



RELAZIONE DELL'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

**SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE,
TRASPARENZA E INTEGRITA' DEI CONTROLLI INTERNI**

ANNO 2014

20 luglio 2015

INDICE

<i>PREMESSA</i>	3
1. INTRODUZIONE	
1.1. L'evoluzione del quadro normativo in tema di <i>performance</i> degli enti di ricerca	4
1.2. La struttura della relazione dell'OIV	5
2. GLI AMBITI DI ANALISI DELL'OIV	
2.1 Performance organizzativa	6
2.2 Performance individuale	7
2.3 Processo di attuazione del ciclo della performance	7
2.4. Infrastruttura di supporto	8
2.5. 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
2.6 Standard di qualità	9
2.7 Utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione	9
2.8 Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV	9
2.9 Il livello di integrazione degli strumenti di pianificazione	9
3. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE - CRITICITA' RILEVATE E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO	11
Allegato 1	
Il monitoraggio sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni relativo al ciclo della <i>performance</i> precedente	12
Allegato 2:	
Il monitoraggio sull'assegnazione degli obiettivi organizzativi e individuali relativo al ciclo della <i>performance</i> in corso	25

PREMESSA

La presente Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, elaborata ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a) del dlgs. n. 150/20019, viene presentata dall'OIV nominato con deliberazione n. 13574 del 26 febbraio 2015, con decorrenza 1 marzo 2015 per la durata di un triennio e prende in considerazione, tra l'altro, la relazione, riferita al 2013, presentata nel 2014 dal precedente OIV.

1. INTRODUZIONE

1.1 L'evoluzione del quadro normativo in tema di *performance* degli Enti di Ricerca

Il quadro normativo relativo alla performance degli Enti di Ricerca, negli ultimi due anni è molto cambiato. Come si ricorderà, infatti, l'art. 60 del d.l. n. 69/2003, poi convertito nella legge n. 98/2013, ha previsto il passaggio dall'ANAC (prima CIVIT) all'ANVUR della misurazione e la valutazione della *performance* relativamente alla attività amministrative degli Enti di Ricerca e delle Università.

E' stato, infatti, ritenuto opportuno riportare tutti gli ambiti soggetti a valutazione sotto un unico organismo, già strutturato per valutare le attività di didattica e di ricerca e quindi con un bagaglio di conoscenze e competenze relativo al mondo delle università e degli enti di ricerca per valutare, in un'ottica più consapevole, la *performance* amministrativa e gestionale di questi soggetti.

Il d.l. n. 90/2014, convertito nella legge n. 114/2014, ha ulteriormente modificato l'assetto delle competenze interistituzionali in tema di *performance*, passando le stesse in blocco dall'ANAC (concentrata in maniera esclusiva sui temi dell'anticorruzione e della trasparenza) al Dipartimento della Funzione Pubblica, che, pertanto, dovrebbe svolgere in materia anche un ruolo di indirizzo.

L'entrata in vigore della legge n. 190/2012 in materia di prevenzione della corruzione e la successiva approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione ha fatto assumere alla pianificazione strategica e gestionale delle amministrazioni pubbliche un ruolo importante anche nella chiave della prevenzione della corruzione e dell'attuazione della trasparenza.

E' stata anche esplicitata la necessità che tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione delle amministrazioni debbano essere integrati tra loro e coerenti nelle finalità.

Misure di anticorruzione e trasparenza devono essere quindi inserite in un quadro di efficienza gestionale che in sé deve essere vista come uno strumento generale per prevenire la corruzione.

Come, peraltro, fin dall'inizio dell'applicazione del d.lgs. n. 150/2009, è stata attribuito un valore fondamentale al collegamento tra i sistemi di misurazione e valutazione della *performance*, le risorse e la rappresentazione della loro allocazione nei documenti contabili.

In questo nuovo assetto delineato dal legislatore, la pianificazione delle attività deve avvenire in modo chiaro e trasparente, dando concretezza ai piani stessi con l'indicazione di come le risorse pubbliche vengono finalizzate e al contempo valutando l'esposizione al rischio corruttivo. Ogni singolo ente deve, quindi, elaborare appropriate misure di prevenzione calate sulla propria realtà. Per questo non si può prescindere da una rilevazione unitaria dei processi chiave che sono alla base delle attività dell'ente.

