



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

RELAZIONE ANNUALE DELL'OIV

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

(ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lett. a) del D. Lgs. n. 150/2009)

10 maggio 2016

Sommario

Premessa	3
A. Performance organizzativa	5
A.1 <i>Definizione degli obiettivi</i>	5
A.2 <i>Misurazione in corso d'anno</i>	5
A.3 <i>Valutazione finale dei risultati</i>	6
B. Performance individuale	7
B.1 <i>Assegnazione degli obiettivi</i>	7
B.2 <i>Valutazione</i>	7
B.3 <i>Grado di condivisione del Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale</i>	8
C. Processo di attuazione del ciclo della performance.....	9
D. Infrastruttura di supporto	9
E. Sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione	10
F. Definizione e gestione degli standard di qualità	10
G. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione.....	10
H. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV	10
I. Allegati.....	11

Premessa

Come indicato dalla Delibera C.I.V.i.T n. 23/2013 con la presente Relazione l'OIV riferisce sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, mettendone in luce gli aspetti positivi e negativi. La finalità è quella di evidenziarne le criticità e i punti di forza, al fine di presentare proposte per svilupparlo e integrarlo ulteriormente.

In considerazione di tale finalità della Relazione, volta a favorire un graduale processo di miglioramento, appare opportuno premettere agli argomenti enumerati nella citata Delibera, e svolti nel corpo della Relazione, alcune considerazioni sullo stato complessivo dei Sistemi di controllo dell'Istituto con particolare riferimento ai temi della trasparenza, della prevenzione della corruzione e della loro integrazione con il Ciclo della performance.

In tema di trasparenza questo OIV ha già presentato alcune osservazioni in occasione dell'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione per l'anno 2015, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lettera g), del D. Lgs. n. 150/2009. Si delineava, in tale sede, la possibilità di migliorare la capacità espositiva dei dati presenti e la loro esportabilità così come la necessità di migliorare la sezione relativa alle informazioni sull'organizzazione dell'Istituto. Nel complesso, tuttavia, il processo di pubblicazione delle informazioni appare presidiato e monitorato dal Responsabile della trasparenza.

In funzione di promozione del miglioramento, come ricordato in precedenza, sembra utile richiamare quanto segnalato dal Presidente dell'A.N.AC. con l'Atto di segnalazione n. 1, del 2 marzo 2016, in tema di *"revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza"*. Viene sottolineato come *"la promozione di maggiori livelli di trasparenza diviene – in linea con il novellato art 97 della Costituzione del progetto di revisione costituzionale [Disegno di legge costituzionale A.C. n.2613-D]- un obiettivo strategico di ogni amministrazione che deve tradursi nel diritto di informare quale canone fondamentale dell'azione dei pubblici poteri. Chiarezza, comprensibilità e qualità dell'attività amministrativa divengono un significativo mezzo di contrasto al perseguimento di interessi personali e di gruppo"*. In tale ottica la trasparenza assume anche il ruolo di fondamentale strumento di lotta alla corruzione. L'ISPRa, come si vedrà in dettaglio più avanti, ha già posto le basi per sviluppare le sinergie offerte dal ciclo della performance alla promozione di maggiori livelli di performance prevedendo, già nel Piano 2015-2017 un obiettivo strategico in linea con quanto sopra indicato.

Proprio in tema di prevenzione della corruzione l'Istituto risulta impegnato, secondo quanto riportato nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione dell'ISPRa 2016-2018, nella fase di trattamento del rischio, ossia nella individuazione e valutazione delle misure esistenti e di quelle da porre in essere per mitigare diversi rischi, in funzione delle specificità dei diversi processi lavorativi. Nel precedente esercizio, secondo quanto riferito dal Responsabile per la prevenzione della corruzione nella Relazione 2015 e nello stesso Piano citato, l'ISPRa ha completato la mappatura di tutte le attività di competenza, provveduto alla formazione del personale e attivato procedure di gestione a tutela del dipendente che segnala illeciti (whistleblowing). Come in tema di trasparenza si ritiene di dover sottolineare l'integrazione con il ciclo della performance che collega gli obiettivi di performance individuale dei responsabili delle Strutture agli obiettivi previsti nel Piano di prevenzione della corruzione.

