



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)

Maggio 2013

Sommario

A.	Performance organizzativa	3
A.1	<i>Definizione degli obiettivi</i>	3
A.2	<i>Misurazione in corso d'anno</i>	4
A.3	<i>Valutazione finale dei risultati</i>	5
B.	Performance individuale.....	5
B.1	<i>Assegnazione degli obiettivi</i>	5
B.2	<i>Valutazione</i>	6
B.3	<i>Grado di condivisione del Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale</i>	6
C.	Processo di attuazione del ciclo della performance.....	6
D.	Infrastruttura di supporto	7
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	8
F.	Definizione e gestione degli standard di qualità.....	8
G.	Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione	9
H.	Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV	9
I.	Allegati	10

A. Performance organizzativa

A.1 Definizione degli obiettivi

L'Istituto nel corso del 2012 ha proseguito nel percorso di implementazione del Sistema di misurazione e valutazione della performance.

Risulta migliorata, in particolare, quanto a quantità e qualità di informazioni la fase di definizione degli obiettivi.

Fermo restando quanto rilevato nella Relazione che lo scrivente Organismo ha redatto lo scorso anno in merito al processo di definizione degli obiettivi¹, si rileva come l'Ente abbia inserito ulteriori informazioni caratterizzanti gli obiettivi inseriti nel Piano della performance migliorando, in tal modo, la definizione degli stessi e la loro comprensibilità. Nel corso della pianificazione per il triennio 2013-2015, infatti, sono state introdotte informazioni riguardanti l'impegno, in termini di risorse finanziarie e umane, necessarie per ciascun obiettivo. Il dimensionamento dell'impegno necessario a realizzare gli impegni assunti oltre a contestualizzare lo stesso obiettivo in termini economici risponde alle logiche di *accountability* motivando l'erogazione di risorse pubbliche e predisponendo, così, la base per valutazioni di efficienza e di economicità dell'azione.

L'applicazione pratica del modello scelto dall'ISPRA nel Piano 2013-2015 risente, come indicato nello stesso Piano, dalla situazione economica dell'Ente in particolare per quanto riguarda l'entità del contributo ordinario trasferito dal Ministero vigilante. Per tale motivo le risorse indicate in fase di definizione del Piano riguardano le sole risorse finanziarie già impegnate e le risorse provenienti da finanziamenti esterni.

Come evidenziato nella precedente relazione le modalità seguite per la predisposizione del Piano della *performance* consentono, almeno all'interno dell'Istituto, di predisporre obiettivi la cui definizione possa essere chiara per tutti gli attori del processo. Per quanto riguarda la rilevanza e pertinenza degli obiettivi del Piano rispetto ai bisogni della collettività, requisito tra quelli fissati dall'art. 5 del D. Lgs. n. 150/2009, si devono riproporre le considerazioni già fatte lo scorso anno in merito alla situazione riguardante la definizione dello Statuto dell'Ente. Si ritiene, infatti, che tali circostanze influiscano in modo determinante nel processo di definizione degli obiettivi. Infatti, se da un lato le modalità utilizzate garantiscono di presidiare le esigenze degli *stakeholder*, dall'altro non possono assicurare la coerenza d'insieme rispetto ad una missione istituzionale non ancora formalizzata. Nel Piano della performance 2013-2015 l'Istituto ha svolto una analisi di coerenza circa l'impianto strategico costituito dalle Aree Strategiche di Attività (ASA),

¹ In particolare per quanto riguarda il processo *bottom-up* di definizione delle proposte di obiettivi con i relativi indicatori, target e modalità di calcolo.

come definite dal vertice politico-amministrativo dell'ISPRA, e gli indirizzi di carattere generale e le linee prioritarie di azione indicate nella Direttiva generale del MATTM², Ministero vigilante, per l'anno 2012.

Gli obiettivi risultano rispettare i requisiti della specificità e misurabilità indicati nel Decreto con riguardo, in particolare, all'indicazione 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.

A.2 Misurazione in corso d'anno

L'Istituto effettua un monitoraggio semestrale sullo stato grado di avanzamento 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 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: non risultano evidenze del monitoraggio intermedio dei costi (in termini di risorse umane e finanziarie) connessi alle attività realizzate nel semestre.

Terminata la fase di monitoraggio da parte dei responsabili degli obiettivi, il Servizio DIR VAL provvede ad incontrare tutti i responsabili per verificare, a campione, la qualità dei dati comunicati e, in caso si renda necessario, per facilitare la ricerca di soluzioni idonee a rimuovere eventuali cause ostative al pieno raggiungimento degli obiettivi fissati ovvero per avviare la fase di riprogrammazione.

