro)	% Obiettivi Strategici	% Obiettivi Strutturali
MAE	1.874.119.617	10%	90%
MAMB	708.825.142	73%	27%
MBAC	1.750.193.413	50%	50%
MDIF	22.200.615.513	95%	5%
MG	7.642.392.052	5%	95%
MINT	25.743.406.762	2%	98%
MISE	5.756.553.557	40%	60%

Amministrazioni	Consuntivo 2011 (*) (in Euro)	% Obiettivi Strategici	% Obiettivi Strutturali
MIT	6.705.446.577	53%	47%
MIUR	52.479.404.800	19%	81%
MLPS	81.572.834.213	62%	38%
MPAF	1.239.543.924	33%	67%
MSAL	1.294.686.443	44%	56%

(*) Pagatoc/competenza + Residui Accertati di nuova formazione (valori attribuiti agli obiettivi)

Fonte: elaborazioni su Note integrative al rendiconto generale dello Stato 2011, Relazioni sulla *performance* 2011.

4.5 Gli Enti di ricerca e gli Enti previdenziali

Quattro Enti di ricerca (ISS, Invalsi, CNR, Stazione Anton Dohrn) non forniscono, nella propria Relazione alcun valore relativo al grado di raggiungimento degli obiettivi strategici e le informazioni presenti nelle Relazioni non sono sufficienti per ricavare tale dato. Per nove Enti di ricerca il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici è compreso fra l'80 e il 100%, mentre nel caso dell'ENEA è superiore al 100%. L'INAF non esplicita il grado di raggiungimento dei singoli obiettivi, limitandosi a distinguere tra obiettivi raggiunti (58%) e obiettivi non pienamente raggiunti.

Invece, l'articolato Sistema di misurazione e valutazione, basato sulla individuazione dei processi, e la messa in opera delle modalità attraverso le quali misurare l'effettiva efficienza e qualità dei servizi, ha consentito agli Enti previdenziali di monitorare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi.

L'impianto di base della misurazione della *performance* organizzativa (a livello di servizi e di altre variabili gestionali) è appropriato, metodologicamente corretto e fornisce un reale supporto per il governo dell'ente, soprattutto in termini di informazioni utili per interventi di miglioramento dell'efficacia, efficienza e qualità dei servizi erogati. A questo livello gli obiettivi (soprattutto quelli relativi alla "produzione" dei servizi) sono, infatti, definiti in modo appropriato, sono misurabili e verificabili, grazie all'individuazione di *target* per ogni indicatore che misura una specifica dimensione del servizio. Questa impostazione, presente per tutti gli Enti previdenziali, si differenzia per la sua estensione e focalizzazione sui diversi ambiti di misurazione (livello di produzione, tasso di smaltimento della pratiche in giacenza, modalità di erogazione e accesso ai servizi, rapporto tra produzione realizzata e risorse impiegate).

Altro punto di forza evidenziabile in tutti gli Enti previdenziali, anche se sempre con livelli evolutivi differenziati, riguarda la capacità di attivazione di sistemi di confronto. Gli obiettivi e i relativi indicatori sono, infatti, articolati per sedi territoriali, consentendo di attivare un effettivo confronto tra i risultati raggiunti (*benchmarking* interno), realizzato anche grazie al confronto tra le risorse impiegate nelle diverse articolazioni organizzative e territoriali (direzioni centrali, regionali, provinciali e aree di produzione). L'attivazione di sistemi di *benchmarking* consente agli Enti previdenziali di supportare con dati oggettivi i programmi e le azioni volte al miglioramento dei servizi, sia nella fase di analisi delle criticità, sia nella fase di misurazione dei reali risultati raggiunti. La parte alta di misurazione della *performance* raggiunta relativamente alle strategie degli enti costituisce l'area che necessita, invece, di un maggiore investimento (ad esempio per la definizione degli *outcome*, l'individuazione e la rendicontazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per lo sviluppo degli obiettivi strategici, l'individuazione di *target* più sfidanti), anche se comunque si evidenzia una struttura di base i cui punti di forza sono, tra gli altri, il monitoraggio dell'avanzamento della realizzazione degli obiettivi e la misurazione degli effetti generati dai programmi derivanti dagli obiettivi strategici. Come nel caso, ad esempio, del progetto dell'INPS di riorganizzazione delle strutture territoriali e dei processi organizzativi (obiettivo strategico 2011) il

cui “effetto” è stato misurato in termini di aumento dei valori (indicatori di qualità) o nel caso dell’ENPALS, il cui obiettivo strategico 2011 era quello di consolidare “uno stile qualitativo nei rapporti con l’utenza”, da conseguire attraverso la realizzazione di alcuni obiettivi operativi tra i quali quello relativo alla riduzione dei tempi di erogazione delle pensioni di prima istanza (misurato attraverso la percentuale di pensioni rilasciate entro i 30 giorni dalla presentazione della documentazione).

4.6 I processi di cambiamento organizzativo: l’esperienza degli Enti previdenziali

Gli Enti previdenziali (soprattutto l’INPS) si caratterizzano per l’alto investimento in innovazione tecnologica applicata sia alle procedure interne sia alle modalità di erogazione dei servizi. Analogo investimento ha riguardato gli interventi di riorganizzazione nati sulla spinta di esigenze di ottimizzazione della produzione o sulla spinta di norme che hanno attribuito agli Enti previdenziali nuove competenze o di norme finalizzate ad obiettivi di razionalizzazione e contenimento della spesa più ampi, come nel caso dell’accorpamento dell’INPDAP e dell’ENPALS in INPS o l’incorporazione nell’INAIL dell’ISPEL e dell’IPSEMA. In quest’ultimo caso, il periodo intercorso dall’incorporazione ha consentito una rivisitazione del modello organizzativo e dei processi di lavoro; rivisitazione evidenziabile, per alcuni aspetti, dalla piena integrazione, come emerge dalla Relazione sulla *performance* 2011, delle competenze che venivano prima svolte dai due Istituti all’interno del sistema degli obiettivi dell’INAIL.

Nel caso dell’INPS il periodo intercorso tra l’incorporazione e la definizione degli obiettivi per il 2012 è stato, invece, troppo esiguo per permettere una effettiva integrazione, come si evidenzia dal Piano della *performance* 2012-2014. Integrazione che richiederà del tempo per la sua effettiva realizzazione e, quindi, per misurarne gli effetti (in termini, ad esempio, di maggiore economie, etc).

Le Relazioni sulla *performance* 2011 fanno emergere come i programmi e le azioni di informatizzazione e riorganizzazione hanno inciso sulla capacità di erogare servizi, registrando una tenuta (e in qualche caso anche un miglioramento) dei valori di produzione e qualità, anche in presenza di riduzione di risorse dedicate.

È il caso dell’INPS, per cui si registra un aumento della produttività (+2,1%) nonostante la riduzione del personale (-3,4%) rispetto ai valori registrati nell’anno precedente (2010). Anche nella Relazione sulla *performance* dell’ENPALS si afferma che l’investimento in tecnologie applicate ai servizi e ai processi di lavoro, ha consentito un incremento di produttività a fronte di una riduzione del personale; tale affermazione viene supportata da dati che evidenziano un aumento della produttività dell’11,3% rispetto ai dati registrati nel 2007. Si afferma anche che la digitalizzazione e le azioni di riorganizzazione hanno consentito la riduzione delle sedi periferiche. Analoga affermazione è presente anche nella Relazione sulla *performance* dell’INAIL, in cui si rileva come, nonostante il decremento del personale (del 2,54% rispetto al 2010), i livelli produttivi siano rimasti inalterati.

5 LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE

5.1 I Ministeri

Dall'analisi dei documenti del Ciclo di gestione della *performance* per l'anno 2011 e, in particolare, dalle Relazioni sulla *performance* dei Ministeri emerge che:

- quasi tutte le amministrazioni si sono dotate di un Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, ad eccezione del *Ministero dell'Interno*;
- la valutazione individuale per quanto concerne il personale non dirigenziale è stata effettuata solo in quattro Ministeri secondo il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale adottato dall'amministrazione (*Ministero della Salute, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, Ministero degli Affari Esteri*), mentre per gli altri Ministeri in alcuni casi la valutazione individuale è stata sospesa (*Ministero della Difesa, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*) o in altri non è stata propria avviata (*Ministero della Giustizia, Ministero dell'Interno, Ministero dello Sviluppo Economico*), ovvero è stata avviata non tenendo conto del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato (*Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare*); quanto al *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, non emergono nella Relazione sulla *performance* informazioni in ordine all'avvio e alla conclusione della misurazione e valutazione individuale del personale non dirigenziale;
- la valutazione del personale dirigenziale, invece, è stata effettuata in quasi tutti i Ministeri secondo il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato in coerenza con i principi del "decreto" e le delibere della CiVIT. A tal proposito è da menzionare l'accordo definitivo in attuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dirigente del *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare* sulla retribuzione di risultato relativa all'anno 2011. In tale contratto integrativo è stato previsto che le risorse destinate alla retribuzione di risultato devono essere quantificate ed erogate in misura percentuale direttamente corrispondente al punteggio di valutazione raggiunto da ciascun dirigente.

Il *Ministero della Difesa* si è dotato di un Sistema di misurazione e valutazione della *performance* ai sensi dell'art. 7 del "decreto" e ha avviato, per l'anno 2011, la valutazione individuale del personale dirigenziale e non dirigenziale secondo tale sistema di valutazione e secondo quanto previsto dall'art. 9 del "decreto"; tuttavia, in entrambi i casi, la valutazione individuale non è stata conclusa secondo tali criteri. Infatti, mentre la valutazione individuale del personale non dirigenziale è stata sospesa per l'anno 2011, quella del personale dirigenziale si è conclusa con una metodologia di valutazione adottata da tale amministrazione prima del "decreto". Per il personale non dirigenziale, invece, l'incentivo alla produttività è stato ancorato alla "misurazione e valutazione progettuale del dipendente", e ciò emerge dall'analisi della contrattazione integrativa, peraltro pubblicata nel sito istituzionale dell'Ente, nell'apposita sezione "Trasparenza, valutazione e merito".

Nella Relazione sulla *performance* del *Ministero degli Affari Esteri* è presente la consuntivazione degli obiettivi organizzativi associati ai Direttori generali. Nel complesso sono stati valutati 35 dirigenti (il resto della dirigenza è costituito da personale non contrattualizzato) e di questi solo uno ha chiesto una valutazione di seconda istanza. Il processo di valutazione per il personale non dirigenziale si è concluso con 5.304 valutazioni di prima istanza e 545 di seconda istanza (poco più del 10%, a riprova di una sostanziale "accettazione" dei giudizi), da parte di 499 valutatori di prima istanza e 119 di seconda. Come previsto dal Sistema, l'attribuzione del punteggio individuale è avvenuta per il 50% in funzione del raggiungimento degli obiettivi assegnati alla struttura di appartenenza, rimodulato sulla base del coefficiente di presenza, e per l'altro 50% sulla valutazione

dei comportamenti organizzativi. Riguardo alla differenziazione nelle valutazioni individuali, vi è stato un sostanziale appiattimento con un coefficiente di variazione pari a 0,09 (deviazione *standard* pari a 7,83); tale dato sembra riferirsi al complesso del personale dirigenziale e non dirigenziale. L'OIV ha riferito che, riguardo l'attribuzione del FUA il Ministero intende, comunque, subordinare la concessione dei compensi per la "produttività individuale" a una verifica di non contraddittorietà con i risultati del sistema. Sempre l'OIV, sottolinea che tale valutazione è stata invece utilizzata per i trasferimenti all'estero del personale, sostituendo con le schede di valutazione le precedenti "relazioni" a firma del Capo Ufficio.

Nel caso del *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare* il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale è stato applicato soltanto al personale dirigente e il contratto integrativo ha utilizzato le risultanze della valutazione per l'erogazione degli incentivi. Sono stati valutati con punteggio massimo (pari a 100) più del 90% del personale dirigente di seconda fascia e con punteggio tra 99 e 100 la totalità dei Direttori generali. Nella Relazione, coerentemente con il Piano, oltre agli obiettivi organizzativi (strategici e strutturali) dell'ambito organizzativo di diretta responsabilità, vengono assegnati anche specifici obiettivi individuali, come previsto dall'art. 9, comma 1, lettera b del "decreto". Per il personale non dirigente, il contratto integrativo prevede che le risorse vengano distribuite secondo criteri che fanno riferimento al contributo apportato dal singolo al raggiungimento degli obiettivi della struttura di appartenenza.