Nell'ottica del miglioramento si segnala l'interessante integrazione, anche formale, dei tre Piani (Piano della performance, Piano triennale di prevenzione della corruzione e Programma triennale per la trasparenza e l'integrità) operata, dall'anno in corso, dagli Enti pubblici di ricerca sottoposti alla vigilanza del MIUR, per i quali l'ANVUR ha disposto, con le *"Linee guida per la gestione integrata del Ciclo della performance degli Enti Pubblici di Ricerca"* del luglio 2015, la redazione di un Piano della performance integrato. Con tale strumento si è inteso dare univocità all'azione di pianificazione degli Enti assumendo la performance come concetto guida intorno al quale collocare le diverse prospettive della trasparenza e della prevenzione della corruzione nonché legandola ancor più in profondità con la missione istituzionale dell'Ente e con le risorse finanziarie necessarie per perseguirla.

Da ultimo, in tema di monitoraggio e controllo delle risorse economiche, strumentali e umane necessarie a perseguire gli obiettivi istituzionali e a garantire la performance della struttura, si rappresenta in questa Relazione (pagina 9) quanto già affermato circa la necessità che l'Istituto si doti nel più breve tempo possibile di un efficace sistema di controllo di gestione.

A. Performance organizzativa

A.1 Definizione degli obiettivi

Per la definizione degli obiettivi inclusi nel Piano della performance 2015-2017, l'ISPRA ha proseguito il progressivo sviluppo degli strumenti previsti dal Sistema di misurazione e valutazione. L'Istituto, infatti, ha integrato nella programmazione 2015 informazioni relative all'impiego previsto di risorse umane per le varie linee di attività censite nel sistema di contabilità dell'Ente.

Risulta confermata, inoltre, l'integrazione tra Piano della performance, Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) e Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) con le modalità illustrate nelle precedenti relazioni (gli obiettivi del PTTI sono inseriti nelle schede obiettivo delle singole strutture mentre quelli del PTPC sono stati inclusi negli obiettivi individuali dei Responsabili delle strutture).

Per la pianificazione del ciclo della performance 2016-2018 è stata effettuata una completa revisione delle "aree strategiche di attività" (ASA) alla luce della "Direttiva Generale concernente lo svolgimento delle funzioni e dei compiti facenti capo all'ISPRA per il triennio 2015-2017" emanata con D.M. del Ministro dell'Ambiente, del Territorio e del Mare n. 108 del 10/06/2015. L'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'Istituto ha ritenuto più coerente riunire in un unico ambito le attività di ricerca dell'Ente fondendo le precedenti ASA "Ricerca" e "Ricerca applicata e sperimentazione" nella nuova Area "Ricerca e sperimentazione finalizzata". Sono stati rivisti, inoltre, i contenuti di altre due aree strategiche che hanno ora assunto le rispettive denominazioni di "Assistenza strategica e consulenza scientifica e tecnica" e "Informazione, reporting e comunicazione ambientale".

Premesso quanto sopra, gli obiettivi appaiono rispettare i requisiti della specificità e misurabilità indicati nel Decreto con riguardo, in particolare, all'indicazione, per la quasi totalità degli indicatori, di target per il triennio di riferimento e di indicatori misurabili. Per quanto riguarda il confronto con standard o le comparazioni con altre Amministrazioni non risultano agli atti evidenze di analisi mentre sono presenti, nei documenti istruttori, confronti con dati pregressi di produttività dell'Istituto.

Nulla è possibile affermare in relazione alla qualità degli obiettivi previsti dal Piano della performance 2016-2018 in quanto, alla data di redazione di questa relazione, il Piano non risulta ancora pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente.

A.2 Misurazione in corso d'anno

L'Istituto effettua un monitoraggio semestrale sullo stato di avanzamento delle attività rispetto agli obiettivi definiti nel Piano della *performance*.

Le modalità di monitoraggio sono strutturate su un modello di autovalutazione dell'andamento della gestione a cura dei Responsabili delle Strutture di livello dirigenziale e dei Direttori dei CRA. Il dato

numerico è, infatti, corredato da una sintetica diagnosi gestionale circa la previsione a chiudere per ogni singolo obiettivo.

