

INFORMATIVA

sulla Riorganizzazione dell'Istituto Nazionale di Statistica

Roma, 25 gennaio 2016

1. Premessa

Nel 2014, la Presidenza dell'Istituto, in fase di insediamento, si è impegnata con il Governo e con le Commissioni parlamentari a perseguire diverse linee programmatiche, tra le quali l'accrescimento dell'efficacia e dell'efficienza dell'Istat e la connessa modernizzazione del processo di produzione, in un contesto in cui la statistica ufficiale si identifica come uno strumento fondamentale per l'esercizio della democrazia.

In merito, sin dall'inizio è stata progettata una modernizzazione dei processi di produzione e dell'intero Istituto, già in parte avviata dall'Istat con il Programma pluriennale Stat2015. Tale processo deve essere ora completato attraverso un percorso innovativo che assicuri una trasformazione del ciclo di produzione, capace di motivare e coinvolgere tutto il personale, basato su un modello integrato di rappresentazione dei processi e delle attività dell'Istituto denominato *Business Architecture*.

2. L'obiettivo in un contesto in trasformazione

L'obiettivo generale è quello di rispondere alle trasformazioni in atto nella società e di soddisfare l'esigenza di nuove domande informative e conoscitive. Tale obiettivo si colloca all'interno di un ambiente sempre più concorrenziale, con la responsabilità per l'Istituto di essere produttore, ricercatore e garante della qualità della statistica ufficiale, dando il maggior valore possibile all'assegnazione di fondi pubblici di cui beneficia.

Il progetto non è incentrato sulla riduzione delle spese ma si pone come obiettivo principale la massimizzazione dell'efficacia, attraverso l'arricchimento dell'offerta e della qualità delle informazioni prodotte, rafforzando il clima di fiducia che da sempre caratterizza il rapporto tra l'Istituto e il Paese.

Occorre realizzare una struttura moderna, solida e affidabile, orientata a favorire il miglioramento della produzione e dell'analisi statistica per il Paese e per l'Europa, insieme alla crescita dell'attività di ricerca per lo sviluppo continuo del Sistema statistico nazionale.

La modernizzazione dell'Istat propone una strategia orientata all'ottimizzazione dell'uso dei propri fattori produttivi, primo fra tutti le competenze e professionalità del proprio personale. I risparmi generati saranno investiti in progetti di ricerca e sviluppo, in modo da essere sempre più attrezzati per affrontare le nuove sfide che vengono dal mondo esterno.

Il progetto di modernizzazione è una grande sfida sul piano industriale, professionale e culturale, che attraverso una migliore organizzazione dei processi produttivi, dei metodi e delle tecnologie, ci consentirà di assolvere meglio la missione dell'Istituto: sviluppare conoscenza e favorire processi decisionali e valutativi per tutti i soggetti della società.

Relativamente all'assetto organizzativo interno dell'Istat, l'esistenza di strutture (gli attuali Dipartimenti dell'Istituto) quasi autosufficienti sotto il profilo delle risorse (silos) non appare controbilanciata da un sistema di governance in grado di assicurare omogeneità di azione, di trasmettere in modo completo le linee di sviluppo strategiche indicate dal Presidente e dagli altri organismi (Consiglio, Comstat) e di promuovere la ricerca di efficienza nell'Istituto.

In quest'ottica, se da una parte numerose iniziative già in corso, interne e internazionali, si muovono nella direzione della modernizzazione dei processi statistici (sotto il profilo metodologico, tecnologico e della struttura delle informazioni), dall'altra le trasformazioni avviate hanno riguardato solo in misura ridotta l'assetto organizzativo.

La centralizzazione dei servizi di tipo *corporate* è stata compiuta in misura parziale; è stata realizzata una combinazione tra un modello funzionale, basato su servizi comuni collocati nel Dipartimento DIQR e nella Direzione Generale, e un modello divisionale, attraverso i Dipartimenti tematici.

