



ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

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

ANNO 2018

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

Approvata dall'OIV in data 24 luglio 2019

Sommario

- | | |
|--|---------------|
| 1. Premessa | pag. 1 |
| 2. Lo stato dell'arte della misurazione e valutazione della performance, della trasparenza e dei controlli interni del CREA | pag. 2 |
| 3. Prospettive di miglioramento e conclusioni | pag. 5 |

1. Premessa

Nel periodo oggetto di questa Relazione il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (di seguito, CREA) è stato interessato da vicende molto significative che hanno portato ad un cambiamento degli organi di vertice dell'ente. In particolare, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18/04/2019 - viste le dimissioni dei componenti del Consiglio di amministrazione del CREA e del suo Presidente - il Cons. Gian Luca Calvi è stato nominato Commissario straordinario del CREA. In data 28/05/2019 il Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo con proprio decreto ha nominato il Prof. Carlo Gaudio e il Prof. Massimo Bagarini sub-commissari del CREA. Con Decreto n. 18 del 1/07/2019 il Commissario Straordinario Cons. Gian Luca Calvi, ha affidato al Sub-Commissario Professor Carlo Gaudio le funzioni di indirizzo per l'attività scientifica dell'Ente, nonché il coordinamento del Consiglio scientifico e dei Centri di ricerca e al Sub-Commissario Prof. Massimo Bagarini, le funzioni di indirizzo ai fini della revisione dell'organigramma e della struttura organizzativa dell'Ente, anche nella sua organizzazione dipartimentale, attraverso criteri di economia, efficacia ed efficienza; il monitoraggio e il controllo di gestione del patrimonio dell'ente in base al rapporto costo/opportunità; il supporto strategico per l'accesso, l'impiego e la rendicontazione dei fondi. Inoltre, è opportuno ricordare che con Delibera n. 18, assunta nella seduta dell'8 marzo 2019, l'allora Consiglio di Amministrazione del CREA, al fine di garantire la continuità amministrativa dell'ente, ha nominato il Dott. Antonio Di Monte, dipendente con la più lunga anzianità nella qualifica professionale di Dirigente di seconda fascia, Direttore Generale f.f. per un periodo di tre mesi salvo eventuali proroghe. Il medesimo Consiglio di amministrazione con delibera n. 22 assunta in data 13 marzo 2019 ha collocato in aspettativa – a decorrere dal 13 marzo 2019 – il Dott. Antonio Di Monte al fine di consentire al medesimo di svolgere l'incarico di Direttore Generale del CREA f.f. Successivamente, con proprio decreto (decreto n. 8 dell'11/6/2019) Il Commissario Straordinario ha prorogato nell'incarico per tre mesi il Direttore Generale f.f. Quanto sopra richiamato ha generato inevitabilmente un rallentamento dei normali tempi di svolgimento delle fasi conclusive del ciclo della performance 2018. Conseguentemente, il Commissario Straordinario del CREA - con lettera del 27/06/2019 - ha comunicato al Dipartimento della Funzione Pubblica che il CREA non avrebbe potuto definire la relazione sulla Performance entro il 30/06/2019. La necessità di prevedere una proroga per il completamento del ciclo della performance 2018 è stata condivisa dall'Organismo indipendente di valutazione (di seguito, OIV) del CREA.

Fermo restando quanto sopra succintamente richiamato, l'OIV del CREA nella sua attuale composizione - Prof. Riccardo Mussari (Presidente), Dott.ssa Daniela Di Marcello e Dott. Alessandro Pastorelli (altri componenti) – ha svolto regolarmente le proprie attività adempiendo agli obblighi di legge, mantenendo la tradizionale intensa collaborazione con la Struttura di raccordo e interfacciandosi – a seguito della sua nomina - con il nuovo Direttore Generale f.f. Poiché, al momento in cui questa Relazione è stata predisposta, non era stata ancora sottoposta all'OIV la Relazione sulla Performance 2018 per le ragioni già sopra richiamate, le considerazioni che danno corpo a questo documento non potranno prendere – così come era accaduto nella nostra relazione per il 2017 – anche a riferimento elementi consuntivi relativi al ciclo della performance 2018. Cionondimeno, la presente relazione annuale rende conto del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni con riferimento all'anno 2018 ed ha come punto di riferimento anche il Piano della Performance 2019-2021.