La valutazione individuale del personale dirigenziale del *Ministero per i Beni e le Attività Culturali* è stata avviata secondo le modalità previste dal Sistema di misurazione e valutazione adottato. Per la valutazione individuale finale, sono state individuate tre fasce in base al grado di conseguimento degli obiettivi: la prima fascia sino al 60%, la seconda fascia due dal 61% al 90% e, infine, la terza fascia superiore al 91%. Il risultato finale è stato che il 95% dei dirigenti è stato inserito nella terza fascia con una percentuale di raggiungimento dei risultati superiori al 91%. Inoltre, tutti i dirigenti di I fascia hanno ottenuto il massimo, mentre il 7% dei dirigenti di II fascia sono stati distribuiti nelle restanti due fasce. Non si ha notizia, invece, della conseguente distribuzione della retribuzione di risultato. In ordine, invece, al personale non dirigenziale la valutazione individuale non è stata conclusa perché "non è stato possibile applicare il coefficiente correttivo legato al fattore di presenza/assenza del personale in conseguenza del mancato accordo con le organizzazioni sindacali". Pur in mancanza di una valutazione individuale del personale non dirigenziale effettuata secondo i criteri indicati dal legislatore sono stati sottoscritti con le organizzazioni sindacali accordi relativi alla distribuzione del FUA relativi all'anno 2011 e 2012, con i quali si è sancito che: "per i progetti di produttività ed efficienza dell'allegata tabella il relativo incentivo sarà erogato sulla base della relazione redatta dai Capi di Istituto in ordine alla verifica e alla valutazione dei risultati conseguiti dal personale nei servizi resi all'utenza relativamente agli obiettivi progettuali". Tali accordi hanno avuto la certificazione positiva da parte del Dipartimento della Funzione pubblica e della Ragioneria dello Stato (Ufficio centrale del bilancio presso il *Ministero per i Beni e le Attività Culturali*).

La valutazione individuale, relativa all'anno 2011, del personale dirigenziale del *Ministero della Giustizia* è stata avviata secondo le modalità previste dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato dalla stessa Amministrazione, che ha recepito i contenuti del "decreto", nonché le indicazioni fornite dalla CiVIT. La valutazione individuale finale è ancora in corso. La relazione sulla *performance* 2011 specifica poi che "per quanto riguarda il personale non dirigenziale, invece, la valutazione della *performance* individuale dovrà essere determinata in sede di contrattazione, poiché i risultati del Piano della *performance* non possono essere utilizzati a parametri di riferimento: essi non sono idonei a misurare la prestazione del singolo dipendente per l'attuale indisponibilità di un sistema informativo ad hoc". Non risultano sottoscritti, per l'anno 2011, accordi con le organizzazioni sindacali relativamente alla distribuzione della retribuzione di

risultato relativa al personale dirigenziale e di distribuzione del FUA 2011 per il personale non dirigenziale.

La sezione della valutazione della *performance* individuale è sostanzialmente assente nella Relazione del *Ministero dell'Interno* che riferisce di una sperimentazione per il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale nell'anno 2012 presso il Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie. Dall'ipotesi di accordo per l'utilizzo del FUA 2011 si evince che la valutazione complessiva del personale appartenente alle aree funzionali è articolata secondo i seguenti criteri: a) prestazione pienamente adeguata; b) prestazione non pienamente adeguata; c) prestazione inadeguata (solo in caso di grave documentato demerito). Tali valutazioni sembrano prescindere dal Sistema sperimentale descritto dall'OIV.

Nel 2011 è stato applicato per la prima volta il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* del *Ministero dello Sviluppo Economico*. Le modalità per la corresponsione delle retribuzioni sono state definite con accordo certificato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e sottoscritto in via definitiva il 22/2/2012. Per il personale dirigente di prima fascia e per il personale non dipendente la procedura per la valutazione è ancora in corso, mentre si è conclusa quella per i dirigenti di seconda fascia. Nella Relazione si riporta il numero dei dirigenti suddivisi per fasce: 13 dirigenti hanno raggiunto un punteggio compreso tra 70 e 99,9; 55 dirigenti hanno raggiunto un punteggio pari a 100; 161 dirigenti hanno raggiunto un punteggio compreso tra 100,1 e 105. Come risulta dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, i dirigenti possono raggiungere il punteggio massimo di 105 anziché 100, in quanto è stato considerato un ulteriore obiettivo legato al miglioramento con un valore aggiuntivo di 5 punti.

Il *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti* ha evidenziato che in fase di prima applicazione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* del personale non dirigenziale, sono emerse difficoltà interpretative e applicative che hanno indotto l'amministrazione a sospendere le procedure anche per il concreto rischio di contenziosi. A tale fine è stato istituito un tavolo tecnico con le organizzazioni sindacali per superare le problematiche citate. Contestualmente, l'amministrazione ha proceduto al riavvio della contrattazione integrativa per la sottoscrizione dell'accordo relativo alla quantificazione economica e alla ripartizione delle somme relative al FUA 2011 per il personale appartenente alle aree funzionali. Per il personale dirigenziale le procedure di valutazione individuale si sono svolte secondo il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato dal Ministero, ma non si è a conoscenza dell'esito, né della differenziazione dei giudizi, così come non si hanno informazioni in ordine ad un'eventuale accordo con le organizzazioni sindacali relativamente alla distribuzione della retribuzione accessoria per l'anno 2011.

La valutazione individuale per il personale dirigenziale del *Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca* è stata avviata secondo le modalità previste dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato dalla stessa Amministrazione, ma non se ne conosce l'esito. Per quanto concerne il personale non dirigenziale del Ministero la valutazione individuale per l'anno 2011, pur essendo stata avviata nelle modalità richieste dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato dall'Amministrazione, non è stata portata a termine perché sospesa con nota del Gabinetto del 22 maggio 2012. Pur in mancanza di una valutazione individuale del personale non dirigenziale fatta secondo i criteri dettati dal "decreto" e previsti dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance* dello stesso Ministero, è stato sottoscritto con le organizzazioni sindacali il contratto integrativo 2011, con il quale sono state distribuite le risorse inerenti al "salario accessorio" sulla base di criteri di valutazione diversi da quanto previsto dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Tale contratto non ha avuto il parere positivo del Dipartimento della Funzione pubblica che, con nota del 10 agosto 2012, ha sottolineato che il

“decreto” non consente alle amministrazioni di derogare alle procedure in materia di valutazione della *performance*.

Nella Relazione sulla *performance* del *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali* non vi sono evidenze relative alla valutazione della *performance* individuale. Per il personale non dirigenziale, è stato siglato in data 12 luglio 2012 un accordo con le organizzazioni sindacali per la definizione del FUA 2011, che nelle more della determinazione del dividendo dell'efficienza, ripropone i criteri del precedente Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato con l'intesa del 9 dicembre 2009.

La valutazione individuale del personale dirigenziale del *Ministero delle Politiche Agricole e Forestali* è stata avviata secondo le modalità previste dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato dallo stesso Ente, che però ha previsto una valutazione individuale che adotta gli stessi criteri sia per il personale con qualifica dirigenziale che per il personale con qualifica non dirigenziale: gli obiettivi conseguiti e i comportamenti organizzativi dimostrati. Il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati all'unità organizzativa ha un effetto diretto sulla valutazione individuale del personale di qualunque qualifica. Il primo incide per il 75% e il secondo per il 25%. Dei documenti complessivi del processo (esito della valutazione dirigenziale ed eventuale differenziazione dei giudizi, accordo con le organizzazioni sindacali per la distribuzione della retribuzione di risultato relativo all'anno 2011) non si ha contezza né dal sito dell'Ente, né da altre fonti.

La valutazione individuale, relativa all'anno 2011, inerente al personale dirigenziale del *Ministero della Salute* è stata avviata secondo le modalità previste dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato dalla stessa Amministrazione, che ha recepito i contenuti del “decreto”, nonché le indicazioni fornite dalla CiVIT. Per quanto concerne la valutazione individuale finale, dall'analisi delle schede di consuntivo - sia degli obiettivi strategici/operativi, che di quelli di *performance* di struttura - si evidenziano punteggi complessivi pari o molto prossimi a 100 nella quasi totalità dei casi. L'accordo concernente la distribuzione della retribuzione di risultato del personale dirigente per l'anno 2011 ha sancito che, nel caso di punteggio compreso tra 90 e 100, al dirigente spetti una retribuzione di risultato pari al 45% della retribuzione di posizione spettante nel predetto esercizio finanziario, mentre per un punteggio inferiore a 90 tale retribuzione deve essere proporzionalmente ridotta in relazione al punteggio della valutazione. L'avvio della valutazione individuale del personale non dirigenziale è stato effettuato con notevole ritardo e il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* è stato applicato parzialmente, considerando sperimentale la valutazione dei comportamenti organizzativi per l'anno 2011. Di conseguenza la valutazione individuale del personale non dirigenziale è coincisa con quella organizzativa e pertanto la differenziazione nelle valutazioni individuali è stata molto limitata. Pur in mancanza di una vera valutazione individuale del personale non dirigenziale e prima della redazione della relativa graduatoria è stato sottoscritto con le organizzazioni sindacali il contratto integrativo 2011, con il quale è stato previsto che “*il compenso finalizzato al miglioramento delle prestazioni collettive legate ai servizi istituzionali rilevanti per la collettività e l'utenza sarà corrisposto al personale in base al contributo individuale collegato al raggiungimento degli obiettivi delle strutture di appartenenza*”, mentre una quota del 20% del FUA è stata destinata al merito e all'impegno individuale in maniera selettiva. Tale accordo ha avuto la certificazione positiva da parte del Dipartimento della Funzione pubblica e della Ragioneria dello Stato.

Tabella 15 La valutazione individuale dei Ministeri 2011

Amministrazioni	Sistemi di misurazione e valutazione		Personale dirigenziale			Personale non dirigenziale		
	2011	2012	Valutazione individuale effettuata ex artt. 7 e 9 del decreto	Sospensione della valutazione individuale	Analisi della contrattazione integrativa - Collegamento tra il sistema premiale e l'esito della valutazione individuale	Valutazione individuale effettuata ex artt. 7 e 9 del decreto	Sospensione della valutazione individuale	Analisi della contrattazione integrativa - Collegamento tra il sistema premiale e l'esito della valutazione individuale
MAE	Si	Si*	Si	No	informazioni assenti	Si	No	informazioni assenti
MAMB	Si		Si	No	Si	No	No	No
MBAC	Si		Si	No	No	Si	No	No
MDIF	Si		Si*	No	informazioni assenti	No	Si	informazioni assenti
MG	Si		Si	No	informazioni assenti	No	No	informazioni assenti
MINT	No		No	No	informazioni assenti	No	No	No
MISE	Si		Si	No	Si	No	No	No
MIT	Si		No	Si	No	No	Si	No
MIUR	Si		Si	Si	No	No	Si	contratt. int. non effettuata
MLPS	Si		Si	No	No	?	?	No
MPAF	Si		Si	No	informazioni assenti	Si	No	No
MSAL	Si		Si	No	Si	Si	No	No
TOTALE	11	1	10	2	3	4	3	8

*la valutazione individuale si è conclusa secondo una metodologia previgente al "decreto".

5.2 Gli Enti di ricerca

Dall'analisi dei documenti del Ciclo di gestione della *performance* e, in particolare, della Relazione sulla *performance* relativa all'anno 2011 di un campione di Enti di ricerca, emerge:

- l'assenza di un Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (nei casi esaminati solo l'ISTAT, per l'anno 2011 si è dotato di un Sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale, mentre l'ENEA lo ha adottato in via sperimentale);
- la valutazione individuale, quando è stata fatta (ISS, CNR), ha avuto ad oggetto solo il personale dirigenziale (ad eccezione dell'ISTAT dove si è proceduto ad una valutazione del personale dirigenziale e non dirigenziale).

La valutazione individuale del personale dirigenziale dell'ISTAT è stata avviata in ordine a tutte le tipologie di dirigenti, secondo il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato dall'Ente in linea con le indicazioni del "decreto" e le delibere CiVIT in materia, anche se essa non risulta essere ancora conclusa in relazione alla valutazione individuale finale del personale dirigenziale. Nel caso del personale non dirigenziale si evidenzia che la valutazione è avvenuta in base al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo e al contributo fornito dai singoli al raggiungimento degli obiettivi dell'unità organizzativa di appartenenza. Non sono disponibili informazioni sugli accordi sottoscritti dal personale dirigenziale e non dirigenziale con le organizzazioni sindacali per la distribuzione del trattamento accessorio.

