



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

**RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO
DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA E
INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI PER L'ANNO 2015**

(art. 14, comma 4, lettera a e lettera g del D. Lgs. n. 150/2009)

28 APRILE 2016



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

PRESENTAZIONE

La presente Relazione, a cura dell'Organismo Indipendente di Valutazione (di seguito OIV) del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con la collaborazione della Struttura tecnica permanente, in conformità all'articolo 14, comma 4, lett. a), del Decreto legislativo n.150 del 2009 (di seguito Decreto), e sulla base delle Linee guida impartite dalla CiVIT con le delibere n. 4 del 2012 e n. 23 del 2013, intende analizzare la messa a punto ed il grado di applicazione da parte dell'Amministrazione degli strumenti e delle misure previste dal Decreto con particolare riguardo agli aspetti relativi alla misurazione e alla valutazione della *performance*, alla trasparenza, nonché all'integrazione tra i diversi sistemi di controllo interno.

Nell'evidenziare i risultati ottenuti, nonché le criticità riscontrate con riferimento al funzionamento complessivo dei sistemi, l'analisi effettuata prende in considerazione anche la complessità del contesto di riferimento in cui il Ministero ha operato nel corso del 2015, che ha visto il completamento del processo di riorganizzazione dell'intera struttura amministrativa, avviato con l'emanazione del D.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 98 - "Regolamento di organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca" - data di pubblicazione 15 luglio 2014 - e conclusosi con l'entrata in vigore dei decreti di individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale dell'Amministrazione centrale e definizione organizzativa e dei compiti degli uffici di livello dirigenziale non generale, istituiti presso gli Uffici scolastici regionali, entrati in vigore il 20 aprile 2015, data della loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Il presente documento si conclude con un'analisi complessiva dei dati desunti dal monitoraggio effettuato attraverso l'invio delle schede allegate alla citata delibera CiVIT n. 23/2013 ai tre Dipartimenti dell'Amministrazione centrale e ai 18 Uffici scolastici regionali che hanno provveduto alla loro compilazione e al successivo inoltro a questo Organismo.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

INDICE

Considerazioni di sintesi	p. 4
A. <i>Performance</i> organizzativa	p. 7
B. <i>Performance</i> individuale	p. 9
C. Processo di attuazione del ciclo della <i>performance</i>	p.10
D. Infrastruttura di supporto	p.13
E. Sistemi informativi e informatici di supporto all'attuazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità per il rispetto degli obblighi di pubblicazione	p.14
<i>E.1 Prevenzione della corruzione e trasversalità con i temi della trasparenza</i>	p.18
F. Definizione e gestione degli <i>standard</i> di qualità	p.22
G. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione	p.23
H. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV	p.24
<i>Amministrazione centrale</i>	p.26
<i>Uffici Scolastici Regionali</i>	p.29



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

Considerazioni di sintesi

Nell'introdurre la relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione per il 2015, è utile rilevare, richiamando aspetti che la relazione dello scorso anno segnalava come meritevoli di attenzione, che l'anno in questione è stato caratterizzato dalla concretizzazione di alcune iniziative sulle quali i componenti del Collegio hanno posto la loro attenzione fin dal loro insediamento e che hanno permesso la risoluzione di alcune delle criticità legate al Ciclo della *Performance*. Si fa riferimento in particolare:

- all'**adozione di un nuovo e rigoroso Sistema di misurazione e valutazione della *performance***, che ha recepito le modifiche normative intervenute nel corso degli anni, ma che soprattutto risulta più rispondente alla necessità di garantire una maggiore efficacia delle procedure di valutazione e di promuovere merito e produttività organizzativa e individuale;
- alla **realizzazione di un sistema informatizzato di controllo di gestione** per favorire la verifica costante dello stato di avanzamento dei processi, delle procedure e dei progetti tramite un monitoraggio continuo del raggiungimento degli obiettivi e della loro misurazione;
- alla **definizione di un quadro di riferimento comune** per la pianificazione della *performance delle strutture territoriali*.

D'altra parte, riprendendo alcune criticità già segnalate nella relazione sul funzionamento per l'anno 2014, non si registrano in riferimento all'anno 2015 miglioramenti in merito:

- all'**aggiornamento degli standard di qualità** con la loro estensione all'intera gamma dei servizi erogati;
- alla **riduzione del numero degli obiettivi strategici e strutturali**, ancora attualmente molto elevato, nell'ottica di contenere la complessità del sistema di pianificazione e di rafforzare il



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

riferimento a indicatori di *output* e *outcome*, con il conseguente snellimento del piano della *performance*;

- alla **mancata corrispondenza tra centro di responsabilità preposto alla *policy* in materia di istruzione e quello al quale viene attribuita la gestione delle risorse finanziarie del settore istruzione**, in quanto, facendo seguito alle norme contenute nel decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, c.d. *spending review*, la maggior parte degli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio di competenza del Dipartimento per il sistema educativo di Istruzione e Formazione, sono stati allocati su capitoli di competenza della Direzione generale per il bilancio (afferente al CdR Programmazione) e non su quelli di competenza delle Direzioni generali afferenti al Dipartimento stesso.

Pertanto, stando così le cose, non è possibile effettuare alcun collegamento della spesa destinata all'istruzione scolastica ad obiettivi strategici gestiti dal competente CdR Dipartimento sopra citato e quindi collegati a pertinenti indicatori di risultato del sistema scolastico. Infatti, l'attuale configurazione individua meri obiettivi strutturali collegati a indicatori di erogazione finanziaria, ancora assegnati al CdR Programmazione, che risultano di scarsa rilevanza ai fini della valutazione dell'impatto delle politiche legate al sistema istruzione, dato che, se l'Amministrazione deve procedere ad accreditare o trasferire risorse finanziarie per perseguire le proprie finalità di competenza, quelle che dovrebbero essere misurate sono proprio queste ultime e non il fatto che si siano o no trasferite risorse.

Dall'entità dei trasferimenti effettuati non è possibile, quindi, trarre elementi per poter evidenziare eventuali miglioramenti o per effettuare alcun tipo di valutazione sull'impatto delle politiche scolastiche attuate. Al riguardo c'è da sottolineare che è in corso una riforma generale del bilancio del Ministero che prevede l'introduzione di una nuova figura "le azioni", nelle quali confluiranno più capitoli, che inevitabilmente comporterà la revisione di alcuni Programmi di spesa e, pertanto, questo Organismo auspica che in tale sede possano essere effettuate opportune valutazioni politiche al fine di collegare la spesa destinata all'istruzione ad obiettivi strategici propri del Dipartimento competente.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

- al mancato rispetto dei tempi di adozione del Piano della *performance* che si ripercuote sulla corretta gestione dell'intero ciclo della *performance* e sull'affinamento progressivo degli indicatori.

In merito a quest'ultimo punto, infatti, va preliminarmente sottolineato che l'avvio alla redazione del Piano della *performance* ha avuto inizio solo successivamente alla stabilizzazione della nuova struttura e, pertanto, il Piano della *performance* 2015–2017 è stato adottato con Decreto Ministeriale n.853 del 28 ottobre 2015, registrato dalla Corte di Conti il 18 dicembre 2015 e pubblicato sul sito del Ministero nella sezione "Amministrazione trasparente" il 30 dicembre 2015.

Un tale ritardo nei tempi di adozione può in parte trovare una giustificazione con le difficoltà dovute al protrarsi dei tempi di attuazione della vasta riorganizzazione ministeriale che hanno condizionato la stesura del suddetto Piano specie per quegli uffici che sono stati oggetto di soppressione/nuova istituzione o aggregazione con altri e/o di mutamento di competenze.