Il documento è strutturato in tre paragrafi: dopo questa breve premessa, sono sintetizzate (paragrafo 2) le considerazioni dell'OIV sullo stato dell'arte e sull'effettivo funzionamento

del sistema dei controlli anche alla luce dell'implementazione delle indicazioni che l'organismo stesso aveva fornito con la relazione 2017 sia sulla trasparenza sia sui controlli interni e tenuto conto di quanto definito nel Sistema di misurazione e valutazione della performance (di seguito, SMVP) del CREA. 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. Lo stato dell'arte della misurazione e valutazione della performance, della trasparenza e dei controlli interni del CREA

L'attuale SMVP del CREA fu approvato dal Consiglio di Amministrazione con delibera 67 del 14 dicembre 2017. Il documento non è stato aggiornato nel corso del 2018. Il SMVP, pubblicato nella sezione Amministrazione trasparente e raggiungibile al link:

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. È opportuno mettere in risalto che mentre 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, il SMVP attualmente in vigore ha costituito il punto di riferimento fondamentale per la predisposizione del Piano della performance 2019-2021 (per brevità, Piano). La medesima considerazione vale anche per la Relazione sulla performance 2018 che tuttavia, come già messo in evidenza, non è stata ancora predisposta dall'ente.

Pertanto, con riferimento specifico al sistema complessivo della valutazione della performance – in attesa di potere analizzare la Relazione sulla performance 2018 anche al fine di verificare se ed in quale misura le effettive misurazioni e valutazioni dei risultati sono state completamente coerenti con quanto predisposto nel Piano 2019-2021 e con quanto indicato sia nelle norme sia nel SMVP - le nostre considerazioni di questo paragrafo si focalizzano, anzitutto, sull'allineamento fra SMVP e Piano anche alla luce delle proposte e raccomandazioni che l'OIV aveva formulato all'ente nella sua relazione per il 2017 al fine di apportare ad un "sistema" già adeguatamente funzionante ulteriori miglioramenti. La nostra analisi, anche ai fini della chiarezza espositiva, si articola per punti.

- A. In primo luogo, si vuole mettere in evidenza che nel Piano sono stati inseriti indicatori di stato delle risorse riguardanti le unità di personale e la relativa "spesa" riferita alle singole strutture organizzative. Tali indicatori hanno consentito di istituire un collegamento tra la totalità degli obiettivi operativi assegnati alle Strutture organizzative e le risorse umane e finanziarie (spesa per il personale) disponibili. Per questa via, pur in assenza di una vera e propria contabilità economica analitica per centri di costo (di cui si dirà nel paragrafo conclusivo), si ottengono sostanzialmente due apprezzabili risultati. Per un verso, si rafforza e si rende ancora più pregnante il collegamento fra performance e bilancio così come chiedono le disposizioni normative e il SMVP del CREA; per l'altro verso, si giunge a quantificare – riferendolo alle singole strutture organizzative il valore espresso in termini monetari – del più significativo "fattore della produzione" di cui il CREA come ente di ricerca si vale: ovvero il personale. Una simile impostazione apre la strada alla determinazione di indicatori di efficienza che consentano di correlare non solo quantità e qualità di "lavoro" impiegato per il conseguimento degli obiettivi assegnati alle strutture organizzative, ma anche la correlata spesa. In considerazione della circostanza che non si rileva – di norma – una significativa "distanza" fra il valore monetario della spesa per il personale e il valore monetario del costo del personale determinato secondo il principio della competenza economica, questa innovazione

assume una particolare significatività in quanto, anche in assenza di rilevazioni analitiche di costo, l'ente si avvia alla determinazione di calcoli di tipo analitico che possono consentire – con ulteriori affinamenti – di correlare se non tutti i costi almeno la spesa del personale alla realizzazione di specifiche attività o insiemi di attività che si svolgono nelle unità organizzative. In tal modo, si potrebbe in futuro individuare la soluzione contabile idonea per affrontare la bene nota “questione” della congiunzione economica dei fattori produttivi impiegati nei centri di responsabilità.

