

Istituto Nazionale di Statistica
Organismo Indipendente di Valutazione della performance

RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO
DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA E INTEGRITÀ
DEI CONTROLLI INTERNI

ANNO 2015

PRESENTAZIONE

L'anno di riferimento ha segnato un periodo particolarmente intenso e impegnativo per l'Istituto, contraddistinto dal perfezionamento del progetto di modernizzazione, già avviato negli ultimi mesi del 2014, finalizzato alla definizione di un nuovo e più efficiente modello di produzione statistica, in grado di arricchire l'offerta e la qualità delle informazioni prodotte.

Si tratta di un progetto complesso e rilevante, dettato dalla necessità di modernizzare, standardizzare e armonizzare il processo di produzione statistica, basandolo su alcune linee direttrici particolarmente innovative (sistema integrato di registri statistici, integrazione dell'intero patrimonio informativo, potenziamento dei servizi trasversali di supporto, ecc.), nell'ottica di un sensibile incremento dell'efficacia e dell'efficienza del complesso delle attività.

Le innovazioni connesse al progetto hanno riflessi sull'assetto organizzativo dell'Istituto, richiedendo modifiche ed assestamenti atti a supportare il nuovo disegno di produzione statistica.

Il lavoro svolto nell'anno di riferimento ha trovato formale conclusione nei primi mesi del 2016. In particolare, il Consiglio ha approvato il Programma di modernizzazione nella seduta del 28 gennaio 2016 e il nuovo Atto Organizzativo Generale n. 1 nella seduta del 9 febbraio 2016.

E' opportuno sottolineare che il Consiglio dell'Istituto, il cui mandato era venuto a scadenza nel mese di dicembre 2014, è stato rinnovato con DPCM del 14 dicembre 2015.

A ciò si aggiunga che a decorrere dal 1 gennaio 2015 è stata rinnovata la composizione dell'OIV, con mandato triennale, come previsto dall'art. 14, comma 3, del d. lgs. n. 150 del 2009.

Dal punto di vista normativo, l'anno di riferimento è stato caratterizzato dall'approvazione della legge 7 agosto 2015 n. 124, che, nell'ambito delle deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, prevede l'adozione di decreti legislativi nel rispetto, tra gli altri, dei seguenti principi: semplificazione delle norme in materia di valutazione dei pubblici dipendenti, di riconoscimento del merito e di premialità; razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione; sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati; 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 (art 17, comma 1, lettera r).

Peraltro, si evidenzia che l'approvazione del regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della Funzione pubblica in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni, previsto dal D.L. n. 90 del 2014, convertito in Legge n. 114 del 2014, potrebbe rendere opportuno procedere ad una revisione dei documenti del ciclo della performance.

Come previsto dall'art. 14, comma 4, lett. a) del d. lgs. n. 150 del 2009, con la presente Relazione l'OIV riferisce sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni dell'Istat per l'anno 2015, mettendone in risalto le principali evidenze e criticità.

A. PERFORMANCE ORGANIZZATIVA

Negli ultimi anni, l'Istituto ha proceduto ad una progressiva razionalizzazione del processo di pianificazione. Passaggio fondamentale di tale processo è stata l'unificazione delle fasi di pianificazione triennale e di programmazione annuale nel Piano Triennale delle Attività (PTA), che sintetizza la pianificazione delle attività del triennio successivo, con un particolare focus sul primo anno, per il quale vengono definiti anche gli indicatori di performance.

In tale ambito, il PTA 2015-2017 ha descritto le attività correnti e le innovazioni connesse all'organizzazione e all'attività da realizzare ed ha altresì analizzato i processi produttivi, le interrelazioni fra le strutture interessate e l'impatto delle attività nel triennio di riferimento. Nella prima parte del Piano sono stati delineati gli obiettivi strategici e le principali linee di attività delle strutture dell'Istituto, mentre nella seconda parte sono stati presentati i dati sintetici della pianificazione degli obiettivi operativi nel triennio, resi coerenti con il Bilancio 2015-2017.

A partire dagli obiettivi strategici triennali, il Presidente individua e assegna alla dirigenza generale obiettivi individuali, collegati ad obiettivi operativi definiti su orizzonti temporali annuali.

Gli obiettivi operativi risultano associati ciascuno al proprio obiettivo strategico di riferimento, insieme a molteplici altre informazioni, tra le quali i risultati attesi, il personale assegnato, la percentuale di tempo dedicato dalle risorse umane ai diversi obiettivi nonché le attività nelle quali l'obiettivo si articola. Inoltre, è possibile registrare eventuali variazioni di programmazione intervenute in corso d'anno con le relative motivazioni.

Come per l'anno precedente, è rimasta invariata la metodologia di valutazione della performance organizzativa, basata sull'analisi dei risultati conseguiti nell'anno, in rapporto alle priorità determinate con l'adozione degli obiettivi strategici, anche avvalendosi di un confronto con l'ultimo triennio.