Resta, però, una priorità per il futuro il **rispetto della calendarizzazione degli adempimenti relativi al Ciclo della *performance***, così come definiti dalla normativa vigente, al fine di consentire l'avvio del processo di pianificazione strategica in raccordo con la programmazione economico-finanziaria.

Al riguardo, si rileva altresì un certo **scollamento tra la struttura politica e quella amministrativa**, derivante anche da una scarsa circolarità delle informazioni. Tale "gap", sotto il profilo della gestione, va a limitare la capacità di approntare strumenti che, invece, non possono prescindere da una dettagliata analisi delle attività amministrative, delle procedure seguite, nonché della struttura organizzativa in cui opera l'Amministrazione, tenendo presente che la normativa di riferimento presuppone un modello organizzativo-gestionale basato sulla verifica dei risultati, sull'efficienza, sul merito, sull'integrità e sulla rendicontazione sociale, che non sempre è facile adattare alla struttura del MIUR in continua evoluzione e ancora in fase di non compiuta integrazione.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Considerazioni finali

Complessivamente l'OIV ritiene, comunque, che siano stati fatti progressi rispetto agli anni precedenti, proprio grazie alla realizzazione di quelle iniziative che si sono sopra ricordate, le quali peraltro continuano a configurare terreni di impegno fondamentali in una prospettiva di medio periodo, che caratterizzerà i prossimi anni a iniziare dal 2016.

E' auspicabile, pertanto, per il futuro continuare a individuare ulteriori linee di innovazione e ad introdurre obiettivi sfidanti per un "riorientamento" del Ciclo della *performance*, secondo una logica di gradualità e di miglioramento continuo, al fine di promuovere sempre di più il cambiamento verso una nuova cultura organizzativo-gestionale.

Nelle successive parti del presente documento viene dato conto in modo più dettagliato della situazione in atto con riferimento ai diversi argomenti, dei progressi compiuti e degli aspetti da integrare e completare.

A. Performance organizzativa

Come già si è detto, la redazione del Piano della *performance* ha avuto avvio solo successivamente alla stabilizzazione della nuova struttura, e al passaggio ad una nuova articolazione degli uffici, alla riassegnazione degli incarichi dirigenziali di livello non generale e alla conseguente redistribuzione delle competenze.

La programmazione strategica per il triennio 2015-2017, in raccordo con il processo di programmazione economico-finanziaria per l'anno 2015 e per il triennio 2015-2017, è stata avviata con Atto di indirizzo del Ministro del 4 febbraio 2015 in cui sono state indicate 24 priorità politiche.

Con la successiva adozione della Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione emanata il 4 maggio 2015 (registrata dalla Corte dei Conti il 3 luglio 2015) si è assicurato il regolare svolgimento dell'attività da parte dei Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA) nella prosecuzione delle azioni per l'ottimizzazione della produttività, l'efficienza e la trasparenza dell'Amministrazione, in attuazione del Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, nell'ambito del Ciclo di gestione della *performance*. Infatti, per perseguire le 24 priorità politiche definite dal



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Ministro nell'Atto di indirizzo sono stati individuati n. **35 obiettivi strategici** oltre ad altri **43 obiettivi strutturali**, riconducibili cioè ad attività istituzionali. Complessivamente per il 2015 si è raggiunto il cospicuo numero di 78 obiettivi da realizzarsi nell'ambito delle missioni e dei programmi di riferimento.

Al riguardo, l'OIV evidenzia che è stata confermata anche per quest'anno la **tendenza da parte dell'Amministrazione a ricorrere ad un numero sempre crescente di obiettivi strategici**, derivanti a loro volta da un altrettanto elevato numero crescente di priorità politiche connesse all'azione del Ministero che si inserisce in un contesto socio-economico e istituzionale di rilevante complessità.

Gli obiettivi strategici che l'Amministrazione ha individuato per il triennio di riferimento 2015-2017, infatti, testimoniano un percorso funzionale indirizzato ai grandi temi legati allo sviluppo e alla qualificazione del sistema scolastico, alla valorizzazione dell'autonomia scolastica, alla promozione e al sostegno della ricerca.

In particolare, con riguardo alla propria missione istituzionale, l'Amministrazione è stata impegnata in particolare:

- nella realizzazione del piano "La Buona Scuola", che ha previsto interventi di potenziamento e miglioramento per tutte le aree organizzative e i temi afferenti all'istruzione scolastica;
- in azioni di sistema legate all'edilizia scolastica, indirizzate a un sostanziale incremento della sicurezza nelle scuole e al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio destinato all'istruzione;
- in attività di sostegno e potenziamento delle politiche e delle azioni di innovazione tecnologica nelle scuole;
- in interventi sull'orientamento scolastico e professionale, sul reclutamento e la formazione dei docenti;
- in campo universitario, in interventi per riformare strutturalmente il settore dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e in azioni di programmazione delle attività inerenti alla ricerca in modo da consentire un utilizzo delle risorse finanziarie ad essa dedicate più razionale.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Inoltre, attraverso il ricorso agli obiettivi strutturali, come definiti nel Piano della *Performance*, ha cercato di fornire strumenti più funzionali al conseguimento di un maggior grado di efficienza dell'azione amministrativa finalizzati alla riduzione dei costi dello Stato.

B. Performance individuale

La declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi è stata realizzata secondo una modalità "a cascata" che ha visto coinvolti i Direttori generali e i Dirigenti di II fascia, funzionalmente dipendenti, ma non il personale non dirigente. Nelle more dell'entrata in vigore del nuovo Sistema di misurazione e valutazione della *performance* programmata per il 1° gennaio 2016, il processo di negoziazione degli obiettivi individuali con il personale dirigente è stato ancora quello descritto nel sistema di misurazione, adottato con D.M. 1142 del 27.01.2011.

Il processo di "cascading"

Per evidenziare il processo di "cascading" che permette di esplicitare, una volta definiti gli obiettivi strategici/strutturali, gli obiettivi operativi assegnati ai singoli Uffici, è stata prevista nella "scheda Ufficio" e nella "scheda Ufficio USR" un'apposita fincatura che fa riferimento all'obiettivo strategico/strutturale di riferimento.

Inoltre, come già anticipato, a partire dal Piano della *performance* relativo all'anno 2015, in un'ottica di semplificazione e di maggiore leggibilità del Piano stesso, è stata adottata una **scheda specifica per la definizione degli obiettivi degli Uffici scolastici territoriali** al fine di garantire una maggiore omogeneità fra strutture amministrative. Pertanto è possibile effettuare analisi dei valori di *benchmark* in relazione ai target associati agli indicatori, almeno all'interno dei vari uffici funzionalmente dipendenti da uno stesso USR.

Pertanto, con riferimento all'assegnazione degli obiettivi ai 18 Uffici Scolastici Regionali, di cui 14 di livello dirigenziale generale, il Piano della *performance* per l'anno 2015 riporta in allegato le "Schede ufficio USR" e le "Schede USR". Nelle prime sono presenti gli obiettivi operativi assegnati al singolo ufficio e anche eventuali ulteriori obiettivi assegnati direttamente al dirigente o all'unità organizzativa; nelle seconde sono riportati una serie di obiettivi, uguali per tutti gli USR, corrispondenti alle attività ad essi istituzionalmente demandate nonché all'eventuale contributo



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

che essi sono chiamati a fornire per il raggiungimento degli obiettivi strategici/strutturali del Ministero.

Purtroppo lo slittamento determinatosi nei tempi di adozione del Piano della *Performance* ha depotenziato l'iniziativa e ha reso problematica la corretta applicazione del processo di valutazione per l'anno 2015, che non è stato ancora avviato, con la conseguente impossibilità di effettuare alcuna analisi dei dati al riguardo.

