

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 2016

PRESENTAZIONE

Il contesto normativo, istituzionale ed organizzativo che ha caratterizzato l'anno di riferimento, è stato particolarmente impegnativo per l'Istituto. In particolare, a uno scenario esterno di evoluzione delle regole generali riguardanti il ciclo di gestione della performance, si è affiancato uno scenario interno di profondo rinnovamento, contraddistinto dall'adozione del nuovo assetto organizzativo-produttivo conseguente al progetto di modernizzazione dell'Istituto.

Finalità principale di tale progetto è l'arricchimento dell'offerta e della qualità dell'informazione statistica, migliorando l'efficacia e l'efficienza del complesso delle attività. Le linee direttrici cui si ispira sono la modernizzazione, standardizzazione e armonizzazione del processo di produzione statistica, basato essenzialmente sull'integrazione dei processi statistici e del patrimonio informativo, sull'incremento dell'utilizzo dei registri statistici e sulla centralizzazione di alcune attività trasversali di supporto.

Il progetto è stato formalmente approvato nei primi mesi del 2016, in concomitanza con l'insediamento del nuovo Consiglio, venuto a scadenza nel mese di dicembre 2014 e rinnovato con DPCM del 14 dicembre 2015. Sono stati dapprima approvati il Programma di modernizzazione (seduta del Consiglio del 28 gennaio 2016) ed il nuovo Atto Organizzativo Generale n. 1 (seduta del 9 febbraio 2016). Successivamente, sono stati adottati dall'Amministrazione i conseguenti provvedimenti di costituzione del nuovo assetto organizzativo, a decorrere dal 15 aprile 2016.

In relazione al contesto esterno, l'anno di riferimento è stato caratterizzato da una intensa attività normativa, che ha portato all'approvazione di norme particolarmente rilevanti non solo per i compiti e le funzioni, ma anche per la stessa costituzione e composizione degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV).

Si fa riferimento, soprattutto, a due decreti attuativi della legge 7 agosto 2015 n. 124: il d. lgs. 25 maggio 2016, n. 97, relativo alla revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza e il d. lgs. 25 novembre 2016, n. 218, in materia di semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca. Inoltre, rilevano il D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105, recante il regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della Funzione Pubblica in materia di misurazione e valutazione della performance e il conseguente decreto attuativo D.M. 2 dicembre 2016, che ha istituito e disciplinato il nuovo Elenco nazionale dei componenti degli OIV.

Come previsto dall'art. 14, comma 4, lett. a) del d. lgs. n. 150 del 2009, con la presente Relazione questo Organismo riferisce sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni dell'Istat per l'anno 2016, nell'ottica di un progressivo perfezionamento del sistema complessivo della performance.

A. PERFORMANCE ORGANIZZATIVA

Il 2016 ha rappresentato per l'Istituto un anno di transizione, nel quale sono state progressivamente messe a punto e calibrate le varie componenti del progetto di modernizzazione, ivi compreso il nuovo assetto del processo relativo alla performance organizzativa, conseguente alla ridefinizione del sistema di pianificazione.

In particolare, l'Istituto ha adottato un modello di pianificazione basato sulla metodologia del *project and portfolio management (PPMO)*. Elemento caratterizzante di tale modello è un maggiore orientamento ai risultati, sulla base dell'integrazione delle fasi di definizione dei programmi statistici e dei servizi trasversali, con la relativa attribuzione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

In tale ottica, la pianificazione rappresenta un processo unico e integrato, sia a livello strategico che operativo. Dal punto di vista temporale, la pianificazione strategica opera in un'ottica triennale, mentre la pianificazione operativa ha cadenza annuale.

Rispetto al tradizionale albero della performance, il modello adottato dall'Istituto propone elementi di novità, come i programmi ed i progetti, che mirano a rafforzare la propensione alla crescita e all'innovazione e rappresentano al tempo stesso l'importante punto di contatto tra strategia generale e singole iniziative.

In particolare, il Consiglio ha approvato sette Programmi strategici, che costituiscono le direttrici di sviluppo della strategia dell'Istituto per il triennio. Ciascun Programma rappresenta un gruppo di Progetti innovativi di particolare rilevanza, in termini di trasversalità e dimensione.

Sulla base della dimensione strategica dell'Istituto, il Presidente ha individuato e assegnato alla dirigenza generale obiettivi individuali, collegati ad iniziative definite su orizzonti temporali annuali.

Le iniziative rappresentano le unità elementari in cui si articola la programmazione operativa. Ad esse sono associate risultati prefissati, risorse umane ed economiche, tempi e output definiti. In corso d'anno, sono soggette a monitoraggi periodici.