Per ogni indicatore il responsabile dell'obiettivo misura i valori conseguiti al 30 giugno dell'anno di riferimento. Nel caso vi sia un andamento anomalo (tanto in positivo che in negativo rispetto ad un andamento lineare) il responsabile è tenuto ad indicare (utilizzando dei codici prestabiliti) la previsione dell'impatto di tale andamento sul raggiungimento finale dell'obiettivo alla luce dei risultati semestrali. Si evidenzia come il monitoraggio sia effettuato esclusivamente con riguardo all'avanzamento, per ciascun indicatore, rispetto al target annuale: anche per l'anno 2015 non è stato possibile rinvenire dati o analisi circa il monitoraggio intermedio dei costi (in termini di risorse umane e finanziarie) connessi alle attività realizzate nel semestre.

L'esito del monitoraggio, per l'anno in esame, ha condotto alla modifica di 41 indicatori tra quelli indicati nel Piano adottato ad inizio anno (pari a circa l'8% del totale) e all'inserimento di un nuovo obiettivo.

Il processo di monitoraggio, con la conseguente revisione degli obiettivi, si è concluso nel mese di ottobre.

A.3 Valutazione finale dei risultati

La fase della consuntivazione dei risultati vede la partecipazione attiva dei Responsabili degli obiettivi che comunicano i risultati conseguiti per ogni indicatore posto sotto la propria responsabilità indicando, nel caso di mancato raggiungimento dei target previsti, le cause degli scostamenti.

A valle della comunicazione delle informazioni la Struttura tecnica permanente per la misurazione della performance - DIR VAL predispone un *audit* volto a verificare, a campione, le fonti dei dati comunicati, il rispetto delle modalità di calcolo definite in fase di programmazione e i valori comunicati in fase di consuntivazione. Le valutazioni dei Direttori dei CRA, unitamente alle risultanze del Responsabile per la Trasparenza e l'integrità, vengono sottoposte all'attenzione del Direttore Generale per le proprie considerazioni e la validazione dei risultati che costituiranno l'elemento fondamentale della valutazione individuale del dirigente della Struttura di livello dirigenziale per la componente relativa alla performance organizzativa. Questa valutazione viene poi integrata dalle altre componenti del sistema di valutazione individuale relative alle competenze manageriali e agli obiettivi individuali (compresi quelli legati al Piano di prevenzione della corruzione) oltre alla differenziazione dei giudizi attribuiti al personale dipendente (allo stato attuale per i soli dirigenti di I fascia).

B. Performance individuale

B.1 Assegnazione degli obiettivi

La fase di assegnazione degli obiettivi ha visto impegnato il Direttore Generale che ha assegnato gli obiettivi individuali ai Responsabili delle Strutture dirigenziali di I fascia nel corso di un colloquio individuale. Risulta, inoltre, che tale modalità operativa sia stata seguita anche da tutti i Responsabili dei Dipartimenti (Strutture dirigenziali di I fascia) in occasione dell'assegnazione degli obiettivi ai rispettivi Responsabili delle Strutture dirigenziali di II fascia.

In merito all'assegnazione degli obiettivi al personale che non ricopre posizioni di responsabilità di Strutture dirigenziali l'Amministrazione ha ritenuto di poter procedere solo al compimento della transizione verso la nuova struttura organizzativa quando, cioè, sarà possibile effettuare una corretta e stabile attribuzione del personale, per il periodo di riferimento, ai macro-profili identificati dal modello concettuale elaborato dall'Ente.

Per quanto riguarda il Ciclo della *performance* 2016, al momento della redazione della presente Relazione non vi sono atti che documentino l'avvio dell'iter procedurale per l'assegnazione degli obiettivi individuali dei Responsabili delle Strutture di livello dirigenziale. Questo Organismo non è pertanto in grado di valutare eventuali miglioramenti rispetto a quanto rilevato lo scorso anno in particolare per quanto riguarda l'estensione del colloquio con il valutatore in fase di assegnazione per tutti i dirigenti di II fascia.

Per quanto riguarda l'evoluzione dell'assetto organizzativo dell'Ente risulta adottato dal Consiglio di Amministrazione, con la Delibera n. 37 del 14/12/2015, il Regolamento di organizzazione delle strutture di livello dirigenziale e avviato, nell'anno in corso, l'iter per l'individuazione dei responsabili dei Dipartimenti della nuova struttura cui farà seguito quella dei responsabili delle strutture dirigenziali di II livello e delle strutture tecnico-scientifiche.

Anche per il ciclo 2015-2017 non si registrano assegnazioni di obiettivi al personale che non ha responsabilità di strutture di livello dirigenziale.