I macro-ambiti di riferimento, individuati nel Sistema di promozione, misurazione e valutazione della performance (Sistema) secondo un criterio di aggregazione degli ambiti previsti dall'art. 8 del d. lgs. n. 150 del 2009, sono il grado di attuazione della strategia, il portafoglio delle attività e lo stato di salute dell'amministrazione.

B. PERFORMANCE INDIVIDUALE

Nell'anno di riferimento sono rimaste invariate anche le metodologie di valutazione della performance individuale.

In particolare, i responsabili degli uffici dirigenziali generali sono valutati dal Presidente, sulla base della proposta dell'OIV, in relazione al grado di conseguimento degli obiettivi individuali assegnati e degli obiettivi operativi della struttura organizzativa diretta e con riferimento ai comportamenti organizzativi posti in essere.

Analoga è la metodologia di valutazione prevista per i responsabili degli uffici dirigenziali non generali, valutati dal diretto dirigente generale, in relazione al grado di conseguimento degli obiettivi individuali assegnati e degli obiettivi operativi della struttura coordinata e in relazione ai comportamenti organizzativi messi in atto.

Per quanto riguarda il personale non dirigenziale dei livelli I-VIII, il Sistema prevede che gli obiettivi (linee di attività) assegnati siano gli obiettivi nei quali la risorsa è impiegata secondo quanto risulta dalla

programmazione annuale delle attività. Attraverso la valutazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati viene anche effettuata la valutazione dei comportamenti organizzativi dimostrati dal dipendente, in quanto funzionali al raggiungimento degli obiettivi assegnati e finalizzati al perseguimento degli stessi.

C. PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL CICLO DELLA PERFORMANCE

In relazione all'effettivo funzionamento del ciclo della performance, si rileva che l'Amministrazione, in assenza del Consiglio dell'Istituto, ha ritenuto opportuno attendere, ai fini dell'approvazione dei principali documenti di programmazione, la nomina dei nuovi Consiglieri. Pertanto, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2015-2017, con allegato il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità per il medesimo triennio, è stato approvato dal Consiglio nella seduta del 22 gennaio 2016 mentre il Piano della Performance 2015-2017 è stato approvato nella seduta del 9 febbraio 2016.

Con riferimento al processo di misurazione e valutazione della performance, non tutte le componenti previste risultano pienamente applicate, in particolare, per quanto riguarda il personale non dirigenziale.

Come già rilevato nella precedente Relazione, questo Organismo non può non sottolineare l'assoluta esiguità delle risorse assegnate alla Struttura tecnica permanente, che ha costretto l'Ufficio a notevoli sforzi per la gestione delle funzioni assegnate. Ciononostante, il bilanciamento delle competenze professionali presenti ha garantito un elevato livello di professionalità a supporto delle attività dell'Organismo.

D. INFRASTRUTTURA DI SUPPORTO

A supporto del funzionamento del ciclo della performance, il Sistema ha continuato ad utilizzare i dati rilasciati dal Servizio Programmazione e controllo di gestione.

Il controllo di gestione è infatti in grado di rappresentare le informazioni riguardanti il livello di conseguimento degli obiettivi operativi associati a ciascun obiettivo strategico, le risorse umane impiegate e i costi.

In relazione agli altri sistemi informativi ed informatici, si segnalano il sistema informativo di gestione dell'attività di contabilità e bilancio e il sistema informativo di gestione del personale. In tale ambito, questo Organismo, come già rilevato nella precedente Relazione, auspica una maggiore integrazione ed interoperabilità tra i sistemi informativi dell'Istituto, al fine di pervenire ad una maggiore coerenza informativa dei dati.

L'Istituto è inoltre dotato di altri sistemi di controllo, cui si fa cenno nel paragrafo F, connessi alla qualità della produzione statistica e della metodologia, i quali costituiscono elementi fondamentali per il controllo strategico, soprattutto in relazione alla performance organizzativa.

E. SISTEMI INFORMATIVI E INFORMATICI A SUPPORTO DELL'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA' E PER IL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Nell'anno di riferimento, questo Organismo rileva la particolare attenzione dedicata dall'Amministrazione alla strategia di prevenzione della corruzione contenuta nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2015-2017.

Infatti, pur nel rispetto della normativa di settore (Legge n. 190 del 2012, delibere ANAC, ecc.) e degli indirizzi forniti dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), l'Istituto ha elaborato “un nuovo modello di gestione del rischio di corruzione, che persegue una visione più ampia e innovativa, in linea con le esperienze internazionali più autorevoli, diretta alla costruzione di un modello di gestione del rischio di corruzione attraverso un sistema strategico”¹, che prevede l'individuazione dei Principi di riferimento, la definizione di una pianificazione strategica degli obiettivi (Disegno) e la gestione del Processo. In particolare, il Piano descrive il processo attraverso il quale si è pervenuti alla costruzione del Registro dei rischi di corruzione e all'individuazione delle misure di prevenzione della corruzione da realizzare nel triennio di riferimento.

