



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)

Aprile 2017

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 | 6 |
| B.1 <i>Assegnazione degli obiettivi</i> | 6 |
| 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..... | 8 |
| 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 | 9 |
| 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

L'organismo Indipendente di Valutazione (OIV) dell'ISPRA redige la presente Relazione, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lettera a) del D.Lgs. n. 150/2009 e della Delibera ANAC (già C.i.V.I.T.) n. 23/2013, sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, mettendone in luce i punti di forza e di debolezza.

La finalità della Relazione è quella di esprimere considerazioni sullo stato complessivo dei Sistemi di controllo dell'Ente, con particolare riferimento ai temi della trasparenza, della prevenzione della corruzione e della loro integrazione con il Ciclo della performance, anche al fine di favorire un graduale processo di miglioramento. Prima di proseguire con le argomentazioni previste dalla delibera ANAC sopracitata, si ritiene opportuno segnalare quanto segue.

L'Istituto si trova attualmente in una fase di transizione dovuta alla scadenza degli Organi di vertice quali il Consiglio di Amministrazione e il Presidente, i cui mandati sono definitivamente cessati rispettivamente il 21 ottobre 2016 e il 28 febbraio u.s.. Con Decreto del Ministro n. 46 del 3 marzo u.s. il Presidente uscente, nelle more del perfezionamento della procedura di nomina del nuovo Presidente, è stato nominato Commissario Straordinario per un periodo non superiore a sei mesi e comunque non oltre la data di insediamento del nuovo Presidente ad oggi già designato per la nomina. L'iter di attuazione del nuovo Regolamento di organizzazione (rif. delibera n. 37/CA del 14 dicembre 2015) si è concluso soltanto a gennaio 2017 con l'insediamento dei Responsabili di struttura di livello dirigenziale generale e non generale e l'assegnazione del personale alle unità operative risulta completata con Comunicato al Personale n. 25 del 18 aprile 2017.

L'Amministrazione sarà, pertanto, chiamata a recepire ulteriori cambiamenti legati sia a successivi atti di nomina eventualmente emanati nel corso del 2017, sia a conseguenti revisioni di gran parte dei processi gestionali, amministrativi e strumentali dell'Ente, con la possibilità di impattare positivamente anche in quegli ambiti che risultavano finora perfezionabili. In particolare, questo OIV auspica che l'Istituto, in relazione al tema legato al monitoraggio e al controllo delle risorse economiche, strumentali e umane necessarie a perseguire gli obiettivi istituzionali e a garantire la performance della struttura, colga l'occasione per rispondere alla necessità - già segnalata in diverse sedi da questo Organismo - di dotarsi di un efficace sistema di controllo di gestione.

In relazione al tema della trasparenza, alcune osservazioni sono già state rappresentate in occasione dell'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione per l'anno 2016, delineando la possibilità di migliorare la capacità espositiva dei dati presenti sul sito istituzionale dell'ISPRA, ottimizzarne l'esportabilità e fornire una maggiore completezza di informazioni relativamente alla sezione dedicata

all'organizzazione dell'Istituto. La necessità di promuovere un miglioramento è prevista anche dal nuovo schema di decreto di riforma del d.lgs n. 150/2009, attualmente all'esame delle competenti Commissioni Parlamentari, che a norma dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Legge Madia), apporterà delle importanti modifiche al d.lgs. n.33/2013 (Decreto Trasparenza) e alla Legge n.190/2012 (Legge Anticorruzione).

L'entrata in vigore del d.lgs. n. 97/2016 ha rafforzato, altresì, la necessità di assicurare il coordinamento tra gli obiettivi strategici in materia di trasparenza contenuti nel PTPC e gli obiettivi contenuti negli ulteriori documenti di natura programmatica e gestionale dell'Ente e, in particolare, con il piano della performance. In tal senso l'Istituto aveva posto le basi per una maggiore coerenza e integrazione già nel 2015 prevedendo un obiettivo strategico dedicato alla *“corretta ed efficace applicazione dei principi di trasparenza, di integrità e legalità”* nel Piano della Performance adottato per il triennio 2015-2017.