- B. Un secondo profilo meritevole di segnalazione riguarda il fatto che sono state indicate le tipologie degli indicatori anche al fine di attuare quanto indicato nel Linee guida per il Piano della Performance del Dipartimento della Funzione Pubblica. Nello specifico sono state individuate quattro tipologie di indicatori: stato delle risorse, efficienza, efficacia e impatto. Per quanto, apparentemente, possa sembrare una modifica di tipo solo classificatorio o nominalistico, al contrario questo tipo di miglioramento osservato nel Piano è potenzialmente finalizzato non solo ad arricchire e meglio specificare anche ai fini decisionali la portata informativa degli indicatori di risultato, ma anche ad aprire la strada a possibili – seppur a nostro parere sempre da effettuare con cautela- confronti “inter-organizzativi” con altri enti di ricerca nazionale che adottano una medesima logica di classificazione in ossequio alle indicazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica. Per quanto la “comparazione nello spazio” non sia fra gli espliciti obiettivi del SMVP del CREA, non vi è dubbio che una prospettica attività di *benchmarking* – metodologicamente robusta - potrebbe eventualmente essere foriera di significative indicazioni per il miglioramento della performance dell'ente.
- C. Un terzo importante miglioramento del sistema di misurazione della performance è l'adozione di ulteriori strumenti per rilevare il grado di soddisfazione degli utenti, interni ed esterni al CREA, in relazione alle attività e ai servizi erogati. È questo uno dei “temi” sui quali - nel corso del tempo – più volte è tornato l'OIV del CREA prendendo spunto da quanto l'ordinamento e poi anche il SMVP dell'ente chiaramente indicano. Si ricorda, fra l'altro, che l'art 7, comma 2, lettera c) del D. Lgs. 150/2009 e s.m.i. prevede che “la misurazione e la valutazione della performance è svolta anche “dai cittadini o dagli altri utenti finali in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, partecipando alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione”. Riguardo quest'ultimo punto, a seguito del monitoraggio sul Piano 2018-2020, è stato introdotto un obiettivo propedeutico così denominato “Individuare, tramite un'azione pilota con alcuni Centri di ricerca, una metodologia per rilevare il grado di soddisfazione degli utenti che usufruiscono dei servizi erogati dal CREA (performance organizzativa al livello di ente)”. A fronte di questo obiettivo è stata condotta un'attività in collaborazione con i Centri AA, CI, IT, OF e VE, per la definizione di un primo set comune di elementi di valutazione da inserire nei questionari utilizzati per rilevare il grado di soddisfazione degli stakeholder che usufruiscono dei servizi erogati dal CREA. Pertanto, sulla base della documentazione fornita dai Centri, sono state individuate 12 “Caratteristiche”, raggruppate in funzione della dimensione della qualità indagata, che sono state utilizzate dai Centri per la definizione di un nuovo questionario da sottoporre agli utenti dei servizi CREA. È stato stabilito che per ciascuna caratteristica, gli utenti avrebbero dovuto esprimere un giudizio utilizzando una scala che va da 1 a 5. L'analisi dei questionari compilati ha consentito di individuare una prima metodologia, per valutare la performance organizzativa a livello di Ente, basata sulla rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti dei servizi erogati dal CREA. Sulla base dei giudizi espressi (scala da 1 a 5) è stato calcolato un “Indice medio di soddisfazione” ed è stata definita la

relativa scala di valutazione. Quanto appena richiamato, consente di porre l'accento anche in questa Relazione sulla circostanza, sicuramente significativa dal punto di vista della misurazione e valutazione della performance, che il CREA ha scelto di articolare la performance organizzativa su due livelli: la performance di ente, relativa al grado conseguimento degli obiettivi strategici dell'amministrazione considerata nel suo insieme; la performance delle strutture organizzative, relativa al grado di conseguimento degli obiettivi operativi assegnati a ciascuna struttura organizzativa. Il grado di conseguimento degli obiettivi strategici determinerà quindi la performance organizzativa del CREA, a livello di ente, per il triennio 2019-2021, così come già avvenuto per il triennio 2018-2020.