In materia di trasparenza, è stata ulteriormente perfezionata l'articolazione della Sezione “Amministrazione trasparente” del sito internet dell'Istituto, migliorandone sia la fruibilità che la reperibilità delle informazioni.

In tale contesto, l'OIV ha proseguito la propria attività di monitoraggio dello stato di attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e di promozione dell'assolvimento dei relativi obblighi. In particolare, ha provveduto alla compilazione della Griglia di rilevazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, secondo le indicazioni contenute nella delibera Anac n. 148 del 3 dicembre 2014 ed ha predisposto, nel mese di febbraio 2015, il conseguente Documento di Attestazione.

¹ Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione dell'Istat per il triennio 2015-2017, pag. 3.

F. DEFINIZIONE E GESTIONE DEGLI STANDARD DI QUALITÀ'

La politica per la qualità dell'Istat è finalizzata al miglioramento dei prodotti e dei processi statistici, attraverso lo sviluppo di appropriate metodologie e strumenti. Tra gli strumenti predisposti dall'Istat per migliorare tale qualità, si segnalano le Linee Guida per la qualità, sviluppate inizialmente per i processi statistici e successivamente per i processi di fonte amministrativa, e il Sistema Informativo sulla Qualità (SIQual).

In particolare, le Linee guida per la qualità dei processi statistici che utilizzano dati amministrativi (versione 1.0 di Luglio 2015) contengono i principi per l'acquisizione e l'integrazione di dati amministrativi e per la diffusione di statistiche prodotte utilizzando dati di fonte amministrativa.

Come le precedenti (Linee guida per la qualità dei processi statistici), sono organizzate in due parti, riguardanti la qualità di processo e la qualità di prodotto. Nel primo caso, la qualità è intesa in relazione all'insieme delle attività poste in essere durante la fase di acquisizione, trattamento e diffusione dei dati statistici. Nel secondo, si intende la qualità così come misurata e valutata sull'output finale del processo di produzione statistica e comunicata agli utenti.

Il Sistema Informativo sulla Qualità (SIQual) contiene informazioni sulle modalità di esecuzione delle rilevazioni ed elaborazioni condotte dall'Istat e sulle attività svolte per garantire la qualità dell'informazione statistica prodotta. Il Sistema è dedicato alla navigazione dei metadati che descrivono il processo produttivo e le sue caratteristiche: contenuto informativo, scomposizione in fasi e operazioni, attività di prevenzione, controllo e valutazione dell'errore. Sono presenti anche i sistemi informativi statistici di diffusione dei dati, con le loro fonti. Se il

processo statistico rilascia dati on line, attraverso SIQual è possibile consultare tali informazioni.

G. UTILIZZO DEI RISULTATI DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

In linea con quanto evidenziato nella precedente Relazione, si è riscontrata nell'anno di riferimento una sempre maggiore consapevolezza sulla connessione tra valutazione e programmazione, che ha determinato un sensibile miglioramento nella definizione della programmazione delle attività da parte delle diverse strutture organizzative. Questa maggiore consapevolezza si ricollega anche agli sforzi compiuti dall'OIV ai fini della diffusione di una cultura della performance all'interno dell'Istituto.

In tale contesto, si ribadisce l'importanza della coerenza tra le risultanze dei documenti fondamentali di programmazione, dei documenti di bilancio, dei documenti previsti dal ciclo della performance (Piano della performance, Relazione sulla performance, ecc.) e di quelli orientati ad accrescere la trasparenza e l'integrità.

H. DESCRIZIONE DELLE MODALITA' DI MONITORAGGIO DELL'OIV

Con riferimento al monitoraggio dell'attività svolta dai direttori nel 2015, l'Organismo, a seguito dell'assegnazione da parte del Presidente degli obiettivi individuali ai dirigenti generali, ha esaminato le schede e le relazioni di programmazione dei direttori. Nel corso dell'anno, ha seguito il grado di conseguimento degli obiettivi individuali, verificando gli eventuali scostamenti dello stato di avanzamento effettivo rispetto alle previsioni iniziali e fornendo assistenza alle strutture in caso di criticità riscontrate.

Ha inoltre seguito lo stato di attuazione delle attività correnti, in relazione alle informazioni fornite dai direttori e a quelle presenti nei monitoraggi intermedi e finale. Il monitoraggio dell'Organismo è stato effettuato attraverso colloqui con i responsabili degli uffici dirigenziali e report sugli obiettivi programmati e sul relativo stato di avanzamento nonché sullo stato di realizzazione delle attività correnti.

Inoltre, come previsto dall'art. 54, comma 5, del d. lgs. n. 165 del 2001, come modificato dalla legge n. 190 del 2012 ed in relazione alla delibera ANAC n. 75 del 24 ottobre 2013, l'Organismo ha inviato all'Amministrazione il proprio parere sul testo del "Codice etico e di comportamento dell'Istat", definitivamente approvato dal Consiglio nella seduta del 22 gennaio 2016.