

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

**RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE,
TRASPARENZA E INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI**

ANNO 2017

(ai sensi del d.lgs. 150/2009, art.14, c.4, lett. a)

Approvata dall'OIV in data 18 luglio 2018

Sommario

1. Premessa.....	2
2. Il sistema di misurazione e valutazione della performance, trasparenza e controlli interni del CREA	2
3. Prospettive di miglioramento e conclusioni.....	5

1. Premessa

L'Organismo Indipendente di Valutazione del CREA (di seguito, OIV) nella sua nuova composizione si è riunito per la prima volta il 22 giugno 2018, dopo la nomina di due nuovi membri – Dott.ssa Daniela Di Marcello e Dott. Alessandro Pastorelli (con Delibera CdA n. 32 del 29 maggio 2018) - a seguito delle dimissioni del Dott. Marco Spiniello e del Dott. Adriano Scaletta. L'OIV continua a essere presieduto dal Prof. Riccardo Mussari. L'OIV – nella sua nuova composizione - ha provveduto, come prima attività, alla validazione della Relazione sulla performance entro il termine del 30 giugno. In occasione della prima seduta l'OIV ha potuto incontrare il Direttore Generale dell'Ente che, con l'ausilio della Struttura Tecnica Permanente (di seguito STP) e del Presidente dell'OIV ha illustrato dettagliatamente "lo stato dell'arte" riguardo alla misurazione e alla valutazione della performance del CREA. Ciò ha consentito, fra l'altro, di concordare con la STP un primo piano di lavoro. La STP ha inoltre messo a disposizione la documentazione necessaria e le informazioni indispensabili per redigere la seguente relazione la cui predisposizione si giova dell'esperienza e delle conoscenze sul sistema di gestione del ciclo della performance dell'Ente che il Presidente dell'OIV ha maturato nel corso dell'ultimo anno.

Il documento è strutturato in tre paragrafi: dopo questa breve premessa, sono sintetizzate (paragrafo 2) le considerazioni dell'OIV sul Sistema di misurazione e valutazione della performance (di seguito, SMVP) del CREA, nonché sulla trasparenza e i controlli interni mettendo in luce punti di forza e potenziali spazi di miglioramento. Il paragrafo 3 è dedicato ad alcune sintetiche conclusioni e ad indicazioni per un ulteriore e successivo affinamento dell'impianto complessivo di misurazione e valutazione delle performance.

2. Il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, trasparenza e controlli interni del CREA

Il CREA si è dotato di un nuovo SVMP, approvato dal Consiglio di Amministrazione (CdA) con delibera n. 67 del 14 dicembre 2017. Il documento segna un importante passo in avanti rispetto al SMVP precedentemente in uso al CREA, all'epoca l'ente era individuato con l'acronimo CRA, che era stato approvato con Decreto del Commissario n. 124C del 30 giugno 2011 e sul quale l'OIV, nella sua precedente composizione, si era soffermato – evidenziandone i "limiti" anche con riferimento all'allora recente riforma del D. Lgs . 150/2009 - nella Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni per il 2016. Fermo restando che il "vecchio" SMVP ha inevitabilmente costituito il punto di riferimento per il Piano della performance 2017-2019 e la conseguente Relazione sulla performance per il 2017, le considerazioni che danno corpo a questo documento si riferiscono al SVMP attualmente in vigore. Il SVMP, pubblicato nella sezione Amministrazione trasparente http://trasparenza.crea.gov.it/sites/default/files/documenti/SMVP_2018.pdf è un testo molto chiaro e asciutto, ma completo, coerente con le più recenti disposizioni normative (d.lgs. 74 del 2017) e significativamente innovativo specie rispetto a quello in uso precedentemente. Vi sono adeguatamente descritte le metodologie e gli strumenti per misurare e valutare le performance, inclusa l'ipotesi di valutazione negativa. Sono state stabilite, per i soli dirigenti interessati, le percentuali di riduzione della retribuzione di risultato, in relazione a specifici inadempimenti rispetto a specifici obblighi previsti da norme di legge. Tutti gli ambiti di misurazione e valutazione delle performance del CREA – sia organizzativa sia individuale - sono opportunamente normati. Le regole di valutazione sono individuate per tutti dipendenti del CREA che abbiano almeno svolto quattro mesi di