In tema di prevenzione della corruzione l'Istituto risulterà impegnato, secondo quanto riportato nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione dell'ISPRA 2017-2019 e in considerazione della nuova struttura organizzativa, in una preliminare fase di verifica della mappatura esistente per poter poi sviluppare la fase di trattamento del rischio, ossia individuare e valutare le misure esistenti e quelle da porre in essere per neutralizzare i diversi rischi, in funzione della specificità del singolo processo.

A. Performance organizzativa

A.1 Definizione degli obiettivi

Per la definizione degli obiettivi inclusi nel Piano della performance 2016-2018, l'ISPRA ha confermato il percorso di integrazione tra il Piano della performance e il Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) includendo - tra gli obiettivi di struttura organizzativa - gli obblighi di trasparenza e - tra gli obiettivi individuali assegnati ai Responsabili di struttura - gli obblighi di prevenzione della corruzione.

Detti obiettivi appaiono rispettare i requisiti della specificità e misurabilità richiesti dal d.lgs. n. 150/2009 con riguardo, in particolare, all'indicazione - per la quasi totalità degli indicatori - di target misurabili per il triennio di riferimento. Per quanto riguarda il confronto con standard o le comparazioni con altre Amministrazioni non risultano agli atti evidenze di analisi svolte in tal senso, mentre sono presenti nei documenti istruttori confronti con dati pregressi di produttività dell'Istituto.

In relazione al Piano della Performance per l'anno in corso si segnala che l'ISPRA, rientrando nel più ampio comparto degli Enti di Ricerca (rif. articolo 1 lettera V del d.lgs. n. 218/2016), è attualmente posta sotto l'egida dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR). Nelle more dell'aggiornamento delle Linee guida che dovranno essere emanate ai fini della redazione del Piano integrato della performance e dell'anticorruzione, l'Amministrazione ha chiesto al Dipartimento della Funzione Pubblica (rif. nota prot. n. 4145 del 31 gennaio u.s.) una deroga sulla tempistica degli adempimenti previsti dal d.lgs. n. 150/2009, motivata dalla necessità di portare a compimento l'iter di riorganizzazione dell'Ente secondo la nuova struttura, inclusa l'individuazione delle responsabilità dell'articolazione tecnico-scientifica e la definitiva allocazione delle risorse umane nei diversi uffici.

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, mentre non sono in uso strumenti di gestione utili a rilevare 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 16 indicatori, la sostituzione di 4 e l'eliminazione 3 tra quelli indicati nel Piano adottato ad inizio anno (pari a circa l'5% del totale).

Il processo di monitoraggio, con la conseguente revisione degli obiettivi, si è concluso nel mese di ottobre 2016.

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 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 agli esiti comunicati dal Responsabile della Trasparenza sulle risultanze degli obiettivi assegnati ai dirigenti per tale ambito, vengono sottoposte all'attenzione del Direttore Generale per le proprie considerazioni. La validazione dei risultati costituisce l'elemento fondamentale della valutazione individuale del Responsabile di 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, agli obiettivi individuali (compresi quelli legati al Piano di prevenzione della corruzione) e alla differenziazione dei giudizi attribuiti al personale sott'ordinato (allo stato attuale, quest'ultimo criterio è attivabile per i soli dirigenti di I fascia).

B. Performance individuale

B.1 Assegnazione degli obiettivi

L'assegnazione degli obiettivi individuali ai Responsabili delle Strutture dirigenziali di I fascia coinvolge Dirigenti e Direttore Generale in una fase di negoziazione che avviene nel corso di un'interazione individuale. Tale modalità operativa è stata seguita anche per l'assegnazione degli obiettivi individuali ai Responsabili delle Strutture dirigenziali di II fascia.

L'Amministrazione ha ritenuto di non dover procedere all'assegnazione di obiettivi individuali al personale che non ricopre posizioni di responsabilità di Strutture dirigenziali.

Per quanto riguarda il Ciclo della *performance* 2017, al momento della redazione della presente Relazione pur risultando avviate le procedure per l'assegnazione degli obiettivi individuali dei Responsabili delle Strutture di livello dirigenziale, le stesse non risultano ancora concluse e pertanto questo Organismo non è in grado di valutare eventuali miglioramenti rispetto a quanto rilevato lo scorso anno.

