

***L'Organismo Indipendente di Valutazione della
performance dell'amministrazione economico-finanziaria***



Un primo esame critico delle attività e delle competenze

Ottobre 2015

INDICE

PREMESSA	3
1. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELL'OIV DELL'AMMINISTRAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA	4
2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	4
3. LE CRITICITÀ RILEVATE NEI PROCESSI PRESIDATI DALL'OIV DELL'AMMINISTRAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA.....	5
3.1 AREA CONTROLLO STRATEGICO.....	5
3.1.1 LE PROPOSTE DI MODIFICA	7
3.2 AREA VALUTAZIONE	11
3.3 AREA TRASPARENZA ED INTEGRITÀ	12
4 IL QUADRO NORMATIVO <i>IN ITINERE</i>	12
5 LA CONSEGUENTE REVISIONE DELLE COMPETENZE E DELLE FUNZIONI ATTRIBUITE ALL'OIV	13
ALLEGATO 1 – QUADRO NORMATIVO GENERALE DEGLI OIV	15
ALLEGATO 2 – CALENDARIO ADEMPIMENTI OIV	16
ALLEGATO 3 – ATTIVITÀ/DOCUMENTI DELL'OIV.....	17

Premessa

La composizione collegiale dell'Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV) intende esprimere una integrazione tra specialismi diversi in funzione di indirizzo e propulsione delle funzioni attribuite allo stesso Organismo, supportate dalla apposita Struttura tecnica.

A circa sei mesi dalla costituzione della compagine collegiale e dopo una implementazione del ciclo di attività e documenti che si è concluso con l'adozione dell'Atto di indirizzo delle priorità politiche per il 2016 e la predisposizione dell'Atto di indirizzo delle politiche fiscali per il triennio 2016-2018, il Collegio, sulla base del lavoro svolto dalla Struttura di supporto, si è determinato a redigere un report che possa fornire una valutazione critico cognitiva dello stato dei problemi.

Si intende in questo modo dare un contributo di riflessione al lavoro di questo Organismo all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze e, più in generale, alla più complessiva fase di riordino delle competenze degli OIV nel quadro del disegno di riforma della pubblica amministrazione, posto in atto dal Governo in carica.

E' convinzione dell'OIV che il ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) in questo specifico segmento della riforma in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche risulti cruciale per l'effettiva riuscita del processo di revisione avviato: si tratta di recuperare e rilanciare, con strumenti appropriati, il nesso indirizzo politico-attuazione dei programmi su un punto focale del rapporto politica-amministrazione. Trasparenza e misurabilità dei risultati, a fronte della definizione chiara e comprensibile degli obiettivi, restano i due lemmi critici da risolvere in modo coerente dentro un processo che intende innovare effettivamente l'azione amministrativa.

Si ringraziano vivamente le strutture del MEF, che hanno interagito con l'OIV in modo critico e costruttivo nella fase di redazione di questo testo, la cui responsabilità resta interamente in testa all'organo collegiale.

1. La Struttura organizzativa dell'OIV dell'amministrazione economico-finanziaria

L'Organismo indipendente di valutazione della performance dell'Amministrazione economico-finanziaria, che ha sostituito il Servizio di Controllo Interno a partire dal primo maggio 2010, è stato istituito, ai sensi dell'art.14, commi 3 e 7, del d.lgs. n. 150, con decreto del Ministro 29 aprile 2010, n. 9744, quale organo monocratico e successivamente, trasformato in organismo collegiale, ricostituito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze lo scorso 27 aprile 2015.

L'Organismo è supportato, così come previsto dal quadro normativo vigente, da una Struttura tecnica, attualmente dotata di n. 8 unità di personale appartenente alle aree professionali e di n.1 dirigente¹.

L'Organismo indipendente estende la propria attività su un'ampia sfera di strutture organizzative: n.4 Dipartimenti del MEF e n. 3 Agenzie fiscali, per un totale di circa 65.000 unità di personale nonché, per la sola programmazione ed area trasparenza ed integrità, sul Corpo della Guardia di finanza, per ulteriori 60.000 unità.

2. Il quadro normativo di riferimento

Rispetto al quadro normativo generale (vedi all. n.1 e 2), come noto, l'articolo 57, comma 21, del decreto legislativo 30 dicembre 2010 n. 235 ha statuito che le disposizioni riferite ai Titoli II e III del decreto legislativo n. 150/2009 (misurazione, valutazione, trasparenza, performance, merito e premi) si applicano al Ministero dell'economia e delle finanze ed alle Agenzie fiscali con le modalità ed i limiti individuati in un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nelle more della sua emanazione, risultano sospesi, sulla base di quanto previsto dalla delibera n. 19/2011 della ex CIVIT, una serie di adempimenti, ovvero l'applicazione del ciclo della performance e dei documenti ad esso collegati (Piano della Performance e Relazione della performance).