lavoro effettivo nell'anno di riferimento, compresi i Ricercatori e Tecnologi che svolgono attività tecnico-amministrative. In sostanza, tutti i dipendenti del CREA sono soggetti alla valutazione della performance con esclusione dei componenti degli organi statutari e, come previsto dalle disposizioni ancora in vigore (art. 74, comma 4, del D. Lgs. 150/2009), dei ricercatori e tecnologi che svolgono attività di ricerca. Si apprezza, in particolare, la scelta di articolare la performance organizzativa su due livelli:

1. la performance di ente, relativa al grado conseguimento degli obiettivi strategici dell'amministrazione considerata nel suo insieme;
2. la performance delle strutture organizzative, relativa al grado di conseguimento degli obiettivi operativi assegnati a ciascuna struttura organizzativa.

Questa chiara distinzione, coerente con il dettato normativo che pur presenta qualche elemento di ambiguità interpretativa riguardo alla performance organizzativa, comporta una serie di positive e rilevanti conseguenze che hanno avuto immediate ricadute sul Piano della performance 2018-2020 (già approvato) e ne stanno avendo ed avranno, ancora più importanti, al momento in cui le performance saranno monitorate, misurate e valutate nel corso del 2018. Avere distinto due livelli di performance organizzativa ha comportato, innanzitutto, la necessità di distinguere e correlare fra loro obiettivi strategici e operativi. Gli obiettivi strategici, "traguardi" di medio-lungo andare, sono determinati dal CREA in base alle direttive impartite dal Ministero vigilante nel più vasto ambito delle politiche pubbliche di settore definite ministeriale e in sede governativa (obiettivi generali – di fatto non ancora disponibili almeno nel significato loro attribuito dalla normativa in vigore), dallo Statuto, dal Piano triennale delle attività. Gli obiettivi strategici sono inoltre coerenti con il contenuto finanziario di cui al bilancio di previsione, rispetto alle missioni e ai programmi. Il collegamento fra obiettivi e risorse finanziarie, ovvero fra il ciclo della performance e quello della programmazione finanziaria era uno dei "punti deboli" del precedente SVMP che oramai pare del tutto superato. Sarà, anche in questo caso, importante verificare che questo "legame" sia reso effettivamente esplicito e operante non solo al momento della definizione del quantum da spendere, ma anche durante la gestione del bilancio in corso di anno e al momento della rendicontazione. La scelta di avviare un sistema di controllo strategico fa sì che per la verifica del grado di conseguimento degli obiettivi strategici, il CREA si avvarrà non solo dei classici indicatori di risultato correlati a ciascun obiettivo, ma anche – come la norma richiede – d'informazioni reperibili all'esterno dell'amministrazione. Più specificatamente, il SVMP fa riferimento esplicito a: il grado di soddisfazione degli stakeholder sia interni (personale) sia esterni; indicatori di *outcome* basati su dati provenienti da enti (ISTAT, ad esempio) o banche dati di terzi. In sostanza, va disegnandosi nel CREA un orientamento al risultato che travalica il breve termine e orienta l'amministrazione verso la verifica dell'impatto all'esterno delle attività poste in essere dall'ente. È un percorso certamente di non immediata attuabilità, stante anche la necessità di adeguare progressivamente metodologie di raccolta e analisi delle informazioni, ma che il CREA sembra avere imboccato in modo convinto come traspare dall'aggiornamento della mappa degli stakeholder. Sarà, quindi, importante verificare nel corso del tempo che quanto delineato trovi un'efficace implementazione. D'altro canto, ai sensi dell'articolo 19bis del d.lgs. 150 del 2009, come modificato dal d.lgs. 74 del 2017, il SMVP ai fini del processo di misurazione delle performance organizzative deve contemplare la partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali. Tutto quanto sopra richiamato ha permesso, inoltre, di definire in modo molto preciso il ruolo dell'OIV nel processo di valutazione delle performance del CREA. Poiché la legge attribuisce all'OIV la competenza in materia

