



Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)

RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA E INTEGRITA' DEI CONTROLLI INTERNI RELATIVA ALL'ANNO 2015

L'art. 14, comma 4, lett. a) del D. L. gs. 27 ottobre 2009, n. 150 affida agli Organismi Indipendenti di Valutazione della Performance (O.I.V.) il compito di monitorare il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, elaborando a tal fine una relazione annuale sullo stato dello stesso.

Premessa

Occorre, innanzitutto, ricordare che, anche per il 2015, persistevano alcuni punti critici rilevati nel corso dell'anno precedente, con conseguenti ricadute sull'impostazione del Piano della Performance 2015.

In particolare, si richiamano i complessi effetti derivanti dal processo di riorganizzazione dell'Ente avviato nel corso del 2014, che prevede importanti trasformazioni organizzative e gestionali dell'Ente con conseguenti significative ripercussioni sul sistema di valutazione, come evidenziato dall'art.12, comma 2, dello Statuto (Decreto 24 ottobre 2014).

Tale fase si è conclusa soltanto nel 2016, con l'approvazione del Regolamento di Organizzazione e Funzionamento dell'Istituto approvato con D.M. 2 marzo 2016 e pubblicato sulla G.U. n. 88 del 15/04/2016, a seguito del quale è stato delineato l'assetto definitivo dell'Istituto.

Inoltre, la Presidenza e la Direzione Generale hanno progettato le azioni programmate per la fine dell'anno, quali:

- l'elaborazione di un documento strategico denominato "ISS - 2020" nel quale viene descritta la visione del ruolo dell'ISS all'interno del Sistema Sanitario Nazionale. L'Istituto in tale contesto recupererà un ruolo centrale nella ricerca sanitaria e nella tutela della salute

pubblica in raccordo con altri Enti pubblici (AIFA, AGENAS, Regioni), Ministeri (MINSAL, MIUR), Società scientifiche e Centri di ricerca (IRCCS, Università), privati (Industria) e cittadini (Associazioni);

- lo svolgimento di ventitré “Giornate della Programmazione”. Questi incontri genereranno la stesura di documenti dai contenuti progettuali e di sviluppo delle attività dell’Istituto, sui quali i candidati alla direzione delle nuove strutture saranno chiamati ad esprimersi.

A seguito della pubblicazione del Regolamento di organizzazione, verranno avviate le procedure per la selezione dei direttori delle nuove strutture che avranno carattere innovativo e di apertura a candidature “esterne”.

Come evidenziato dal Presidente dell’ISS inoltre, a livello nazionale, si attendono le seguenti riforme con riflessi anche sulle attività svolte dall’Istituto:

- la riforma dell’AIFA, Agenzia per la quale l’ISS svolge, sulla base di un accordo, attività di ricerca e valutazione;
- l’attribuzione per legge delle competenze dell’Istituto, che delineino con maggiore chiarezza le attività svolte dalle strutture ISS;
- il consolidamento della rete IRCCS - ISS, di cui si tratterà negli “Stati generali della Ricerca biomedica” in programma di svolgimento nel 2016 e la futura riforma dello stato giuridico del Ricercatore in area biomedica nel quale venga evidenziata in capo al ricercatore la complementarità tra *skill* scientifici e manageriali.

Al riguardo, deve essere rilevata una persistente lacuna normativa in tema di attribuzione di responsabilità al profilo dirigenziale di ricerca in area biomedica che costituisce, tra l’altro, una delle cause che rendono più difficoltoso il percorso di estensione della valutazione della *performance* all’attività del personale *de quo*.

Processo di attuazione del ciclo della performance

Per quanto concerne l’impostazione del Piano della Performance 2015, prendendo atto che, come più volte rappresentato, sono in fase di avvio importanti trasformazioni organizzative e gestionali dell’Ente, l’OIV, in considerazione dell’importanza di valorizzare l’attività dell’Ente soprattutto nei confronti degli stakeholder, pur in questa fase delicata di transizione ha fornito supporto e indicazioni per lo sviluppo e la realizzazione del ciclo della *performance* anche per l’anno in corso.

Per quanto attiene al percorso formativo e informativo è stato fatto riferimento alla centralità della sistematizzazione e condivisione tra le Direzioni dei percorsi metodologici, in merito, ad esempio, alla predisposizione delle schede di valutazione (anche comportamentale), al coinvolgimento del personale oggetto di valutazione e alle modalità di monitoraggio intermedio. E' stata sottolineata, inoltre, la necessità di un intendimento comune sulla quantificazione della valutazione basata su un sistema di misurazione, di analisi e di monitoraggio che corredi l'aspetto qualitativo all'aspetto quantitativo al fine di pervenire ad una differenziazione del risultato nell'aspetto economico.