L'OIV in questi cinque anni ha, pertanto, continuato a predisporre gli Atti di indirizzo, la Direttiva generale per l'azione amministrativa, a svolgere l'attività di controllo strategico di cui al d.lgs. n. 286/1999 ed ha partecipato al ciclo della programmazione finanziaria attraverso l'attività di

¹ La posizione dirigenziale è allocata presso il Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi, l'OIV e la Struttura tecnica, in posizione di autonomia funzionale, risultano inseriti all'interno del CdR Gabinetto del Ministro.

coordinamento per il Ministero della Nota integrativa (e poi del Rendiconto), ai sensi di quanto previsto dalla legge n. 196/2009 (vedi all. n.3).²

3. Le criticità rilevate nei processi presidiati dall'OIV dell'Amministrazione economico-finanziaria

3.1 - Area controllo strategico

Su questo terreno è cruciale il nesso tra la Pianificazione strategica (Direttiva/Piano performance) ed il processo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio (primo fra tutti la Nota integrativa); infatti un sistema di obiettivi stringenti è effettivamente sostenibile solo quando viene garantita la congruità tra le risorse effettivamente disponibili e le azioni da porre in essere per raggiungere gli obiettivi fissati.

Appare fondato sostenere che ad oggi l'azione dell' OIV non è riuscita ad intervenire in modo compiuto sulla definizione, a monte, degli obiettivi strategici e sulla individuazione-valutazione dei relativi indicatori. Il processo di pianificazione strategica, infatti, dovrebbe avviarsi con una analisi di contesto e con la programmazione delle attività con riferimento sia a quelle collegate alla priorità politiche individuate dal Ministro nell'Atto di indirizzo annuale, sia a quelle connesse con le attività istituzionali, che costituiscono il peso maggiore dal punto di vista quantitativo e che solitamente si ripetono nel tempo (Fase 1: individuazione obiettivi da inserire nella Direttiva generale annuale), per giungere, poi, alla quantificazione delle risorse finanziarie ed umane necessarie per la loro realizzazione (Fase 2: individuazione risorse riferite agli obiettivi già identificati nella pianificazione strategica da appostare in Nota integrativa).

L'OIV attualmente visualizza, nel sistema informativo della RGS, che supporta il processo di elaborazione della Nota integrativa, le proposte di obiettivi fornite dai CRA, a ridosso della scadenza del termine perentorio per la presentazione al Parlamento della Nota. La brevissima durata di tale finestra temporale a disposizione dell' OIV per validare i dati inseriti nel sistema della Nota integrativa rende problematica di fatto la possibilità di imprimere all'attività di programmazione una funzione coerente con la finalità del controllo strategico, e cioè con l'accertamento dell'efficacia degli obiettivi proposti e dei relativi indicatori di misurazione, nonché con la verifica della realizzazione delle priorità dell'azione amministrativa individuate annualmente dal Ministro nell'Atto d'indirizzo. Un maggior coordinamento e fasatura anche temporale tra i due

² La recente sentenza n. 4713 del 13 ottobre 2015 del Consiglio di Stato conferma, sul piano della interpretazione giuridica, l'esigenza che il processo di divergenza tra ciclo della performance, come disciplinato dal d.lgs. n. 150 del 2009, e disciplina specifica per il MEF deve trovare un punto di organica soluzione.

attori coinvolti nel processo di pianificazione strategica (OIV per la parte programmazione attività/indicatori ed RGS per la parte finanziaria) consentirebbe di far rilevare per tempo ai Centri di responsabilità le eventuali inadeguatezze degli obiettivi e degli indicatori prescelti rispetto alle strategie individuate, spostando l'accento dal documento di programmazione finanziaria a quello di pianificazione strategica (che deve precedere sia dal punto di vista logico che temporale).

Un'anticipazione del processo di programmazione finanziaria nell'ottica triennale del bilancio, assieme all'unificazione tra disegno di legge di bilancio e disegno di legge di stabilità (come previsto nella legge 243/2012), favorirebbero queste attività.

In ogni caso, appare opportuno immaginare un processo, per la parte di definizione della programmazione delle attività e l'individuazione di indicatori significativi, che si avvii da parte dell'OIV sin dal mese di aprile. Infatti, dopo l'approvazione del Documento di economia e finanza del Governo e l'adozione da parte del Ministro dell'Atto di indirizzo per le priorità politiche, si potrebbe introdurre la predisposizione di Linee guida³ da parte dell'OIV, comprendenti anche un elenco minimo di obiettivi ed indicatori di risultato e di impatto, da utilizzare nei principali documenti (Direttiva, Nota integrativa, Piano di performance), con riferimento anche ai programmi di spesa per il triennio di programmazione ed un modello di scheda obiettivo, con un set di campi predefiniti, che i Centri potrebbero utilizzare per la stesura delle loro proposte. Tali schede recanti le informazioni comuni sia a Direttiva sia a Nota integrativa (obiettivi, indicatori e risorse), saranno esaminate e validate dall'OIV, prima dell'inserimento nell'applicativo della Direttiva (che sarà aperto sin dal mese di giugno) e successivamente, con uno scarico di dati, nel mese di settembre, confluiranno nel sistema della Nota integrativa.

