

**INAF**



ISTITUTO NAZIONALE DI ASTROFISICA  
NATIONAL INSTITUTE FOR ASTROPHYSICS

**Organismo indipendente di valutazione della performance**

**RELAZIONE**

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

**ANNO 2016**

Documento redatto dall'Organismo Indipendente di Valutazione della performance  
nell'adunanza del 4 aprile 2017

## PREMESSA

La *Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni*”, elaborata ai sensi dell’articolo 14, comma 4, lettera a), del Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, è presentata dall’Organismo Indipendente di Valutazione della performance dell’Istituto Nazionale di Astrofisica, nominato con decreto del Presidente del 12 dicembre 2016, n. 73, per la durata di un triennio, nell’adunanza del 4 aprile 2017.

L’OIV ha preso in considerazione i dati e le informazioni forniti dall’Amministrazione e pubblicati sul sito web istituzionale dell’Ente.

## 1. INTRODUZIONE

### **1.1 La performance degli Enti di Ricerca**

Negli ultimi anni la materia della *performance* degli Enti di Ricerca è stata oggetto di un profondo processo di revisione. A partire dal 2013, infatti, con la previsione dell’articolo 60, comma 2, del Decreto-Legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98, è stato delineato un nuovo ambito specifico di disciplina mediante il trasferimento delle competenze in materia di misurazione e valutazione delle performance degli Enti di Ricerca, dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT, le cui competenze sono confluite in ANAC) all’Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR).

Sulla base di tale nuova competenza attribuitale, l’ANVUR, nel mese di luglio del 2015, ha approvato le prime *Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance degli Enti Pubblici di Ricerca*. Esse contemplano una nozione “allargata” di performance che si estrinseca, da un lato, nella trasparenza e nella prevenzione dei fenomeni corruttivi e, dall’altro, nella necessaria coerenza con la programmazione strategica (pluriennale) e con quella economico-finanziaria (annuale).

Il documento di programmazione della performance organizzativa e individuale degli Enti di Ricerca, a partire dal triennio 2016-2018, è così confluito nel *Piano Integrato della performance*, nel quale la performance in ambito gestionale e le prestazioni del personale tecnico-

amministrativo, in coerenza con il fine istituzionale dell'Ente, devono necessariamente armonizzarsi con la programmazione economico-finanziaria finalizzata all'efficienza e al controllo della spesa.

Le *Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance* hanno rappresentato la chiusura della prima fase di approfondimento teorico, finalizzata a restituire al sistema un'interpretazione normativa più adeguata alle specificità del comparto università e ricerca. Il processo è avvenuto attraverso il coinvolgimento diretto delle istituzioni valutate e in accordo con il MIUR, con il Dipartimento della Funzione Pubblica e con l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

La seconda fase si è aperta con l'approvazione da parte del Consiglio Direttivo dell'ANVUR del *Piano di Lavoro relativo al primo ciclo di gestione integrata della performance (2016-17)*, secondo le nuove Linee Guida ANVUR.

Il Piano si struttura in 5 fasi:

- 1) descrizione dell'esistente;
- 2) impostazione degli strumenti di analisi valutativa;
- 3) prima fase di valutazione (annualità 2016);
- 4) seconda fase di valutazione (annualità 2017);
- 5) chiusura e pianificazione fasi successive.

Al termine del Piano sono previsti due output:

- a) Rapporto sullo Stato della Valutazione della Performance nelle Università Statali e sugli EPR vigilati dal MIUR;
- b) Aggiornamento delle Linee Guida ANVUR (snellimento e probabile inserimento di indicatori di benchmark).

In coerenza con tale impostazione, il legislatore, con il Decreto del Presidente della Repubblica del 9 maggio 2016, n. 105, ha confermato la specialità degli aspetti valutativi degli Enti di Ricerca in quanto, pur avendo trasferito le funzioni di valutazione della performance delle Pubbliche Amministrazioni al Dipartimento della Funzione Pubblica, ha fatto salve le funzioni svolte dall'ANVUR in riferimento al sistema di valutazione della performance amministrativa delle Università e degli Enti di Ricerca nel rispetto dei criteri stabiliti dallo stesso Decreto Presidenziale.