C. Processo di attuazione del ciclo della *performance*

Come già precedentemente detto, il ciclo di gestione della *performance* per il 2015 non è giunto ancora a completamento, dato che al presente momento non è stata realizzata la fase della misurazione e della valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi.

Avvio del ciclo

Limitatamente, quindi, all'avvio del ciclo, si può evidenziare che il processo di programmazione strategica e pianificazione degli obiettivi, così pure quello di redazione del Piano della *performance*, è stato coordinato dall'Ufficio di Gabinetto che ha coinvolto tutte le unità organizzative del Ministero e, pertanto, non si rilevano tra le varie strutture di primo livello dell'Amministrazione differenze nelle modalità di definizione degli obiettivi strategici, che sono stati riportati per ciascuno dei 3 Dipartimenti in un'apposita "Scheda Dipartimento" contenente anche l'identificazione dei pesi associati agli stessi obiettivi.

Rispetto agli anni passati, l'Ufficio di Gabinetto, in accordo con l'OIV, ha predisposto dei nuovi modelli in formato *excel* per la raccolta dei dati presso le varie strutture dell'Amministrazione al fine di rendere più agevoli gli adempimenti connessi alla compilazione delle relative schede e di migliorare la leggibilità delle informazioni in esse contenute.

Anche l'analisi del contesto esterno è stata il frutto di un lavoro congiunto che ha coinvolto gli Uffici dell'organo di indirizzo politico e gli Uffici dei Capi dei Dipartimenti. Importanti contributi sono pervenuti anche dagli Uffici territoriali, soprattutto in riferimento alla singole realtà dei contesti in cui operano.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

L'Ufficio di Gabinetto, infine, elaborati i dati di sintesi ed effettuati gli opportuni riscontri, ha provveduto alla redazione del Piano della *Performance* per l'anno 2015.

In una fase successiva, ogni dirigente, sia di prima che di seconda fascia, è stato coinvolto nella redazione del Piano attraverso la compilazione di una delle cinque tipologie di schede predisposte dall'Ufficio di Gabinetto, di seguito descritte, e che sono parte integrante del Piano stesso:

- **"scheda Ufficio"**, contenente gli obiettivi operativi assegnati al singolo ufficio oltre a eventuali ulteriori obiettivi assegnati direttamente al dirigente o all'unità organizzativa e non derivanti dalla declinazione di obiettivi strategici/strutturali;
- **"scheda Direzione generale"** che riporta tutti gli obiettivi assegnati alla Direzione oltre a eventuali ulteriori obiettivi non derivanti dalla declinazione di obiettivi strategici/strutturali;
- **"scheda Dipartimento"** che contiene tutti gli obiettivi assegnati al Dipartimento oltre a eventuali ulteriori obiettivi diversi da quelli strategici/strutturali assegnati direttamente al Capo del Dipartimento o al Dipartimento stesso;
- **"scheda Ufficio USR"** analoga alla scheda Ufficio di cui sopra;
- **"scheda USR"** in cui sono già stati individuati alcuni obiettivi, medesimi per tutti gli USR, corrispondenti alle attività ad essi demandate, ai quali possono essere aggiunti fino ad un massimo di 5 obiettivi relativi a specifiche attività svolte dal singolo USR.

Ruolo dell'OIV

L'OIV ha adempiuto agli obblighi di collaborazione e di supporto agli organi di vertice politico-amministrativo in merito alla corretta applicazione delle Linee guida predisposte dalla CiVIT/A.N.AC. sia nella fase della programmazione strategica in raccordo con la programmazione economico-finanziaria sia nella stesura del documento relativo al Piano della *performance*, al fine di garantire l'obiettività e l'accuratezza metodologica del medesimo processo e il rispetto della calendarizzazione delle varie fasi.

In particolare, questo Organismo ha più volte sollecitato l'Amministrazione a rivolgere una particolare attenzione non solo al processo di definizione degli obiettivi e delle azioni da mettere in atto da parte di tutti gli uffici dell'Amministrazione, ma anche degli indicatori e target su cui si basa poi la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della *performance*, evidenziando la



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

necessità di garantire la massima coerenza degli obiettivi contenuti nel Piano della *Performance* e della Direttiva generale sulla azione amministrativa e la gestione, di cui ne fa parte, con quelli presenti nelle corrispondenti Note integrative alla Legge di Bilancio, nonché la qualità degli indicatori utilizzati.

L'OIV, infatti, attraverso la Struttura tecnica permanente, ha svolto un ruolo propulsivo nella gestione amministrativa della procedura sia in fase di previsione (Note integrative al disegno di Legge di Bilancio e alla Legge di Bilancio) che in fase di consuntivazione (Note integrative al Rendiconto generale dello Stato). In particolare, in occasione della procedura relativa alle note integrative al disegno di legge di bilancio 2015, l'OIV ha provveduto ad inserire all'interno del portale le priorità politiche per l'anno 2015 e si è assicurato che le eventuali variazioni riguardanti i collegamenti tra obiettivi, programmi di spesa e CDR, intervenute a seguito dell'emanazione del D.P.C.M. di riorganizzazione della struttura ministeriale, fossero state recepite correttamente dall'applicativo del MEF-RGS.

La Struttura tecnica permanente

L'OIV in tutte le sue attività è stato sempre coadiuvato dalla Struttura tecnica permanente, che alla data del 31.12.2015 era costituita da n.11 unità di personale, di cui n. 1 dirigente di II fascia, n.9 funzionari appartenenti alla terza area, n. 1 unità di personale comandato proveniente da altra Amministrazione.

Sotto l'aspetto qualitativo il personale risulta generalmente in possesso delle professionalità richieste dalla normativa vigente in materia, sia grazie a specifiche azioni di formazione che sono state realizzate negli ultimi tempi, sia grazie all'esperienza acquisita nel corso degli anni dai componenti stessi della Struttura la maggior parte dei quali vi presta la propria attività stabilmente fin dall'anno della sua costituzione.

Sarebbe, però, sempre auspicabile realizzare ulteriori azioni di formazione soprattutto in ambito economico-finanziario, anche in vista del processo di riforma del bilancio del Ministero.

Per ulteriori precisazioni riguardanti la struttura tecnica permanente di supporto all'OIV si rimanda al **quadro C** delle schede allegata alla citata delibera CIVIT 23/2013 che l'OIV ha provveduto a compilare e ad inserire nel Portale della trasparenza, così come previsto dalla normativa vigente.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

D. Infrastruttura di supporto

In merito all'integrazione dei sistemi informativi a supporto del ciclo della *performance*, non è stato possibile per l'anno 2015 avvalersi di un'applicazione informatizzata appositamente progettata in grado di favorire l'integrazione fra il processo di pianificazione strategica e la programmazione economico-finanziaria, tale da consentire un flusso continuo e una lettura bidirezionale delle informazioni fornite dai CRA. Si fa presente, però, che nel corso del 2015 sono state adottate una serie di azioni concrete per consentire, a partire dal 1° gennaio 2016, l'introduzione di un sistema informatizzato per il controllo di gestione che rappresenterà una fonte di informazioni affidabile e oggettiva per alimentare il processo di misurazione e valutazione della *performance*.

Pertanto, ancora per il 2015 la rilevazione dei dati ai fini del monitoraggio della Direttiva generale verrà svolta avvalendosi dei sistemi tradizionali di monitoraggio, attraverso l'acquisizione e l'analisi dei dati forniti dalle singole Direzioni generali competenti attraverso una modalità sostanzialmente auto valutativa e senza ricorrere ad un sistema di alimentazione dei dati da fonti affidabili.