Non è, infatti, attualmente prevista una interrelazione tra il sistema della Nota integrativa ed il sistema di pianificazione, pertanto i Centri di responsabilità devono inserire gli stessi dati (risorse finanziarie, obiettivi strategici, strutturali e finanziari e indicatori) nei due diversi sistemi informativi: Pianificazione (Direttiva generale) e Nota integrativa. La soluzione sino ad ora approntata, dal punto di vista operativo, è stata uno scarico dati dal sistema Nota Integrativa al sistema Direttiva in fase di programmazione, ma non di consuntivazione. Sarebbe, invece auspicabile, nel medio lungo periodo, progettare e lavorare per una integrazione informatica che consenta un collegamento diretto tra il sistema della pianificazione strategica e quello della programmazione finanziaria, tenendo conto anche di quanto statuito dall'articolo 1, lett. e) della

³ Tale documento dovrebbe comprendere indicazioni metodologiche ed operative relative alla pianificazione strategica ed alla programmazione operativa, funzionali ad una migliore programmazione delle attività e ad una più efficace organizzazione del processo.

legge n.124/2015⁴, così come per una integrazione tra i sistemi del controllo di gestione dipartimentali, utili anche per una reportistica aggregata a livello di Ministero.

Le principali criticità riscontrate nella fase di pianificazione strategica sono le seguenti:

- ✓ debole connessione degli obiettivi con i risultati dell'amministrazione;
- ✓ scarsa considerazione per l'impatto che le attività svolte generano (spesso non sono evidenziati per la misurazione degli obiettivi aggregati di spesa rilevanti, come il trasferimento di risorse ad enti pubblici⁵);
- ✓ poca leggibilità e comprensibilità della descrizione degli obiettivi e degli indicatori;
- ✓ obiettivi legati alla valutazione del dirigente piuttosto che alla misurazione delle attività svolte dalla struttura;
- ✓ la triennialità della programmazione appare solo formale;
- ✓ le fonti di verifica del raggiungimento del risultato non sono sempre oggettivamente riscontrabili, rischiando l'autoreferenzialità del sistema;
- ✓ gli indicatori risultano generici e non rendono comprensibile l'oggetto della misurazione o le finalità del programma/dell'attività.

3.1.1 - Le proposte di modifica

L'OIV per dare sostanza sia alla pianificazione strategica sia alla correlata programmazione economico-finanziaria, in un'ottica di semplificazione, potrebbe focalizzarsi sui seguenti ambiti di attività:

1. evoluzione del documento di pianificazione strategica del MEF (oggi la Direttiva generale per l'azione amministrativa);
2. analisi dei programmi di spesa;
3. miglioramento delle tecniche di misurazione degli indicatori.

Con riferimento al punto 1), la Direttiva generale è la base da cui ripartire, in quanto costituisce l'asse su cui l'OIV ed i CRA concretizzano gli elementi che provengono dalla programmazione *ex ante* (Atto di indirizzo delle priorità politiche) e che confluiscono anche nel sistema della Nota integrativa. E' infatti necessario che vi sia, anche in funzione dell'evoluzione normativa in atto, una rivisitazione della Direttiva generale del MEF, la quale – ancorché risalente nella sua impostazione all'anno 2006- presenta un carattere plurivalente, in quanto contiene al suo interno la dimensione

⁴ "e) definire i criteri di digitalizzazione del processo di misurazione e valutazione della performance per permettere un coordinamento a livello nazionale".

⁵ Il tema dei trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni è particolarmente rilevante per il Ministero dell'economia e finanze, considerando che il 36,7 % degli stanziamenti iniziali di bilancio dello Stato 2015 riferiti al MEF (al netto del Titolo III) rientra in questa categoria, e che il 50,9% dei programmi del Ministero presenta soltanto obiettivi legati al trasferimento di risorse.

strategica, finanziaria nonché la programmazione operativa di primo livello (direttori generali). Questa evoluzione avvenuta all'interno del MEF potrebbe indicare la direzione di marcia verso la quale tendere in un'ottica di semplificazione del ciclo della performance per tutte le Amministrazioni centrali.

Con riferimento al punto 2), occorre rafforzare le conoscenze specifiche dell'OIV procedendo ad una analisi dei programmi di spesa in una prospettiva di medio-lungo periodo (12-18 mesi) al fine di migliorare la qualità dei documenti di programmazione economico-finanziaria e delle attività correlate, ma anche proporre una ricomposizione dei programmi, che allo stato attuale dovrebbe essere connessa con l'attuazione della delega di cui alla legge n. 196/09. Va sottolineato che nel caso del MEF tale ricomposizione potrebbe avere impatti rilevanti. Permangono infatti presso questo Dicastero diversi programmi di spesa di natura settoriale, nell'ambito di missioni condivise con altri Ministeri, che potrebbero essere rivisti e ricollocati presso le amministrazioni di competenza.