## 1.2 La struttura della Relazione dell'OIV

La relazione sul funzionamento per l'anno 2016 si concentra, come confermato dall'ANVUR nel suo comunicato del 14 aprile 2017, sugli aspetti evidenziati nelle “*Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance*”, da leggersi in un'ottica di integrazione e chiarezza.

La lettura dei documenti programmatici dell'INAF è quindi avvenuta contemperando le esigenze di semplificazione e insieme di integrazione, così come richiesto dall'ANVUR.

L'OIV, pertanto, farà riferimento al grado di rispondenza della documentazione strategica alle modalità di definizione degli obiettivi, agli indicatori per la misurazione della performance, al monitoraggio e al sistema informativo di supporto, alle modalità di attribuzione dei giudizi al personale, all'utilizzo dei risultati della valutazione.

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

- il sistema di misurazione e valutazione della performance;
- il Piano della *performance* 2015-2017 e il Piano della *performance* 2016-2018;
- la Relazione sulla *performance* dell'anno 2015 presentata nel 2016;
- il Rendiconto generale dell'anno 2015, presentato nel 2016;
- Il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2016-2018, con al suo interno il programma triennale per la trasparenza e l'integrità;
- il Piano Triennale di Attività 2016- 2018;
- il Documento di Visione Strategica decennale.

## 2. GLI AMBITI DI ANALISI DELL'OIV

### 2.1 Grado di integrazione con la documentazione strategica

Quanto all'integrazione dei documenti legati alla performance permangono alcuni profili di criticità già evidenziati in sede di validazione della precedente relazione relativa al 2015: si ribadisce la necessità per l'Ente di elaborare una strategia di integrazione condivisa tra organi di

indirizzo politico e organo di gestione adattandola alla peculiare configurazione dell'Ente, considerato l'importante impatto delle strutture di ricerca sul fine istituzionale.

Un rallentamento fisiologico è comunque da considerarsi nell'avvicendamento alla Direzione Generale, avvenuto nel mese di ottobre del 2016: da ciò il mancato aggiornamento del piano della performance per il triennio 2017-2019.

Tanto premesso, l'OIV ha rivolto la sua attenzione all'analisi dei documenti redatti a consuntivo (in particolare, la Relazione sulla performance dell'anno 2015) e del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2016-2018, con, al suo interno, il programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Le ultime due Relazioni sulla performance (anno 2014 e anno 2015), partendo dai contenuti di programmazione del Piano Triennale di Attività 2016-2018 e del Documento di Visione Strategica decennale 2015-2024, hanno messo in evidenza i risultati raggiunti nel perseguimento sia degli obiettivi legati alla attività scientifica dell'Istituto che di quelli legati alla sua missione istituzionale.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità contenuto all'interno del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2016-2018 si è riaccolto al Piano della performance, continuando nel percorso di integrazione tra obiettivi di performance e obblighi di trasparenza già avviato nel 2015, con l'inserimento nell'alveo della *performance* dell'INAF dell'area "Trasparenza e Anticorruzione", accanto alle quattro aree strategiche già esistenti.

Resta, invece, molto limitata l'integrazione dei documenti della performance con la terza missione, almeno in termini di definizione di obiettivi percorribili.

La connessione con la programmazione economico-finanziaria ha visto l'Istituto impegnato soprattutto per migliorare l'efficienza gestionale e l'efficacia della spesa.

Il Piano della performance 2016-2018 ha fatto riferimento, al suo interno, alle azioni specifiche programmate o realizzate, volte al raggiungimento di obiettivi di razionalizzazione delle risorse e di economicità.