Di fatto, l'innovazione resta ancora per la maggior parte all'interno di silos organizzativi con know-how locale o verticale che non facilitano il riuso, inducendo duplicazioni e scarsa omogeneità delle soluzioni, a volte sviluppate *ad hoc*, con interoperabilità limitata e conseguente bassa capacità di sfruttare appieno le opportunità tecnologiche. Questi limiti sono resi più evidenti dall'attuale frammentazione e dalla complessiva debolezza della *governance* di sistema.

È quindi necessario imprimere un'accelerazione al cambiamento, al fine di allinearsi con le rapide trasformazioni del mondo esterno. Nello specifico, la riforma deve rappresentare un'evoluzione piuttosto che una rivoluzione, capitalizzare le esperienze già compiute e valorizzare le risorse esistenti in termini di conoscenze e di competenze.

3. Il progetto di modernizzazione

Partendo da questa analisi di contesto, sul finire del 2014 è stato costituito un Progetto che ha definito la proposta di cambiamento nei suoi aspetti funzionali e organizzativi. Il lavoro si è concluso con l'elaborazione di un documento articolato, riflettuto e ampiamente comunicato al personale. Il lavoro della task force di progetto prosegue con alcuni approfondimenti (cantieri) che si propongono di trasferire i risultati dello studio nella maniera più chiara possibile alle strutture operative che stanno nascendo o che si trasformeranno.

I capisaldi del progetto sono tre:

- la *Business Architecture*, che prefigura quattro macro aree;
- la Produzione basata sul sistema dei registri;
- il rafforzamento della governance.

In generale, tale intervento organizzativo si muove nella direzione del consolidamento dei servizi di supporto e delle linee di produzione, in un'ottica di maggiore efficienza; il nuovo sistema di governo progettato per l'Istituto assicura ai processi decisionali un grado più elevato di condivisione e di trasparenza e nello stesso tempo, grazie alla maggiore snellezza di tutto l'impianto e all'esistenza di un numero limitato di centri di responsabilità, ne garantisce la velocità di esecuzione.

Il previsto sistema integrato di pianificazione, inoltre, assicura la coerenza dei processi decisionali con le linee di indirizzo del Presidente e del Consiglio.

Nel complesso, dunque, si delinea un nuovo meccanismo organizzativo meno verticista e guidato da regole chiare e trasparenti, finalizzate a garantire il pieno allineamento di tutto l'Istituto alle decisioni prese in modo sostenibile. Viene così assicurata una maggiore partecipazione e si tiene conto delle ricadute di ogni singola attività sull'intero Istituto, e non soltanto su chi la realizza.

Nelle regole dell'Istituto, ciò si concretizza in una modifica dell'Atto Organizzativo vigente.

Le novità principali sono le seguenti:

a. separazione della funzione di produzione da quelle di supporto trasversale e centralizzazione della funzione di raccolta dati

La separazione si concretizza attraverso la costituzione di due (soli) dipartimenti, l'uno dedicato alla produzione e l'altro a fornire servizi tecnici.

La costituzione di un dipartimento nel quale accentrare tutti i servizi trasversali, permette di standardizzare i processi e gli approcci, individuando soluzioni ottimali, evitando le ridondanze e assicurando economie di scala. Ciò peraltro facilita la flessibilità di utilizzo e l'arricchimento professionale delle risorse umane, attraverso un più ampio ventaglio di esperienze che danno luogo a maggiori opportunità di crescita.

Tutto l'impianto organizzativo viene regolato attraverso specifici accordi di servizio tra l'utilizzatore del servizio e il fornitore, nei quali vengono specificate le caratteristiche della prestazione, qualificata attraverso opportuni indicatori. Gli accordi di servizio sono finalizzati a identificare in modo inequivocabile le responsabilità di processo, con l'ausilio di un Catalogo dei servizi che individua l'insieme di servizi standard disponibili.