Al CNR la valutazione individuale è stata avviata solo per i dirigenti amministrativi secondo criteri valutativi stabiliti dalla giunta amministrativa nell'esercizio delle funzioni di consiglio di amministrazione con delibera n. 757/1998, in quanto tale ente non ha ancora adottato un proprio Sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale. Il 40% del personale dirigenziale si è collocato nella fascia alta di merito, il 50% nella fascia media, il 10% nella fascia bassa. Sulla base di tale valutazione è stato stipulato l'accordo con le organizzazioni sindacali per la distribuzione della retribuzione di risultato relativa all'anno 2011. L'indennità è stata erogata anticipatamente rispetto alla validazione della Relazione sulla *performance* secondo una procedura segnalata nel documento di validazione dall'OIV come non conforme al dettato della normativa vigente e della delibera CiVIT n. 6/2012. Per il personale non dirigenziale si evidenzia che non è stata avviata alcuna misurazione della valutazione della *performance* per l'anno 2011, che si colleghi al dettato del "decreto". Non è nemmeno stato concluso il contratto integrativo relativo al 2011.

L'ENEA ha adottato in via sperimentale un Sistema di misurazione e valutazione della *performance* del personale per il quale la valutazione della *performance* organizzativa è utilizzata come indicatore della *performance* individuale e la valutazione individuale si è basata su una misurazione differenziale tra obiettivi assegnati e risultato raggiunto dall'unità organizzativa di appartenenza. Tuttavia, l'Ente ha scelto di non procedere ad una formale valutazione della *performance* individuale per i seguenti motivi: mancanza di personale con qualifica dirigenziale; inopportunità di formalizzare valutazioni per un limitato numero di dipendenti; assenza di una specifica interlocuzione con le organizzazioni sindacali; necessità di estensione dell'applicabilità del Sistema di misurazione e valutazione a tutto il personale. Nessun contratto integrativo inerente alla distribuzione del trattamento accessorio al personale è stato siglato per il 2011.

Presso l'INFN non è stato creato alcun strumento di misurazione e valutazione della *performance* individuale, né è presente un sistema di controllo di gestione. Pertanto per l'anno 2011 non è stata avviata alcuna valutazione individuale del personale.

Pur in assenza di un Sistema di misurazione e valutazione individuale, la valutazione individuale, relativa all'anno 2011, del personale dell'ISS è stata avviata solo per i dirigenti, ma non sono disponibili informazioni. Dalla Relazione sulla *performance* appare che la retribuzione di risultato al personale dirigenziale è stata attribuita, ma il relativo accordo non è stato pubblicato sul sito dell'Ente. Per il personale non dirigenziale non è stata avviata nessuna misurazione della valutazione della *performance* per l'anno 2011, in applicazione del dettato del "decreto".

5.3 Gli Enti previdenziali

Negli Enti previdenziali i Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* individuale risultano in una fase evolutiva. Emerge, comunque, un sistema che si caratterizza per la differente articolazione che distingue non solo il personale dirigente da quello non dirigente, ma le varie figure professionali (ad esempio, avvocati e medici) presenti nell'ente; altro elemento trasversale è il collegamento con gli obiettivi di *performance* organizzativa presenti nel Piano della *performance*.

Nel caso dell'INAIL sono state previste due quote distinte di compenso premiale, di cui una collegata al raggiungimento di obiettivi di produzione e di *customer satisfaction*, l'altra legata alla valutazione dell'apporto partecipativo individuale (valutato attraverso un set di indicatori i cui *target* vengono fissati da ciascun dirigente con un peso percentuale pari al 70% e al 30%). La Relazione sulla *performance* 2011 pubblica i punteggi conseguiti in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi individuali e di differenziazione dei giudizi per le varie categorie di personale (dal personale delle Aree ai medici). All'INPS la misurazione e valutazione della *performance* individuale è legata agli obiettivi di produzione e di qualità. In particolare, è stato individuato un indicatore che misura la produttività e la qualità raggiunta nelle aree di produzione.

Il sistema premiante del personale dell'ENPALS è stato fondato su due tipologie di obiettivi: gli obiettivi di produzione (misurata in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi dell'Ente, così come definiti dal Piano della *performance*) e gli obiettivi di qualità.

L'INPDAP ha previsto un sistema premiante sia relativo alla *performance* organizzativa i cui obiettivi premianti sono collegati ai programmi strategici ai quali l'Istituto intende dare priorità.

5.4 L'erogazione dei premi: evidenze dalla rilevazione del Conto annuale 2010²⁴

Per valutare gli effetti della riforma in termini di applicazione delle logiche della premialità avviata con il "decreto", sarebbe utile avere un quadro della situazione pre-esistente, al fine di valutare la dimensione del cambiamento apportata dall'introduzione delle nuove norme. Le informazioni raccolte nell'ambito della rilevazione RGS Conto Annuale 2010²⁵ potrebbero essere utili in tal senso: si sottolinea infatti che nell'ambito di tale rilevazione le amministrazioni forniscono dati riguardanti la composizione della retribuzione per singole voci, incluse le componenti accessorie legate alla premialità. Inoltre nelle edizioni più recenti dell'indagine è stato richiesto alle amministrazioni di fornire dati sulla differenziazione retributiva dei premi di produttività e della retribuzione di risultato²⁶. Quest'ultima tipologia di informazione è sicuramente la più interessante per valutare quanto le logiche di valorizzazione del merito con il loro impatto in termini retributivi fossero diffuse nell'ambito della pubblica amministrazione, anche prima della riforma. Purtroppo occorre evidenziare che il quadro che ne viene fuori non è incoraggiante: solo un ridotto numero di amministrazioni ha fornito tale tipologia di informazioni²⁷ e pertanto non è possibile effettuare considerazioni con un sufficiente livello di affidabilità di tipo comparativo tra comparti diversi né realizzare analisi di *trend* per una valutazione degli effetti della riforma a partire dalla situazione pre-esistente. Emerge, quindi, ad oggi una scarsità di informazioni per la misurazione del grado di differenziazione delle componenti della retribuzione attribuibili ai risultati raggiunti ed è auspicabile che in futuro tale carenza informativa sia colmata.

²⁴ Le elaborazioni dei dati della rilevazione RGS Conto annuale 2010, prevista dal titolo V del D. Lgs. n. 165/2001, su cui sono basate le considerazioni di questa sezione, sono state realizzate da parte di ARAN nell'ambito di una collaborazione attivata con la CIVIT.

²⁵ Il 2010 è l'ultimo anno disponibile al momento della redazione della presente Relazione.

²⁶ Nell'ambito della rilevazione, è stato richiesto all'amministrazione di indicare il numero dei dipendenti con retribuzione di risultato/premialità superiore o uguale al 90% del massimo attribuito; compresa fra il 60% ed il 90% del massimo attribuito; inferiore o uguale al 60% del massimo attribuito.

²⁷ A titolo di esempio, si citano alcuni dati sul tasso di risposta che denotano lo scarso grado di affidabilità dell'informazione per comparto. Tra i Ministeri solo 4 su 13 (pari al 31%) hanno risposto alla domanda sui non dirigenti e solo 5 (pari al 38%) a quella sui dirigenti; tra gli Enti pubblici non economici solo il 42% ha risposto alla domanda sui non dirigenti e il 30% a quella sui dirigenti; tra gli Enti di ricerca solo 2 su 24 (pari al 8%) hanno risposto alla domanda sui non dirigenti e 8 (pari al 40%) a quella sui dirigenti.

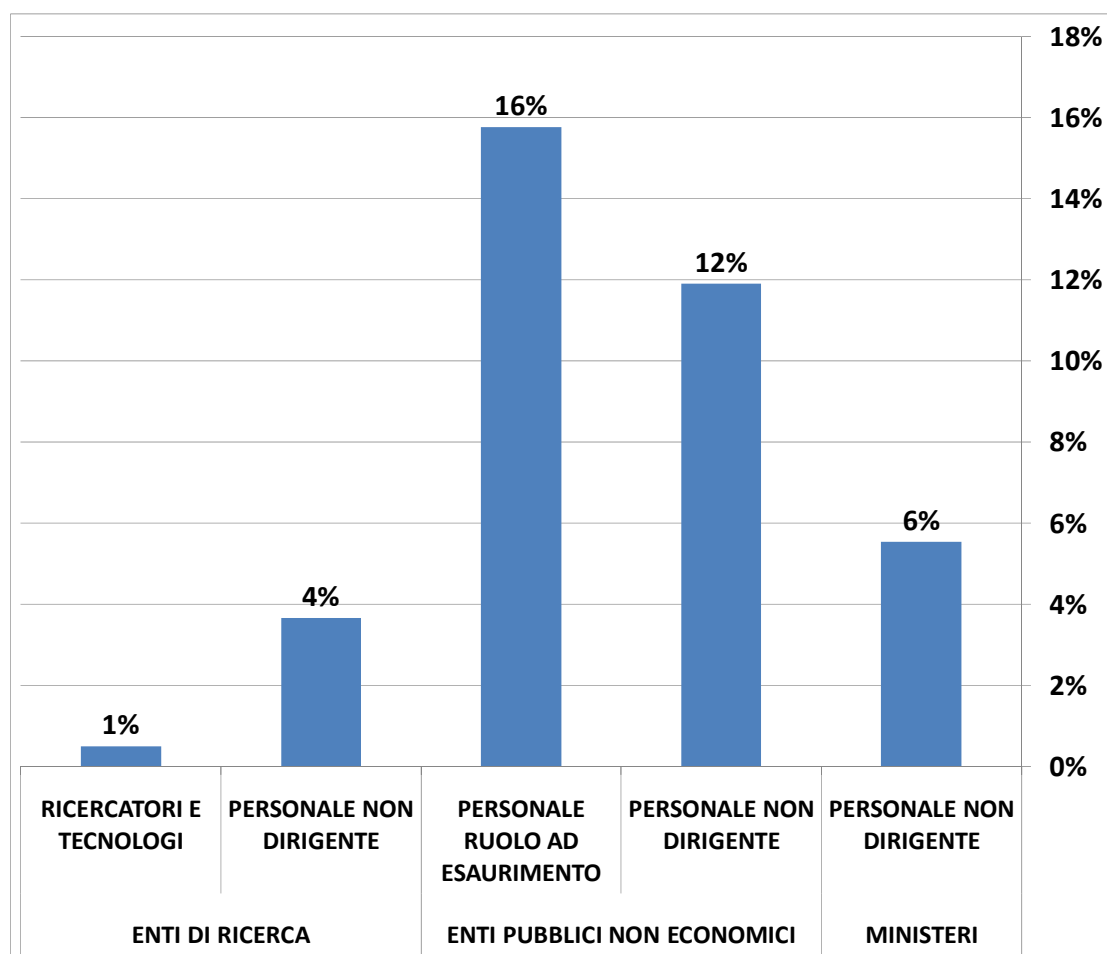


Figura 15 L'incidenza della premialità sulla retribuzione del personale non dirigenziale per comparto e macro categoria di personale 2010 (valori medi)

Attendibili risultano, invece, le informazioni inerenti alla composizione della retribuzione per singole voci, la cui raccolta è ormai per le amministrazioni un processo consolidato (Figura 15). Tali informazioni consentono di valutare l'incidenza della componente della produttività legata ai premi sulla retribuzione totale²⁸, e di realizzare un'analisi comparativa per comparti. Tra le principali evidenze è da sottolineare che l'incidenza della retribuzione di risultato sulla retribuzione totale per i dirigenti è maggiore rispetto all'incidenza della premialità per i non dirigenti, come era da attendersi, data la diffusione più matura dei sistemi premiali per la dirigenza. In alcuni comparti, in particolare tra gli Enti pubblici non economici, l'incidenza risulta maggiore rispetto agli altri comparti sia per i dirigenti che per i non dirigenti. Più nel dettaglio, i non dirigenti dei Ministeri hanno una incidenza della produttività pari al 6% a fronte di valori del 12-16% riscontrati per gli Enti pubblici non economici. Tra il personale non dirigenziale degli Enti di ricerca, al netto di ricercatori e tecnologi, la quota della retribuzione imputabile alle componenti accessorie legate alla premialità è pari al 4%. Per i dirigenti, per i quali, come detto, l'incidenza della retribuzione di risultato è più elevata (Figura 16), si registra nei Ministeri un'incidenza del 13% con riferimento ai dirigenti delle professionalità sanitarie che aumenta al 24% per i dirigenti di prima fascia (pari ad un valore medio di 50.800 €) e al 25% per i dirigenti di seconda fascia (pari ad un valore medio di 24.800 €). Negli Enti pubblici non economici si registrano valori medi più elevati, pari al 28% per i dirigenti di prima fascia (corrispondente a 68.700 €) e al 34% per i dirigenti di seconda fascia

²⁸Tale componente comprende: arretrati anni precedenti imputabili essenzialmente ai premi pagati ma di competenza dell'anno precedente, compensi produttività, produttività collettiva, produttività progetti, retribuzione di risultato.

(corrispondente a 47.700 €): più bassa la quota della retribuzione di risultato per le categorie dei professionisti e dei medici. Gli Enti di ricerca si connotano per valori più contenuti delle retribuzioni di risultato sia per la dirigenza di prima fascia (con un valore medio di 19.400 €, pari al 14% della retribuzione totale) sia per la dirigenza di seconda fascia (con un valore medio di 12.700 €, pari al 13% della retribuzione totale).