Sono da leggere in tale senso le Linee guida dell'ANVUR, di recentissima pubblicazione, per la gestione integrata del ciclo della *performance* da parte degli Enti di Ricerca e delle Università.

Da più parti era stata segnalata l'esigenza, per questa tipologia di enti di individuare delle modalità di pianificazione della *performance* amministrativa che non fossero avulse dalla missione istituzionale ma che anzi ne valorizzassero gli aspetti salienti in chiave funzionale agli stessi.

1.2. La struttura della relazione dell'OIV

La relazione sul funzionamento per l'anno 2014 riguarderà gli ambiti di analisi previsti all'art 14, comma 4 del d.lgs. n. 150/2009 ed illustrati nelle delibere della CIVIT – da ultimo la delibera n. 23/2013 - e cercherà anche di dare, ai documenti di programmazione prodotti dall'INFN, una lettura ispirata alla logica della semplificazione e della integrazione in sintonia con la visione espressa dall'ANVUR.

L'OIV, pertanto, nel seguire lo schema delineato nella delibera CIVIT n. 23/2013 (performance organizzativa, performance individuale, processo di attuazione del ciclo della performance, standard di qualità, utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione, modalità di monitoraggio dell'OIV, coinvolgimento degli stakeholders e proposte di miglioramento del sistema di valutazione), aggiungerà l'analisi del livello di integrazione dei piani.

Sul punto, si ricorda che l'art. 44 del d.lgs. n. 33/2013 in materia di trasparenza, attribuisce l'ulteriore compito all'OIV di verificare la coerenza delle misure previste nei diversi piani e programmi (performance, trasparenza, ma anche anticorruzione secondo il PNA).

In ordine all'analisi degli ambiti di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 150/2009, si ritiene utile procedere al raffronto con l'anno precedente anche al fine di evidenziare eventuali miglioramenti nonché il grado di recepimento delle proposte avanzate dal precedente OIV per migliorare il sistema.

Le conclusioni sono dedicate alla criticità rilevate e alle proposte per migliorare il sistema.

I documenti di riferimento per la elaborazione della presente relazione sono stati:

- Il sistema di misurazione e valutazione
- Il piano della *performance* 2012-2014 e il piano della *performance* 2015-2017
- Il programma triennale della trasparenza e l'integrità 2011-2013, aggiornato per gli anni 2012-2014
- La Relazione sulla *performance* dell'anno 2013 presentata nel 2014

- Il Rendiconto generale dell'anno 2013, presentato nel 2014
- Il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2015-2017 con al suo interno il programma triennale per la trasparenza e l'integrità
- Il Piano triennale di attività 2015- 2017.

2. GLI AMBITI DI ANALISI DELL'OIV

2.1 Performance organizzativa

In linea con quanto avvenuto nei precedenti cicli della *performance*, l'INFN, con riferimento all'anno 2014, ha sviluppato in maniera soddisfacente il sistema di obiettivi organizzativi.

In linea generale si rileva un'evoluzione dell'INFN nella elaborazione del piano della *performance* da un anno all'altro, a testimonianza di un'aumentata consapevolezza nell'utilizzo degli strumenti di programmazione nell'ambito delle attività amministrative e gestionali.

La relazione sulla performance relativa all'anno 2013 (quella relativa all'anno 2014 non è stata ancora presentata) mette in evidenza alcuni progressi dell'organizzazione per quanto riguarda i processi interni e il contenimento dei costi.

Considerando la rendicontazione dei propri risultati un momento di comunicazione essenziale verso l'esterno, anche nel rispetto delle regole di trasparenza previste per le amministrazioni pubbliche, l'INFN negli ultimi tre anni ha sviluppato in modo coerente con la normativa di settore, la parte del sito nell'ambito di "Amministrazione Trasparente", dedicata alla *performance*. Appaiono ancora carenti alcuni aspetti relativi alla pubblicazione dei dati relativi alla premialità del personale.

Facendo il raffronto tra le schede di monitoraggio compilate per il 2013 e il 2014, non si registrano cambiamenti di impostazione (v. allegato n. 1 quadro A. performance organizzativa). In particolare i monitoraggi hanno avuto frequenze differenziate (più o meno brevi) a seconda della tipologia di obiettivi e di strutture, in considerazione anche della particolare articolazione dell'INFN in una struttura centrale e diverse strutture locali con sedi in diverse parti d'Italia.