La metodologia di valutazione della performance organizzativa continua ad essere basata sull'analisi dei risultati conseguiti nell'anno, in rapporto alle priorità determinate con l'adozione dei Programmi 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.

Nel Piano della Performance 2016-2018 sono stati individuati alcuni indicatori che forniscono la misura dei principali ambiti della performance organizzativa, in relazione ai quali vengono forniti i valori di consuntivo per gli anni 2014 e 2015 nonché la previsione per il triennio 2016-2018.

B. PERFORMANCE INDIVIDUALE

Nell'anno di riferimento la metodologia di valutazione della performance individuale è rimasta invariata, anche se ricalibrata in conseguenza del nuovo modello di pianificazione strategica e operativa adottato.

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 delle iniziative afferenti alla struttura organizzativa diretta nonché 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 delle iniziative afferenti alla struttura coordinata nonché in relazione ai comportamenti organizzativi messi in atto.

Per quanto riguarda il personale non dirigenziale dei livelli I-VIII, il Sistema prevede che le linee di attività assegnate siano quelle nelle quali la risorsa è impiegata secondo quanto risulta dalla programmazione annuale delle attività. Attraverso la valutazione dei risultati conseguiti viene anche effettuata la valutazione dei comportamenti organizzativi dimostrati dal dipendente, in quanto funzionali al raggiungimento delle attività e finalizzati al perseguimento delle stesse.

C. PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL CICLO DELLA PERFORMANCE

Il profondo rinnovamento strategico organizzativo avvenuto nell'anno di riferimento ha determinato uno slittamento nell'adozione dei principali documenti programmatici del ciclo della performance.

Si rileva, infatti, che il Piano della Performance 2016-2018 e il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2016-2018, con la specifica sezione dedicata ai contenuti programmatici in materia di trasparenza, obblighi di pubblicità, diritto di accesso civico e diffusione delle informazioni da parte dell'Istituto, sono stati approvati dal Consiglio nella seduta del 21 ottobre 2016, con inevitabili ritardi sia nella definizione del quadro programmatico delle attività sia nella effettiva implementazione delle misure di prevenzione del rischio di corruzione previste nel Piano.

Per quanto riguarda la Struttura tecnica permanente, questo Organismo rileva che, nonostante l'esiguità delle risorse assegnate, l'Ufficio ha garantito un elevato livello di professionalità e di impegno a supporto delle attività dell'Organismo, anche in considerazione del particolare bilanciamento delle competenze professionali presenti. Ciò ha consentito all'Ufficio di assicurare la necessaria assistenza tecnica alle strutture dell'amministrazione, in un'ottica di accompagnamento e raccordo tanto più rilevante in considerazione dei profondi cambiamenti organizzativi e gestionali conseguenti al progetto di modernizzazione dell'Istituto.

D. INFRASTRUTTURA DI SUPPORTO

A supporto del funzionamento del ciclo della performance, nell'anno di riferimento è stato introdotto il nuovo sistema informativo di gestione delle attività di pianificazione PPMO, che fornisce ausilio alle fasi del processo di pianificazione strategico-operativa e consente la realizzazione del modello di *portfolio* e *project management*, offrendo una vista differenziata delle informazioni presenti nelle componenti della pianificazione (portfoli, iniziative, responsabilità, risorse, tempi, output, ecc.).

In relazione agli altri sistemi informativi ed informatici, si segnalano il sistema informativo di gestione del personale e quello di gestione della contabilità e bilancio. In tale ambito, questo Organismo auspica che la realizzazione del progetto di modernizzazione favorisca una maggiore integrazione ed interoperabilità tra i diversi sistemi informativi dell'Istituto.

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.

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, è stato approvato il d. lgs. 25 maggio 2016, n. 97, che ha introdotto significative modifiche alla disciplina in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, prevista dalla legge n. 190 del 2012 e dal d. lgs. n. 33 del 2013.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 10 del decreto, nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione 2016-2018 è stata inserita un'apposita sezione dedicata ai contenuti programmatici in materia di trasparenza, obblighi di pubblicità, diritto di accesso civico e diffusione delle informazioni da parte dell'Istituto. L'obbligo di predisporre il Piano triennale per la trasparenza e l'integrità come sezione del Piano per la prevenzione della corruzione è stato infatti abrogato dal citato decreto n. 97 del 2016.