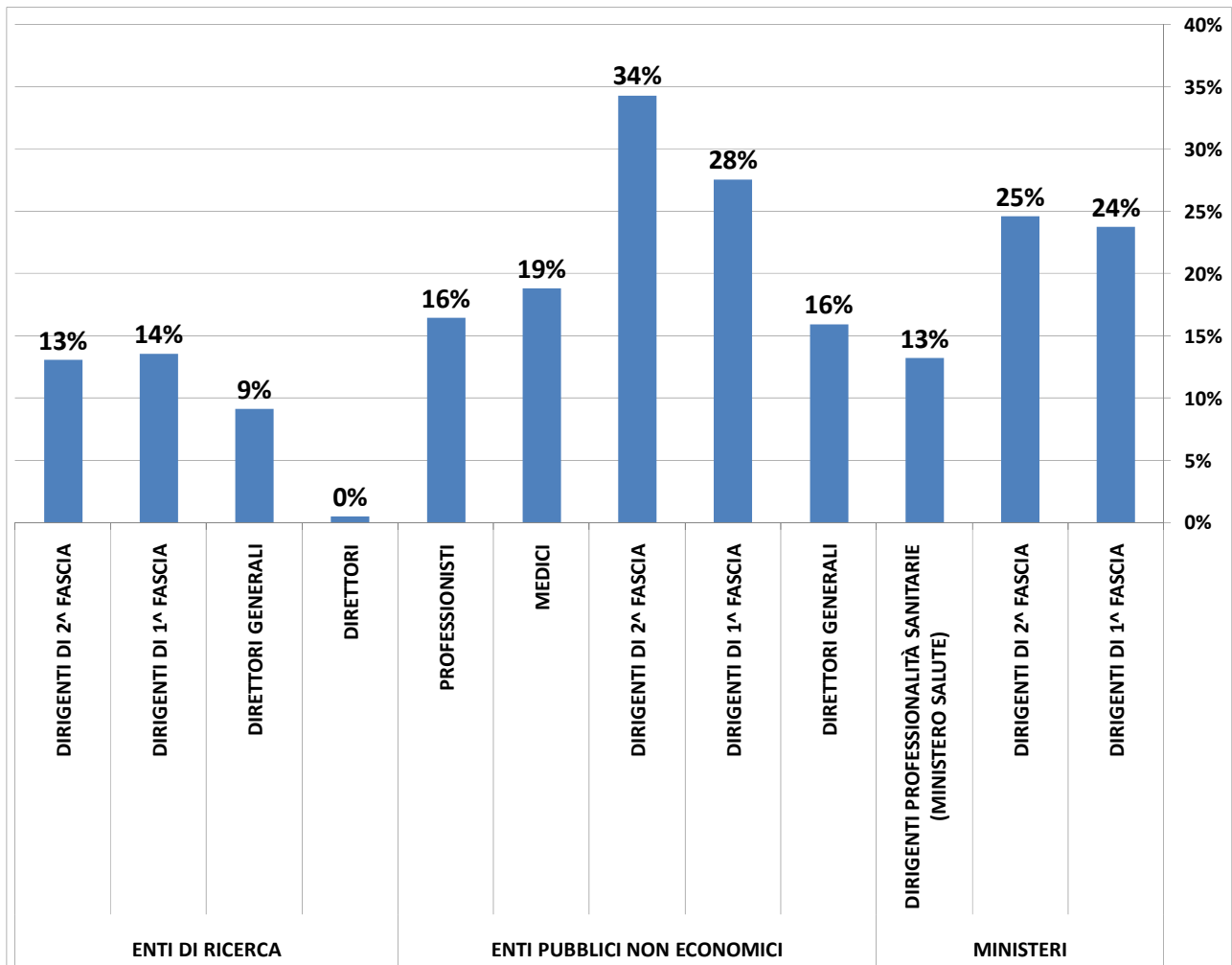


Figura 16 L'incidenza della retribuzione di risultato sulla retribuzione totale del personale dirigenziale per comparto 2010 (valori medi)

6 LA TRASPARENZA

Ai sensi dell'art. 11 del "decreto", la trasparenza intesa come accessibilità totale è finalizzata a favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Ne consegue il nesso stretto tra trasparenza e rendicontazione della *performance* per garantire l'effettiva *accountability* delle amministrazioni assicurando la conoscenza da parte dei cittadini di obiettivi e risultati dell'azione amministrativa. Le amministrazioni non risultano ancora in grado di garantire piena trasparenza in ogni fase del Ciclo di gestione della *performance*. Mentre appare buono il livello di pubblicazione dei documenti relativi all'attuazione del "decreto", decisamente meno confortanti sono i dati relativi alla gestione dei servizi e al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità per incentivare la *performance* individuale.

Nello specifico, il dato relativo alla pubblicazione del Piano della *performance* mostra un elevato livello di *compliance*. Su 76 Piani 2011 pervenuti alla CiVIT entro il 16/12/2011, 66 risultano pubblicati nella sezione "Trasparenza, valutazione e merito" (87%). Il dato relativo alla pubblicazione della Relazione sulla *performance* si attesta su un livello di *compliance* più basso. Su 65 Relazioni sulla *performance* pervenute alla CiVIT entro il 3/12/2012, 49 risultano pubblicate nella sezione "Trasparenza, valutazione e merito" per un valore di *compliance* pari al 75%. In particolare, il valore di *compliance* relativo ai Ministeri risulta pari al 66% dal momento che 4 Ministeri su 12 non hanno provveduto a pubblicare la Relazione sulla *performance*. Ancora più bassa è la *compliance* degli Enti previdenziali, avendo pubblicato la Relazione solo 2 enti su 4.

Il dato relativo alla pubblicazione della Relazione, dunque, mostra che una parte significativa di amministrazioni non ha pubblicato il documento che compendia i risultati dell'azione amministrativa in chiusura del Ciclo di gestione della *performance*. Ancora meno positivo è il dato relativo alla pubblicazione delle informazioni sui servizi generate dal Ciclo di gestione della *performance*. Come evidenziato nella Tabella 16, infatti, nella larga maggioranza delle amministrazioni non sono stati prodotti i dati relativi alla gestione dei servizi.

Tabella 16 La pubblicazione dei dati relativi alla gestione dei servizi nella sezione TVM 2011

Tipologia Enti	Numerosità	Servizi erogati e relativi costi (valori assoluti)	Servizi erogati e relativi costi (valori percentuali)	Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio (valori assoluti)	Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio (valori percentuali)
Ministeri	12	4	33%		0%
Enti Produttori di servizi economici	4	1	25%		0%
Enti Produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali	10	0	0%		0%
Enti Previdenziali	4	3	75%	2	50%
Enti Parco nazionali	8	2	25%	4	50%
Enti di Ricerca	17	6	35%	2	12%
Enti di Regolazione dell'attività economica	4	1	25%		0%
TOTALE	59	17	29%	8	14%

Sulla base delle attestazioni degli OIV sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione (pervenute nel corso del 2012), meno di un terzo delle amministrazioni ha pubblicato dati sui servizi erogati e relativi costi. Ancora più bassa risulta la percentuale di amministrazioni che hanno pubblicato il piano degli indicatori e i risultati attesi bilancio. Prestando attenzione alle differenze tra tipologie di ente, sono solo gli Enti previdenziali a far registrare buoni livelli di *compliance* per ambedue gli aspetti.

La rilevazione degli OIV ha evidenziato non solo livelli bassi di *compliance*, ma anche valori decisamente carenti di qualità dei dati relativi alla gestione dei servizi. Secondo gli OIV, a pubblicare informazioni complete e aggiornate su servizi erogati e piano degli indicatori sono state, rispettivamente, 3 e 2 amministrazioni. Si rileva che nessuno dei Ministeri ha provveduto a pubblicare dati completi e aggiornati relativi alla gestione dei servizi.

I bassi livelli di adempimento riflettono la difficoltà incontrata dalle amministrazioni nell'elaborare informazioni che richiedono un adeguato sostegno tecnico e metodologico. In particolare, la mancata istituzionalizzazione dei sistemi di contabilità analitica costituisce il principale ostacolo alla produzione dei dati sulla gestione dei servizi. In questo scenario, spiccano comunque alcune buone pratiche quali quelle dell'ACI, che ha pubblicato i costi dei servizi e di quelli imputati al personale, dell'Inpdap, che ha pubblicato i costi medi effettivi relativi ai servizi, e dell'ISTAT, che ha pubblicato la contabilizzazione dei costi per i servizi erogati.

Un altro ambito caratterizzato da bassi livelli di adempimento è quello relativo ai dati dai quali possono essere desunte informazioni circa la valorizzazione del merito. In questo ambito la pubblicazione dei contratti integrativi per il personale non dirigenziale si distingue per livelli di adempimento fortemente differenziati per tipologia di amministrazione. Su un campione di 19 amministrazioni (12 Ministeri, 2 Enti previdenziali e 5 Enti di ricerca), infatti, il dato risulta pubblicato per 8 Ministeri, 1 Ente Previdenziale e nessun Ente di Ricerca. Molto più bassi sono i livelli di adempimento del dato relativo ai contratti integrativi per il personale dirigenziale che risulta pubblicato in soli 3 Ministeri e 1 Ente previdenziale.

Non emergono differenze tra tipologie di amministrazioni per quanto concerne la pubblicazione di dati relativi alla *performance* individuale, anche con riferimento all'ammontare complessivo dei premi collegati alla *performance* stanziati e all'ammontare dei premi effettivamente distribuiti, nonché all'analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti. In questo caso, nessuna amministrazione ha pubblicato tali dati. Nelle amministrazioni, dunque, il Ciclo di gestione della *performance* non riesce a garantire la trasparenza della differenziazione delle valutazioni individuali e delle risorse a essa connesse. Non è, pertanto, possibile controllare se gli strumenti di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa siano stati informati ai principi di selettività secondo quanto previsto dal "decreto".

Con poche eccezioni, dunque, i dati di rendicontazione della *performance* quali quelli relativi alla gestione dei servizi e all'impiego delle risorse per l'incentivazione della *performance*, funzionali al controllo sociale dell'azione pubblica, costituiscono l'ambito in cui sono più evidenti i ritardi della politica della trasparenza.

Nelle altre materie interessate dagli obblighi di pubblicazione, invece, un processo di adeguamento alle norme sulla trasparenza è indubbiamente cominciato. Le attestazioni degli OIV sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione in 64 amministrazioni, infatti, hanno rilevato un valore medio di *compliance* della pubblicazione dei dati obbligatori pari al 57,7%.

Nonostante i progressi, persistono però alcuni profili problematici. Poste di fronte a una molteplicità di obblighi di pubblicazione, le amministrazioni hanno privilegiato i dati specifici e facilmente disponibili rispetto alle informazioni che richiedevano complesse attività di raccolta ed elaborazione dei dati. Esse hanno, inoltre, pubblicato in misura maggiore i dati relativi agli uffici centrali senza curare spesso il coordinamento con le articolazioni periferiche per la pubblicazione completa dei dati.

In termini di qualità delle informazioni pubblicate, misurata con riferimento al livello di completezza e aggiornamento dei dati, essa è in media pari, rispettivamente, al 71,7% e al 75,9%. Al riguardo, gli OIV sono chiamati ad affinare i propri metodi di rilevazione della qualità dei dati, operando in modo più sistematico per sollecitare la pubblicazione di informazioni complete e aggiornate.

Ai sensi dell'art. 11, comma 9, del "decreto", in caso di mancata adozione e realizzazione del Programma triennale o di mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione, è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti. La Commissione ha evidenziato alle singole amministrazioni la necessità di tener conto, in sede di valutazione

individuale dei dirigenti preposti agli “uffici coinvolti”, della verifica dell’attuazione delle misure di trasparenza previste per legge e nel Programma triennale.

7 LE PARI OPPORTUNITÀ

I dati riportati dalle amministrazioni nella sezione della Relazione sulla *performance* dedicata alle pari opportunità spesso mancano di chiarezza ed esaustività. Si rilevano, inoltre, molte omissioni nella descrizione delle attività predisposte e implementate (ad esempio in termini di predisposizione dei Piani Triennali di Azioni Positive, nomina del consigliere di fiducia per la prevenzione del disagio lavorativo/*mobbing* con il compito di fornire consulenza e assistenza ai lavoratori e all'amministrazione, adozione del codice di condotta o codice etico).