Mappatura delle linee di attività

Nel corso del 2015, continuo è stato l'apporto dell'OIV all'interno del gruppo di lavoro durante gli incontri che si sono tenuti per procedere al completamento della mappatura delle linee di attività di tutti gli uffici dell'Amministrazione e per risolvere di volta in volta i vari problemi che si sono presentati, anche di natura tecnica legati all'aggiornamento del software utilizzato e alla sua compatibilità con la strumentazione informatica in dotazione all'Amministrazione e al **collegamento tra il Piano della Performance e il Sistema di controllo di gestione**. In particolare, l'OIV, nel corso delle riunioni che si sono svolte, ha sempre garantito la correttezza metodologica dell'approccio, individuando di volta in volta le migliori soluzioni possibili per un graduale avvio del sistema all'interno del Ministero. Inoltre, l'Organismo, ha condiviso la necessità di effettuare alcuni approfondimenti "tecnici" in merito all'adozione del sistema contabile, all'utilizzo e all'integrazione con altri sistemi di supporto e, infine, alla definizione delle modalità di



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

collegamento con il nuovo Sistema di misurazione e valutazione della *performance* in vigore anch'esso dal 1° gennaio 2016.

L'OIV ha, inoltre, partecipato anche a tutti gli incontri che si sono svolti per la rilevazione delle attività degli USR che hanno necessitato di un percorso di costruzione più complesso, in considerazione della loro specificità e del numero delle loro articolazioni territoriali.

E. Sistemi informativi e informatici di supporto all'attuazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità per il rispetto degli obblighi di pubblicazione

Il MIUR, al fine di garantire la piena accessibilità delle informazioni pubblicate, ha continuato, nel corso dell'anno 2015, l'opera di implementazione e/o aggiornamento dei dati, delle informazioni e dei documenti pubblicati sul sito istituzionale del Ministero, all'interno della sezione collocata nella home page dei siti istituzionali e denominata "Amministrazione trasparente", così come prescritto dall'art. 9, co. 1, del decreto legislativo n. 33 del 2013 (di seguito Decreto) recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

La previsione di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione dei dati sui siti istituzionali si colloca all'interno del più generale concetto di *governance* a livello centrale e locale, al quale si fa riferimento con l'espressione "*Open government*", letteralmente "governo aperto" e rappresenta sostanzialmente un modello di governo, basato su strumenti e tecnologie, che consentono alle pubbliche amministrazioni di essere "aperte" e "trasparenti".

In virtù di tale impostazione i dati pubblicati, rispondenti ai requisiti indicati dalle Linee guida per i siti web della PA - Allegato 2 della delibera A.N.AC. (ex CIVIT) n. 50 del 2013, e aggiornati con cadenza periodica, devono essere strutturati secondo la tipologia di formato aperto (c.d. *Open Data*), in modo tale da consentirne il loro riutilizzo e da renderli accessibili a tutti senza restrizioni di copyright, brevetti o altre forme di controllo.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Azioni intraprese dall'Amministrazione

L'Amministrazione, da sempre impegnata a garantire la qualità delle informazioni pubblicate sul proprio sito istituzionale, ha posto in essere una serie di azioni tese ad aumentare, da un lato il livello di qualità dei documenti pubblicati, garantendo, nel contempo, l'esercizio di un effettivo controllo pubblico sull'operato dell'Amministrazione medesima, dall'altro a realizzare le finalità di *performance* sotto il profilo di una chiara rendicontazione amministrativa e sociale.

In particolare, l'Amministrazione in ottemperanza al dettato normativo, si è adoperata con l'intento precipuo di mettere a disposizione dell'intera collettività tutti i dati, le informazioni e i documenti dell'Amministrazione, ampliando il concetto di trasparenza amministrativa intesa quale livello essenziale delle prestazioni erogate da tutte le amministrazioni.

Specificata e puntuale attenzione, poi, è stata posta alle aspettative e agli interessi di cui si fanno portatori i cittadini, vale a dire coloro in capo ai quali è riconosciuta una "posizione qualificata diffusa" rispetto all'azione amministrativa, con il principale "scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità" sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

In tale scenario la recente approvazione della legge 7 agosto 2015, n. 124, con la quale sono conferite al Governo deleghe in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, va modificando e ampliando notevolmente il concetto di trasparenza. Sono, infatti, previste da un lato misure organizzative, anche ai fini della valutazione dei risultati, per la pubblicazione nei siti istituzionali, dall'altro misure di razionalizzazione e precisazione degli obblighi di pubblicazione, ai fini di eliminare le duplicazioni e di consentire che tali obblighi siano assolti attraverso la pubblicità totale o parziale di banche dati detenute da pubbliche amministrazioni.

Aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

In conformità al dettato normativo di cui all'articolo 10 del Decreto, l'Amministrazione ha provveduto anche per l'anno 2015 ad aggiornare, nel rispetto dei principi di trasparenza e accessibilità e "rendicontazione sociale" della *performance*, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2015-2017 (di seguito Programma).

Il documento, che costituisce parte integrante del sistema adottato per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di corruzione, è stato redatto sulla base delle Linee Guida dettate



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

dall'Autorità Nazionale per l'Anti Corruzione e la trasparenza – A.N.AC. (ex CiVIT) e costituisce aggiornamento del precedente documento 2015-2017.

Il Programma, adottato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo con D.M. n. 48 del 2.2.2015 e reso noto mediante pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero, nella sezione "Amministrazione trasparente", sviluppa e approfondisce su base triennale un piano di iniziative che il Ministero intende adottare per garantire la trasparenza, la rendicontazione della *performance*, nonché lo sviluppo della cultura dell'integrità.

In particolare, il documento, assicurando il pieno rispetto degli obblighi di trasparenza, presenta molteplici e significative novità e si inserisce pienamente nel contesto normativo delineato dalla Legge n. 190 del 2012, all'interno del quale la trasparenza svolge un ruolo prevalente e prioritario nell'attività di prevenzione della corruzione e di salvaguardia dell'integrità.

Nel Programma sono individuate una serie di iniziative tese al rafforzamento del coordinamento fra "il centro e la periferia", sono, altresì, espressamente previste azioni di monitoraggio del Programma, al fine di garantire un controllo costante e continuo sull'operato dell'Amministrazione, nonché azioni volte ad alimentare la consapevolezza che la trasparenza costituisce un fondamentale principio di buona amministrazione capace di "valorizzare" la *performance* organizzativa e la *performance* individuale.

Novità connesse alla disciplina dettata dal decreto in materia di trasparenza

Le misure e le azioni individuate nel Programma, strettamente collegate con le misure e gli interventi di prevenzione individuati nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione, del quale il Programma costituisce una sezione, presentano, nei contenuti, sostanziali novità rigorosamente connesse alla disciplina dettata dal decreto in materia di trasparenza.

Fermo restando il ruolo centrale e rilevante che il Programma svolge nel dare attuazione al principio di trasparenza, in quanto rappresenta lo strumento mediante il quale implementare un modello compiuto di trasparenza, inteso come massima accessibilità a tutte le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, è doveroso, in questa sede, evidenziare come, a seguito dell'adozione del D. Lgs. n. 33 del 2013, di seguito Decreto, la trasparenza trovi la sua naturale estrinsecazione negli adempimenti connessi con il rispetto degli obblighi di pubblicazione.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Infatti, con la pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti, così come individuati dalla legge, sono soddisfatti, osservati e ottemperati per le pubbliche amministrazioni gli obblighi di pubblicazione normativamente prescritti, secondo quanto individuato nell'Allegato 1 del Decreto, nonché sulla base degli ultimi orientamenti dell'A.N.AC.