Il punto 3), ovvero migliorare le tecniche di misurazione degli indicatori, costituisce uno strumento utile per l'analisi dei programmi, per rendere maggiormente comprensibili le finalità delle politiche pubbliche e per contribuire ad orientare il controllo della spesa non solo sugli aspetti di legittimità, ma anche di efficienza ed efficacia.

Alla luce di quanto descritto, potrebbe essere utile individuare nell'immediato alcune modifiche di tipo procedurale/organizzativo che semplificherebbero gli adempimenti e contribuirebbero a integrare il ciclo della performance e il ciclo del bilancio, quali:

- rivedere il calendario delle attività di pianificazione strategica, anticipando la fase di elaborazione delle proposte e di consuntivazione delle attività da parte dei CRA (lavoro peraltro già condiviso con i CRA a marzo 2015) e proseguendo nella definizione di adeguati indicatori, in collaborazione e sinergia con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, introducendo una analisi "dal basso" delle finalità dei programmi di spesa del bilancio a partire dalla denominazione dei capitoli e delle autorizzazioni di spesa sottostanti, tenendo in particolare considerazione l'individuazione e valorizzazione di indicatori di risultato da associare agli obiettivi dell'intervento normativo;⁶
- costituire un gruppo di lavoro coordinato dall'OIV che coinvolga anche la RGS e i Centri di responsabilità, al fine di creare un *team* che lavori insieme in fase di programmazione e

⁶ Tale attività è stata avviata da questo Organismo con la costituzione di un tavolo tecnico di lavoro composto da OIV, RGS e Centri di responsabilità, che vedrà realizzati i primi risultati già nella Nota integrativa e nella programmazione strategica 2016; essendo il numero degli indicatori associati ai programmi di bilancio oltre 190 (di cui circa la metà di realizzazione finanziaria) distribuiti su 55 programmi di spesa, potrebbe nel medio termine realizzarsi l'elaborazione di una proposta di ricomposizione dei programmi e degli obiettivi ed indicatori a loro associati.

- rendicontazione delle attività, operando quella integrazione tra la programmazione economico-finanziaria e la pianificazione delle attività auspicata dal legislatore;
- tale Gruppo di lavoro potrebbe anche lavorare per una ricostruzione critica dall'interno dei programmi di spesa. Il metodo da utilizzare potrebbe essere il seguente: predisposizione di un *form*, contenente un set di informazioni predefinite, da inviare ai responsabili dei programmi di spesa, individuati all'interno del campione di analisi, per la compilazione. La documentazione e le informazioni così acquisite, insieme ad incontri con i diretti interessati, ove ritenuto opportuno, consentirebbe nei 3-6 mesi successivi di elaborare riflessioni più concrete per sviluppare proposte di revisione e di miglioramento dei dati contenuti nei programmi di spesa, anche al fine di aumentare la significatività dei relativi indicatori di misurazione.
 - individuazione, in collaborazione con i Centri, di chiari, significativi e misurabili obiettivi, volti al miglioramento dell'efficienza e/o dell'efficacia dell'azione. Questo sforzo dovrebbe essere indirizzato principalmente sugli obiettivi strutturali, sui quali peraltro sarebbe possibile lavorare anche prima delle indicazioni dell'Atto di indirizzo e delle priorità politiche. Inoltre, all'interno degli obiettivi strategici potrebbe essere ricompresa anche la dimensione dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività istituzionale ordinaria (cd obiettivi strutturali/operativi).
 - per quanto attiene ai trasferimenti finanziari, gli indicatori e la base di monitoraggio vanno rintracciati negli atti, nelle convenzioni e nei decreti che regolano i rapporti tra amministrazioni e spesso forniscono elementi utili, anche quantificati, del servizio richiesto o del compito affidato. Inoltre, nel caso dei trasferimenti finanziari ad amministrazioni vigilate, le amministrazioni vigilanti dovrebbero trovare opportuni raccordi con gli indicatori che devono essere definiti ai sensi dell'articolo 19, comma 4, del decreto legislativo n. 91 del 2011⁷;
 - lavorare per includere dall'anno 2017 il centro di responsabilità Gabinetto del Ministro all'interno della pianificazione strategica di Ministero ovvero nella programmazione delle attività della Direttiva generale, considerato che tale Centro risulta già ricompreso e mappato, con obiettivi, indicatori e risorse, all'interno della Nota integrativa;

⁷ Tale disposizione prevede che, al fine di assicurare il consolidamento e la confrontabilità degli indicatori di risultato, le amministrazioni vigilanti definiscano, per le amministrazioni pubbliche di loro competenza, comprese le unità locali di amministrazioni pubbliche (ossia le articolazioni organizzative, anche a livello territoriale, dotate di autonomia gestionale e contabile), il sistema minimo di indicatori di risultato che ciascuna amministrazione ed unità locale deve inserire nel proprio Piano degli indicatori e risultati attesi. L'insieme minimo di indicatori va stabilito con decreto del Ministro competente d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze.