Come già argomentato in premessa, il nuovo assetto organizzativo dell'Ente, adottato dal Consiglio di Amministrazione con Delibera n. 37 del 14 dicembre 2015 ed entrato in vigore a decorrere dal 1 gennaio 2017, non è ancora del tutto operativo. Infatti, benché risulti quasi concluso l'iter per l'individuazione dei Responsabili di strutture dirigenziali di I e II livello e delle strutture tecnico-scientifiche, è ancora in corso la definizione della microstruttura operativa con le relative attribuzioni di responsabilità.

Valutazione

La valutazione dei Responsabili di Strutture di livello dirigenziale per le attività e gli obiettivi assegnati per l'anno 2016 si è conclusa il 28 febbraio 2017, con l'adozione della relativa disposizione a firma del Direttore Generale. Come già segnalato, tale valutazione ha riguardato il personale con qualifica dirigenziale (dirigenti Area VII CCNL EPR) o con incarico ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001. Successivamente, gli esiti sono stati comunicati formalmente e individualmente ai valutati con il dettaglio degli elementi che hanno contribuito alla valutazione finale.

I risultati del processo di valutazione per l'anno 2016 hanno fatto registrare, per tutti i valutati, un raggiungimento degli obiettivi della struttura organizzativa superiore al 90% del target assegnato (e circa il 100% ha realizzato l'obiettivo oltre il 95%). Il risultato più basso è stato pari al 93,7%, mentre il più elevato è stato pari al 100%.

Non risultano registrate agli atti contestazioni riguardo gli esiti della valutazione, né in sede conciliativa né in quella giurisdizionale.

In relazione all'accordo sulla distribuzione del salario accessorio del personale inquadrato nei livelli IV-VIII per gli anni 2011-2012, la procedura si è conclusa con il relativo pagamento delle quote individuali spettanti. Allo stato attuale, i conteggi sono in fase di verifica per eventuali conguagli relativi alle assenze del personale.

Per quanto riguarda gli anni 2013-2015, il nuovo accordo - siglato in data 3 agosto 2016 – prevede che il saldo della produttività collettiva e individuale per ciascuno degli anni di riferimento sarà erogato in relazione alla valutazione dei risultati conseguiti dalle strutture di appartenenza (Dipartimento/Servizio), rispetto agli obiettivi assegnati in sede di programmazione.

Per l'anno 2016 non è stato ancora avviato il tavolo delle trattative.

B.2 Grado di condivisione del Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale

Nel corso del 2016 l'Istituto ha avviato una nuova indagine sul benessere organizzativo e sul grado di condivisione del Sistema di valutazione, nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore da parte del personale ai sensi dell'art. 14, comma 5, del decreto legislativo del 27 ottobre 2009, n. 150.

Il questionario è stato sottoposto ad un campione di circa 550 dipendenti e i risultati sono stati analizzati dal gruppo di lavoro preposto. Allo stato attuale è in fase di elaborazione un documento finalizzato alla rappresentazione articolata degli esiti dell'indagine.

All'inizio del 2017, l'Istituto ha dato nuovo impulso al gruppo di lavoro con la piena adesione dei membri del CUG e ha ribadito l'obiettivo di diffondere i risultati dell'indagine nel corso dell'anno nel Piano Triennale delle Azioni Positive 2016-2018.

C. Processo di attuazione del ciclo della performance

L'avvio della nuova struttura organizzativa, l'istituzione del SNPA (d.lgs. n. 132/2016) e il decreto di riordino degli EPR (d.lgs. n. 218/2016) che – come già argomentato - ha posto l'ISPRA sotto l'egida dell'ANVUR per quanto concerne gli enti pubblici di ricerca, stanno impegnando la Struttura tecnica permanente in una fase di riesame dell'impianto strategico dell'Ente, al fine di conformare quest'ultimo alle nuove disposizioni vigenti.

Allo stato attuale il processo di pianificazione, sebbene le modifiche intervenute non abbiano intaccato le potenzialità della Struttura tecnica permanente, la quale continua a svolgere il ruolo attivo di facilitatore, di accompagnamento e di costante supervisione di ogni fase del ciclo, non è ancora stato avviato in attesa della redazione e della successiva approvazione - da parte del Ministero vigilante - del Piano Triennale delle Attività, che costituisce il documento di pianificazione a breve-medio termine nel quale si integrano il piano della performance e il piano anticorruzione 2017-2019.