Attività di monitoraggio dell'OIV

In tale direzione l'OIV ha effettuato, nel corso dell'anno, nell'ambito dello svolgimento dell'attività di monitoraggio e di supporto ad esso attribuite, l'Attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31.01.2016, in riferimento all'arco temporale relativo all'anno 2015/gennaio 2016.

Successivamente all'Attestazione prescritta, è stata svolta un'accurata analisi, estesa a tutti i n. 18 Uffici Scolastici Regionali (USR) del MIUR, che è, poi, confluita nella redazione di un documento integrativo posto all'attenzione del Responsabile per la Trasparenza, nel quale, pur riconoscendo l'impegno e lo sforzo considerevole richiesto ogni anno a questa Amministrazione per adempiere alle dettagliate prescrizioni normative sancite dal legislatore in materia di trasparenza e anticorruzione e rispondere alle complesse indicazioni disposte dall'A.N.AC., sono state evidenziate le carenze e le criticità di carattere generale che ancora permangono nella pubblicazione di specifiche informazioni o di alcune tipologie di dati in ordine alla loro corretta collocazione, aggiornamento e modalità di presentazione.

Il documento in esame, si pone, pertanto, quale utile strumento di sintesi volto, da un lato, a consentire "un'azione di uniformazione" a livello strutturale della sezione "Amministrazione Trasparente" di ciascun sito istituzionale, al fine di rendere omogenee le modalità di pubblicazione dei dati; dall'altro, a garantire la qualità del dato pubblicato, secondo la normativa vigente in materia.

La Giornata della trasparenza

Nell'ottica di garantire un adeguato livello di trasparenza, l'Amministrazione, in conformità al dettato normativo, ha organizzato la Giornata della trasparenza del MIUR, che si è tenuta il giorno 25 giugno 2015, della quale è stata data adeguata informazione attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale e nella quale è stata aperta al pubblico la sede centrale del Ministero.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Nel corso della Giornata, l'Amministrazione, per realizzare una partecipazione sempre più consapevole, accrescere il coinvolgimento e migliorare la qualità dei servizi offerti, ha proposto un momento di incontro, dialogo ed ascolto con gli Stakeholder volto a diffondere, promuovere e far conoscere alcuni progetti innovativi che il MIUR ha posto in essere per il raggiungimento dei propri fini istituzionali e che intende implementare per una maggiore soddisfazione dell'utenza.

E.1 Prevenzione della corruzione e trasversalità con i temi della trasparenza

L'adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (triennio 2013/2016 e 2015/2017) ha dato concretezza alla normativa vigente in materia, fornendo utili elementi di riferimento nella fase di valutazione complessiva dell'azione amministrativa. Allo scadere del triennio 2013/2016 è possibile analizzare le risultanze/effetti delle prime misure preventive dei fenomeni corruttivi e, in virtù della caratteristica implicita della flessibilità insita nel PTPC, evidenziare gli aspetti emersi dalla relazione presentata dal Responsabile della Prevenzione della corruzione, relativa all'anno 2015.

Occorre preliminarmente ricordare che l'applicazione del PTPC è stata recepita dall'Amministrazione quale misura ineludibile, avente carattere obbligatorio e trasversale, che ha segnato il graduale passaggio dall'autoreferenzialità dell'Amministrazione e dalla "cultura dell'adempimento", alla trasparenza dell'azione amministrativa nell'adozione e la realizzazione delle procedure, secondo il principio di accessibilità totale dei cittadini nei processi e nelle attività della Pubblica Amministrazione. Si è trattato di introdurre e sostenere i concetti di eticità e di sensibilizzazione alle politiche di prevenzione. Pertanto, uno degli effetti principali perseguiti in questo triennio dall'Amministrazione, è stato quello di incidere su un cambiamento culturale, attesa l'importanza del valore morale stesso della prevenzione.

In questa chiave di lettura gli aspetti qui proposti hanno una duplice valenza: la prima tiene conto della necessaria analisi del triennio dalla prima applicazione della L. 190/2012 e del D. Lgs. 33/2013, la seconda riporta in sintesi gli elementi desunti dalla relazione del Responsabile rispetto alle considerazioni circa l'efficacia del Piano per l'anno 2015.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Analisi rispetto al triennio 2013/2016

L'attività realizzata dal MIUR in materia nel periodo di riferimento è stata quella di impulso e coordinamento per l'attuazione delle misure di prevenzione, garantita dal ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione che, al tempo stesso, ha rivestito il compito di Responsabile della trasparenza nonché Capo del dipartimento della programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Tale ultima funzione gli ha assicurato anche una profonda conoscenza delle problematiche e dei delicati aspetti collegati all'identificazione e gestione dei rischi degli uffici afferenti al dipartimento di competenza.

In tale periodo si è concretizzata la riorganizzazione del Ministero, che ha determinato una diversa articolazione dei servizi e degli uffici. Ad essa si è aggiunto un censimento che, in attesa dell'avvio del Sistema di controllo di gestione, ha rilevato le aree esposte a rischio di corruzione. Dall'analisi effettuata su tutto il triennio di riferimento risulta una evidente difficoltà da parte dell'Amministrazione di costituire un nuovo modello organizzativo in grado di garantire il controllo preventivo e successivo dei processi a causa della mancanza di un sistema informatizzato per il Controllo di gestione.

E' stato, inoltre, adottato il Codice di comportamento del MIUR, la cui efficacia ha messo in luce nuove responsabilità amministrative e disciplinari in materia di prevenzione della corruzione.

Analisi rispetto all'anno 2015

Attesa la complessità della struttura organizzativa, nel mese di ottobre 2015 il Responsabile della prevenzione della corruzione ha richiesto la compilazione di specifiche schede, dalle quali è emersa "la generale realizzazione della strategia di prevenzione della corruzione disegnata nel PTPC 2015/2017". Il Responsabile ha comunque evidenziato alcune criticità attribuibili sia alla complessità di applicazione della normativa in questione, che all'organizzazione dell'apparato ministeriale investito di un "notevole processo di riorganizzazione".

Restano, infatti, alcuni fattori che hanno frenato la progressiva attuazione delle misure individuate tra cui quelli legati alla mancata adozione del sistema di Controllo di gestione informatizzato che, una volta a regime, consentirebbe una più attenta e puntuale verifica del ciclo della gestione del rischio.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

La fase di ultimazione del processo di dematerializzazione, poi, ha in qualche modo reso difficoltosa la circolazione della documentazione e delle informazioni producendo una minore efficacia delle misure di trasparenza. L'ultimazione di questo processo accompagnato dall'imminente implementazione del Sistema di controllo di gestione, dovrebbe consentire già dalla fine del 2016 una maggiore trasparenza delle attività e una migliore tracciabilità dei processi.

Relativamente alla **gestione del rischio**, dall'esame dei dati pervenuti al Responsabile della prevenzione sono emerse le principali criticità in ragione delle nuove funzioni espletate, delle difficoltà riscontrate nell'attuare alcune misure di controllo, quali le verifiche a campione, e della scarsa sensibilizzazione del personale coinvolto per il quale le misure di prevenzione sono ritenute "dispendiosi appesantimenti procedurali". Con il nuovo Controllo di gestione, potranno essere incrementati i collegamenti tra Ciclo della gestione del rischio, il sistema di monitoraggio e il sistema di controllo interno alla luce delle nuove misure di prevenzione della corruzione.

Pertanto anche la mappatura e la catalogazione dei processi, secondo la metodologia indicata nel PNA, è ancora in fase di realizzazione sebbene annunciata nel PRPC 2015/2017.