di controllo strategico e la valutazione dell'amministrazione nel suo complesso, spetterà all'OIV del CREA la valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi strategici, ovvero la valutazione della performance organizzativa a livello di ente. La performance delle strutture organizzative è collegata, come già anticipato, al conseguimento degli obiettivi operativi assegnati alle strutture operative. Gli obiettivi operativi, per un verso, sono definiti come declinazione degli obiettivi strategici e, per altro, possono essere disancorati dal processo di *cascading* ed essere assegnati alle strutture organizzative in funzioni di esigenze specifiche dell'ente. Si apprezza, al riguardo, che il SMVP pone un limite minimo (3) e massimo (7) al numero di obiettivi delle strutture operative. La puntuale distinzione fra i due livelli di performance organizzativa ha implicazioni importanti anche nella definizione delle metriche di valutazione della performance complessiva individuale. Il SMVP del CREA, in ossequio al dettato del d.lgs. 74 del 2017, definisce una modalità di quantificazione della performance individuale tale che una parte prevalente delle risorse monetarie destinate alla remunerazione variabile sarà conseguente alla realizzazione della performance organizzativa, intesa nelle due componenti sopra indicate. La performance conseguita dalla struttura organizzativa costituisce una percentuale compresa fra il 50% e il 55% per le figure comprese fra Il Dirigente della direzione di livello generale e l'Operatore tecnico e amministrativo. Si rileva, inoltre, come il conseguimento della performance di ente incida – pur con percentuali diverse - sulla performance individuale di tutti i dipendenti del CREA. In particolare, naturalmente, sulla performance del Direttore Generale (65%). La performance individuale è riferita sia ai comportamenti organizzativi – ovvero di ruolo – sia al conseguimento degli obiettivi individuali da raggiungere. Questi ultimi sono direttamente connessi alle posizioni di Dirigente o di Direttore di centro. Il SMVP attribuisce – per ogni tipologia di personale – un peso percentuale diverso tra le due componenti richiamate. Il valore più basso – 30% - è riferito al Direttore Generale, quello più elevato – 90% - per il personale che opera presso le segreterie e i servizi di livello non dirigenziale. Per il resto del personale il valore è pari a 35% o 40%. In sostanza, la maggior parte delle osservazioni avanzate dall'OIV nella Relazione sul funzionamento del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni per il 2016 sono state recepite nel nuovo SMVP del CREA. Ferma restando la necessità di monitorare l'effettivo funzionamento del nuovo sistema in attuazione del Piano delle performance 2018-2020, si rammenta che la legge consente di aggiornare annualmente il SMVP. Sarà quindi possibile continuare ad apportare migliorie e integrazioni al sistema di misurazione e valutazione delle performance anche in base a quanto emergerà in fase attuativa. In merito a possibili miglioramenti già possibili, si rimanda al paragrafo conclusivo di questo documento. In un'ottica di leale collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti nel ciclo di gestione della performance e di miglioramento continuo del sistema, con particolare riferimento all' "Area prioritaria d'intervento" denominata "Promozione delle misure anticorruzione, della trasparenza e dell'integrità" si ritiene necessario evidenziare i seguenti punti d'attenzione:

- Nella Relazione, per alcuni obiettivi strategici non è chiaramente esplicitato il collegamento tra gli stessi Obiettivi Strategici e gli Obiettivi Operativi.
- Per il futuro occorrerebbe una maggiore esplicitazione dei requisiti di qualificazione degli obiettivi che altrimenti potrebbero confondersi con la semplice attuazione di prescrizioni di legge¹ e non in traguardi

¹ Ai sensi dell'art. 5, co.2, del D.lgs. n. 150 gli obiettivi devono essere a) **rilevanti** e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione; b) **specifici e misurabili in termini concreti e chiari**; c) **tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi**; d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno; e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché' da comparazioni con amministrazioni

ulteriori per l'Amministrazione.