- occorre inoltre effettuare una riflessione sulle modalità operative di raccordo tra la programmazione delle attività e i numerosi “piani di attività” che ogni amministrazione è tenuta a formulare, ovvero la predisposizione del fabbisogno formativo, del Piano pari opportunità, del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (che include il Programma per la trasparenza).

Con riferimento al medio-lungo termine sarebbe, invece, auspicabile, come proposto da alcuni studiosi, procedere- attraverso le opportune modifiche normative - all’ unificazione dei due documenti di programmazione (Direttiva e Piano performance) e di rendiconto (Relazione performance e Relazione al parlamento) e a un migliore coordinamento tra essi e le note integrative al bilancio e al Rendiconto dello Stato.

In attesa dell’emanazione dei decreti attuativi della riforma della pubblica amministrazione, a normativa invariata, al fine di consentire una parziale operatività, si potrebbe procedere - in via sperimentale per l’anno 2016- all’adozione di un “Ciclo della performance semplificato” ovvero, proseguire con l’ adozione della Direttiva generale per l’azione amministrativa, documento presupposto della programmazione strategica, e predisporre un Piano della performance, in una forma più snella⁸. L’OIV potrebbe assumersi il compito di presidiare il coordinamento dell’intero processo⁹, sperimentando, in questa fase transitoria, un modello di pianificazione strategica e programmazione operativa di Ministero che arrivi sino al secondo livello costruito con criteri e regole condivise, utile per lo sviluppo di una reportistica aggregata. Il fine che ci si propone è quello di migliorare la capacità di definizione e condivisione degli obiettivi, affinare la capacità di misurazione e monitoraggio della performance, nonché incrementare l’impiego degli indicatori nei processi decisionali. I risultati di tale sperimentazione saranno rappresentati all’interno di una relazione a conclusione del primo ciclo di attività.

Analogamente, al fine di una maggiore integrazione tra ciclo del bilancio e ciclo della performance, l’OIV potrebbe avviare una sperimentazione volta, da un lato, a cercare di costruire gli obiettivi strategici e strutturali della Direttiva tenendo conto anche delle finalità dei programmi del bilancio (a cui afferiscono specifici CRA) e, dall’altro, all’adozione di obiettivi con indicatori di risultato o impatto da esplicitare sia nella Nota integrativa sia nella Direttiva. Per quest’ultimo

⁸ Anche alla luce delle esperienze maturate nel corso di questi anni dalle altre amministrazioni e delle criticità dalle stesse rilevate che possono costituire un riferimento operativo.

⁹ Aggregare i diversi Piani della performance che i Dipartimenti già predispongono in via informale. Per la rendicontazione dei risultati, si potrebbe, invece, proseguire con la redazione della Relazione al parlamento (legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, c. 68) - denominata “Rapporto di performance” - entro la data del 15 giugno riproponendo (finché non saranno emanate le nuove disposizioni di semplificazione) i medesimi contenuti nella Relazione di performance, prevista dal d.lgs. n. 150/09 entro la data del 30 giugno.

documento, in particolare, gli indicatori di risultato o di impatto fissati al livello più alto, in termini di obiettivi strategici e strutturali, dovrebbero poi consentire di fare discendere, a cascata, gli obiettivi operativi.

3.2 - Area valutazione

Da ultimo si evidenzia l'importanza, che riveste all'interno del controllo strategico l'attività di valutazione dei dirigenti apicali, sulla base delle statuizioni contenute nel d.lgs. n. 286/99, la cui istruttoria, per conto del sig. Ministro, viene svolta da questo Organismo. Su tale materia appare opportuno operare una riflessione approfondita nel prossimo futuro, poiché, come noto, l'area tematica della valutazione sarà oggetto di revisione per effetto dell'emanazione dei decreti attuativi, di cui alla citata legge n.124/2015.

Sembra, tuttavia, utile rappresentare, seppur sinteticamente, alcune considerazioni :

- andrebbe chiarito che la valutazione del personale (apicale o meno) non dovrebbe essere legata meccanicisticamente a obiettivi/indicatori che individuano i risultati e impatti attesi dalla politica e dagli interventi finanziati, ma debbano essere anche riferiti alle specifiche attività realizzate. Tale impostazione consentirebbe, ove opportuno, di sganciare la valutazione del personale dalle problematiche afferenti la temporalità degli effetti delle politiche e degli interventi finanziati, generalmente misurabili solo ex-post e su tempi medio-lunghi;
- la logica di valutazione, così come rappresentato da alcuni studiosi, ha condizionato lo sviluppo della programmazione delle attività, sia in termini di obiettivi che di risultati ed indicatori, con riferimento all'esito della valutazione stessa;
- l' arco temporale di riferimento annuale (adempimento previsto con tale cadenza dall' art.7,c2, lett. a) del d.lgs. n.150/09), come sopra accennato, rappresenta un orizzonte temporale troppo breve per la realizzazione degli obiettivi e per la misurazione dell'impatto delle attività, ovvero dei risultati in termini di politiche pubbliche, pertanto alcuni autori propongono di utilizzare per la valutazione un arco temporale pluriennale, con monitoraggi annuali¹⁰ . Tale modifica potrà essere realizzata solo nel medio- lungo periodo in quanto presuppone mutamenti sia a livello normativo, sia a livello contrattuale;

¹⁰ In analogia con il ciclo della performance ed il ciclo della programmazione economico-finanziaria che coprono un arco temporale triennale.