Altro elemento necessario alla definizione della *performance* per l'anno 2015, è stata la determinazione *in primis* degli obiettivi assegnati dal vertice di indirizzo politico – amministrativo dell'Ente al Direttore Generale e da quest'ultimo ai Direttori Centrali all'interno di un processo di *cascading* che origina, appunto, dagli obiettivi strategici e perviene alla declinazione di obiettivi operativi in capo ai Dirigenti di II fascia. Tale processo decisionale dovrà essere contestualizzato tenendo conto anche delle ulteriori contrazioni di risorse (*spending review*) e analizzando il quadro del 2015 in parallelo con la situazione relativa al 2014.

Argomento non meno importante da affrontare all'interno dell'Amministrazione è stato quello della valutazione dell'attività scientifica strettamente correlata all'attività amministrativa e, in tal senso, l'opportunità di pervenire ad una proposta di risoluzione ai molteplici elementi di difficoltà riscontrati in merito. A tale riguardo è stata avviata la mappatura delle attività dell'ISS.

Oltre alle attività tariffate o derivanti da convenzione, già evidenziate nel Rendiconto di attività allegato al bilancio e nella Relazione delle attività dell'ISS, l'Amministrazione ha proceduto ad una ricognizione delle attività non rientranti in tali categorie, anche ai fini di una completa rendicontazione delle stesse, strumentale al controllo analitico di gestione. In tal senso, si sta, inoltre, creando un modello sperimentale pilota da applicare al sistema generale.

E' stata quindi formulata una serie di ipotesi di lavoro, aventi ad oggetto, essenzialmente, il censimento delle attività di ricerca e la individuazione di elementi di valutazione del personale di ricerca che opera presso l'Istituto ed è stato costituito presso l'Amministrazione un Gruppo di Lavoro, con la finalità di individuare un quadro chiaro ed esaustivo di costi e ricavi per "aree di responsabilità gestionali" (c.d. *task force* contabilità analitica e controllo di gestione).

I componenti dell'O.I.V., nello svolgimento delle proprie funzioni istruttorie e conoscitive ed in relazione all'importanza dell'attività di indirizzo e di supporto alle Direzioni per la realizzazione del

ciclo della Performance, hanno effettuato il monitoraggio sullo stato di realizzazione degli obiettivi nel corso del primo semestre del 2015.

In data 5 giugno 2015, il Direttore della Direzione delle Risorse Umane e Affari Generali, dopo avere illustrato la procedura seguita per l'assegnazione degli obiettivi ai Dirigenti di II fascia afferenti alla propria Direzione, ha consegnato la relativa documentazione comprovante la corrispondenza tra quanto descritto e gli adempimenti effettivamente posti in essere nel corso del 2015, precisando che, per effetto del riordino in atto, molte competenze sarebbero state riattribuite a uffici diversi.

Conseguentemente, dopo aver sottolineato alcuni passaggi fondamentali per poter realizzare un corretto ed efficace sistema di valutazione della performance, da estendersi anche all'attività scientifica svolta dall'Istituto, l'O.I.V. ha ricordato ai Direttori Centrali l'importanza di acquisire:

- la descrizione degli obiettivi assegnati per il 2015;
- i documenti già predisposti;
- lo stato di avanzamento degli obiettivi per il 2015;
- la situazione dell'organizzazione per centri di costo;
- la mappatura delle attività tecnico-scientifiche misurabili;
- la metodologia quali-quantitativa della valutazione delle prestazioni;
- l'attuazione di un monitoraggio costante sull'attuazione degli obiettivi assegnati,

e ha richiesto loro informazioni al riguardo.

Inoltre, in relazione all'attività di indirizzo e di supporto alle Direzioni per la realizzazione del ciclo della Performance, l'O.I.V. ha evidenziato alcune azioni che debbono essere realizzate; in particolare ha proposto una serie di ipotesi di lavoro, aventi ad oggetto, essenzialmente, il censimento delle attività di ricerca, la individuazione di elementi peculiari della valutazione del personale di ricerca che opera presso l'Istituto e l'estensione della valutazione anche al personale del comparto.