Il sistema di misurazione e valutazione è rimasto invariato, come sono rimasti invariate le aree in cui sono stati riferiti gli indicatori: *grado di attuazione della strategia, sostenibilità finanziaria, efficienza e innovazione organizzativa, valorizzazione del capitale umano*.

Il Piano della *performance* 2015-2017, tuttavia, nell'ottica di integrazione degli strumenti di pianificazione di cui si è parlato nell'introduzione, arricchisce l'albero della *performance*

dell'INFN, aggiungendo alle quattro aree strategiche sopra ricordate, una quinta area: Trasparenza e Anticorruzione.

2.2. Performance individuale

A fronte di un sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa evoluto e abbastanza efficace, si rileva che il sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale vede maggiori difficoltà a svilupparsi e ad affermarsi.

Si registra, tuttavia, un certo miglioramento nelle modalità di assegnazione degli obiettivi al personale dirigente.

Nel 2013 infatti gli obiettivi erano assegnati “*con modalità spesso non formalizzate ma definite verbalmente*”. Nel 2014, invece è stata invertita la prassi mediante obiettivi assegnati “*con modalità spesso formalizzate annualmente in connessione con la definizione della retribuzione di risultato*”. Si manifestano alcune riserve anche in ordine a tale ultimo metodo e si auspica che si attuino dei correttivi che consentano di definire gli obiettivi individuali nell'ambito della pianificazione generale.

Per quanto riguarda il personale non dirigente, invece, la prassi è rimasta invariata (*obiettivi assegnati con modalità non formalizzate, ma definiti verbalmente*).

Pur avendo chiare le specificità della composizione del personale dell'INFN, si ritiene che possano essere progettati dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance* individuali che possano aumentare il grado di partecipazione nella realizzazione della strategia dell'Ente.

2.3. Processo di attuazione del ciclo della performance

Il ciclo della *performance* dell'INFN, nelle sue fasi e parti essenziali appare sufficientemente attuato. Come si è accennato, si vede anche un miglioramento nei sistemi di pianificazione e misurazione.

Il Piano della performance 2015 -2017 riporta tra le aree strategiche anche la trasparenza e l'anticorruzione creando un corretto collegamento con il piano triennale per la prevenzione della corruzione e il programma triennale per l'integrità e la trasparenza.

La Struttura tecnica permanente, composta da una sola persona dedicata a tale attività, appare adeguata. Infatti, rispetto al 2013, l'INFN ha provveduto ad individuare una persona con adeguate competenze giuridiche oltre che economico-gestionali. Inoltre, con disposizione del Presidente n. 17409 del 19 giugno 2015, a fronte della notevole quantità ed eterogeneità dei dati e delle informazioni soggette agli obblighi di pubblicazione nella pagina istituzionale “Amministrazione Trasparente”, l'Istituto ha provveduto ad attribuire alla stessa persona l'incarico di referente per la Trasparenza sotto la supervisione del Responsabile della Trasparenza.

Anche le infrastrutture informatiche e informative risultano adeguate alle attività di misurazione e monitoraggio delle attività di tutte le strutture anche mediante comparazione dei risultati gestionali delle stesse.

2.4. Infrastruttura di supporto

Il livello della struttura di supporto è abbastanza evoluta con un sistema di contabilità generale e analitica che consente un generalizzato controllo di gestione.

La gestione del protocollo e del personale presentano sistemi informativi maturi ed efficaci.

Il grado elevato di automazione della struttura amministrativa rappresenta un'importante base per accrescere ulteriormente la trasparenza verso l'esterno e la comunicazione interna anche per migliorare i processi per la realizzazione della missione istituzionale.

2.5 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

Le modalità di trasmissione dei dati per la pubblicazione sulla pagina "Amministrazione Trasparente" del sito appare in linea con le prassi consolidate nella maggior parte della amministrazioni pubbliche nelle quali tendenzialmente non vi sono sistemi automatizzati dedicati per questa tipologia di attività.