## **2.2. Modalità di definizione degli obiettivi**

L'istituto si è dato, nel tempo, obiettivi per il raggiungimento della performance organizzativa la cui realizzazione deve necessariamente integrarsi con la programmazione triennale. Non si può sottacere come importanti ricadute non solo sull'assetto organizzativo dell'Ente ma anche sul

piano di efficacia, efficienza, trasparenza e pubblicità siano attese dall'applicazione del decreto legislativo n. 218/2016, in ottemperanza alla legge 124/2015, declinata nell'attuale revisione dello Statuto e dei regolamenti principali dell'Ente. Va da sé che ciò comporterà una possibile modificazione degli assetti ordinamentali e concreti che saranno oggetto di valutazione dell'OIV. Esaminando, dunque, il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2016-2018 si rileva che nella prima parte sono descritti gli interventi attuati nel corso del 2015, volti a realizzare le misure previste nel piano precedente, e le successive attività di monitoraggio.

Nella seconda parte è evidenziata la necessità di completare la macro-mappatura dei processi dell'Ente e di implementare il sistema di gestione del rischio corruttivo e, conseguentemente, viene analizzato il contesto su cui operare per identificare i rischi e individuare ulteriori misure di prevenzione da adottare nel corso del triennio.

Dalla lettura del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2016-2018 si rileva che sono state adottate iniziative volte ad ottenere una maggiore regolarità nel ricevimento dei flussi documentali; questo ha consentito l'inserimento delle informazioni e dei documenti richiesti all'interno della sezione *Amministrazione trasparente*, adempiendo così agli obblighi di pubblicazione che non erano ancora stati assolti.

Si segnala la quasi totale mancanza di obiettivi legati alla performance individuale, se si eccettuano gli obiettivi assegnati ai dirigenti. Si suggerisce un'accurata definizione di ruoli e competenze rispettosi delle diverse tipologie di personale presenti nell'Ente (personale di ricerca in regime di diritto pubblico, personale di ricerca e tecnologo contrattualizzato) e rispettive responsabilità.

Si auspica che tale carenza venga colmata anche nell'ambito di una generale riscrittura del Sistema di Misurazione e Valutazione, che richiede una profonda riflessione anche alla luce dei cambiamenti intervenuti, sotto il profilo generale, in materia di performance degli Enti di Ricerca e, sotto il profilo interno, nell'assetto organizzativo della Direzione Generale, della Direzione Scientifica dell'Istituto e delle Strutture di Ricerca.

### **2.3. Modalità di definizione degli indicatori per la misurazione della performance**

Facendo riferimento al Piano della performance 2015-2017, partendo dalla definizione delle macro-aree strategiche, sono stati individuati degli indicatori adeguati che si riferiscono all'Ente nel suo complesso.

Per calcolare i risultati raggiunti nel corso dell'anno esaminato in sede di Relazione sulla performance, il processo è partito dall'utilizzo di dati trasmessi dagli uffici competenti alla Struttura Tecnica Permanente di supporto.

#### **2.4. Monitoraggio e il sistema informatico di supporto**

Nel Piano della performance dell'Istituto non è previsto alcun monitoraggio intermedio (ad es. trimestrale o semestrale) per la verifica del raggiungimento degli obiettivi secondo i target fissati per l'arco temporale dei tre anni: la verifica viene pressoché svolta "a consuntivo", ossia in sede di redazione della Relazione sulla performance.

L'INAF dovrà implementare nei prossimi piani un meccanismo di corretta definizione degli obiettivi e assegnazione degli stessi, valutando una congrua tempistica per il loro assolvimento, indi la verifica con controlli temporalmente più ravvicinati, con la possibilità di operare rimodulazioni in corso d'opera in caso di eccessivo scostamento dai risultati attesi.

Per quanto riguarda trasparenza e anticorruzione, nei rispettivi piani sono state programmate e anche realizzate diverse attività di monitoraggio che hanno consentito, tra l'altro, di creare un punto di connessione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo della performance, nonché con le attività relative alla trasparenza.