La componente più innovativa di questo assetto è quella della centralizzazione della raccolta dati, che risulta non procrastinabile per affrontare con determinazione le questioni relative al carico statistico sui rispondenti, alle ridondanze informative, ai costi delle rilevazioni e alla coerenza complessiva del rapporto tra Istituto e rispondenti diretti e indiretti.

b. organizzazione della funzione di produzione sulla base del sistema dei registri

Al fine di realizzare e utilizzare prevalentemente registri statistici, derivati dalle fonti amministrative con meccanismi di alimentazione nel continuo basati essenzialmente su flussi telematici, è necessario fare riferimento a uno schema organizzativo che consenta di coniugare modelli, metodologie e strutture informatiche *ad hoc*.

In molti Paesi del Nord Europa, i registri statistici sono utilizzati dagli Istituti di statistica da molto tempo e rappresentano il principale punto di riferimento per le indagini più rilevanti. In queste realtà, l'organizzazione delle strutture ha portato a una gestione unitaria delle diverse tematiche (statistiche sociali, ambientali, economiche, etc.) che in questo modo assicurano il mantenimento dei registri di base e dei relativi registri satellite. Questo assetto organizzativo ha agito da stimolo all'industrializzazione complessiva dei processi produttivi in misura maggiore di quanto non accada in un sistema basato su linee di produzione indipendenti. È senz'altro un percorso che richiede tempo e perseveranza e, per questo, è necessario avviarlo con urgenza e determinazione.

c. rafforzamento della governance

Il nuovo quadro organizzativo presuppone il rafforzamento della *governance*, che dovrà consentire all'Istituto l'erogazione strutturata di funzioni di indirizzo e di governo unitario, nonché il monitoraggio del raggiungimento dei propri obiettivi strategici, rafforzando la capacità in itinere di adottare gli eventuali fattori correttivi per mitigare i rischi.

La *governance* viene rafforzata attraverso numerose azioni, quali il ruolo più attivo del Comitato di Presidenza, la costituzione di un Comitato dei Registri statistici, la previsione di ruoli di facilitatori delle interrelazioni tra le strutture e, sul piano organizzativo, attraverso la costituzione di una Direzione centrale a essa dedicata.

Da un lato, gli organi di governo, gli organismi consultivi e i comitati di coordinamento debbono potersi avvalere di una struttura di supporto, non incardinata né dipendente da strutture di gestione. Dall'altro lato, è necessario che gli indirizzi di governo si traducano in piani, progetti e azioni fattibili e complessivamente coerenti e monitorabili, tenendo conto delle diverse responsabilità.

d. qualificazione della Direzione generale

La Direzione generale comprende il gruppo dei servizi di supporto a carattere giuridico-amministrativo, come previsto dalle norme: risorse umane, logistica, bilancio e contabilità analitica, affari amministrativi, acquisizioni e contratti.

Tuttavia, essa qualifica anche il suo contributo al nuovo assetto generale assumendo la responsabilità di alcune funzioni che ne esaltano il compito di coordinamento:

- comunicazione interna;
- gestione delle competenze per valorizzare il capitale umano (inclusa la progettazione dei percorsi formativi);
- costituzione di un sistema integrato di responsabilità sociale di Istituto (che porti a fattore comune le diverse iniziative già in essere in tema di sicurezza, ambiente e gestione delle risorse umane);
- realizzazione della sede unica.

e. valorizzazione del personale e accrescimento delle competenze

Accrescere e riorientare le competenze delle risorse umane rappresenta un valore fondamentale del progetto.

Il nuovo modello di produzione e il nuovo assetto organizzativo determinano un cambiamento delle competenze richieste a tutte le categorie di personale, in termini di arricchimento tematico e di capacità organizzative e manageriali. A tutti sarà richiesto un approccio responsabile e collaborativo, che va costruito con il sistema di gestione delle competenze, attraverso opportuni percorsi formativi.