In particolare, la verifica delle modalità di misurazione effettuata dal Servizio DIR VAL, oltre al fatto che le fonti di alimentazione dei dati vengono individuate ex-ante, garantisce un adeguato presidio per la qualità e l'affidabilità dei dati rendicontati nonché per l'omogeneità di interpretazione delle procedure connesse al ciclo della *performance* all'interno dell'Istituto. Migliorabile appare la tempistica del monitoraggio ottenibile, in particolare, con il supporto di strumenti informatici più performanti e integrati rispetto alla situazione attuale (che prevede il solo utilizzo di fogli Excel). Nel 2012, infatti, il processo di monitoraggio

² Trasmessa all'Istituto in data 19 marzo 2012.

con le attuali procedure si è concluso nei primi giorni del mese di ottobre sovrapponendosi, quindi, con l'avvio della fase di pianificazione del triennio successivo.

A.3 Valutazione finale dei risultati

La consuntivazione dei risultati ha fornito all'Istituto le informazioni sul grado di raggiungimento di ogni obiettivo inserito nel Piano della *performance*. I Responsabili degli obiettivi 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. Anche per questa fase il Servizio DIR VAL predispone un *audit* volto a verificare, a campione, le fonti dei dati comunicati ed il rispetto delle modalità di calcolo definite in fase di programmazione. All'esito della verifica di veridicità i Direttori dei CRA e, successivamente, il Direttore Generale, valutano i risultati raggiunti dai Responsabili delle Strutture dipendenti con particolare riguardo alle cause degli scostamenti indicate quali responsabili del mancato raggiungimento dell'obiettivo assegnato. L'esito di tali valutazioni costituisce l'elemento fondamentale della valutazione individuale del dirigente della Struttura di livello dirigenziale per la componente relativa alla performance organizzativa. Per l'anno in corso l'Istituto ha avviato anche la valutazione di altre componenti del sistema di valutazione individuale relative alle competenze manageriali e agli obiettivi individuali oltre alla differenziazione dei giudizi attribuiti al personale dipendente per i soli dirigenti di I fascia.

B. Performance individuale

B.1 Assegnazione degli obiettivi

Nel corso dello scorso anno l'Istituto ha, per la prima volta, assegnato ai Responsabili delle Strutture di livello dirigenziale obiettivi individuali e previsto la valutazione delle competenze manageriali agite. Con la modalità, più volte dichiarata, di una graduale implementazione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* l'ISPRA ha formalizzato una scheda di assegnazione che comprende i diversi elementi che contribuiscono alla definizione della valutazione individuale. Rispetto alle modalità di applicazione seguite nel corso del 2011 si rileva come, in prima attuazione, non tutte le fasi descritte nel manuale metodologico sono state compiutamente svolte. Nonostante vi siano stati incontri con il Direttore Generale volti a portare a conoscenza e a descrivere le nuove modalità di assegnazione, non vi sono evidenze di colloqui individuali di valutazione nel quale il valutatore comunica al valutato le attese né di una controfirma da parte del valutato attestante la partecipazione attiva al processo di assegnazione. Peraltro, nel corso delle assegnazioni degli obiettivi per l'anno 2013 l'Ente ha proseguito con l'implementazione del modello integrando nelle schede di assegnazione appositi spazi per la controfirma del valutato in modo da sottolineare la necessità di percorrere ogni passo del processo descritto nel manuale metodologico.

Come avvenuto nella precedente Relazione, occorre evidenziare, che l'Istituto, in attesa delle indicazioni da parte di CiVIT-ANVUR-ARAN in ordine all'applicazione delle disposizioni del D. Lgs. n. 150/2009 a tutto il

personale della pubblica amministrazione, ha ritenuto di attivare, almeno fino alla emanazione dello Statuto e, quindi, alla definizione della nuova struttura organizzativa, il solo modulo di valutazione della performance individuale dei Responsabili di Strutture di livello dirigenziale rinviando a future valutazioni il momento di avvio della valutazione individuale a tutto il restante personale.

B.2 Valutazione

Al momento della redazione di questa Relazione l'Istituto ha avviato il processo di valutazione della performance individuale a seguito della validazione dei risultati riguardanti la valutazione della performance organizzativa delle strutture dell'ISPRA per l'anno 2012. In dettaglio i valutatori stanno procedendo, in questi giorni, alla valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi individuali assegnati ai valutati e alla valutazione delle competenze manageriali.