Monitoraggi sulla pubblicazione dei dati

Su sollecitazione della struttura tecnica dell'OIV, che ha segnalato alcuni inadempimenti di pubblicazione per l'anno 2015, sono stati svolti successivi monitoraggi sulla pubblicazione dei dati. Ai sensi della normativa di riferimento sono stati controllati dal Responsabile della trasparenza la pubblicazione degli atti della struttura centrale e periferica, con particolare riferimento all'adeguamento della sezione "Amministrazione trasparente" circa l'aggiornamento relativo alla "nuova compagine organizzativa, alla pubblicazione dei *curriculum vitae* e all'assolvimento degli obblighi inerenti ai tempi procedurali". La norma (D. Lgs. 33/2013) ha, inoltre, trovato una pratica attuazione, fornendo al cittadino uno strumento, l'accesso civico, in grado di stimolare l'Amministrazione ad incrementare il proprio livello di trasparenza. Infatti, relativamente all'obbligo di pubblicazione dei dati da parte dell'Amministrazione, sono pervenute 3 richieste di accesso civico, di cui 2 hanno dato seguito alla successiva pubblicazione degli atti. Resta il problema dell'eshaustività e della completezza dei dati fruibili dall'utenza sui siti dell'Amministrazione, con particolare riguardo ai dati riguardanti i "Bandi di gare e contratti" o gli "Enti controllati".



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Formazione del personale

Relativamente alla formazione mirata del personale quale ulteriore misura di prevenzione della corruzione, si è ad essa attribuito un elevato valore in quanto finalizzata all'attuazione della strategia di prevenzione. Le attività formative di base si sono concluse a dicembre 2015 per il personale dell'amministrazione centrale, mentre per quello in servizio negli USR verranno progressivamente erogate nel 2016. L'importanza attribuita a tale iniziativa dal Responsabile dell'Anticorruzione è desumibile da quanto egli stesso afferma nella relazione: "si è progettato un coinvolgimento a tutti i livelli, intendendo la formazione una funzione di condivisione e valorizzazione dei temi dell'etica e dell'integrità".

Si è trattata di un'iniziativa complessa, sicuramente di elevato livello. Per tale formazione ci si è avvalsi del SNA, docenti universitari, Avvocati dello stato, Consiglieri della corte dei conti, esperti in materia.

Requisiti di conferibilità dei nuovi incarichi dirigenziali

Un ulteriore elemento di criticità è emerso in seno all'attività di verifica della sussistenza dei requisiti di conferibilità dei nuovi incarichi dirigenziali, che viene esercitata dalla singole strutture. L'Amministrazione, infatti, ha difficoltà di natura pratica ed operativa a riscontrare a posteriori la sussistenza di tale indispensabile requisito, peraltro rientrante negli obblighi di pubblicazione. Il Responsabile della prevenzione della corruzione ritiene, a tale proposito, di dare indicazioni specifiche in merito nei prossimi documenti programmatici.

Whistleblowing

Relativamente al diritto della segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti (*WHISTLEBLOWING*), essa è stata anche per quest'anno resa disponibile attraverso la fruizione di una casella di posta elettronica riservata del Responsabile della prevenzione della corruzione, attesa la mancata attivazione di procedure segretate finalizzate alla gestione delle istanze.

In particolare, nel corso del 2015, sono pervenute 3 segnalazioni dal personale delle istituzioni scolastiche che ha utilizzato la modulistica prevista, mentre non risulta sia stato utilizzato lo strumento della segnalazione da parte del personale in servizio presso l'amministrazione centrale e periferica del MIUR. Si ritiene comunque necessaria una maggiore



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

promozione della misura di prevenzione ancora poco conosciuta e non sufficientemente protetta dagli strumenti informatici adottati. Tali limiti potranno essere superati con l'attivazione del Sistema di Controllo di gestione.

Codice di comportamento

Durante il 2015 non sono state apportate modifiche al codice di comportamento adottato dal MIUR il 30 giugno 2014 sulla base di specifici aspetti confacenti la particolare complessità della struttura organizzativa del Ministero. Come riferito dal Responsabile per l'anno 2015 non sono comunque state registrate segnalazioni per la violazione del Codice di comportamento.

Sono stati, invece, avviati alcuni procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti, ma non collegati a fatti o eventi riconducibili ad attività corruttiva. I casi sono stati 3, di cui 2 conclusi con l'archiviazione e un procedimento concluso con l'irrogazione di sanzione disciplinare. Un ulteriore procedimento, avviato nel 2014, si è concluso con la sospensione dal servizio ai sensi della legge vigente.

Considerazioni di sintesi

In conclusione, si ritiene che nel corso dell'anno 2015 sono state poste le basi per la rendicontazione e l'adeguatezza dell'efficacia di specifici obiettivi riguardanti gli uffici coinvolti sui temi della prevenzione della corruzione.

L'Amministrazione ha certamente raccolto la sollecitazione, pervenuta dall'A.N.AC. e dai portatori di interessi, di porre in relazione gli aspetti della prevenzione della corruzione con la rendicontazione sociale dei risultati in termini di efficacia e trasparenza in un unicum flessibile che dialoga tra definizione di obiettivi e verifica dei risultati attesi.

F. Definizione e gestione degli standard di qualità

L'Amministrazione ha effettuato una prima attività di mappatura dei servizi e di definizione dei relativi standard di qualità realizzata nel corso del 2012, seguendo la metodologia indicata dalla Delibera CIVIT n. 88 del 24 giugno 2010 recante "Linee guida per la definizione degli standard di qualità (ad. 1, comma 1, del d.lgs. n. 198/2009)



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Detta attività si è conclusa con la redazione di un primo elenco di standard qualitativi relativi ai servizi erogati dagli Uffici centrali del Ministero, che sono stati resi accessibili agli utenti mediante la pubblicazione sul sito istituzionale.

Tuttavia a questa prima fase non hanno fatto seguito ulteriori attività di aggiornamento e integrazione, soprattutto in riferimento ai servizi relativi agli Uffici Scolastici Regionali.

Infatti, quella avviata nel 2012 e sopra descritta ha rappresentato solo una prima fase di attuazione, realizzata secondo la logica della gradualità, a cui sarebbero dovute seguire ulteriori attività di aggiornamento e integrazione. In particolare, in un'ottica di miglioramento continuo, sarebbe opportuno dare impulso anche a processi di rendicontazione sociale e *di customer satisfaction*, prevedendo azioni di verifica degli indicatori e degli *standard* di qualità da condividere con i portatori di interessi (gli *stakeholders*) di riferimento per i quali dovrebbero essere meglio definite chiare mappe, anche al fine di perseguire nel tempo *standard* sempre più elevati di qualità dei servizi per consolidare la cultura della trasparenza e del rispetto della normativa e della rendicontabilità (*accountability*).

Dal canto suo l'OIV, ogni volta che se ne è presentata l'occasione, ha sempre rappresentato ai vertici politico-amministrativi dell'Amministrazione l'opportunità di avviare una programmazione che tenesse conto delle esigenze di raccordo e di dialogo tra il Piano della *performance*, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il processo di individuazione degli *standard* di qualità dei servizi, attraverso l'individuazione di specifici obiettivi, finalizzati a verificare e misurare il livello di attuazione degli adempimenti annuali previsti dal Programma, compresa la ricognizione dei servizi ai fini dell'aggiornamento e/o della modifica degli *standard* di qualità.

G. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

Come già si è detto, nelle more dell'adozione del nuovo Sistema di misurazione e valutazione aggiornato in vigore dal 1° gennaio 2016 e preso atto che il processo di valutazione relativo all'anno 2015 non è stato ancora avviato, non è possibile effettuare alcuna analisi relativa all'utilizzo dei risultati del medesimo Sistema.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

H. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV

La mancata adozione ancora per il 2015 di un sistema di controllo strategico e di gestione automatizzato ha creato notevoli difficoltà all'attività dell'OIV per quanto riguarda il monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi e della loro misurazione, non potendo contare su di una fonte di informazione attendibile ed oggettiva. Infatti, l'attività di monitoraggio realizzata dall'OIV nel corso del 2015 è stata effettuata attraverso l'acquisizione e l'analisi dei dati forniti dalle singole Direzioni generali competenti e con l'ausilio, laddove possibile, dei diversi strumenti di cui l'Amministrazione attualmente si avvale.

Analisi degli indicatori

Proprio in vista della misurazione e della valutazione del ciclo della *performance* per l'anno 2015, l'OIV ha incaricato la Struttura tecnica di effettuare uno studio sugli indicatori associati agli obiettivi presenti nelle Note integrative alla legge di bilancio 2015. L'analisi, che ha riguardato, in particolare, la tipologia degli indicatori e la loro ricorrenza come unità di misura di alcuni obiettivi, ha evidenziato un ancora elevato utilizzo di indicatori di realizzazione finanziaria che, pur esprimendo la compiutezza dell'attività dell'Amministrazione in merito all'accreditamento o trasferimento di risorse finanziarie agli Uffici competenti, non risultano adeguati a misurare il grado di raggiungimento dei reali obiettivi che l'Amministrazione intende perseguire e trarre elementi per poter evidenziare eventuali miglioramenti. Residuali, invece, sono risultati gli indicatori di impatto. Dal momento che quest'ultimi esprimono l'impatto che il programma di spesa, insieme ad altri enti e fattori esterni, produce sulla collettività e sull'ambiente, sono caratterizzati da forti interdipendenze con fattori esogeni all'azione dell'amministrazione, anche se, pur con i limiti detti, sono quelli che esprimono l'efficacia finale di tale azione. Pertanto, se da un lato sarebbe opportuno incrementarne il numero a svantaggio delle altre tipologie di indicatori, dall'altro non si può tenere presente che tali indicatori hanno sviluppi temporali quasi sempre non tarati su un anno solare e, normalmente, possono presentare difficoltà nella loro corretta individuazione, interpretazione e calcolo.

Pertanto, anche se l'analisi degli indicatori della Legge di Bilancio 2015-2017 ha evidenziato tangibili miglioramenti, tuttavia la individuazione, la descrizione, la classificazione e l'indicazione



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

delle diverse caratteristiche collegate, presentano ancora ampi margini di integrazioni e di perfezionamento.

Azione dell'OIV

L'OIV e la collegata struttura tecnica hanno realizzato nel corso del 2015 attività di supporto agli uffici di diretta collaborazione del Ministro interfacciandosi costantemente con l'Ufficio di Gabinetto e con il personale che affianca il Responsabile della Trasparenza.

Sono stati, inoltre, avviati una serie di contatti per la condivisione delle azioni con gli uffici di staff dei tre Capi dipartimento e con la Direzione Generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica, per gli aspetti connessi alla realizzazione del sistema di controllo di gestione.

Dalla documentazione predisposta per la realizzazione delle molteplici attività di competenza dell'OIV secondo quanto previsto dai Decreti Legislativi 150/2009 e 286/1999 e dalla Legge 196/2009 è stato possibile trarre elementi di riscontro, che saranno utilizzati per il monitoraggio sulla Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione 2015.

Applicazione Delibera CiVIT n.23/2013

Tanto premesso, si riferisce di seguito sulle modalità di applicazione della delibera CiVIT n. 23/2013. L'OIV, dopo aver diffuso le schede allegate alla delibera (riquadri A, B, D, E ed F; il quadro C è stato compilato direttamente dall'OIV e inserito nel Portale della Trasparenza, come già dichiarato nel paragrafo C), ha provveduto ad analizzare i dati raccolti i cui esiti vengono riassunti di seguito, suddivisi in due sezioni, la prima riferita all'Amministrazione centrale, la seconda agli Uffici scolastici regionali.

Infatti, confermando la scelta effettuata a partire dall'anno 2013, l'OIV ha deciso di inviare le schede allegate alla delibera non solo ai tre Dipartimenti dell'Amministrazione centrale, ma anche a tutti gli Uffici Scolastici Regionali, in considerazione della rilevanza delle attività svolte dalle articolazioni periferiche del MIUR ai fini della presente relazione.

Inoltre, si precisa che in relazione all'allegato E, relativo ai 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, l'OIV ha deciso (in modo analogo a quanto fatto negli anni passati),



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

che la scheda dovesse essere trasmessa anche al Responsabile della Trasparenza, al fine di consentire allo stesso di svolgere le prescritte attività di coordinamento in materia di trasparenza.

Dall'analisi dei dati presenti nei riquadri A, B, D, E ed F è emerso quanto segue:

Amministrazione centrale

Preliminarmente, si precisa che i dati sono riferiti ai tre Dipartimenti in cui è ripartita l'Amministrazione centrale, vale a dire il Dipartimento per la Programmazione e la gestione delle risorse umane del Ministero, finanziarie e strumentali, il Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione e il Dipartimento per la Formazione superiore e per la Ricerca.

Quadro A

I tre Dipartimenti non hanno rilevato alcuna problematicità durante i monitoraggi intermedi, eccetto la Direzione generale per la programmazione, il coordinamento e il finanziamento delle istituzioni della formazione superiore, afferente al Dipartimento per la Formazione superiore e per la Ricerca, che ha riscontrato alcune criticità che hanno portato alla modifica di alcuni obiettivi operativi, preventivamente programmati.

Per quanto riguarda, invece, la frequenza dei monitoraggi intermedi, si può rilevare che la situazione si presenta piuttosto differenziata a seconda del Dipartimento interessato. Infatti il Dipartimento per la Programmazione e la gestione delle risorse umane del Ministero, finanziarie e strumentali e il Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione hanno effettuato monitoraggi intermedi in base alle difficoltà riscontrate, mentre nelle Direzioni afferenti al Dipartimento per la Formazione superiore e per la Ricerca i monitoraggi intermedi, dove effettuati, hanno avuto cadenza trimestrale o semestrale.

I destinatari della reportistica relativa agli esiti del monitoraggio sono stati l'organo di vertice politico-amministrativo, i dirigenti di I fascia, i dirigenti di II fascia (solo per la Direzione generale per la programmazione, il coordinamento e il finanziamento delle istituzioni della formazione superiore), gli *stakeholder* esterni, ma anche il MEF, l'OIV e la Corte dei Conti.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Quadro B

Dall'analisi dei dati riferiti ai tre Dipartimenti emerge che solo ai dirigenti di I e II fascia vengono assegnati obiettivi tramite controfirma della relativa scheda obiettivi, mentre la Direzione generale per la programmazione, il coordinamento e il finanziamento delle istituzioni della formazione superiore prevede l'assegnazione degli obiettivi ai dirigenti di I e II fascia tramite colloquio con il valutatore.

Per il personale non dirigenziale non è previsto alcun processo di assegnazione degli obiettivi, né tramite colloquio col valutatore, né tramite controfirma della scheda obiettivi.

Inoltre i Dipartimenti dichiarano che il processo di assegnazione degli obiettivi per tutto il personale è stato coerente con il Sistema di misurazione approvato con D.M. 27 gennaio 2011 prot. n.1142/GM.

Limitatamente al personale non dirigenziale, si precisa che il processo di assegnazione degli obiettivi è avvenuto in coerenza anche con il D.M. n.90/2015 relativo alla valutazione per l'anno 2015.