Nella delibera CiVIT n. 22/2011 sono state fornite linee guida relative allo sviluppo dell'ambito delle pari opportunità nel Ciclo di gestione della *performance*. In particolare, sono state individuate due diverse prospettive: interna, in quanto l'amministrazione è datore di lavoro, ed esterna poiché l'amministrazione è allo stesso tempo produttrice di beni e servizi. Analogamente, sono state individuate diverse dimensioni che, nell'ambito di un contesto organizzativo, possono essere raggruppate in quattro principali categorie: genere, disabilità, razza-etnia, gruppo sociale. In quest'ultima dimensione rientrano le discriminazioni legate alla religione, all'orientamento sessuale, alla classe di età, ecc.

Ai fini di una effettiva integrazione delle pari opportunità nei processi decisionali e di pianificazione, risulta rilevante il *mainstreaming*, ovvero la valutazione (*assessment*), nella definizione e implementazione delle politiche, di eventuali effetti discriminatori. Ciò dovrebbe tradursi in specifici obiettivi e/o indicatori nei Piani della *performance* e, in fase di rendicontazione, nelle Relazioni sulla *performance*.

Gli obiettivi

A seguito del monitoraggio effettuato dalla Commissione è risultato che circa il 18% delle amministrazioni analizzate ha individuato obiettivi e/o indicatori relativi alle pari opportunità; tale dato è comunque abbastanza differenziato poiché tale percentuale risulta più alta per i Ministeri (4/12) rispetto agli Enti pubblici nazionali (8/54).

Nella Tabella 17 sono riportati gli obiettivi individuati da ciascuna amministrazione. Il 31% degli obiettivi è stato sviluppato in ottica di genere, il 25% in ottica di disabilità, i restanti obiettivi sono di carattere generale. Il 69% degli obiettivi ha una prospettiva interna e il 31% una prospettiva esterna.

Tabella 17 Gli obiettivi riguardanti le pari opportunità 2011

Obiettivo strategico o operativo	Indicatori	Target 2011	Valore Consuntivo	Grado di raggiungimento
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali				
Coordinamento e promozione delle pari opportunità: costituzione gruppo di lavoro, attività ricognitiva, proposte per l'adozione di piani di azioni positive	Rapporto tra attività realizzate e attività programmate	100%	n.d.	n.d.
Costruzione sistema informativo sui servizi sociali (SISS)	Numero di <i>record</i> individuali di persone non autosufficienti nel sistema informativo non autosufficienza (SINA)	10.000	n.d.	n.d.

Obiettivo strategico o operativo	Indicatori	Target 2011	Valore Consuntivo	Grado di raggiungimento
Promozione di modelli di intervento integrati ed efficienti per la presa in carico delle persone con disabilità e non autosufficienti, con prioritaria attenzione alla realizzazione di interventi finalizzati alla piena attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità	Rapporto ponderato tra le fasi realizzate e le fasi percentuale programmate	90%	n.d.	n.d.
Ministero Affari Esteri				
Attuazione di una politica propulsiva delle pari opportunità: incoraggiare la presenza delle donne negli incarichi di maggiore responsabilità all'interno dell'amministrazione	Percentuale di presenze femminili in carriera di donne Ambasciatori, Ministri Plenipotenziari, Direttori Generali, Vice Direttori Generali/Direttori Centrali, Capi Unità, Capi Ufficio, Capi missione, Capi Consolati Generali, Capi Consolati	Incremento rispetto al dato 2009	E' stata incrementata di tre unità la presenza femminile nelle posizioni apicali	100%
Ministero della Difesa				
Garantire nello svolgimento delle attività di consulenza il supporto tecnico giuridico in materia di pari opportunità e di <i>mobbing</i> , anche alla luce dell'evoluzione normativa, attraverso appunti di studio e riunioni	Numero appunti di studio forniti/riunioni	1	n.d.	n.d.
Implementare attività di assistenza e benessere per le famiglie	Indice di variazione capacità recettive per la prima infanzia (rispetto a fine 2011)	+10	17	100%
Ministero delle Politiche Agricole e Forestali				
Politiche in favore dei giovani e delle donne rurali	Pratiche evase/ pratiche assegnate	100	100	100%
	Impegni/stanziamenti	100	100	100%
	Elaborazione piani, programmi, documenti, emanazione atti amministrativi	Si	Si	100%
INPDAP				
Azioni per favorire conciliazione tempi lavoro / famiglia	Numero asili nido-ludoteche in sedi periferiche	n.d.	n.d.	n.d.
	Numero applicazioni istituto banca delle ore / totale richieste	n.d.	n.d.	n.d.
	Numero interventi partecipazione vita aziendale / totale richieste donne in aspettativa per maternità	95%	n.d.	n.d.
	Numero processi telelavoro domiciliare attivato / personale in possesso dei requisiti	1	2	200%
Realizzazione Bilancio di genere	Rispetto tempi	Studio progetto di Bilancio (31 dicembre)	Non realizzato	0%

Obiettivo strategico o operativo	Indicatori	Target 2011	Valore Consuntivo	Grado di raggiungimento
ENPALS				
Promozione delle pari opportunità: sviluppo delle pari opportunità mediante uno studio delle differenze di genere tra donne e uomini nei ruoli loro assegnati in Enpals in relazione a diverse variabili (predisposizione studio, interviste in struttura pilota, realizzazione di un documento di analisi)	Realizzazione piano di azione	31-dic	Effettuati studio e interviste. Predisposizione e dello schema del documento definitivo	100%
ISTAT				
Sviluppare il capitale umano e migliorare le condizioni di lavoro del personale: valorizzazione delle risorse umane	Risorse umane per livelli, genere e classi di età per singola unità organizzativa	n.d.	n.d.	100%
ENEA				
Noi promuoviamo le pari opportunità	Indicatore in via di definizione con CPO	n.d.	Non realizzato	0%
ICE				
Promozione delle pari opportunità	Promozione delle pari opportunità (costituzione del CUG e redazione del Regolamento e del Piano di attività)	50%	n.d.	100%
Parco Nazionale Gran Paradiso				
Accessibilità diversamente abili - analisi delle strutture in uso sotto l'aspetto dell'accessibilità dei diversamente abili. Una relazione finale illustrerà lo stato di fatto e evidenzierà eventuali interventi migliorativi da apportare per ottemperare alle esigenze di quanti vorrebbero usufruire delle strutture e delle attrezzature dell'ente (turisti, visitatori, escursionisti), ma ne sono limitati a causa dei problemi di accessibilità. Tale relazione costituirà una base di partenza per un eventuale approfondimento progettuale finalizzato a una richiesta di finanziamento	Numero sopralluoghi	5	n.d.	100%
	Numero relazioni	1	n.d.	100%
Parco Nazionale Appennino Tosco – Emiliano				
Favorire l'accesso al parco da parte di diversamente abili, anziani e altre categorie "svantaggiate": creare iniziative per promuovere i percorsi cardioprotetti realizzati. Organizzare uscite con accompagnatore nell'ambito del progetto "Parco cardiosicuro"	Numero uscite con accompagnatore	5	5	100%
Parco Nazionale del Pollino				
Educazione ambientale- turismo sociale (relativo alla disabilità e alla terza età): incentivare le gite attraverso un sostegno alle spese di trasporto ed eventualmente all'utilizzo di una guida ufficiale del parco	Numero di pratiche finanziate (riferite sia gruppi che pernottano presso le strutture dislocate sul territorio che a gite giornaliere)	n.d.	91	n.d

Solo nel 64% dei casi è stata effettuata la consuntivazione degli indicatori e laddove effettuato il grado medio di raggiungimento degli obiettivi è pari al 93%.

Bilancio di genere

Nessuna amministrazione ha predisposto il bilancio di genere. Tuttavia, vanno segnalati i casi del *Ministero della Salute*, dell'ENEA e dell'INPS. Il *Ministero della Salute* ha inserito nel proprio bilancio dei capitoli specifici “*destinati ad interventi in tema di pari opportunità*” riservandosi di procedere a una puntuale individuazione delle risorse finanziarie destinate a interventi per le pari opportunità e all'azzeramento delle disuguaglianze, in modo da riclassificare il bilancio riaggregandone le voci in tematiche di rilevanza di genere: aree direttamente inerenti il genere (attività e risorse rivolte alle pari opportunità) e aree indirettamente inerenti il genere (attività destinate ad avere un impatto sulle differenze di genere, come per esempio i finanziamenti destinati ai servizi per l'infanzia, sicurezza, formazione). L'ENEA ha intrapreso azioni propedeutiche alla realizzazione del bilancio di genere: raccolta dati dal sistema informatico differenziati per genere, qualifica, posizione, età, etc. L'INPS non ha riportato nel Piano e neanche nella Relazione indicatori e risultati relativi alle azioni a favore delle pari opportunità ma, tuttavia, nel bilancio sociale ha trattato le tematiche del bilancio di genere (in particolare, viene analizzata la dimensione di genere nell'ambito della erogazione delle pensioni).

Iniziative in tema di pari opportunità e benessere organizzativo

Le amministrazioni hanno rendicontato diverse iniziative intraprese in tema di pari opportunità, pur se queste non sono state legate ad alcun obiettivo specifico; ciò può indicare che l'integrazione delle pari opportunità nel Ciclo di gestione della *performance* è soltanto a uno stadio iniziale.

Di seguito alcune specifiche iniziative intraprese per attuare le pari opportunità con i nomi di alcune delle amministrazioni che le hanno attivate: istituzione del telelavoro (INAIL, ACI, ISTAT, ASI, *Ministero dello Sviluppo Economico*, *Ministero del Lavoro*, *Ministero della Salute*), una modulazione flessibile dell'orario di lavoro per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (AeCI, ACI, ASI, INPS, *Ministero del Lavoro*, *Ministero della Salute*, AREA); sportelli di ascolto per le segnalazioni di disagio relative sia al *mobbing* che alle molestie (*Ministero degli Affari Esteri*, *Ministero della Salute*); il *Ministero della Salute* ha istituito l'asilo aziendale mentre l'ACI offre un supporto alle spese sostenute per asili nido e centri estivi; il *Ministero dello Sviluppo Economico* ha istituito un tavolo tecnico “*donne e media*” con l'obiettivo di elaborare un codice di autoregolamentazione (finalizzato garantire una rappresentazione più realistica del ruolo delle donne nella vita sociale, culturale ed economica del Paese); il *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali* ha creato “*l'Osservatorio sulla contrattazione nazionale e decentrata e la conciliazione dei tempi – accordi e prassi*”, e ha adottato la Carta per le Pari Opportunità e l'Uguaglianza nel Lavoro, destinata ad aziende, amministrazioni pubbliche, associazioni datoriali, organizzazioni sindacali, enti, etc. Tre Enti parco (Ente parco del Pollino, dell'Appennino Tosco-Emiliano e del Gran Paradiso), l'ACI e il *Ministero della Salute* dichiarano esplicitamente di aver implementato azioni a favore della disabilità/terza età. Solo alcune amministrazioni hanno svolto indagini o attivato rilevazioni sul benessere organizzativo; ciò è dovuto anche al fatto che, la Commissione ha di recente completato la predisposizione dei modelli per la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del Sistema di valutazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale.

Istituzione del CUG

Quasi tutte le amministrazioni hanno dichiarato di aver istituito il CUG (Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni), ai sensi della legge n. 183/2010. Le seguenti 14 amministrazioni non hanno dato specifiche informazioni al riguardo: *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*, ARAN, UITS, AGENAS, AeCI, CAI, Agenzia Nazionale Giovani, CRI, Ente parco del Cilento, Ente parco della Majella, Ente parco Val Grande, Ente parco del Vesuvio, Ente parco del Gran Sasso, Ente parco

dell'Arcipelago Toscano. Occorre ricordare che il termine indicato dalla legge n. 183/2010 è scaduto il 22 marzo 2011 e non è stato prorogato da norme di rango primario. Nelle Relazioni sulla *performance* si riportano poche informazioni relative alle attività svolte dai CUG (a meno che non siano stati costituiti a fine anno) e si rimandano molte delle iniziative sul tema a una piena attività degli stessi.

8 PRINCIPALI ESPERIENZE DI VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI

Seguendo le linee guida elaborate dalla CiVIT per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici (delibera n. 88/2010), a partire dal 2011 le amministrazioni hanno iniziato ad adottare, e trasmettere alla Commissione, documenti in materia di *standard* di qualità dei servizi. Nel corso del 2011 sono stati trasmessi *standard* di qualità da parte di 24 amministrazioni (corrispondenti al 29% di un perimetro, per il 2011, di 82 amministrazioni). Tale numero risulta inferiore a quello delle amministrazioni che hanno approvato e trasmesso gli altri documenti previsti dal “decreto” (Piano della *performance*, Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, Programma triennale per la trasparenza e l’integrità). È presumibile che una delle cause di tale comportamento possa ravvisarsi nel ritardo che si è registrato nel processo (attualmente in corso) di definizione delle direttive di cui all’art. 28 del “decreto”, unitamente d’altra parte all’assenza di scadenze temporali previste, in fonti normative di rango primario, per l’aggiornamento delle Carte dei servizi con l’emanazione degli *standard* di qualità di cui al D. Lgs. n. 198/2009.