Il successo del progetto, infine, richiederà il massimo impegno per ottenere la stabilizzazione delle risorse umane a tempo determinato (circa 350 unità su circa 2.300 dipendenti), reclutate negli scorsi anni con selezioni basate sul possesso delle competenze necessarie per realizzare lavori statistici di carattere innovativo (censimenti permanenti e altri lavori previsti da Regolamenti europei).

In sintesi, ne emerge una struttura coerente, più leggera ed efficiente, in cui ogni macrostruttura ha responsabilità definite (produrre, fornire servizi interni amministrativi, fornire servizi interni tecnici, garantire il governo complessivo attraverso regole relazionali, piani e visione strategica).

4. La modifica dell'AOG1

L'Atto Organizzativo Generale (AOG1) è lo strumento su cui è possibile intervenire immediatamente per modificare la struttura organizzativa nella direzione voluta. Probabilmente una seconda fase di evoluzione del processo sarà necessaria intervenendo su alcuni presupposti normativi ormai datati. Pertanto, in coerenza con il Piano di modernizzazione dell'Istituto, viene proposta la modifica dell'AOG1 vigente.

Rispetto alla precedente struttura si riduce il numero degli uffici di livello dirigenziale generale:

- due uffici di dirigenza amministrativa di prima fascia, invece di tre;
- due dipartimenti, invece di quattro;
- nove direzioni centrali, invece di dieci.

Il numero degli uffici dirigenziali di seconda fascia e dei servizi di produzione e ricerca e uffici territoriali viene proposto con successivo provvedimento, che prevedrà anch'esso una riduzione di posizioni organiche, anche per lasciare spazio a responsabilità di strutture temporanee di progetto, da costituire secondo necessità rilevanti e contingenti.

Le modifiche definiscono inoltre un assetto a regime per le funzioni precedentemente attribuite alla SAES e temporaneamente allocate nella Direzione Generale – art. 16 bis del vigente AOG1.

Si tratta di un intervento significativo di semplificazione e razionalizzazione nella prospettiva di andare verso un Istituto più efficace e moderno, oltre che meno costoso.

In sintesi, le strutture della nuova organizzazione sono:

La Direzione Centrale per la pianificazione strategica, l'indirizzo del Sistema statistico nazionale, le relazioni istituzionali e gli affari internazionali (DCPS)

che comprende le funzioni di supporto all'azione di *governance*. Il nuovo quadro organizzativo presuppone il rafforzamento della *governance* per garantire il coordinamento dell'assetto organizzativo e gestionale e assicurare il necessario indirizzo dei poli operativi.

All'interno della Direzione, oltre alla *Segreteria del Presidente e coordinamento tecnico-scientifico*, si collocano le funzioni di *Pianificazione strategica*, consentendo di superare un problema più volte avvertito in Istituto, quello della mancanza di una fase forte "top-down" nel processo di pianificazione, basata su strategie ben definite, comunicate e misurabili; il *Supporto alla funzione di indirizzo del Sistan*, in contemporanea con la "disseminazione" della responsabilità di sviluppo del Sistan a tutte le Direzioni, si rafforza la posizione di coordinamento del Sistema in un ambito esterno ai dipartimenti più propriamente impegnati nella produzione corrente; gli *Affari internazionali*, attività sempre più importante dal punto di vista dell'innovazione e della partecipazione all'evoluzione del Sistema statistico europeo e della comunità statistica internazionale, ma anche dal punto di vista finanziario per accedere ai programmi europei; le *Relazioni istituzionali e la disciplina a carattere generale e statistico*, che, per la loro rilevanza, è necessario abbiano un governo unitario a ridosso degli Organi.

La Direzione generale (DGEN)

mantiene le funzioni previste dal DPR 166/2010, semplificando la struttura organizzativa e ampliando la sua sfera di competenza con l'inserimento definitivo delle competenze relative alla formazione, precedentemente collocate nella SAES e il recupero di quelle relative alla comunicazione interna.