- occorre inoltre effettuare una riflessione sulle modalità per sviluppare la misurazione della performance organizzativa e sulle categorie di soggetti da coinvolgere (dirigenti, aree professionali etc.);
- è auspicabile un sistema informativo integrato che gestisca il processo di valutazione del personale del Ministero (attualmente sono presenti due sistemi informatici, il SIVAD per i dirigenti, il SIVAP per il personale delle aree professionali ed il SIVADA per i dirigenti apicali, in forma cartacea);
- occorre che lo scrivente Organismo, ai fini di una reportistica unica a livello di Ministero, acceda direttamente alle informazioni detenute dai diversi controlli di gestione, funzionalità utile anche per le attività generali di misurazione e verifica assegnate all'OIV.

Per le Agenzie fiscali, invece, al fine di rendere incisivo il monitoraggio e controllo strategico, nonché la valutazione dei dirigenti apicali, lo scrivente Organismo dovrebbe essere coinvolto sin dalle prime fasi di costruzione del processo di elaborazione delle Convenzioni.

3.3 - Area trasparenza ed integrità

Con riferimento a tale area si ribadisce la necessità, già recepita dal legislatore ed oggetto di apposita delega, di semplificare gli adempimenti legati alla materia della trasparenza ed anticorruzione.

Inoltre, sarebbe opportuno definire con maggiore esattezza il ruolo dell'OIV in materia di trasparenza ed integrità, ovvero se esso debba svolgere direttamente tutti i controlli, anche nel caso di organizzazioni articolate e complesse come il mondo MEF, che al suo interno comprende anche le Agenzie fiscali ed il Corpo della Guardia di finanza o assicurarsi che i controlli vengano svolti da ogni singolo Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. In ogni caso sarebbe necessario un maggior coinvolgimento dell'OIV non solo nel processo di monitoraggio continuo svolto da ogni Responsabile, ma anche nella fase di programmazione delle attività. Infine, sarebbe utile delineare con maggiore precisione i poteri di verifica (anche al fine di eventuali sanzioni) e di accesso alle informazioni dell'OIV nel caso di inadempimenti da parte dell'Amministrazione.

4. Il quadro normativo in itinere

Come è noto, il 24 giugno 2014, è stato emanato il decreto legge n. 90, convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 2014, n.114, con cui sono state trasferite alla Presidenza del

Consiglio dei Ministri- Dipartimento della funzione pubblica - le funzioni dell’Autorità nazionale anticorruzione in materia di misurazione e valutazione della performance, di cui agli articoli 7, 10,12,13 e 14 del d.lgs. n. 150/2009. Si prevede l’emanazione di un regolamento di riordino delle funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance, in particolare, una revisione e semplificazione degli adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche, la progressiva integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria, il raccordo con il sistema dei controlli interni, la valutazione indipendente dei sistemi e dei risultati la conseguente revisione della disciplina degli Organismi indipendenti di valutazione.

E’ stata, poi, approvata la legge 7 agosto 2015, n. 124 recante “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”, che contiene ulteriori rinvii a decreti legislativi di revisione dei medesimi ambiti tematici ¹¹.

Inoltre, è stato pubblicato il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 157, recante “*Misure per la revisione della disciplina dell’organizzazione delle Agenzie fiscali, in attuazione dell’articolo 9, comma 1, lett. h), della legge 11 marzo 2014, n. 23*”.

Sono in corso di emanazione i decreti legislativi per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato (decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni nella legge 23 giugno 2014, n. 89).

5. La conseguente revisione delle competenze e delle funzioni attribuite all’OIV

Alla luce delle indicazioni recate nei testi normativi sopra indicati e nei documenti di lavoro all’esame del Governo, l’OIV si caratterizzerà sempre di più come un pool contraddistinto da specifiche professionalità e accentuata interdisciplinarietà. Il suo ruolo diventerà sempre più di supporto all’amministrazione su un piano metodologico, in una logica di rete; inoltre dovrà verificare la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, garantendo anche che si realizzi l’integrazione tra la pianificazione strategica e la programmazione economico-finanziaria. L’Organismo diventerà il garante della valutazione indipendente, con funzioni di impulso, promozione e verifica *ex post*. Inoltre, con riferimento alla performance organizzativa promuoverà l’utilizzo di risultati derivanti da attività di valutazione esterna. L’attività dell’OIV sarà

¹¹ “*semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità, nonché dei relativi soggetti e delle relative procedure; sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall’organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti; potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti; riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio; coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni; previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione*”.

sottoposta, a sua volta, all'indirizzo ed alla verifica da parte del Dipartimento della funzione pubblica, che dovrà promuovere una maggiore collaborazione e interscambio tra tutti gli Organismi indipendenti.