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

Stante l'attuale stato di avanzamento del processo di valutazione della performance individuale (come indicato nel paragrafo precedente) non si dispone di elementi per una valutazione del grado di condivisione del Sistema di misurazione e valutazione. Peraltro nel corso del 2012 è stata svolta una indagine sperimentale sul benessere organizzativo nell'Istituto ma il modello adottato³ nella fase sperimentale, nelle more della definizione del modello da parte della Commissione, non integrava le dimensioni relative al grado di condivisione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* né della valutazione del superiore gerarchico.

C. Processo di attuazione del ciclo della performance

Pur nella situazione organizzativa caratterizzata dall'attesa dello Statuto e dalla definizione di una struttura unica che superi l'attuale accostamento di 3 organigrammi differenti integrati al solo livello di direzione generale, l'ISPRA è riuscita a gestire, non senza difficoltà, il processo gestione del ciclo della *performance*. Le iniziative intraprese hanno consentito di predisporre i principali documenti previsti dal ciclo e, seppure con un certo ritardo, di vedere avviate le attività per la realizzazione degli ambiti non ancora presidiati (quali, a titolo di esempio, quelli relativi agli standard di qualità dei servizi).

Una delle maggiori criticità riscontrate da questo Organismo è rappresentata dalla integrazione del ciclo della performance con il ciclo di bilancio dell'Ente. Nonostante un deciso miglioramento che ha consentito, tra l'altro, di predisporre di maggiori informazioni circa le risorse finanziarie disponibili in fase di pianificazione per gli anni 2013-2015, i due processi risultano ancora disaccoppiati e scarsamente correlati. Tanto le attuali norme e procedure che regolano il ciclo di bilancio che un disegno più lineare del processo

³ *Multidimensional Organizational Health Questionnaire* predisposto nell'ambito del progetto Cantieri – Kit del Benessere organizzativo.

di pianificazione delle attività (che si ritiene necessario e non differibile una volta definita la nuova struttura organizzativa) concorrono a rendere difficile l'integrazione. Inoltre, l'assenza di un sistema di controllo di gestione e di un sistema di contabilità analitica, impone un difficile esercizio di assegnazione delle risorse alle attività che sconta, inevitabilmente, una certa approssimazione in particolare nella fase di pianificazione.

Con riguardo ai tempi necessari allo svolgimento delle diverse fasi del ciclo della performance si ritiene che l'assenza di supporti informativi integrati rappresenti un ostacolo ad un più spedito e leggero sistema di misurazione.

Come per lo scorso anno non risultano evidenze a questo Organismo che consentano di apprezzare il grado di coinvolgimento del Consiglio di Amministrazione nel ciclo della *performance* dell'ISPRA. Allo stato attuale si possono elencare quali attori attivi del processo il Presidente dell'Istituto e il Direttore Generale. La Struttura tecnica permanente ha svolto, come sempre, un ruolo attivo nell'avvio dei processi nonché di facilitatore e di accompagnamento, e di costante supervisione di ogni fase del ciclo. Risulta migliorata la partecipazione dei responsabili delle strutture che, per la quasi totalità, sta approcciando il sistema in maniera proattiva. Ancora una volta si deve sottolineare l'assenza di evidenze circa un esteso coinvolgimento del personale dell'Istituto.

Con riferimento all'Allegato 1, sezione C, si precisa che il costo annuo lordo della Struttura tecnica permanente comprende anche la retribuzione del dirigente di II fascia e che 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 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

Come già accennato l'Istituto non ha approntato 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

Al fine di riportare le informazioni tecniche così come contenute nell'Allegato 1, sezione E, l'OIV ha chiesto supporto al Responsabile della trasparenza (nominato in data 26/09/2012) e al Responsabile della gestione del sito web. L'esito riepilogato nel suddetto allegato rappresenta, pertanto, la sintesi di quanto conosciuto e comunicato dai predetti responsabili. Giova sottolineare che i dati comunicati dai due soggetti interpellati sono riferiti all'anno 2012 e che già nel corso dei primi mesi del 2013 si sono registrate delle variazioni nella struttura e periodicità di alcuni dati pubblicati. Si rappresenta, inoltre, che ad oggi il sito internet dell'ISPRa riporta ancora la struttura della sezione "Trasparenza, valutazione e merito" e che tutte le analisi sono state condotte con riferimento a tale struttura. Il responsabile della gestione del sito web ha, peraltro, indicato che sono già state avviate le attività necessarie al disegno della nuova struttura così come descritta dal D. Lgs. n. 33/2013 e alla migrazione delle informazioni.