La struttura della pagina e i suoi contenuti sono in linea con i contenuti minimi stabiliti dall'ANAC. Si richiama l'attenzione sulla parte della pagina relativa al personale e in particolare alla premialità. Pur nella consapevolezza dei vincoli della contrattazione collettiva, sarebbe opportuno individuare delle modalità di rappresentazione della relativa situazione che possa garantire un livello adeguato di trasparenza anche in tale settore.

Si segnala una maggiore coinvolgimento rispetto all'anno precedente, nelle attività di raccolta e gestione dei dati finalizzati alla pubblicazione, del responsabile del sito web e del responsabile dei sistemi informativi. Tale coinvolgimento sicuramente può fornire un migliore supporto anche al Responsabile della trasparenza.

Per quanto riguarda le attività di monitoraggio, nel 2014, si registra l'introduzione di colloqui con i responsabili della pubblicazione e, oltre alla comunicazione degli esiti dei monitoraggi al Responsabile della Trasparenza, sono previste delle azioni correttive mediante l'implementazione dei dati laddove carenti, nonché l'adeguamento dei formati per la pubblicazione dei dati.

Non vi sono stati progressi in ordine ai sistemi per la rilevazione della quantità e qualità degli accessi alla sezione "Amministrazione Trasparente".

Nel rispetto degli indirizzi dell'ANAC in materia, l'ultimo aggiornamento del Programma triennale per l'Integrità e la Trasparenza è stato inserito nell'ambito del Piano triennale per prevenzione della corruzione 2015-2017.

2.6. Standard di qualità

Nella prospettiva in cui il legislatore ha concepito la definizione degli standard di qualità, in considerazione della tipologia delle attività istituzionali svolte e della missione istituzionale dell'Ente, si deve rilevare che, di fatto, non possano applicarsi tali modalità di misurazione della qualità dei servizi all'INFN.

L'Istituto potrebbe, anche in via sperimentale, con riferimento alla utenza interna, individuare alcuni standard di qualità per alcuni servizi ritenuti particolarmente rilevanti rispetto alle proprie attività istituzionali.

2.7. Utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione

Rispetto ai primi cicli di gestione della *performance*, si è assistito ad un miglioramento nella ricerca di un reale collegamento tra sistemi di pianificazione e sistemi di misurazione e valutazione. Ancora, tuttavia, deve essere implementato un sistema per la valutazione individuale derivante da obiettivi (anche solo comportamentali) che possano esprimere una effettiva connessione con gli obiettivi della organizzazione. Solo in questo modo sarà possibile utilizzare in modo pieno i risultati del sistema di misurazione e valutazione per migliorare la *performance* dell'Ente nel suo complesso (strutture e persone).

2.8. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV

L'attuale OIV è stato nominato, come ricordato in premessa, il 1 marzo 2015.

Nel periodo dalla sua nomina alla presentazione della presente relazione, l'OIV, oltre alla analisi dei documenti di programmazione, alle precedenti relazioni e all'analisi del sito, con il supporto della Struttura tecnica, ha preso contatti con il Responsabile della trasparenza e dell'anticorruzione, con l'ufficio per il controllo di gestione e con il Direttore Generale.

L'OIV sta elaborando con il supporto della Struttura tecnica permanente un sistema di monitoraggio delle attività che rientrano nel proprio ambito di competenza da comunicare alle strutture interessate.

2.9. Il livello di integrazione degli strumenti di pianificazione

Come si è detto nella parte introduttiva della relazione, oltre agli ambiti di analisi specificati dalla CIVIT-ANAC con la delibera n. 23/2013, questo OIV, mediante la lettura dei documenti principali prodotti dall'INFN per pianificare e programmare le sue

attività, ha preso in esame le modalità adottate per integrare i propri piani rendendo gli obiettivi esposti nei diversi documenti coerenti tra loro e con la strategia generale dell'Istituto espressa nel Piano Triennale di attività.

Come ha chiarito l'ANVUR nelle Linee guida per la gestione integrata del ciclo della *performance* degli Enti pubblici di ricerca, dalla pianificazione delle attività gestionali deve emergere la connessione e la funzionalità alla realizzazione delle attività di missione istituzionale.