In prospettiva, quindi, l'OIV dovrebbe porsi, all'interno dell'amministrazione, come il referente per l' ANAC in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza e per il DFP in materia di performance

Allegato 1 – Quadro normativo generale degli OIV

Sulla base di quanto stabilito dall'art.14 del d.lgs. n. 150/09, l'OIV dovrebbe svolgere le seguenti funzioni:

- a) monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli;
 - b) comunicare tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed all'amministrazione, nonché alla Corte dei conti ed all'Ispettorato per la funzione pubblica;
 - c) predisporre la Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione e la Relazione annuale, di cui alla legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, c. 68;
 - d) garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi di cui al Titolo III, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n.150/2009, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione;
 - e) proporre, sulla base del sistema di valutazione e misurazione, all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi;
 - f) essere responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (d'ora in poi ANAC) e dal Dipartimento della Funzione pubblica;
 - g) promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità (legge n. 190/2012 e decreto legislativo n.33/2013) e predisporre il monitoraggio sul ciclo della trasparenza, focalizzandosi in maniera particolare sulla qualità del processo di elaborazione del Programma della trasparenza e del Piano anticorruzione;
 - h) verificare i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità;
 - i) curare annualmente 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;
- Inoltre, dovrebbe svolgere anche le seguenti attività:
- m) partecipare al processo di gestione del rischio, contribuendo alla mappatura dei rischi e delle azioni inerenti alla prevenzione della corruzione;
 - n) esprimere il parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato dall'amministrazione, verificare il controllo sull'attuazione e sul rispetto del Codice da parte dei dirigenti di vertice e svolgere un ruolo di supervisione sull'applicazione del Codice stesso;
 - o) essere il referente della Corte dei conti all'interno dell'amministrazione, con riferimento alle varie attività svolte dalla Corte stessa (relazioni sulla gestione, rendiconto generale, indagini, delibere, ecc.);
 - p) essere il referente della Ragioneria Generale dello Stato (d'ora in poi RGS) per la redazione dei documenti di bilancio, in particolare la Nota integrativa, nonché per le Relazioni sul finanziamento dei Contributi e Leggi pluriennali di spesa, ai fini della redazione della Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza;
 - q) svolgere il monitoraggio sul lavoro flessibile e le comunicazioni inerenti agli adempimenti di cui ai commi 39 e 40, dell'articolo 1, della legge 190/2012;
 - r) esercitare, altresì, le attività di controllo strategico, riferendone direttamente all'organo di indirizzo politico amministrativo, supportando il Ministro nella redazione degli Atti di indirizzo.

Allegato 2 – Calendario adempimenti dell'OIV dell'amministrazione economico-finanziaria

	GEN	FEB	MAR	APR	MAG	GIU	LUG	AGO	SET	OTT	NOV	DIC
Aggiornamento Nota Integrativa a LB	10/01											
Direttiva	10/01											
Richiesta elementi ed assegnazione obiettivi dirigenti apicali CRA		29/02 (tale data è comunque subordinata a quella di registrazione da parte della Corte dei conti della Direttiva generale)										
Consuntivazione CRA attività anno t-1		Febbraio/Marzo										
Valutazione dirigenti apicali CRA (anno t-1)			31/03									
Completamento pianificazione da parte dei CRA anno corrente			31/03									
Coordinamento attività istruttoria per il referto al Parlamento della Corte dei conti sul Rend. Generale			31/03									
Nota Integrativa al Rendiconto generale dello Stato				30/04								
Atto Indirizzo per l'individuazione delle PRIORITA' POLITICHE (anno t+1)												
Assegnazione obiettivi dirigenti apicali AAFF					(Subordinativamente alla pubblicazione delle Convenzioni triennali)							
Leggi pluriennali di spesa: Applicativo GLPS_Acquisizione e inserimento relazioni				31/05								
Relazione al Parlamento sui risultati anno t-1						15/06						
Monitoraggio CRA periodo Gen/Giu							Agosto/Settembre					
Avvio dei contatti con DF e AAFF per Atto Indirizzo obiettivi di politica fiscale (anno t+1)							31/07					
Recepimento del Rapporto di Verifica da parte del DF e avvio attività OIV connesse							Dal 20 luglio al 31 agosto					
Monitoraggio Agenzie Fiscali attività anno t-1								Il monitoraggio è subordinato al recepimento del rapporto di verifica				
Valutazione dirigenti apicali AAFF (anno t-1)								La valutazione è subordinata al recepimento del rapporto di verifica				
Nota Integrativa al DLB									30/09			
Richiesta a RGS per acquisizione dati di Nota integrativa da riversare nel sistema informatico della Direttiva generale									30/09			
Atto Indirizzo per gli OBIETTIVI DI POLITICA FISCALE (anno t+1)									30/09			
Monitoraggio CRA e AAFF periodo Gen/Set										Ottobre/Dicembre		
Attestazione assolvimento obblighi di pubblicazione dell'anno corrente												31/12