Si evidenziano alcuni buoni esempi nel comparto degli Enti previdenziali. L’INPS rileva, già dal 2010, le dimensioni della qualità così come individuate dalla delibera CiVIT n. 88/2010. Gli *standard* di qualità, nella modalità prevista dalla delibera CiVIT, sono stati individuati e formalizzati dall’INPS nel 2012 insieme a quelli relativi ai servizi svolti precedentemente dall’ENPALS e dall’INPDAP. In particolare, l’INPDAP aveva già individuato nel 2011 gli indicatori volti a misurare le dimensioni della qualità, quali la tempestività (correttezza del servizio), la conformità (affidabilità), più una terza denominata “informativa dei reclami” (trasparenza). Tali indicatori, le cui dimensioni si discostano in parte da quelle individuate dalla delibera CiVIT, sono stati utilizzati nel Piano della *performance* 2011 e rendicontati nella Relazione.

8.1 La mappatura dei servizi

La definizione di elenchi complessivi dei servizi erogati dalle singole amministrazioni risulta nella maggior parte dei casi ancora in corso di svolgimento, a causa della complessità del processo di mappatura (le amministrazioni sottolineano, nelle Relazioni sulla *performance*, che sono stati avviati e sono attualmente in corso i relativi processi).

L’avvio nel corso del 2012 di un tavolo tecnico presso la CiVIT, cui hanno partecipato il *Ministero dell’Interno*, il *Ministero della Giustizia* e il *Ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca*, ha consentito di seguire da vicino e accompagnare il processo di mappatura, a partire dai primi provvisori elenchi di servizi definiti da ciascuno di questi Ministeri.

In particolare, nel 2011, il *Ministero dell’Interno* aveva già individuato un primo nucleo di cinque servizi a cui erano stati associati gli *standard* di qualità, allegati al Piano della *performance*; nel 2012 tale nucleo è stato esteso a 9 servizi e altri vi verranno successivamente ricompresi.

Il *Ministero della Giustizia*, dopo aver definito nel corso del 2011 gli *standard* di qualità per un numero limitato di servizi (URP e alcuni archivi notarili), nel corso del 2012, sotto il coordinamento del referente per la qualità, ha avviato la mappatura completa dei servizi erogati al cittadino, per i quali definire gli *standard* di qualità sulla base dell’attività di raccolta, analisi e comparazione dei dati necessari.

Gli *standard* si riferiscono nella maggior parte dei casi a un numero parziale di servizi, talvolta non sempre i più significativi fra quelli erogati dalle amministrazioni. In taluni casi, vi è l’indicazione di una successiva estensione degli *standard* ad altri servizi. Ad esempio, il *Ministero degli Affari Esteri* ha individuato, per il momento a titolo sperimentale, tre aree a cui associare *standard* di

qualità dei servizi, che dalla Relazione sulla *performance* risultano essere rispettati; tali servizi risultano marginali in relazione alle funzioni del Ministero (la prima area concerne le relazioni con il pubblico, con riferimento alla quale si rileva che il 100% delle richieste pervenute all'URP sono state correttamente trattate entro 30 giorni dalla ricezione; la seconda area concerne il servizio biblioteca, con un incremento del numero di accessi registrati e pratiche consultate; la terza area riguarda il servizio di iscrizione degli schedari consolari da parte degli Uffici consolari in Europa - in tal caso si stima un incremento delle iscrizioni rispetto all'anno precedente). Il Ministero sta procedendo alla mappatura dei servizi, soprattutto per le sedi periferiche, cercando al contempo di definire *standard* che assumano caratteristiche di maggiore specificità.

8.2 L'aggiornamento delle Carte dei Servizi

In alcuni casi, i documenti inviati dalle amministrazioni nel 2011 con la formale indicazione di “*standard* di qualità dei servizi” sono Carte dei servizi preesistenti che, pur non prevedendo *standard* definiti attraverso un'analisi dimensionale della qualità rispondente alle indicazioni fornite dalle linee guida della CiVIT, contengono indicatori di qualità e relativi valori programmati.

Il *Ministero per i Beni e le Attività Culturali* ha definito già nel 2007 schemi generali per le Carte dei servizi delle biblioteche, degli archivi di stato e dei musei. Sul territorio nazionale, in queste tre aree, sono state emanate diverse Carte dei servizi, che risultano rispondenti ai criteri indicati dal Ministero. Le indicazioni fornite nel 2007 sono attualmente in corso di aggiornamento, da parte del Ministero, sulla base delle linee guida fornite dalla CiVIT.

Anche la Carta dei servizi dell'INAIL risale al 2007: in essa, gli indicatori per misurare la qualità dei servizi sono individuati con modalità che si discostano, inevitabilmente, dalle linee guida formulate successivamente dalla CiVIT. Tali indicatori non sempre sono corredati da specifici valori programmati, e spesso risultano formulati in termini di generale garanzia all'utenza. Nella Carta dei servizi dell'INAIL sono descritte inoltre le procedure per l'inoltro dei reclami (dalla predisposizione del modulo, all'assistenza nella compilazione al rilascio della ricevuta di accoglienza del reclamo). L'Istituto, dal punto di vista procedurale, garantisce l'attivazione di azioni volte a rimuovere le criticità alla base del reclamo, oltre che a rispondere a ogni reclamo, dando riscontro degli eventuali provvedimenti adottati.

L'ISTAT ha aggiornato nel corso del 2011 la Carta dei servizi della diffusione, che presenta, in base all'esame condotto dalla CiVIT, alcuni margini di miglioramento, stante la prevalenza di mere dichiarazioni di impegno nei confronti degli utenti. Fanno eccezione gli indicatori riconducibili alla dimensione della “tempestività” che hanno natura di *standard* specifici, e quantificano i tempi massimi di erogazione del servizio. Nella Relazione sulla *performance* dell'ISTAT sono evidenziate, d'altra parte, anche le azioni intraprese per garantire la qualità della produzione statistica (servizio a domanda collettiva), sviluppata in linea con gli *standard* condivisi a livello europeo (costituzione del Comitato Qualità, definizione delle Linee guida per la qualità dei processi statistici, popolamento del sistema informativo SIDI-SIQual di documentazione dei processi statistici e della loro qualità, nel quale sono contenuti gli indicatori *standard* di qualità, *audit* dei processi statistici).

Coerentemente, gli altri Enti di ricerca non erogano servizi al pubblico configurabili ai sensi delle delibere CiVIT. Con riferimento a questi Enti si possono configurare situazioni particolari. In taluni casi, alcuni Enti di ricerca hanno comunque provveduto a definire gli *standard* (ISTAT, ENEA, ISS, ASI, CRA, Accademia dei Lincei); nei restanti casi, maggioritari, si rende necessaria un'analisi che tenga conto delle specificità dei singoli Enti.

8.3 La rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza

Gli Enti previdenziali hanno reso operativi sistemi di indagine di *customer satisfaction*, partecipando e attuando quanto previsto dall'iniziativa coordinata dal Dipartimento della Funzione Pubblica "Mettiamoci la faccia", come nel caso dell'ENPALS, dell'INAIL e dell'INPS, in parallelo con altri sistemi di indagine più articolati, come nel caso dell'INAIL e dell'INPS.

L'INAIL realizza indagini volte a rilevare il livello di soddisfazione degli utenti relativamente ai servizi erogati dall'Istituto; nel 2011 sono stati raccolti oltre 25.000 questionari, registrando un aumento del livello di soddisfazione che va dal 3,32 per il 2010 al 3,38 per il 2011 (dato medio registrato tramite una scala da 1 - per niente soddisfatto - a 4 - molto soddisfatto).

Con un maggiore investimento, l'INPS ha progettato e ha reso operative diverse tipologie di sistemi di analisi della qualità dei servizi (dalla qualità percepita a quella attesa) in modo integrato e, soprattutto, collegando gli esiti delle analisi a processi di miglioramento dei servizi. Le modalità di indagine attivate hanno consentito di rilevare, ad esempio, l'impatto sull'utenza delle innovazioni introdotte, soprattutto nelle modalità di erogazione dei servizi (la possibilità di accedere telematicamente ai servizi dell'Istituto); oppure hanno permesso di rilevare le cause alla base delle maggiori aree di "insoddisfazione" quali, sempre a titolo di esempio, la difficoltà a contattare telefonicamente l'Istituto. Informazioni e dati che sono stati poi utilizzati per attivare delle azioni di miglioramento volte a superare le "aree di insoddisfazione" e, quindi, migliorare il servizio (qualità progettata).

8.4 I principali ambiti di intervento

L'analisi condotta ha permesso di riscontrare alcuni ambiti specifici, nel processo di definizione degli *standard*, che presentano i più importanti margini di miglioramento. Su di essi le amministrazioni sono state chiamate a intervenire con rapporti analitici individuali, inviati nei primi mesi del 2012. Tra questi ambiti si segnalano l'opportunità di:

- estendere il numero di indicatori specifici, i soli che permettano al cittadino/utente di verificare il rispetto degli *standard* sulla singola erogazione del servizio;
- adeguare la caratterizzazione delle singole dimensioni della qualità ai singoli servizi, in termini di significatività degli indicatori selezionati per ciascuna dimensione;
- utilizzare serie temporali e valori di *benchmark*, da evidenziare nella descrizione del processo di definizione degli *standard*;
- estendere le modalità di coinvolgimento degli utenti/*stakeholder* dalla fase di definizione a quella di gestione e di revisione degli *standard* di qualità dei servizi.
- esplicitare le modalità di monitoraggio e revisione degli *standard* di qualità.

9 UN ESERCIZIO DI VALUTAZIONE DI EFFICIENZA: UNA SPERIMENTAZIONE PER GLI ENTI PARCO

9.1 Premessa

Promuovere “*analisi comparate della performance delle amministrazioni pubbliche sulla base di indicatori di andamento gestionale e la loro diffusione attraverso la pubblicazione nei siti istituzionali ed altre modalità ed iniziative ritenute utili*” è una delle attività che la CiVIT è chiamata a svolgere, ai sensi dell’art. 13, comma 6, lettera h) del “decreto”.

In questa sezione è stata effettuata un’analisi di efficienza gestionale focalizzata sul comparto degli Enti parco nazionali. Nonostante essi presentino fra loro una certa difformità qualitativa in termini di caratteristiche oro-morfologiche, sono comunque caratterizzati da una buona omogeneità in termini di funzioni svolte, strutture ricettive e informative presenti, tipologie di personale impiegato e di spese effettuate, strumenti programmatici e da una disponibilità di dati, finanziari, tali da permettere un’analisi comparata. I limiti derivanti dalla mancanza di dati e informazioni per l’adeguata misurazione dell’attività dei parchi. L’esercizio qui proposto, pertanto, ha valenza sperimentale e metodologica.

9.2 Il quadro normativo

La “legge quadro sulle aree protette”, n. 394/1991, in attuazione degli artt. 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, ha previsto l’istituzione degli Enti parco nazionali, organismi pubblici dotati di poteri, pianificatori e amministrativi, sovraordinati a quelli degli enti territoriali, che si traducono nella regolamentazione e nel governo del territorio di essi facente parte.

Gli Enti parco sono sottoposti alla vigilanza del *Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*; a essi si applicano le disposizioni di cui alla legge n. 70/1975 (“Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente”). Inoltre, essi fanno parte dell’elenco delle amministrazioni pubbliche. Dalla data di entrata in vigore della legge sono stati costituiti 23 Enti parco nazionali (quattro erano preesistenti alla legge stessa: Gran Paradiso, Abruzzo, Lazio e Molise, Circeo, Stelvio).

9.3 Il finanziamento

Nel 2007 il *Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare* ha adottato nuove linee guida per l’individuazione dei criteri per il riparto degli stanziamenti iscritti nel proprio stato di previsione, relativi al contributo ordinario a favore degli Enti parco nazionali. Secondo i nuovi criteri è previsto che ciascun Ente parco riceva annualmente una quota di contributo ordinario destinata alla copertura dei costi fissi della struttura, quali ad esempio: spese per il personale, spese per il funzionamento e la manutenzione di mezzi e strutture per la sorveglianza, e spese per i consumi intermedi. A tale quota fissa si aggiunge un importo calcolato sulla base di parametri che caratterizzano specifici aspetti della complessità territoriale dell’ente²⁹ e della complessità amministrativa³⁰. Inoltre, sono considerate in funzione premiale anche talune condizioni di efficienza gestionale dell’ente, quali la disponibilità dei documenti programmatici e di pianificazione ambientale (Piano del parco, PPES, Regolamento del parco almeno approvati dal Consiglio Direttivo) e la capacità di spesa individuata dal livello delle giacenze di cassa. Dal 2012 la ripartizione della quota residua verrà effettuata tenendo conto solo della complessità territoriale-amministrativa degli enti, raggruppando gli Enti parco in tre diverse fasce (Tabella 18).