Ancora vi sono margini di miglioramento nella direzione indicata. Si rileva tuttavia una maggiore consapevolezza rispetto ai primi cicli di gestione della *performance*, di quanto l'efficienza gestionale e nell'allocazione delle risorse per attività ma anche per obiettivi, possa migliorare le prestazioni dell'Ente nel suo complesso, favorendo anche la trasparenza e la semplificazione dei processi.

Di tale consapevolezza è dato atto nel Piano Triennale di Prevenzione della corruzione 2015-2017. Nel capitolo del Piano dedicato ai collegamenti tra il piano e gli strumenti vigenti si legge *“Nella redazione del Piano si è tenuto conto della stretta interconnessione esistente tra le misure da adottare per la prevenzione della corruzione e gli altri principali strumenti organizzativi previsti per le pubbliche amministrazioni volti al perseguimento dell'efficacia, efficienza e trasparenza dell'attività dell'istituto, ovvero: il Piano della performance per il triennio 2015-2017, il Programma Triennale per la trasparenza e l'integrità 2015-2017, il Piano Triennale della Formazione dell'INFN e le norme contenute nel Codice di comportamento dei dipendenti dell'INFN”*. Si legge ancora *“L'efficacia del Piano, infatti, dipende dalla collaborazione di tutti i componenti dell'organizzazione e pertanto risulta fondamentale che i tre piani siano costruiti secondo una logica d'interazione e integrazione che consenta di dare piena attuazione, oltre alla proprie specifiche finalità istituzionali, anche ai principi applicabili a tutte le amministrazioni pubbliche”*.

Si è già detto dell'inserimento tra le aree strategiche dell'albero della *performance* (grado di attuazione della strategia, sostenibilità finanziaria, efficienza e innovazione organizzativa, valorizzazione del capitale umano) anche dell'area Anticorruzione e Trasparenza con due obiettivi strategici: grado di attuazione del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità e grado di attuazione del Piano Triennale di prevenzione della corruzione. I rispettivi indicatori sono: la percentuale di informazioni pubblicate ai sensi del dlgs. n. 33/2013 nella sezione Amministrazione Trasparente presente nella home page del sito istituzionale (target 2015 90% e target 2016 e 2017 100%); la percentuale di azioni attuate tra quelle complessive identificate nel Piano di prevenzione della corruzione per l'anno oggetto di valutazione (target 2015 90% e target 2016 e 2017 100%).

Nella parte del Piano della *performance* 2015-2017 relativa al processo seguito e le azioni di miglioramento del ciclo di gestione della *performance*, tra l'altro si dà atto che *“La coerenza dell'intero ciclo di gestione della performance con la programmazione economico-finanziaria e di bilancio è assicurata dal processo di individuazione degli obiettivi dell'INFN che ha inizio con l'approvazione del Piano triennale di attività In merito all'integrazione tra ciclo della performance e ciclo di*

programmazione economico-finanziaria e di bilancio, l'INFN sta attualmente adeguandosi agli adempimenti previsti dal dlgs. 31 maggio 2011, n. 91 e dal DPCM 18 settembre 2012".

3. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE - CRITICITA' RILEVATE E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

In conclusione l'OIV rileva che, nel suo insieme, il sistema di misurazione e valutazione dell'INFN svolge la sua funzione in modo sufficiente ma non completo.

La maggiore criticità rilevata, come rappresentato in precedenza ed evidenziato anche dal precedente OIV, risiede nella parte di ciclo relativa alla *performance* individuale. Vi sono stati da un anno all'altro dei miglioramenti nell'assegnazione degli obiettivi, ma c'è ancora un percorso da completare. Tale criticità si riversa anche nella parte relativa alla premialità a cui deve essere data pubblicità nella sezione Amministrazione Trasparente del sito.

Sulla base delle recenti linee guida dell'ANVUR per la gestione integrata del ciclo della performance degli Enti Pubblici di Ricerca, il prossimo ciclo dell'INFN potrà vedere una maggiore integrazione dei diversi piani. Si fa riferimento in particolare alla Pianificazione delle attività istituzionali contenuta nel Piano Triennale delle Attività e il Piano della performance e quest'ultimo con il Piano Triennale della prevenzione della corruzione.

Un vero collegamento tra i suddetti documenti e i documenti contabili potrà sicuramente migliorare il ciclo gestionale e la sua organizzazione dando anche una percezione di maggiore utilità e concretezza agli operatori e agli *stakeholders*.