Allegato 3 – Attività/documenti dell'OIV dell'amministrazione economico-finanziaria

Attività	Documento	Riferimenti normativi	Descrizione
PIANIFICAZIONE	ATTO DI INDIRIZZO PER LA DEFINIZIONE DELLE PRIORITA' POLITICHE	Artt. 4 e 14 D.lgs. n.165/2001	L'OIV supporta il Ministro nella redazione dell'Atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche. Con tale atto viene dato avvio al processo di pianificazione strategica, per ciascuna priorità vengono definiti, successivamente, nell'ambito della Direttiva Generale, gli obiettivi strategici.
	DIRETTIVA GENERALE PER L'AZIONE AMMINISTRATIVA E LA GESTIONE	Artt. 4 e 14 D.lgs. n.165/2001; Art. 8 del D.lgs n. 286/1999	L'OIV supporta il Ministro nella redazione della Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione che definisce gli obiettivi strategici dell'Amministrazione e le connesse strategie di conseguimento. La Direttiva contiene, inoltre, gli obiettivi strutturali che caratterizzano l'attività ordinaria legata alla missione istituzionale, nonché i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione della sua attuazione. Per la GDF viene effettuata la sola pianificazione degli obiettivi in Direttiva
CONTROLLO	RELAZIONI DI MONITORAGGIO della Direttiva	D.lgs 150/2009 Art. 14 comma 2	L'OIV predispone n. 3 monitoraggi per la valutazione del livello di conseguimento degli obiettivi assegnati ai destinatari della Direttiva generale (Dipartimento del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato, Dipartimento delle Finanze, Dipartimento degli affari generali e del personale, con esclusione del Corpo della Guardia di finanza che riferisce direttamente all'Autorità politica) alla data del 30 giugno, del 30 settembre e del 31 gennaio, per la consuntivazione delle attività.
PIANIFICAZIONE	ATTO DI INDIRIZZO TRIENNALE PER LE POLITICHE FISCALI	D.lgs. 300/1999 Artt. 57, 59, 60; Dlgs. n. 286/1999 Art. 6	L'OIV supporta il Ministro nella predisposizione dell'Atto di indirizzo per le politiche fiscali, tale documento determina gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività' delle agenzie fiscali. (Ulteriori attori coinvolti DF, GdiF e DT)
	CONVENZIONI	D.lgs. 300/1999 Art. 59	L'OIV non partecipa alla stesura di tale documento
CONTROLLO	RELAZIONI DI CONTROLLO STRATEGICO Agenzie Fiscali	D.lgs. 286/1999 Art. 6	L'OIV redige, con cadenza almeno semestrale, ove non sia diversamente stabilito dal Ministro, una relazione all'organo di indirizzo politico sui risultati delle analisi effettuate e con proposte di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione.

Documento	Rif.ti Normativi	Descrizione
Relazione al Parlamento	Art. 3, comma 68 della Legge 24 dicembre 2007, n.244	L'OIV predispone, sulla base dei contributi che pervengono dai CRA, la Relazione al Parlamento sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa
Coordinamento atti per la Corte dei Conti al fine della stesura del Rendiconto Generale dello Stato		L'OIV svolge il coordinamento, sulla base dei contributi che pervengono dai CRA e dalle Agenzie fiscali, per l'attività istruttoria relativa al referto al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato.
Nota Integrativa	Art. 21, comma 11, lett. a) della Legge 31 dicembre 2009, n. 196	L'OIV compila il quadro generale di riferimento di tale documento, inserisce le priorità politiche individuate nell'Atto di indirizzo e valida obiettivi, risorse e indicatori inseriti dai CRA.
Trasparenza e Integrità/ Prevenzione corruzione	D.lgs. n. 33/2013; Legge 190/2012 Art.14 D.lgs. n.150/2009	L'OIV è il responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, in particolare: <ul style="list-style-type: none"> • predispone le Attestazioni di assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza ed integrità • elabora il parere preventivo obbligatorio sui Codici di comportamento • effettua il monitoraggio sull'attuazione di tali Codici e svolge un ruolo di supervisione sulla loro applicazione
Valutazione dirigenti apicali CRA e Agenzie Fiscali	Art. 7, comma 2, D.lgs. n. 150/2009	L'OIV supporta il Ministro nelle attività istruttorie relative al procedimento di valutazione dei dirigenti apicali del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.
Leggi pluriennali di spesa: applicativo GLPS_	Art.10 bis della Legge 196/2009, come modificata dalla Legge 39/2011 e dal D.L. 95/2012	L'OIV, sulla base dei contributi forniti dai diversi CDR, cura la redazione di una Relazione programmatica unitaria sulle spese di investimento per ciascuna missione di spesa e provvede al suo inserimento e validazione all'interno dell'applicativo ad hoc predisposto da RGS.