Quadro D

Il quadro non è stato compilato dai tre Dipartimenti, in quanto, come già detto nel paragrafo D "Infrastruttura di supporto", non esiste ancora un Sistema di controllo di gestione.

L'unico dato che si rileva è che i dati sulle risorse finanziarie assegnate agli obiettivi strategici provengono dal sistema di contabilità generale.

Quadro E

Per un'analisi generale in tema di trasparenza e integrità, il rispetto degli obblighi di pubblicazione e la prevenzione della corruzione si rimanda al paragrafo E della presente relazione. Per quanto, invece, attiene all'analisi delle risultanze del monitoraggio effettuato dall'OIV su tale tema, si precisa che, dall'esame dei dati compilati, in riferimento a tutte le tipologie dei dati, la trasmissione degli stessi al soggetto responsabile della comunicazione avviene tramite trasmissione telematica, mentre la conseguente pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" si realizza tramite inserimento manuale.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Per quanto attiene, poi, alla disponibilità del dato, invece, il riferimento è, a seconda della tipologia del dato, all'archivio cartaceo e/o alla banca dati unica centralizzata e /o alla pluralità di banche dati in capo alle singole strutture cui i dati si riferiscono.

In merito al grado di apertura delle banche dati in archivio per la pubblicazione dei dati, le informazioni relative alle varie tipologie dei dati sono accessibili o nella sezione "Amministrazione trasparente" o sono accessibili solo agli utenti abilitati e/o agli uffici di competenza, non essendo prevista una pubblicazione al di fuori della sezione dedicata.

Inoltre, si evidenzia che, in relazione al modello organizzativo di raccolta, pubblicazione e monitoraggio dei dati, i soggetti responsabili variano a seconda delle tipologie dei dati stessi e dell'attività da porre in essere, ma si possono identificare per lo più nei dirigenti delle unità organizzative detentrici dei singoli dati e nel Responsabile della prevenzione della corruzione, che nel Ministero coincide con la figura del Responsabile della trasparenza.

Per quanto riguarda la pubblicazione dei dati *online* e la supervisione e il coordinamento dell'attività di pubblicazione dei dati, la responsabilità ricade anche sul Responsabile della comunicazione, sul Responsabile della gestione del sito *web* e sul Responsabile dei sistemi informativi, in quanto la Direzione generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica, afferente al Dipartimento per la Programmazione e la gestione delle risorse umane del Ministero, finanziarie e strumentali, appresta, in base al PTTI, tutto il supporto e gli applicativi necessari per gli adempimenti relativi alla trasparenza.

Non si rilevano, invece, in quest'ambito, responsabilità a carico dell'OIV o di altri soggetti, diversi da quelli citati.

Inoltre, dall'esame dei dati compilati si rileva positivamente che l'Amministrazione si è dotata di vari sistemi per la rilevazione quantitativa e qualitativa degli accessi alla sezione "Amministrazione trasparente".

Quadro F

Dopo l'adozione della Carta dei Servizi avvenuta con D.M. 2 agosto 2012 prot. n. 16001, non c'è stato alcun processo per la revisione degli standard di qualità nel corso del 2015. I Dipartimenti hanno realizzato misurazioni per il controllo della qualità erogata ai fini del rispetto



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

degli *standard* solo per meno del 50% dei servizi, senza promuoverne i richiesti processi di revisione periodica.

Uffici Scolastici Regionali

Quadro A

Relativamente alla frequenza dei monitoraggi intermedi effettuati per misurare lo stato di avanzamento degli obiettivi, emerge un quadro piuttosto diversificato: infatti alcuni Uffici Scolastici Regionali dichiarano di non effettuare alcun monitoraggio intermedio, altri di effettuarlo con cadenza mensile, altri ancora con cadenza trimestrale o semestrale, infine altri realizzano i monitoraggi a seconda delle necessità legate all'obiettivo da monitorare.

Negli USR in cui vengono effettuati i monitoraggi, i destinatari della reportistica relativa agli esiti del monitoraggio sono per lo più i dirigenti di II fascia, ma non mancano casi in cui sono presenti l'organo di vertice politico-amministrativo, i dirigenti di I fascia, e, in misura minore, anche gli *stakeholder* esterni.

La realizzazione di monitoraggi intermedi, dove effettuata, ha evidenziato in alcuni uffici la presenza di criticità, che hanno comportato una modifica degli obiettivi operativi pianificati a inizio anno.

Quadro B

L'analisi delle schede evidenzia la presenza di notevoli differenze tra gli USR nella procedura di assegnazione degli obiettivi, non solo nella modalità di assegnazione degli stessi, ma anche riguardo al personale destinatario del processo di valutazione.

Tuttavia, va rilevato, che in alcuni Uffici Scolastici Regionali è previsto un processo di assegnazione degli obiettivi non solo per il personale dirigenziale (per lo più di II fascia e tramite controfirma della scheda obiettivi), ma anche per il personale non dirigenziale, in coerenza con il Sistema di misurazione e valutazione approvato con D.M. 27 gennaio 2011 prot. n.1142/GM.

Inoltre, si sottolinea positivamente che in alcuni USR, in aumento rispetto all'anno precedente, vengono assegnati obiettivi individuali al personale dirigenziale (Lazio, Molise, Emilia-



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Romagna, Sicilia, Veneto, Umbria) e non dirigenziale (Basilicata, Emilia Romagna, Sardegna, Umbria) tramite colloquio con il valutatore.

Quadro D

In mancanza di un Sistema di controllo di gestione informatizzato ed esteso a tutti gli Uffici dell'Amministrazione, alcuni Uffici Scolastici Regionali dichiarano comunque di essersi dotati di strumenti per il controllo di gestione alimentati per lo più dagli applicativi, in forma automatica e/o manuale, relativi al sistema di contabilità generale, al sistema di contabilità analitica, al Protocollo informatico, al Service personale del Tesoro e al sistema informatico di gestione del personale.

In pochissimi casi (Abruzzo, Marche, Umbria, Sardegna, Friuli), gli strumenti adottati sono utilizzati per la misurazione degli indicatori degli obiettivi operativi, mentre i dati sulle risorse finanziarie assegnate agli obiettivi strategici e/o operativi fanno capo per lo più al sistema di contabilità generale e/o analitica (Abruzzo, Basilicata, Friuli, Marche, Sardegna, Umbria).

Quadro E

Gli Uffici Scolastici Regionali hanno provveduto in numerosi casi alla realizzazione di siti autonomi in evoluzione. Nella maggior parte dei casi dichiarano di avvalersi di sistemi informativi e informatici per l'archiviazione, la pubblicazione e la trasmissione dei dati.

La situazione, tuttavia, si presenta oltremodo diversificata, anche in relazione alle varie tipologie di dati da pubblicare, così che non risulta possibile mettere a sistema le informazioni desumibili dalla compilazione delle schede.

Quadro F

Solo in pochi casi (Emilia-Romagna, Abruzzo, Friuli e parzialmente Veneto) si rileva che sono stati definiti *standard* di qualità per i propri servizi all'utenza. L'USR dell'Abruzzo e del Friuli dichiarano di aver realizzato anche misurazioni per il controllo della qualità erogata ai fini del rispetto degli *standard* di qualità, l'Abruzzo per tutti i servizi, il Friuli per meno del 50% dei servizi con standard.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

In tutti gli USR sopra citati sono state anche adottate soluzioni organizzative per la gestione dei reclami e/o delle procedure di indennizzo.

Gli USR Abruzzo e Friuli, inoltre, dichiarano di aver avviato processi per la revisione degli standard di qualità per meno del 50% dei servizi interessati.