- D. In linea con quanto appena osservato, in ultimo, è opportuno anche metter in evidenza che, sempre nel Piano, a livello degli obiettivi strategici, si è prestata particolare attenzione alla individuazione di fonti dati esterne come ad esempio: Banche dati SCOPUS e JCR, Rapporto biennale ANVUR, banca dati UIBM e CPVO. Avere intrapreso questo percorso, che certamente dovrà essere ulteriormente affinato e rafforzato, permette all'amministrazione, da un lato, di contenere nella misura maggiore possibile il rischio dell'autoreferenzialità quando si procede alla valutazione organizzativa dell'ente nel suo insieme e, dall'altro, di valutare questa dimensione così complessa di risultato in coerenza con quanto definito nel suo SMVP. Infatti, nel SMVP del CREA è previsto che "per valutare l'effettivo conseguimento degli obiettivi strategici il CREA potrà tenere conto del grado di raggiungimento del target misurato tramite indicatori di outcome [che saranno basati su dati e informazioni acquisibili all'esterno dell'Ente (es: dati ISTAT sull'agricoltura, banche dati bibliografiche e bibliometriche, ecc.)]". Trova quindi conferma nel Piano del CREA un orientamento al risultato che travalica il breve termine e orienta l'amministrazione verso la verifica dell'impatto all'esterno del suo perimetro organizzativo delle attività poste in essere dall'ente. È un percorso che il CREA ha ormai imboccato in modo convinto e che, stante le informazioni rese disponibili dalla Struttura di supporto, ha determinato le necessarie modifiche nei sistemi di raccolta ed elaborazione delle informazioni a ciò necessarie anche nella fase di monitoraggio del grado di conseguimento in itinere degli obiettivi e che riteniamo sarà ampiamente confermato anche nella Relazione sulla Performance.
- E. In ordine all'attuazione della **Trasparenza** "normativa" l'ente è sostanzialmente compliance alle previsioni di cui alla delibera ANAC n. 141 del 27 febbraio 2019. A tal fine si unisce alla presente una griglia di rilevazione con i commenti dell'Organismo auspicando per il futuro una sempre maggiore tempestività nelle registrazioni.
- Il Registro delle richieste di accesso, pubblicato correttamente in Amministrazione Trasparente, è suddiviso per le tre tipologie normativamente previste: accesso documentale, civico semplice e civico generalizzato; come espressamente previsto da ANAC.
- Peraltro, lo stesso non evidenzia la "motivazione" elemento strutturalmente essenziale dei provvedimenti adottati, quantomeno per quelli di diniego; come previsto dalla circ. n. 2 della Funzione pubblica del 2017.
- Da ultimo si richiamano le disposizioni tecniche AGID del 16/07/2019 per favorire il dialogo del registro degli accessi con i sistemi di protocollazione delle amministrazioni pubbliche.

3. Prospettive di miglioramento e conclusioni

In attesa di potere analizzare la Relazione sulla performance 2018 e, quindi, di potere effettivamente verificare quale sia stato l'effettivo "impatto" delle innovazioni precedentemente richiamate in termini di valutazione della performance organizzativa ed individuale del CREA e formulare eventuali ed ulteriori suggerimenti, l'OIV esprime soddisfazione per i miglioramenti introdotti e per le prospettive che gli stessi aprono con riferimento ai prossimi esercizi. Non si può fare a meno di notare che tale percorso di affinamento è maturato in un esercizio nel quale si sono verificate le vicende richiamate nella Premessa di questa Relazione. Tutto quanto accaduto, pur avendo rallentato i tempi del Ciclo della performance 2018, non ha inciso sul progressivo avanzamento dei sistemi di misurazione e di controllo. Questa circostanza merita di essere sottolineata. Peraltro, come già osservato nella precedente Relazione, il CREA si è dotato di un SMVP molto avanzato e, pertanto, ogni ulteriore miglioramento è sicuramente segnale di un'attenzione particolare dell'ente per i temi della performance e della trasparenza.