In ambito trasparenza è stato invece previsto un monitoraggio interno con diverse cadenze (mensile, trimestrale, semestrale) circa il rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dal Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato e integrato dal Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

Le modalità di raccolta dei dati per la pubblicazione sulla sezione *Amministrazione trasparente* fa uso, in buona parte, di database gestiti dal sistema informativo dell'Istituto.

Si conferma che la Struttura di supporto si avvale di 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.

## **2.5 Modalità di attribuzione dei giudizi al personale**

Il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance dell'INAF logicamente e temporalmente propedeutico a qualsiasi valutazione di merito, richiede una completa revisione ancorché datato: il novello sistema di misurazione dovrà dunque recepire il nuovo assetto organizzativo complessivo dell'Ente per consentire la valutazione, anche individuale, delle diverse componenti presenti, come detto, nel rispetto di ruoli e responsabilità.

Attenzione si segnala a un'accurata redazione e aggiornamento di tutte le sezioni del sito Istituzionale in particolare per la sezione *Amministrazione trasparente* del sito istituzionale.

Pleonastico, ma doveroso, risulta essere il richiamo alla possibile fonte di sanzioni e contenziosi qualora l'indicazione non venga seguita.

## **2.6. Utilizzo dei risultati della valutazione**

Non si è in grado di capire la reale ricaduta dei risultati della valutazione nell'organizzazione e sul personale. Tale situazione è anche la conseguenza della difficoltà riscontrata ad adottare un sistema di valutazione delle prestazioni individuali.

# **3. LE NOVITÀ INTRODOTTE DAL DECRETO LEGISLATIVO 218/2016 E GLI EFFETTI IN PROSPETTIVA SULLA GESTIONE INTEGRATA DEL CICLO DI PERFORMANCE**

## **3.1 Le novità introdotte dal Decreto Legislativo 25 novembre 2016, n. 218**

Con l'entrata in vigore del Decreto legislativo n. 218/2016, il Governo, in attuazione della delega conferitagli con l'articolo 13 della Legge n. 124/2015, ha approvato il nuovo *corpus* di norme tese a semplificare le attività degli Enti Pubblici di Ricerca. I principi ispiratori della tanto attesa riforma degli EE.PP.R. sono quelli contenuti nella Raccomandazione della Commissione Europea dell'11 marzo 2005, riguardante la *Carta Europea dei ricercatori e il Codice di Condotta per l'Assunzione dei Ricercatori* (2005/251/CE), e nel documento *European Framework for Research Careers* del 2010, al fine di assicurare ai ricercatori e ai tecnologi che operano negli Enti del comparto:

- la libertà di ricerca;
- la portabilità dei progetti;
- la diffusione e la valorizzazione delle ricerche;
- le necessarie attività di perfezionamento e aggiornamento;
- la valorizzazione professionale;
- l' idoneità degli ambienti di ricerca;
- la necessaria flessibilità lavorativa funzionale all'adeguato svolgimento delle attività di ricerca;
- la mobilità geografica, intersettoriale e quella tra un ente e un altro;
- la tutela della proprietà intellettuale;
- la possibilità di svolgere specifiche attività di insegnamento in quanto compatibili con le attività di ricerca;
- adeguati sistemi di valutazione;
- la rappresentanza elettiva di ricercatori e tecnologi negli organi scientifici e di governo degli enti.