L'O.I.V. ha, altresì, ricordato che tra la fase iniziale di definizione e assegnazione degli obiettivi e dei rispettivi indicatori e quella finale della misurazione e valutazione organizzativa e individuale, risultano di particolare rilevanza alcune fasi intermedie di collegamento tra obiettivi, allocazione delle risorse e sistema di budget. Per l'Organismo è, pertanto, di fondamentale importanza la realizzazione di un sistema di controllo di gestione fondato sulla contabilità economica e analitica, oltre che su quella finanziaria e generale e la riorganizzazione e l'aggiornamento del sistema informativo.

Ai fini della determinazione oggettiva e della misurabilità del raggiungimento degli obiettivi, l'O.I.V. ha fornito e illustrato un modello di griglia di rilevazione nella quale, con l'ausilio delle schede già esistenti allegare alle note di assegnazione degli obiettivi, trasfondere agevolmente e chiaramente il grado di raggiungimento degli obiettivi 2015, evidenziando indicatori di tipo quantitativo e qualitativo, anche al fine di consentire alla Dirigenza Amministrativa di differenziare i giudizi già sulla performance relativa al 2015.

Ciò è stato effettuato, come emerge dalle allegare griglie di valutazione. (ALL. 1 e 2)

Nel corso del 2015 sono state avviate dall'Ente significative azioni volte a migliorare il Ciclo della Performance, che dimostrano l'attenzione e la ferma volontà degli Organi di vertice di attivare e realizzare il sistema secondo più precisamente:

- la nomina della Struttura Tecnica Permanente di supporto all'O.I.V. avvenuta con decreto del Direttore Generale n. 16/2015;
- la costituzione di un "Gruppo tecnico di lavoro per le problematiche inerenti il controllo di gestione e la contabilità economico patrimoniale" istituito presso l'Amministrazione, con la finalità di individuare un quadro chiaro ed esaustivo di costi e ricavi per "aree di responsabilità gestionali" (c.d. *task force* per la contabilità analitica ed il controllo di gestione), costituito da personale dell'Istituto e da esperti esterni. Tale organismo ha la finalità di realizzare il sistema di controllo di gestione e di applicarlo anche alle attività *core* svolte dalle strutture tecnico-scientifiche dell'I.S.S., per analizzare il grado di efficienza nell'utilizzo delle risorse assegnate (finanziamento statale e ricerca finanziata) e per consentire la valutazione delle capacità di attrarre finanziamenti;
- la previsione, nell'ambito del nuovo assetto organizzativo dell'Istituto, di un Servizio di Controllo di Gestione ed Informatica afferente alla Direzione Generale.

E' emerso anche dalla documentazione fornita il corretto approccio procedurale e metodologico comprendente la definizione degli obiettivi generali e specifici, la proposta degli stessi obiettivi ai Dirigenti sottoposti e l'accettazione della proposta da parte dei Dirigenti. Sia in corso d'anno, che al termine del primo semestre, sono stati effettuati da parte dei Dirigenti rapporti sullo stato di attuazione degli obiettivi assegnati e sono state redatte esaustive relazioni finali da parte dei Direttori centrali contenenti le conseguenti considerazioni valutative.

E' stata rilevata una significativa evoluzione del sistema di misurazione della performance soprattutto nel secondo semestre dell'anno.

Dalla documentazione relativa agli obiettivi assegnati dalle Direzioni centrali ai Dirigenti degli Uffici, dal monitoraggio semestrale in ordine all'andamento degli stessi alla data del 30 giugno 2015, dalla Relazione sulla Performance relativa all'anno 2015, corredata delle griglie di rilevazione contenute nelle Schede degli Obiettivi assegnati, emerge l'uso di una corretta metodologia e una generale differenziazione di graduazione nel raggiungimento degli obiettivi assegnati con un significativo miglioramento rispetto all'anno precedente.

Sono state, come sopra descritto, intraprese azioni e provvedimenti significativi sia dal punto di vista organizzativo che metodologico.

Con la nomina del nuovo Presidente dell'OIV Prof. Alberto Felice De Toni è stata confermata l'importanza di sintetizzare e riconnettere il percorso del 2015 con le prospettive future di miglioramento e di sviluppo della valutazione esistente e di estensione della valutazione al personale della ricerca riguardante l'attività progettuale o di erogazione di servizi a terzi.

L'OIV ha effettuato incontri con i componenti del "Gruppo tecnico di lavoro per le problematiche inerenti il controllo di gestione e la contabilità economico patrimoniale" costituito dal Responsabile della Struttura di Controllo di Gestione dell'Azienda Ospedaliero Universitaria Ospedali Riuniti di Ancona, da un ricercatore dell'Università LUISS e da un funzionario dell'Istituto Superiore di Sanità per poter approfondire l'applicabilità di indicatori non numerosi, ma significativi e strumentali alla misurazione di tipo sia quantitativo che qualitativo delle attività in parola.