B.2 Valutazione

La valutazione dei Responsabili di Strutture di livello dirigenziale, per l'anno 2014, si è conclusa l'8 giugno 2015. Tale valutazione ha riguardato i soli responsabili con qualifica dirigenziale (dirigenti Area VII CCNL EPR) o con assegnazione di incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 19 del D. Lgs. n. 165/2001. Oltre alla Disposizione di adozione delle valutazioni individuali a firma del Direttore Generale gli esiti sono stati comunicati individualmente ai valutati con il dettaglio degli elementi che hanno contribuito al risultato finale.

I risultati della valutazione hanno fatto registrare per tutti i valutati un raggiungimento degli obiettivi superiore al 90% del target assegnato (e circa il 24% ha realizzato l'obiettivo oltre il 95%). Il risultato più basso è stato pari al 90,1% mentre il più elevato è stato pari al 97,6%.

Non sono state registrate contestazioni alla valutazione (né in sede conciliativa né in quella giurisdizionale). Si deve evidenziare in questa sede che l'Istituto ha indicato nella Disposizione di approvazione delle valutazioni l'impossibilità di procedere alla costituzione dell'Organismo di conciliazione previsto dal Sistema di misurazione e valutazione a causa del ridotto numero di dirigenti di I fascia in servizio presso l'Ente (il Sistema prevede, infatti, che 2 dirigenti di I fascia facciano parte di tale Organismo collegiale).

Alla data di redazione di questa relazione non si dispone di riscontri documentali circa l'esito della valutazione del personale delle qualifiche non dirigenziali, avviata nel mese di aprile 2015 per dare attuazione all'accordo sulla distribuzione del salario accessorio del personale dei livelli IV-VIII per gli anni 2011-2012 siglato con le OO.SS. di comparto in data 17/10/2014. I criteri di valutazione, raccolti nella "Scheda di verifica attività" (**a**: precisione e qualità delle prestazioni svolte; **b**: capacità di adattamento operativo al contesto di intervento, alle esigenze di flessibilità ed alla gestione del cambiamento; **c**: orientamento all'utenza ed alla collaborazione all'interno del proprio ufficio e tra i diversi uffici; **d**: capacità di proporre soluzioni innovative e contribuire alla realizzazione di miglioramenti organizzativi e gestionali) pur essendo indicati come appartenenti alle categorie della *performance* individuale e della *performance* organizzativa non appaiono in relazione con queste ultime (né con il Sistema di misurazione e valutazione) in particolare per l'assenza di obiettivi assegnati.

Per l'anno in corso non si dispone, al momento, di riscontri documentali dell'avvio del processo di valutazione individuale.

B.3 Grado di condivisione del Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale

L'Istituto ha condotto l'indagine sul benessere organizzativo e sul grado di condivisione del Sistema di valutazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale ai sensi dell'art. 14, comma 5, del decreto legislativo del 27 ottobre 2009, n. 150, nel 2013 e ne ha diffuso i risultati nel corso del 2014.

La nuova rilevazione è prevista per l'anno in corso.

Non risulta vi siano iniziative formalizzate e documentabili relative alla elaborazione di piani di miglioramento individuali connessi al Sistema di misurazione e valutazione della performance.

C. Processo di attuazione del ciclo della performance

Il processo di pianificazione appare consolidato e vede il coinvolgimento del vertice politico-amministrativi dell'Istituto in particolare nella fase di avvio del ciclo con la validazione/modifica delle Aree Strategiche di Attività (ASA). I soggetti maggiormente coinvolti nel processo, allo stato attuale, risultano il Presidente dell'Istituto e il Direttore Generale che, nel corso del ciclo 2016-2018, hanno fornito indicazioni ancor più puntuali in merito alla definizione degli obiettivi da assegnare alle Strutture di II livello.

La Struttura tecnica permanente ha continuato a svolgere un ruolo attivo nell'avvio dei processi nonché di facilitatore e di accompagnamento, e di costante supervisione di ogni fase del ciclo. I responsabili delle strutture dell'Istituto hanno assicurato un approccio e una partecipazione proattiva al sistema. Non sono state rinvenute tracce di un coinvolgimento esteso del personale dell'Istituto.