Da queste ultime emerge, in particolare, la definizione di un sistema di responsabilità diffusa riguardo alla fornitura ed aggiornamento dei dati. Come indicato, peraltro, dal Programma triennale per la trasparenza e l'integrità dell'Istituto per gli anni 2011-2013, ogni titolare del dato è responsabile della sua fornitura al Servizio BIB WEB che ne cura la pubblicazione sul sito, della verifica della sua correttezza e del suo aggiornamento. Tutto il processo risulta monitorato e coordinato dal responsabile della Trasparenza.

Ciò premesso l'OIV ha proceduto a verificare, con il supporto della Struttura tecnica, le informazioni contenute nella sezione con riguardo all'avvenuta pubblicazione e alla qualità dei dati. L'esito della verifica a campione è stato comunicato al Responsabile della trasparenza. Non si ha evidenza di azioni correttive innescate dagli esiti del monitoraggio.

L'analisi ha restituito una buona copertura delle aree previste anche se, in alcuni casi, non tutti i dati sono disponibili (ad esempio i dati relativi alle retribuzioni del personale con funzioni di indirizzo politico-amministrativo e dei responsabili di struttura di livello dirigenziale con qualifica di ricercatore/tecnologo o i nominativi degli incaricati di posizioni organizzative). In generale l'aggiornamento dei dati risulta abbastanza tempestivo facendo registrare, pertanto, sotto quest'ultimo profilo un evidente miglioramento rispetto alla precedente Relazione.

F. Definizione e gestione degli standard di qualità

Nel corso del 2012 l'Istituto ha ultimato il censimento dei servizi erogati direttamente all'utenza. L'esito di tale attività è confluito nella Disposizione n. 1641 del 31 gennaio 2013. Allo stato attuale, quindi, risultano individuati i servizi erogati dall'Ente mentre non risultano evidenze di ulteriori azioni volte al monitoraggio

dei tempi e delle modalità di erogazione anche quali attività propedeutiche alla individuazione di standard di qualità e di indicatori utili al monitoraggio.

G. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

L'ISPRA ha proseguito, anche nel 2012, nell'implementazione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Anche alla luce delle esperienze maturate nella gestione del ciclo di performance 2012 sono stati apportati dei correttivi e dei miglioramenti nelle procedure e negli strumenti utilizzati a supporto del processo. Proprio dalle criticità emerse nella prima fase di monitoraggio, ad esempio, la Struttura tecnica permanente ha colto dei suggerimenti che hanno portato alla definizione di una scheda e di una procedura di monitoraggio. Si ritiene che l'approccio adottato, che appare improntato ad una logica di miglioramento continuo, possa garantire un significativo incremento della qualità delle informazioni e una riduzione dei tempi di rilevazione oltre a garantire una trasparente informazione tra tutti gli attori del processo.

Per quanto riguarda la fase della pianificazione, nella precedente relazione questo Organismo aveva rappresentato l'esigenza di completare la descrizione degli obiettivi strategici, in particolare in relazione alla definizione di indicatori e alla attribuzione di responsabilità e risorse. Si registra, nel Piano della performance 2013-2015, un progresso in tal senso. Infatti, sono stati associati una serie di indicatori per ciascun obiettivo strategico e introdotto un sistema di pesi percentuali che consente, attraverso la somma ponderata delle risorse finanziarie imputate agli obiettivi operativi, di connotare anche dal punto di vista finanziario gli obiettivi strategici.

H. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

Come per lo scorso anno le attività di verifica sono state basate, in linea generale, su di un'attenta analisi della documentazione formale effettuata anche sulla base di elementi informali costantemente assicurati all'OIV dalla Struttura tecnica permanente. Si è avuto riguardo, in particolare, del confronto tra il Sistema di misurazione e valutazione della performance ed i Piani della *performance* 2012-2014 e 2013-2015.

Sono state analizzate, inoltre, le Disposizioni impartite dalla Direzione per la predisposizione del Piano della performance, le istruzioni fornite dalla Struttura tecnica permanente in occasione degli incontri di programmazione e delle riunioni informative di servizio, gli esiti delle istruttorie tecniche.

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'ISPRA*

Avv. Diana Aponte

I. Allegati

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

Allegato 2 – Monitoraggio sull'assegnazione degli obiettivi organizzativi e individuali relativo al ciclo della performance in corso.