Pur formulando un sincero apprezzamento per gli affinamenti introdotti, anche in questa Relazione – come già nella precedente – l'OIV rileva che il CREA non si è ancora dotato di un completo sistema per il controllo della gestione e, in particolare, di un sistema di contabilità economico-analitica per centri di costo/ricavo. Naturalmente, il presupposto logico e tecnico dell'introduzione dello strumento contabile sopra richiamato è l'avvio della contabilità a base economico-patrimoniale. Pertanto, l'OIV ribadisce quanto già osservato nella sua Relazione del 2017. 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 SMVP, 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. Sarà cura dell'OIV verificare la corretta e piena applicazione del complesso delle "regole" che il CREA si è dato con il SMVP nonché delle linee-guida o altre indicazioni che dovessero essere prodotte dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Viene, infine, ricordata la recentissima Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione e il Sottosegretario delegato alle pari opportunità, n. 2/19 "Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia nelle amministrazioni pubbliche", registrata dalla Corte dei conti in data 16 luglio 2019.

Con tale documento vengono rafforzate e valorizzate le relazioni tra CUG e OIV¹

¹ Già la Direttiva 4 marzo 2011 al punto 4.4 recitava: "Il CUG può operare in collaborazione con gli Organismi Indipendenti di Valutazione, previsti dall'art. 13, comma 6, lett. g) del d.lgs. n.150/2009, per rafforzare, attraverso l'introduzione dei temi delle pari opportunità e del benessere lavorativo quali elementi di valutazione delle performance, il concetto di una amministrazione pubblica efficiente e trasparente, esigente nei confronti dei propri operatori e operatrici, ma garante al tempo stesso di condizioni di lavoro esemplari"

La nuova **Direttiva n. 2/19** ha previsto al punto 3.2 intitolato “*Piani triennali di azioni positive*” che “*La promozione della parità e delle pari opportunità nella pubblica amministrazione necessita di un’adeguata attività di pianificazione e programmazione, strumenti ormai indispensabili per rendere l’azione amministrativa più efficiente e più efficace.*”

Al riguardo, il d.lgs. n. 198 del 2006 recante “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna”, all’articolo 48, intitolato “Azioni positive nelle pubbliche amministrazioni” stabilisce che le amministrazioni pubbliche predispongano Piani triennali di azioni positive tendenti ad assicurare la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione delle pari opportunità nel lavoro. La medesima disposizione introduce, quale sanzione per il caso di mancata adozione del suddetto Piano triennale, il divieto di assumere da parte dell’Amministrazione nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.

I Comitati unici di garanzia devono, quindi, presentare, entro il 30 marzo, agli organi di indirizzo politico-amministrativo una relazione sulla situazione del personale dell’ente di appartenenza riferita all’anno precedente, contenente una apposita sezione sulla attuazione del suddetto Piano triennale e, ove non adottato, una segnalazione dell’inadempienza dell’amministrazione. Tale relazione, che a decorrere dall’entrata in vigore della presente direttiva deve essere trasmessa anche all’Organismo indipendente di Valutazione (OIV), rileva ai fini della valutazione della performance organizzativa complessiva dell’amministrazione e della valutazione della performance individuale del dirigente responsabile.

In ragione del collegamento con il ciclo della performance, il Piano triennale di azioni positive deve essere aggiornato entro il 31 gennaio di ogni anno, anche come allegato al Piano della performance.”

Pertanto, l’inclusione degli obiettivi di pari opportunità e benessere organizzativo all’interno dei piani di performance potrà contribuire fortemente ad un miglioramento del Sistema; l’inserimento delle azioni contenute nei piani triennali all’interno dei piani della performance diventano obiettivi misurabili per la performance individuale e collettiva, in cui le pari opportunità sono una dimensione della performance organizzativa.