²⁹ Ad esempio, la superficie occupata, le caratteristiche altimetriche, la superficie destinata a riserva integrale.

³⁰ Ad esempio, il numero dei comuni, la popolazione, le distanze tra la sede dell’ente ed i comuni che insistono sul territorio del parco.

Tabella 18 La ripartizione della quota residua MATT 2011-2012 (euro)

Ente parco	Importi 2011	Importi 2012
Abruzzo, Lazio e Molise	151.214,17	100.000,00
Alta Murgia	157.011,88	80.000,00
Appennino Tosco-Emiliano	91.928,44	80.000,00
Arcipelago di La Maddalena	21.144,63	80.000,00
Arcipelago Toscano	87.330,05	80.000,00
Asinara	22.299,74	80.000,00
Aspromonte	210.376,87	100.000,00
Cilento e Vallo di Diano	412.815,88	120.000,00
Cinque Terre	104.284,32	80.000,00
Circeo	33.337,09	80.000,00
Dolomiti Bellunesi	134.446,95	80.000,00
Foreste Casentinesi	75.281,55	80.000,00
Gargano	240.025,35	120.000,00
Gran Paradiso	180.162,56	100.000,00
Gran Sasso e Monti della Laga	288.391,91	120.000,00
Maiella	226.425,62	120.000,00
Monti Sibillini	112.192,53	100.000,00
Pollino	271.355,67	120.000,00
Sila	144.998,13	100.000,00
Stelvio	273.855,97	120.000,00
Val Grande	62.460,20	80.000,00
Vesuvio	117.636,99	80.000,00
TOTALE	3.418.976,50	2.180.000,00

Fonte: Corte dei Conti (2011)

Un'indagine realizzata dalla Corte dei Conti nel 2011 mette in luce come la quota prevalente delle entrate degli Enti parco è costituita, ad eccezione dei modestissimi apporti economici degli Enti territoriali, dai contributi statali sui quali finisce per gravare la quasi totalità della spesa di parte corrente³¹. Inoltre, i contributi statali in conto capitale sono notevolmente diminuiti negli ultimi anni e a volte del tutto cessati. Dal momento che il contributo ordinario dello Stato, a valere sui fondi definiti annualmente dalla legge finanziaria, si rivela appena sufficiente per coprire le spese di personale, le altre spese incompressibili e le attività istituzionali degli enti, le risorse economiche da destinare agli investimenti e al perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione dell'area dovrebbero essere attualmente reperite mediante l'accesso ai programmi nazionali e comunitari che finanziano specifici progetti in materia ambientale. A tal proposito, nell'intento programmatico della "valorizzazione" delle aree protette la legge quadro prevede quale misura di incentivazione che ai Comuni e alle Province il cui territorio è ricompreso entro i confini di un parco nazionale o regionale sia attribuita priorità nella concessione di finanziamenti dell'Unione Europea, statali e regionali per la realizzazione di azioni dirette al restauro dei centri storici, al recupero dei nuclei

³¹Cfr. Corte dei Conti, *Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli Enti Parco Nazionali: Monti Sibillini, Dolomiti Bellunesi, Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campagna, Pollino e Val Grande. Per gli esercizi dal 2006 al 2009*, Determinazione n. 49/2011.

abitativi rurali, a opere igieniche e di conservazione del territorio, ad attività culturali e altre tipologie di interventi.

9.4 La valutazione della gestione

Una analisi completa di adeguatezza ed efficienza della gestione è ostacolata dalla difformità qualitativa dei parchi e dalla difficoltà di valutazione specifica delle corrispondenti iniziative di tutela e di miglioramento del patrimonio ambientale, floristico e faunistico. L'esercizio di analisi qui svolto con carattere sperimentale, fa riferimento alle attività ordinarie riguardanti la gestione del parco, e non prende in considerazione le attività relative alla conservazione e al miglioramento del bene ambientale "parco" (progetti di ricerca scientifica, progetti di reintroduzione e di salvaguardia di varietà faunistiche, mantenimento o creazione di nuovi sentieri e strutture, ecc.), il cui effetto specifico non è facilmente quantificabile né imputabile all'esercizio in cui la corrispondente spesa viene effettuata.

Tra le attività istituzionali, una funzione fondamentale viene svolta dal Corpo Forestale dello Stato (CFS), cui la legge affida la prevenzione e sorveglianza delle attività nelle aree protette. D'altro canto, al personale alle dirette dipendenze dell'Ente parco, e ai suoi collaboratori, spettano l'amministrazione generale, la pianificazione delle attività dell'ente, la promozione del parco mediante pubblicità ovvero iniziative/eventi. In relazione a tali attività, una certa importanza possono assumere le autorizzazioni, i nulla-osta e i pareri relativi alle attività umane suscettibili di alterare e compromettere l'equilibrio ambientale, nonché le pratiche di determinazione e liquidazione degli indennizzi per danni provocati dalla fauna del parco. In alcuni casi, fra le attività di questa categoria di personale, potrebbe anche ricondursi la gestione delle case parco e dei musei in esso presenti. In particolare, la pianificazione dell'attività dell'ente riveste un'importanza strategica, poiché essa richiede, per legge, l'adozione degli strumenti programmatici (Piano per il parco, Regolamento del parco, Piano pluriennale economico-sociale) strumenti da cui dipendono l'attuabilità delle iniziative di miglioramento e conservazione del parco e la loro sostenibilità economico e sociale.

In termini generali, il modello elaborato ai fini dell'analisi quantitativa può essere connotato come un modello di valutazione dell'efficienza in quanto dà un particolare risalto sia alle spese in conto capitale che all'attività di sorveglianza e prevenzione. Entrambi questi elementi sono fondamentali per la conservazione e il miglioramento delle aree protette, perciò - pur non misurandone gli effetti specifici per le già citate difficoltà - assumiamo che esse abbiano una influenza 'positiva' sui risultati della gestione.

Per quanto riguarda gli aspetti metodologici della stima, va premesso che l'efficienza della gestione degli Enti parco è valutata con metodi non parametrici (*Data Envelopment Analysis*)³². Una caratteristica propria di tale metodo è, dunque, quella di provvedere a giudizi di efficienza, basandosi esclusivamente su di un confronto relativo delle unità in esame, scegliendo i propri punti di riferimento (*benchmark*) all'interno del campione di unità osservate. I giudizi di efficienza, associati agli Enti parco, risultato dell'analisi, vengono attribuiti a ciascuna unità esaminata, confrontandola con un gruppo di unità (*benchmark*) a essa omogenee per quantità di *output* prodotti³³, ma che utilizzano quantità di *input* inferiori³⁴. Una unità è, dunque efficiente se non

³² La trattazione formale di questo modello di analisi è stata introdotta nel 1978 da Charnes A., Cooper W. E Rhodes E. nell'articolo "Measuring the efficiency of decision-making units" *European Journal of Operational Research*, vol. 2, pp. 429-444. In seguito la DEA è stata utilizzata in vari studi; tra gli ultimi è presente nella parte III del rapporto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2012*, Roma, 2012, "Alcuni approfondimenti sulle strutture periferiche delle Amministrazioni centrali dello Stato e sulle Istituzioni scolastiche".

³³ Più precisamente, le unità *benchmark* sono caratterizzate da quantità di *output* prodotti superiori o uguali all'unità esaminata.

esiste un punto sulla frontiera stimata (*benchmark*) che produca almeno quanto essa stessa, ma impiegando una combinazione di *input* inferiori. In tal caso il punteggio di efficienza è pari a uno, altrimenti è minore di uno³⁵.

Preliminare all'utilizzo della DEA è la corretta individuazione delle variabili di analisi in termini di *input* e di *output*, in maniera da poter giungere a conclusioni logicamente e realisticamente coerenti.

Le variabili di *input* considerate sono due: 1) le uscite correnti principali, costituite da spese per organi degli enti, spese per il personale in attività di servizio, spese per beni di consumo e servizi, spese per prestazioni istituzionali; 2) indice di inefficienza gestionale ottenuto come rapporto tra giacenza di cassa e totale dei residui passivi a fine esercizio. Le variabili sono tratte, rispettivamente, dal bilancio finanziario consuntivo e dalla situazione amministrativa degli Enti parco. La prima variabile rappresenta il valore di competenza delle spese correnti ed esclude le spese per gli assegni e gli stipendi fissi del personale di sorveglianza del CFS - il cui onere è a carico del bilancio del *Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*. La seconda variabile dovrebbe invece cogliere l'effetto di inefficienza legato all'accumulazione di giacenze cassa, principalmente dovuto al cumularsi nel tempo della mancata spesa di fondi in conto capitale³⁶. Grazie a questa variabile, assimilabile a un 'costo opportunità', l'analisi riesce a dar conto indirettamente del miglioramento/conservazione del bene ambientale "parco". Ed è proprio per mantenere una corretta distinzione fra spese correnti e in conto capitale, la voce di bilancio relativa alle "uscite per prestazioni istituzionali" è stata depurata per escludere alcune sottovoci assimilabili a spese in conto capitale, quali spese per "progetti", "interventi e manutenzione per la riqualificazione ambientale", "attività divulgative, informative, studi e ricerche". Questa specifica componente è assai rilevante: rappresentando in media il 39% della spesa per prestazioni istituzionali complessiva e oscillando da un minimo del 5% a un massimo del 61%. Dunque, le spese per prestazioni istituzionali considerate si riferiscono solamente alle "altre spese per prestazioni istituzionali" e agli indennizzi per danni provocati dalla fauna, i quali nel caso di taluni Enti parco arrivano ad assumere valori di un certo rilievo.

In estrema sintesi, l'attività dei parchi ha natura sia divisibile, in termini di fruizione, che indivisibile, riconducibile alla salvaguardia. I dati disponibili non consentono di misurare in maniera adeguata gli *output* e, pertanto, la cautela nella valutazione dei risultati dell'analisi è d'obbligo. Nell'ambito della fruizione, sarebbe stato opportuno considerare il numero di visitatori di ciascun parco, ma, per mancanza di adeguati strumenti di rilevazione e di specifici centri visita e punti d'accoglienza, la maggior parte degli Enti non sono stati in grado di fornire tale dato. Problemi ancor più rilevanti di misurazione si pongono per quanto riguarda la salvaguardia. In considerazione di questi limiti, si è comunque deciso di effettuare un lavoro sperimentale individuando tre tipologie di *output*: 1) la superficie ponderata per un indice di complessità territoriale; 2) la superficie ponderata per un indice di complessità amministrativa; 3) il rapporto tra personale del Coordinamento tutela dell'ambiente (CTA) e superficie ponderata per l'indice di complessità territoriale. L'estensione territoriale del parco è la variabile che più immediatamente si presta a essere considerata quale variabile di *output*, essendo legittimo attendersi che le spese siano, *ceteris paribus*, tanto maggiori quanto maggiore è la superficie servita dall'Ente parco. D'altro canto però, nel caso degli Enti parco è proprio la mancata omogeneità qualitativa del territorio abitato e del patrimonio faunistico e floristico, in esso presente, a rendere problematica l'assimilazione a una variabile di *output*. A ciò si è ovviato tramite una ponderazione della superficie che tenesse conto sia della "complessità territoriale" che di quella "amministrativa". Non avendo informazioni sufficienti a riguardo, si è fatto ricorso a una stima di tali indici di complessità,

³⁴Tale definizione di efficienza si dice *input-oriented*. Allo stesso modo è possibile individuare una definizione di efficienza *output-oriented*

³⁵Il punteggio è ottenuto come rapporto fra gli *input* del *benchmark* e quelli dell'unità in esame.

³⁶La gran parte dello *stock* dei residui passivi è infatti costituita da residui di conto capitale.

costruiti in coerenza con i criteri assunti dal *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare* per l'erogazione dei contributi e, più in generale, ai criteri raccomandati dalle normative nazionali e comunitarie in materia³⁷. L'indice sintetico di "complessità territoriale" tiene dunque conto, fra le altre caratteristiche, del rapporto fra superficie del parco e superficie complessiva dei Comuni appartenenti all'area del parco, delle caratteristiche altimetriche dell'area del parco e del grado di accessibilità esterna al parco. L'indice sintetico di "complessità amministrativa" è invece costruito in relazione al numero dei Comuni e delle Regioni coinvolte nell'amministrazione del parco. Infine, vista la centralità dell'attività di sorveglianza e di prevenzione per le finalità istituzionali degli Enti parco - rilevata dalla stessa Corte dei Conti - il modello non poteva trascurare i suoi effetti sull'*output*. Ora, non essendo facilmente rilevabili i risultati di tale attività, abbiamo provveduto a includere nel modello il personale del CTA per ettaro di superficie come variabile indicativa della qualità della sorveglianza in un certo Ente parco, assumendo che a una maggior dotazione di personale del CTA per ettaro di superficie corrisponda una maggiore complessità della sorveglianza; ciò permette di escludere dal *benchmarking* parchi sotto-dotati a tale riguardo³⁸.