- Sarebbe opportuno, soprattutto a fronte di obiettivi difficilmente qualificabili o quantificabili, esplicitare meglio l'ordinario paradigma della programmazione².

Peraltro, complessivamente, attesa la complessità organizzativa dell'ente e la necessità di un necessario arco temporale di adeguamento alla normativa vigente; si ritiene di esprimere parere favorevole in ordine alle attività già svolte rinviando agli esercizi successivi il completamento di quelle in corso con esplicitazione dei sistemi di controllo interno e la trasparenza normativa da intendere quale strumento prioritario di contrasto ai rischi di "*mala gestio*" amministrativa.

3. Prospettive di miglioramento e conclusioni

Il CREA in poco tempo si è dotato di un SMVP molto avanzato, tenendo conto della normativa in continua evoluzione, non sempre di facile ed immediata applicazione, e prevedendo sistemi articolati di valutazione della performance organizzativa e della performance individuale, come descritti nel paragrafo 2 del presente documento.

Nell'ottica di miglioramento continuo, dall'analisi della situazione attuale, emerge la necessità per il CREA di dotarsi di "sistemi di contabilità economico-patrimoniale anche per il controllo analitico della spesa per centri di costo", ai sensi di quanto previsto dall'art. 10 del D.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, recante "Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124". Questo renderebbe più efficaci le azioni previste nel nuovo SVMP, di cui si è dotato il CREA, che nel paragrafo 8 ha già delineato importanti punti su cui operare per favorire il raccordo con i sistemi di controllo interno. Attraverso il sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica potrà essere definita l'allocatione delle risorse per centro di responsabilità da collegare agli obiettivi, nell'ambito del Ciclo della gestione della performance, ai sensi dell'art. 4 c.2 lett. b) del D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 come modificato dal D.lgs 25 maggio 2017, n. 74. Sarà possibile, inoltre, attuare pienamente la *mission* che il legislatore ha definito puntualmente per il Controllo di gestione nell'art. 4 del D.lgs. 286 del 30 luglio 1999 e ss.mm.ii., per la misurazione dell'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

In conclusione, peranto, pur nel generale apprezzamento per i significativi progressi raggiunti in materia di auto-regolazione delle materie oggetto di questa Relazione, l'OIV ritiene di fornire i seguenti principali suggerimenti all'amministrazione:

1. Occorre procedere con celerità all'impianto di un sistema di controllo di gestione, introducendo sia la contabilità economico-patrimoniale sia quella analitica, valorizzando la mappatura dei processi che l'amministrazione ha già provveduto a realizzare.
2. Prestare sempre attenzione all'esplicitazione dei requisiti di qualificazione degli obiettivi che altrimenti potrebbero confondersi con la semplice attuazione di prescrizioni di legge.
3. La mappatura degli stakeholder coinvolti nelle aree strategiche può essere ulteriormente affinata

omologhe; f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente; g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

² Secondo il consueto schema: Obiettivi => Indicatori => Target => Consuntivazione => Analisi degli scostamenti => Azioni di Miglioramento.

e devono essere ancora puntualmente definite le diverse modalità di acquisizione ed elaborazione delle informazioni provenienti da questi “soggetti” ai fini della valutazione.

4. Le medesime considerazioni valgono per le informazioni da acquisire da fonte esterna all'amministrazione ai fini della valutazione della performance di ente che è di competenza dell'OIV.

Sarà cura dell'OIV verificare la corretta e piena applicazione del complesso delle “regole” che il CREA si è dato con il SVMP nonché delle linee-guida o altre indicazioni che dovessero essere prodotte dal Dipartimento della Funzione Pubblica.