Permangono dunque alle dirette dipendenze del Direttore generale, le competenze relative al bilancio e alla contabilità, la programmazione finanziaria e amministrativa con il connesso controllo di gestione, le relazioni sindacali, le attribuzioni in materia di sicurezza e di gestione logistica delle sedi nonché di realizzazione della sede unica.

La Direzione generale, inoltre, accentra il compito di garantire il supporto giuridico-amministrativo alle strutture dell'Istituto nonché quello necessario alla stipula delle convenzioni a firma dei direttori dell'Istituto. La Direzione Generale attiverà progetti riguardanti la Responsabilità sociale e la Valorizzazione delle competenze.

All'interno della Direzione generale si collocano:

- **La Direzione centrale Risorse Umane (DCRU)** che recupera l'importante funzione di sviluppo delle risorse umane, attraverso la progettazione e l'organizzazione della formazione, sia dell'Istat sia del Sistan. Questa competenza viene a integrarsi con la tradizionale funzione di gestione giuridica, economica e amministrativa del personale, compresa la trattazione del contenzioso del lavoro, contribuendo a costituire una direzione più moderna e in linea con una visione a tutto campo dei dipendenti, da sviluppare anche in termini di benessere organizzativo.
- **La Direzione centrale per gli Affari Amministrativi (DCAA)** che raccoglie le competenze più strettamente giuridico-legali e amministrative riguardanti le acquisizioni. In essa, quindi, si concentra la gestione (e la prevenzione) di tutto il contenzioso, ad esclusione del contenzioso del lavoro, e il compito di gestire e razionalizzare l'attività di acquisizione di lavori, servizi e forniture, dalla fase di progettazione a quella di stipula dei contratti oltre che i servizi generali (protocollo, posta, cancelleria/magazzini/archivi, patrimonio/inventario).

Il Dipartimento per la produzione statistica (DIPS)

Il Dipartimento "di produzione", mette in atto due capisaldi del progetto di modernizzazione: la separazione dalle fasi di ricerca metodologica e supporto operativo (cui si dedica il Dipartimento trasversale) e l'organizzazione secondo il sistema dei registri.

Il Dipartimento è responsabile della progettazione e realizzazione delle rilevazioni, elaborazioni e studi necessari a fornire il quadro conoscitivo organico, integrato e comparabile a livello internazionale. Al Dipartimento compete inoltre la progettazione e realizzazione di attività di studi e ricerca finalizzata all'analisi, interpretazione e previsione di fenomeni anche complessi, con letture trasversali di aspetti economici, sociali e ambientali.

Le attività strumentali o collaterali allo svolgimento di questa funzione primaria sono anch'esse collocate nel Dipartimento o nelle Direzioni componenti: lo sviluppo dei concetti e delle definizioni delle classificazioni di unità e variabili; la conduzione di indagini di qualità; lo sviluppo del Sistan, supportando, integrando e razionalizzando i processi statistici comuni; la partecipazione ai lavori dell'Autorità statistica europea; le relazioni con gli uffici territoriali.

Le Direzioni che compongono il Dipartimento saranno dunque organizzate intorno alla gestione del registro statistico di riferimento, del quale dovranno garantire l'aggiornamento, l'integrazione, l'utilizzo e l'utilizzabilità, in modo da produrre statistiche sempre più evolute e affidabili, riducendo l'onere diretto sui rispondenti. Conseguentemente, con compiti sostanzialmente simili, si hanno:

Direzione centrale delle Statistiche sociali e censimento della popolazione (DCSS)

Gestisce il registro base di individui e famiglie e i registri statistici satellite associati, realizza il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, cura le attività di competenza dell'Istat connesse alla vigilanza sulle anagrafi e produce tutte le informazioni necessarie alla conoscenza dei fenomeni legati all'ambito di competenza.

Direzione centrale delle Statistiche economiche (DCSE)

Gestisce il registro base delle unità economiche e i registri statistici satellite associati, compreso il registro delle amministrazioni pubbliche (S13) e altri registri settoriali e produce tutte le informazioni necessarie alla conoscenza dei fenomeni legati all'ambito di competenza.