Nell'Allegato 1, sezione C, è stato riportato il costo annuo lordo della Struttura tecnica permanente comprende anche la retribuzione del dirigente di II fascia; non si dispone di ulteriori informazioni circa altri costi diretti o costi indiretti ribaltabili sulla struttura in quanto, oltre all'assenza di un sistema di contabilità analitica, la Struttura tecnica permanente non dispone di un budget proprio non costituendo un centro di costo. Essa, infatti, è inserita nel CRA Direzione, titolare di budget, che provvede a coprire i costi delle Strutture che ad esso fanno riferimento.

Per quanto concerne le risorse umane assegnate, al momento appaiono sufficienti per numero sebbene non siano presenti, come già evidenziato in passato, competenze statistiche delle quali sarà sempre più avvertita l'esigenza una volta posto a pieno regime il Sistema (per segnalare tale necessità è stata introdotta una voce aggiuntiva, indicata in corsivo, alla riga C.4 dell'Allegato 1).

D. Infrastruttura di supporto

L'Istituto non dispone, attualmente, di sistemi informativi e informatici a supporto del funzionamento del ciclo della performance. Non sono, allo stato attuale, disponibili sistemi a supporto del controllo di gestione né del controllo strategico. Per quanto riguarda i sistemi contabili è presente il solo sistema di contabilità generale.

Appare opportuno segnalare, come peraltro già fatto presente al Presidente dell'Istituto in occasione della Validazione della Relazione della performance per l'anno 2014, la necessità di avviare compiutamente il sistema del controllo di gestione nonostante le difficoltà organizzative conseguenti ai recenti interventi normativi sulle competenze dell'ISPRA e in particolare il trasferimento presso l'Istituto di alcuni Enti abbiano, di fatto, giustificato un ritardo nell'implementazione del controllo di gestione.

Il controllo di gestione, infatti, è uno strumento di guida dell'azione amministrativa e di supporto all'attività gestionale dei dirigenti ed è al tempo stesso un valido strumento di supporto per la valutazione dei dirigenti

e anche per gli adempimenti degli istituti della trasparenza e dell'anticorruzione. Per tale motivo si rinnova il suggerimento ad avviare quanto prima, anche in fase sperimentale, il controllo di gestione almeno per le funzioni strumentali (patrimonio, personale, evidenza pubblica) da estendere, definito l'assetto organizzativo, anche alle funzioni finali dell'Istituto.

E. Sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione

Come per lo scorso anno la compilazione delle informazioni tecniche richieste dall'Allegato 1, sezione E, è stata supportata dal Responsabile della trasparenza e dal Responsabile della gestione del sito web.

F. Definizione e gestione degli standard di qualità

Nel corso del 2015, l'Istituto ha predisposto una versione preliminare di Carta dei servizi nella quale è stato elencato un primo nucleo di servizi erogati all'utenza per i quali l'ISPRA si è impegnata, con l'adozione della Carta avvenuta in data 8 aprile 2016, al rispetto degli standard di qualità indicati.

Tale prima versione della Carta dei servizi è destinata a successive revisioni per includere tutti gli altri servizi che l'ISPRA fornisce.

G. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

Come accennato in precedenza l'Istituto di anno in anno prosegue con l'affinamento degli strumenti utilizzati per la definizione del Piano della performance; in tal senso, quindi, si può affermare che il Sistema fornisca informazioni utili al proprio miglioramento. Non si rilevano, invece, aggiornamenti nell'architettura del Sistema stesso.

Indubbiamente, la realizzazione di supporti informatici che consentano un allineamento con i sistemi contabili e la definizione di un sistema di controllo di gestione consentirebbero al Sistema di misurazione e valutazione della performance di avere un impatto maggiore nella gestione dell'Ente.

H. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

Come per lo scorso anno le attività di verifica sono state basate, in linea generale, sull'analisi della documentazione disponibile e di elementi informali costantemente assicurati dalla Struttura tecnica permanente. Si è avuto riguardo, in particolare, del confronto tra il Sistema di misurazione e valutazione della performance ed il Piano della *performance* 2015-2017.

Per le valutazioni riguardo i sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità questo Organismo si è avvalso delle informazioni raccolte dal Responsabile della trasparenza e dal Responsabile della gestione del sito web.

*Organismo Indipendente di Valutazione
dell'ISPR*

I. Allegati

Allegato 1 – Monitoraggio sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni relativo al ciclo della performance precedente.