Per quanto riguarda la Sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet dell'Istituto, si rileva che nel Piano è stata innanzitutto effettuata una ricognizione dei dati e delle informazioni già presenti. E' stata poi maggiormente esplicitata la responsabilità delle diverse strutture nella pubblicazione e nell'aggiornamento dei dati. In particolare, per ciascuna delle sezioni dell'area Amministrazione trasparente, è stato predisposto un prospetto riepilogativo che individua

la struttura che acquisisce e/o fornisce e/o elabora le informazioni da pubblicare, la struttura responsabile della pubblicazione e la frequenza di aggiornamento.

In tale contesto, l'OIV ha proseguito la propria attività di monitoraggio, impulso e promozione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione. In particolare, ha provveduto alla compilazione dell'apposita Griglia di rilevazione, secondo le indicazioni contenute nella delibera Anac n. 43 del 2016 ed ha predisposto, nel mese di febbraio 2016, il conseguente Documento di Attestazione.

F. DEFINIZIONE E GESTIONE DEGLI STANDARD DI QUALITA'

La politica per la qualità dell'Istituto è coerente con l'impostazione concettuale sviluppata da Eurostat a livello europeo e ne recepisce i principi e le definizioni di base.

Punti cardine della politica per la qualità dell'Istituto sono:

- qualità di processo: produrre informazione statistica accurata in modo efficiente ed efficace;
- qualità di prodotto: diffondere dati statistici di elevata qualità e tempestività sui fenomeni di interesse degli utilizzatori, anche potenziali;
- documentazione: conservare e rendere disponibile l'informazione necessaria per un corretto uso dei dati e per garantire la trasparenza delle attività di produzione del dato statistico;
- rispetto per i rispondenti: ridurre il carico statistico che grava sui rispondenti e tutelare la riservatezza delle informazioni fornite;

- rafforzamento della cultura statistica: favorire il corretto utilizzo dei dati statistici nel dibattito pubblico e a supporto delle decisioni e delle politiche;
- attenzione agli utenti: rendere facilmente accessibile e comprensibile l'informazione statistica prodotta e soddisfare le esigenze degli utenti.

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. Inoltre, vengono regolarmente analizzati un insieme di indicatori standard di qualità e viene svolta un'attività di valutazione basata sull'audit interno e sull'autovalutazione della rispondenza dei processi produttivi alle Linee guida emanate dall'Istat.

Tra gli strumenti predisposti dall'Istat per migliorare la qualità dei processi e dei prodotti statistici si segnalano:

- le Linee Guida per la qualità dei processi statistici e dei processi che utilizzano dati di fonte amministrativa;
- il Sistema Informativo sulla Qualità (SIQual);
- l'Audit per la valutazione della qualità.

Le Linee guida per la qualità dei processi statistici contengono i principi per la progettazione, esecuzione e controllo di una rilevazione statistica e i requisiti di qualità che le statistiche devono soddisfare. Le Linee per la qualità dei processi statistici di fonte amministrativa contengono i principi per l'acquisizione e l'integrazione di dati amministrativi e per la diffusione di statistiche prodotte utilizzando dati di fonte amministrativa.

Le Linee guida sono lo standard di riferimento per la valutazione della qualità, sia di processo che di prodotto, dei processi condotti dall'Istituto. Infatti, sono utilizzate nelle procedure di audit e autovalutazione statistico-metodologica.

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.

Le procedure di Audit e autovalutazione si basano sul confronto tra le caratteristiche del processo statistico ed i principi contenuti nelle Linee guida per la qualità e sono finalizzate a individuare eventuali punti di debolezza del processo nonché le eventuali azioni di miglioramento da effettuare.

G. UTILIZZO DEI RISULTATI DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

I profondi cambiamenti introdotti nell'anno di riferimento al sistema di pianificazione e programmazione dell'Istituto hanno richiesto un particolare impegno e un sensibile sforzo da parte di tutte le strutture organizzative ai fini di una ottimale realizzazione del Ciclo della performance. L'impegno e la sinergia tra le strutture hanno determinato un progressivo assestamento del sistema di programmazione, i cui esiti potranno essere compiutamente analizzati a seguito del perfezionamento del primo ciclo della performance interamente basato e strutturato sul nuovo sistema.

In tale contesto, l'Organismo ha favorito, attraverso incontri e colloqui con i responsabili interessati, una più intensa sensibilizzazione ai fini della diffusione di una maggiore cultura della performance all'interno dell'Istituto.

A tal proposito, 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 volti a prevenire la corruzione e 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 2016, 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 nel monitoraggio finale. Le attività di verifica dell'Organismo sono state effettuate attraverso colloqui con i responsabili degli uffici dirigenziali e report sullo stato di avanzamento delle attività correnti.