In generale, il *leitmotiv* ispiratore delle disposizioni del Decreto legislativo n. 218/2016 è stato quello di assicurare agli Enti Pubblici di Ricerca, per la prima volta, un riferimento normativo comune, che li sottragga a molti vincoli gestionali previsti per le altre pubbliche amministrazioni, mediante la previsione di un sistema di regole più snello e più appropriato alle esigenze e alle peculiarità del settore nel campo degli acquisti, delle partecipazioni internazionali, dell'espletamento e dei rimborsi di missioni fuori sede finalizzate ad attività di ricerca, del reclutamento, delle spese generali e dei consumi, e in tutte le altre attività proprie degli EE.PP.R. Oltre a riaffermare l'autonomia statutaria degli Enti di Ricerca, già riconosciuta dall'articolo 2 del Decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, il Decreto legislativo n. 218/2016 definisce altresì regole improntate a principi di responsabilità e autonomia decisionale, anche attraverso la riduzione dei controlli preventivi e il rafforzamento di quelli successivi, opera una decisa razionalizzazione e semplificazione dei vincoli amministrativi, contabili e legislativi, limitandoli prioritariamente a quelli di tipo "a budget", e facilita il coordinamento della normativa riguardante gli Enti Pubblici di Ricerca con le migliori pratiche internazionali.

Inoltre, il D.lgs. 218/2016 opera una sistemazione organica delle procedure di accesso ai ruoli di ricercatore e tecnologo negli Enti e prevede meccanismi premiali per i più meritevoli: nei limiti dello 0,5% della spesa complessiva del personale, gli Enti potranno infatti istituire premi biennali in denaro per ricercatori e tecnologi.

Viene altresì positivizzata la “Consulta dei Presidenti degli Enti Pubblici di Ricerca” (articolo 8) con il compito, tra l’altro, di formulare proposte per la redazione, l’attuazione e l’aggiornamento del Programma Nazionale della Ricerca (P.N.R.) e di verificare le scelte programmatiche annuali generali di ciascun Ente e la loro coerenza con il medesimo P.N.R.

Un’ulteriore e rilevante novità è rappresentata dalla facoltà riconosciuta agli EE.PP.R. di procedere alla assunzione per chiamata diretta, con contratto a tempo indeterminato, di ricercatori o tecnologi che si siano distinti per merito eccezionale o che siano stati insigniti di altri riconoscimenti scientifici in ambito internazionale (articolo 16).

Sono infine previste disposizioni specifiche (articolo 18) per le ipotesi di dissesto e di commissariamento: l’impossibilità di far fronte ai debiti liquidi e esigibili nei confronti di terzi determinerà la dichiarazione di dissesto finanziario, a seguito della quale dovrà essere predisposto, entro 180 giorni, un piano di rientro, da attuare in cinque anni, che dovrà essere sottoposto al Ministero vigilante per l’approvazione. Nel diverso caso in cui l’Ente non possa garantire l’assolvimento delle proprie funzioni indispensabili per i quali è stato istituito, il Ministero vigilante inviterà a rimuovere le disfunzioni rilevate e a fornire circostanziati elementi entro trenta giorni dalla richiesta di informazioni; laddove le disfunzioni non siano state rimosse o gli elementi istruttori forniti non siano idonei a garantire il corretto funzionamento dell’Ente, si procederà al commissariamento con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro competente di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze.

Ulteriore e immediato impatto sulla performance individuale e sui sistemi premiali è la prossima riapertura dei tavoli contrattuali che vedrà l’applicazione del nuovo comparto “dell’Istruzione e della ricerca” che potrebbe rendere necessaria una nuova classificazione del personale in ordine al personale non dirigente.

## 4. CONCLUSIONI E INDICAZIONI

In sintesi, emerge la necessità per l'Istituto di riprendere le fila di tutti gli strumenti di programmazione, curandone l'integrazione soprattutto con gli ambiti di missione istituzionale e valorizzando la relazione tra indirizzo e gestione, alla luce dei mutati assetti ordinamentali applicativi delle citate disposizioni normative.

La redazione del nuovo Piano della performance e, preliminarmente, del nuovo Sistema di Misurazione e Valutazione, coerente con lo stesso e che non trascuri la performance individuale, rappresentano un primo e imprescindibile passo per un riallineamento complessivo delle attività di programmazione dell'Istituto con quanto richiesto dall'ordinamento vigente.