9.5 La descrizione dei costi e risultati dell'analisi di efficienza

Il riassunto generale dei principali dati finanziari impiegati nell'analisi di efficienza, tratti dal bilancio finanziario consuntivo e dalla situazione amministrativa³⁹, ed espresso in termini di valori medi per i tre esercizi che vanno dal 2008 al 2010, viene fornito nelle seguenti Tabelle 19 e 20⁴⁰:

Tabella 19 Le uscite correnti 2008-2010 (euro, valori medi del triennio)

ENTE PARCO	USCITE PER GLI ORGANI DELL'ENTE	ONERI PER IL PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	USCITE PER L'ACQUISTO DI BENI DI CONSUMO E DI SERVIZI	USCITE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI	TOTALE
Foreste Casentinesi	116.419,67	769.503,33	287.936,67	507.160,00	1.681.019,67
Monti Sibillini	117.927,33	982.953,96	155.686,90	732.733,99	1.989.302,18
Cilento Vallo di Diano	157.643,33	1.729.764,67	503.565,67	2.386.195,67	4.777.169,33
Circeo	62.833,33	249.450,67	330.447,67	288.024,00	930.755,67
Gargano	93.299,95	895.365,04	323.495,36	514.099,79	1.826.260,14
Gran Sasso Monti della Laga	46.282,75	2.548.806,09	756.794,80	3.396.804,43	6.748.688,07
Pollino	253.598,00	1.793.801,33	2.187.955,00	2.271.612,00	6.506.966,33
Vesuvio	131.208,33	919.137,00	433.132,67	2.606.764,67	4.090.242,67
Arcipelago di La Maddalena	85.733,28	802.613,19	513.340,77	410.043,09	1.811.730,33
Majella	32.770,50	2.360.170,00	542.101,00	2.712.000,50	5.647.042,00
Sila	121.333,33	788.932,00	1.191.755,33	754.293,00	2.856.313,67
Val Grande	65.427,92	481.942,92	170.597,33	177.566,24	895.534,41

³⁷Camerada, M.V., *Assetti e scenari territoriali connessi all'attivazione dei parchi naturali in Italia, con particolare riferimento agli aspetti sociali ed economici, Tesi di dottorato*, Università degli Studi di Sassari, 2010.

³⁸ Secondo la Corte dei Conti, nel 2009 solo il 51% della dotazione organica del CFS, prevista dal DPCM del 05/07/2002, era coperta da un corrispondente numero di effettivi in servizio.

³⁹I dati sono stati forniti dall'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato.

⁴⁰ La Tabella 19 non include i costi correnti legati agli stipendi e assegni fissi del personale di sorveglianza (CTA), che sulla base delle informazioni a nostra disposizione, si stima possano raggiungere un valore complessivo di circa 23 milioni di euro.

ENTE PARCO	USCITE PER GLI ORGANI DELL'ENTE	ONERI PER IL PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	USCITE PER L'ACQUISTO DI BENI DI CONSUMO E DI SERVIZI	USCITE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI	TOTALE
Alta Murgia	224.666,67	664.666,67	573.400,00	217.389,67	1.680.123,00
Appennino Tosco – Emiliano	144.909,67	372.032,67	555.766,67	1.146.061,33	2.218.770,33
Arcipelago toscano	133.147,33	956.400,67	638.628,00	1.177.462,67	2.905.638,67
Asinara	90.999,00	735.083,33	1.015.319,00	1.668.314,33	3.509.715,67
Aspromonte	105.952,72	1.071.704,04	660.493,37	1.200.183,81	3.038.333,94
Cinque Terre	92.000,00	538.415,78	3.607.818,03	550.491,56	4.788.725,36
Dolomiti Bellunesi	122.933,33	709.667,35	148.552,27	1.112.832,74	2.093.985,69
Stelvio	150.082,93	2.981.257,67	1.298.643,28	851.020,36	5.281.004,24
Gran Paradiso	68.213,33	1.317.294,91	885.148,33	626.536,67	2.897.193,25
TOTALE	2.417.382,70	23.668.963,29	16.780.578,12	25.307.590,52	68.174.514,62

Fonte: elaborazioni sui rendiconti consuntivi, vari anni.

Tabella 20 La situazione amministrativa a fine esercizio 2008-2010 (euro, valori medi nel triennio)

Ente Parco	Residui attivi	Residui passivi	Avanzo amministrazione	Cassa
Foreste Casentinesi	1.539.176,67	1.809.133,33	1.139.762,00	1.409.718,67
Monti sibillini	824.331,79	2.463.415,42	847.061,68	2.486.145,32
Cilento Vallo di Diano	22.692.042,67	31.511.690,67	2.901.788,67	11.721.436,67
Circeo	1.574.134,00	3.389.339,67	33.937,67	1.849.143,33
Gargano	8.086.695,00	17.044.685,72	3.819.738,00	12.777.728,73
Gran Sasso Monti della Laga	5.791.526,00	9.153.119,64	2.455.754,39	5.817.348,04
Pollino	4.150.490,00	4.839.419,67	7.733.158,67	8.422.088,33
Vesuvio	9.234.663,67	13.411.863,33	2.837.957,00	7.015.156,67
Arcipelago di "La Maddalena"	1.460.404,63	1.333.927,69	4.358.014,23	4.231.537,30
Majella	2.246.113,00	8.475.409,00	877.104,50	6.879.785,33
Sila	675.440,67	6.330.008,00	2.332.283,00	7.986.850,33
Val Grande	577.516,99	803.036,83	466.566,23	692.086,08
Alta Murgia	1.084.335,33	3.999.633,33	2.633.467,00	5.548.765,00
Appennino Tosco -Emiliano	1.443.747,74	4.061.124,66	978.831,97	3.596.208,89
Arcipelago toscano	4.134.556,67	2.143.935,83	5.849.881,05	3.859.260,22
Asinara	3.015.049,00	5.793.926,67	3.909.346,67	6.688.224,33
Aspromonte	1.090.459,19	5.764.908,93	5.487.935,42	10.162.385,15
Cinque Terre	8.062.548,50	13.731.233,00	19.701,00	5.688.385,50
Dolomiti Bellunesi	2.567.887,88	1.822.256,82	1.688.750,74	943.119,68
Stelvio	8.445.104,16	9.985.083,36	2.700.552,90	4.240.532,10
Gran Paradiso	2.165.995,33	7.003.883,00	395.910,33	5.233.798,00
TOTALE	90.862.218,86	154.871.034,58	53.467.503,11	117.249.703,66

Fonte: Rendiconti consuntivi, vari anni.

La dimensione del valor medio della giacenza di cassa (117 milioni di euro) e l'analogo valore dei residui passivi (oltre 154 milioni di euro), in larga misura concentrati nella spesa di parte capitale, mostrano come un problema di inefficienza nella gestione della spesa in conto capitale sia piuttosto diffuso nell'insieme degli Enti parco nazionali. E' stata già sottolineata la rilevanza della componente in conto capitale delle spese per prestazioni istituzionali e della difformità nella sua distribuzione fra i vari Enti parco. La mancanza delle informazioni necessarie a scorporare tale componente nel caso di quattro Enti parco ha consigliato di restringere l'analisi a 17 dei 21 Enti parco rappresentati nelle Tabelle 19 e 20

I risultati dell'analisi di efficienza, condotta sotto l'ipotesi di convessità tipica della DEA⁴¹ sono riassunti nella Tabella 21. In considerazione del carattere sperimentale dell'esercizio svolto, a causa dei limiti informativi esistenti, i singoli enti sono indicati con lettere alfabetiche. Infatti, in questa sede, l'obiettivo della CiVIT è quello di evidenziare le significative opportunità che possono derivare da analisi quantitative di confronto che consentano alle singole amministrazioni interessate di auto valutare punti di forza e di debolezza e al Ministero vigilante di introdurre criteri incentivanti di regolazione e di finanziamento. Questa constatazione rende ancor più evidente la necessità di superare i limiti informativi esistenti, in modo da sfruttare le potenzialità insite nella metodologia adottata ai fini del miglioramento della *performance* e dell'*accountability* degli enti. Ovviamente, le unità efficienti "non essendo dominate" hanno punteggio pari a uno, e non recano l'indicazione del *benchmark* in quanto costituito da loro stesse. Per le unità inefficienti, l'ultima colonna individua gli identificativi degli Enti parco (e in parentesi i relativi pesi) che concorrono a formare l'unità di riferimento rispetto alla quale è stato calcolato il punteggio di efficienza. Occorre qui ribadire che, grazie alla particolare specificazione degli *output*, il modello confronta i costi di un dato Ente parco solo con gli Enti parco caratterizzati da superfici ponderate e sorveglianti per unità di superficie, più elevati.

Tabella 21 La stima DEA dell'efficienza 2008-2010

Id	Ente Parco	Punteggio di efficienza tecnica	Benchmark
1	A	0,83	3 (0,11) 4 (0,54) 9 (0,36)
2	B	1,00	
3	C	1,00	
4	D	1,00	
5	E	1,00	
6	F	0,93	3 (0,10) 4 (0,90)
7	G	0,52	3 (0,56) 4 (0,44)
8	H	0,59	3 (0,11) 4 (0,17) 9 (0,48) 17 (0,24)
9	I	1,00	
10	L	0,77	2 (0,47) 4 (0,03) 9 (0,50)
11	M	0,66	3 (0,04) 4 (0,61) 9 (0,19) 17 (0,16)
12	N	0,52	2 (0,28) 9 (0,64) 17 (0,08)
13	O	0,45	3 (0,17) 4 (0,83)
14	P	0,50	2 (0,45) 3 (0,04) 9 (0,29) 17 (0,22)
15	Q	0,91	3 (0,44) 4 (0,56)
16	R	0,90	3 (0,16) 4 (0,84)
17	S	1,00	
	Totale	0,80	

⁴¹ Per i dettagli analitici Coelli, T. J., Prasa da Rao, D.S., O'Donnell, C.J., Battese, G.E., *An introduction to productivity and efficiency analysis*, Springer, New York, 2005, pp. 161 e ss.

Come si evince dalla Tabella 21, sul totale degli enti considerati, la media aritmetica del punteggio di efficienza è pari all'80%, suggerendo l'esistenza di un margine di inefficienza aggregato pari al 20% (il complemento a uno del punteggio di efficienza).

Nel complesso, si profila una situazione piuttosto polarizzata, dove accanto a un certo numero di Enti parco relativamente efficienti, si contrappone un buon numero di Enti parco con margini di inefficienza rilevanti⁴². Per indagare ulteriormente su questa distribuzione nei livelli di efficienza sarebbe comunque necessaria una base informativa maggiormente adeguata e una più puntuale valutazione dei fattori organizzativi e ambientali. Allo stato non è possibile cercare di valutare se l'inefficienza sia collegabile con l'assenza del relativo Piano per il parco, essendovi al termine del 2010 un unico ente che aveva approvato il piano da un periodo di tempo strettamente superiore all'anno⁴³.

In conclusione vale la pena richiamare il contenuto principale di questo studio. Pur essendo un primo esercizio, con contenuti prevalentemente metodologici, esso indica che, pur salvaguardando le fondamentali funzioni di sorveglianza e prevenzione dei rischi e degli illeciti ambientali, e pur adottando i riferimenti relativi costituiti dagli altri enti, in un discreto numero di Enti parco sembra sussistere un significativo problema di inefficienza, legato sia a un elevato livello delle spese correnti che a un'inadeguata rapidità/livello cumulato della spesa in conto capitale.

⁴² I risultati di efficienza per i singoli parchi - ottenuti nel modello appena discusso - hanno trovato una sostanziale conferma sia *nella stima* dello stesso modello, dove la tecnologia di riferimento è costruita a partire dalle osservazioni relative a ciascun anno del periodo 2008-2010, sia in una variante del modello basata sull'impiego della spesa in conto capitale in sostituzione dell'indice di inefficienza gestionale. In particolare, facciamo rilevare che la maggior variabilità associata alla stima *panel*, rispetto a quella basata sui valori medi triennali, ha comportato una lieve riduzione della media dei punteggi di efficienza degli Enti parco, per circa sei punti percentuali.

⁴³ Si tratta dell'Ente parco delle Dolomiti Bellunesi, che ha approvato il proprio piano nel corso del 2001. Gli altri sette Enti parco che avevano approvato il proprio piano (Cilento e Vallo di Diano, Vesuvio, Foreste Casentinesi, Aspromonte, Maiella, Asinara ed Arcipelago Toscano), vi avevano provveduto tra il 2009 ed il 2010.