Direzione centrale delle Statistiche ambientali e territoriali (DCAT)

Gestisce il registro base delle unità territoriali e i registri statistici a base geografica e territoriale associati, promuovendo la georeferenziazione delle informazioni statistiche all'interno dell'Istat e del Sistan e produce tutte le informazioni necessarie alla conoscenza dei fenomeni legati all'ambito di competenza.

Direzione centrale della Contabilità nazionale (DCCN)

Più che gestire un proprio registro, rappresenta il primo utilizzatore e integratore del lavoro delle altre strutture. Attraverso l'elaborazione e l'integrazione di fonti interne ed esterne realizza il sistema dei conti economici e sviluppa i conti satellite.

Il Dipartimento per la raccolta dati e lo sviluppo di metodi e tecnologie per la produzione e diffusione dell'informazione statistica (DIRM)

Il secondo caposaldo citato in premessa è quello della centralizzazione dei servizi di supporto alla produzione, che si realizza con l'assegnazione a un unico dipartimento di quattro importanti aree di attività, rappresentate dalle Direzioni centrali previste.

Di rilievo è la previsione per il Dipartimento e per tutte le sue strutture interne, dell'impegno di assistenza verso gli uffici del Sistan, volto a "favorire la progettazione e realizzazione di sistemi di raccolta dati comuni o integrati, di promuovere l'adozione di metodologie e tecnologie sperimentate presso l'Istituto e di promuovere e realizzare azioni di formazione e rafforzamento delle competenze del Sistema".

Nel Dipartimento sono inoltre collocati gli uffici territoriali e il relativo coordinamento ha il compito di valorizzare la rete territoriale per le varie funzioni che essa assume, di raccolta dati, di sostegno alla produzione e alla diffusione e di interazione con gli altri uffici e le autorità del territorio.

Sul piano operativo, l'attività del Dipartimento sarà in gran parte organizzata intorno alla stipula, rispetto e monitoraggio di accordi di servizio, che rappresenteranno l'impegno di fornitura di servizi continuativi o specifici, in primo luogo alle strutture di produzione.

Direzione centrale per la raccolta dati (DCRD)

Rappresenta forse la novità più importante, poiché accentra la funzione di raccolta dei dati sia diretti sia da fonte amministrativa, fornendo la prima alimentazione al sistema dei registri. A essa è assegnato l'importante compito di razionalizzare tutta l'acquisizione delle informazioni, pervenendo, ove possibile, a una sostanziale riduzione del ricorso all'esterno.

Direzione centrale per la metodologia e disegno dei processi statistici (DCME)

Anche questa Direzione è di nuovo impianto e accentra la funzione metodologica al servizio di tutto l'Istituto, comprendendo sia le funzioni di supporto ai processi statistici nella progettazione del nuovo, sia quelle di mantenimento dei lavori correnti. La Direzione garantisce, inoltre, le infrastrutture comuni, quali metodi e metadati, prodotti generalizzati, standard, le Linee guida per la gestione del sistema dei registri e verifica il buon andamento della produzione attraverso l'audit dei processi statistici.

Direzione centrale per le tecnologie informatiche e le comunicazioni (DCIT)

È una Direzione non modificata rispetto all'ordinamento attuale: gestisce l'infrastruttura tecnologica e assicura l'evoluzione e il rilascio dei sistemi informativi statistici e gestionali. Garantisce inoltre la sicurezza e la privacy dei dati, dei sistemi e delle comunicazioni.

Direzione centrale per la diffusione e comunicazione dell'informazione statistica (DCDC) Anch'essa in gran parte ricalca le funzioni dell'attuale DCDC. Si occupa di diffusione e comunicazione verso gli utilizzatori; cura l'organizzazione di eventi, la divulgazione della cultura statistica, la realizzazione di prodotti editoriali e gestisce l'accesso e il rilascio di microdati.