Nell'Allegato 1, sezione C, è stato riportato il costo annuo lordo della Struttura tecnica permanente comprendente anche la retribuzione del dirigente di II fascia; non si dispone di ulteriori informazioni circa altri costi diretti o indiretti ribaltabili, in quanto – oltre all'assenza di un sistema di contabilità analitica - la Struttura non costituisce autonomo centro di costo e, pertanto, non dispone di un budget proprio.

Per quanto concerne le risorse umane assegnate, allo stato attuale c'è da segnalare quanto segue.

Con la riorganizzazione dell'Ente, le attività del Servizio - che costituisce anche Struttura tecnica permanente di supporto all'OIV - sono state implementate con ulteriori compiti concernenti il supporto al

Responsabile anticorruzione e la gestione dei processi legati al sistema qualità. Parte del personale precedentemente in organico è stato riallocato in diverse Strutture organizzative¹ dell'Ente e – benché siano state assegnate nuove unità – queste ultime non risultano sufficienti per far fronte sia alla copertura delle ~~posizioni~~ attività richieste dalle nuove declaratorie, sia per lo svolgimento di quelle attività, già di competenza delle strutture confluite Servizio, che venivano svolte da personale numericamente più adeguato.

Come nelle precedenti relazioni, questo OIV segnala nuovamente all'Amministrazione la mancata copertura della posizione all'interno del Servizio che garantisca competenze statistiche, la cui esigenza sarà sempre più avvertita 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.

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

Anche per il 2016, 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.

Con propria nota il Responsabile della Trasparenza ha comunicato alla Struttura tecnica permanente che in merito agli adempimenti relativi alle recenti delibere ANAC, risulta in fase avanzata di realizzazione la ridefinizione dell'intero albero informativo relativo alla sezione Amministrazione Trasparente (Delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016), ed è stata adeguata e resa operativa la sezione dedicata all'accesso civico generalizzato (Delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016) comprensiva delle informazioni sul FOIA.

E' stata inoltre progettata, realizzata e resa pubblica la pagina web sulla nuova organizzazione implementata con la descrizione delle nuove struttura organizzative comprensive di tutte le indicazioni relative ai responsabili di struttura.

¹ Un'ulteriore unità è stata collocata in quiescenza, riducendo il personale che svolgeva le attività inerenti al ciclo della performance da 5 a 2.

F. Definizione e gestione degli standard di qualità

Nel corso del 2016, l'Istituto ha predisposto una versione preliminare della Carta dei servizi, formalmente adottata con disposizione n. 1309/DG datata 8 aprile 2016. Tale documento elenca un primo nucleo di servizi erogati all'utenza, per i quali l'ISPRA si è impegnata al rispetto degli standard di qualità indicati e sarà soggetto a successive revisioni al fine di includere tutti gli altri servizi forniti dall'ISPRA.

G. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

A partire dal 2010, l'Istituto ha proseguito con l'affinamento degli strumenti utilizzati per la definizione del Piano della performance. In tal senso, è possibile affermare che le informazioni di feedback rilevate a chiusura dei cicli della performance avviati in questi anni, hanno consentito al Sistema di migliorare e svilupparsi per rispondere sempre più alle esigenze organizzative e alla normativa vigente. Nel 2017 potrebbe prefigurarsi una revisione analitica dell'architettura del Sistema, alla luce del nuovo assetto organizzativo e delle nuove disposizioni normative. A tal proposito e come già manifestato in premessa, questo OIV auspica che, con la definitiva ristrutturazione dell'Ente, si colga l'opportunità di realizzare i necessari supporti informatici - utili a consentire un allineamento con i sistemi contabili - e di definire un adeguato sistema di controllo di gestione. L'avvio di tale percorso consentirebbe al Sistema di misurazione e valutazione della performance di ridurre la caratteristica di autoreferenzialità - attualmente ancora preponderante - e di avere un impatto che risponda non solo alle esigenze di adeguamento normativo, ma anche di gestione dell'Ente.

H. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

Come per il 2016, 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* 2016-2018.

*Organismo Indipendente di Valutazione
dell'ISPRA*

I. Allegati

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