Il Gruppo tecnico di lavoro è stato incaricato per le problematiche inerenti il controllo di gestione e la contabilità economico patrimoniale, e sta portando avanti un progetto finalizzato ad ottenere il quadro di costi e di ricavi per le seguenti aree di responsabilità gestionale:

- attività amministrativa
- ricerca
- *education*
- attività conto terzi (rivolta ai privati)
- attività di consulenza e di supporto tecnico – scientifico (rivolta al settore pubblico)

L'attività iniziata dal gruppo risponde all'esigenza di applicare il controllo di gestione alle attività *core* svolte dalle strutture tecnico-scientifiche dell'ISS, per analizzare il grado di efficienza nell'utilizzo delle risorse assegnate (finanziamento statale e ricerca finanziata) e per consentire la valutazione delle capacità di attrarre i finanziamenti.

La fase di riorganizzazione dell'ISS, consentirà, inoltre, un miglioramento nell'applicazione del controllo di gestione grazie all'omogeneizzazione delle attività, fino ad ora svolte, anche logisticamente, "a macchia di leopardo".

E' stata ricostruita una contabilità analitica applicata alle attività svolte, nel corso dell'Esercizio Finanziario 2013, dal Dipartimento del Farmaco, scelto quale Centro di Responsabilità e Centro di Costo "pilota", soprattutto per la complessità ed eterogeneità delle competenze presenti al suo interno (ricerca, consulenza, pareri, pubblicazioni etc.).

Si sono, pertanto, rilevate analiticamente le attività del personale afferente al Dipartimento, in termini di ricerca, pubblicazioni e servizi a terzi, e sono stati evidenziati, per ciascun conto economico, i costi e i ricavi, ricavandone un quadro complessivo dal quale emerge la grandezza del valore "costo del personale".

Il gruppo, dopo avere proceduto alla raccolta dei dati, ha effettuato l'analisi e la valutazione della portata di costi e ricavi, ponendosi l'obiettivo di dettagliare a livello di reparto la rilevazione dei costi effettuata a livello di dipartimento. Il modello elaborato dovrebbe essere esteso a tutte le strutture dell'ISS.

Gli Organi di indirizzo politico-amministrativo si avvarranno, pertanto, a regime, delle risultanze del sistema di controllo di gestione per valutare la corretta remunerazione dei servizi in termini di ricavi, e, in generale, per verificare l'efficacia, efficienza ed economicità delle attività svolte al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati. L'Amministrazione, inoltre, potrà quantificare al Ministero vigilante i costi "reali" sostenuti per lo svolgimento di attività obbligatorie, per le quali sono previsti finanziamenti non sempre congrui.

Verrà implementato, inoltre il sistema informativo al fine di consentire l'avvio dell'intero processo di controllo di gestione anche sulla base di indicatori di performance (anche di natura organizzativa) comprensibili e misurabili e si sta procedendo con l'enucleazione degli indicatori tramite il *benchmarking* con Istituti europei aventi la stessa *mission*, valutando l'impatto del ruolo dell'ISS nel sistema globale e sugli stakeholder. In tale prospettiva il gruppo evidenzia la difficoltà di standardizzare gli indicatori a causa dell'eterogeneità delle attività all'interno delle strutture tecnico - scientifiche dell'ISS e il problema di un'eventuale valutazione di attività non formalizzate ex ante (pubblicazioni etc.)

I componenti OIV hanno suggerito la definizione di un set di indicatori, non numeroso ma significativo, per le attività comuni e per le attività peculiari delle strutture e la possibilità di effettuare la valutazione ex post, utilizzando la mediana sulle attività.

E' stata sempre fornita da parte degli Organi di vertice, dei Direttori Centrali e della Struttura Tecnica Permanente, una fattiva collaborazione per addivenire ad un sistema di misurazione delle performance quanto più permeato sulla struttura organizzativa peculiare dell'Istituto, mutuando, laddove possibile, le procedure di valutazione stabilite dall'ANVUR.

Trasparenza e anticorruzione

Sul fronte della Trasparenza (D.Lgs.n. 33/2013 e successive modifiche ed integrazioni), si rileva che anche il processo teso a uniformare il proprio sito istituzionale alle specifiche dettate dal D.Lgs n.33/2013 ha avuto costanti e significativi miglioramenti e verrà ulteriormente migliorato con il superamento di difficoltà di tipo informatico e di reperimento dei dati anche mediante procedure codificate.