



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 2017**
(art. 14, comma 4, lettera a) e lettera g)
del D. Lgs. n. 150/2009)



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

PRESENTAZIONE

Con la presente Relazione, 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, si 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 2017.

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.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

INDICE

A. <i>Performance</i> organizzativa	p.4
B. <i>Performance</i> individuale	p.6
C. Processo di attuazione del ciclo della <i>performance</i>	p.6
D. Infrastruttura di supporto	p.8
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.9
E.1 Prevenzione della corruzione e trasversalità con i temi della Trasparenza	p.11
F. Definizione e gestione degli <i>standard</i> di qualità	p.13
G. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione	p.14
H. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV	p.14
Proposte e raccomandazioni	p.17



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

A. Performance organizzativa

La programmazione strategica per il triennio 2017-2019, in raccordo con il processo di programmazione economico-finanziaria per l'anno 2017 e per il triennio 2017-2019, è stata avviata nell'ottobre del 2016 con l'Atto di Indirizzo emanato in una prima versione a firma dell'allora Ministra Giannini, successivamente rivisto e emanato nuovamente in data 23.12.2016 a seguito della nomina della Ministra Fedeli del 23 dicembre 2016 in cui sono state indicate 9 priorità politiche.

Con la successiva adozione della Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione con provvedimento prot. n. 3 del 20.03.2017 (registrata dalla Corte dei Conti il 24 aprile 2017) 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 9 priorità politiche definite dal Ministro nell'Atto di indirizzo, sono stati individuati **n.63** obiettivi da realizzare nell'ambito delle missioni e dei programmi di riferimento di cui n.21 sono stati individuati come strategici e n.42 possono essere definiti strutturali, riconducibili cioè ad attività istituzionali.

Nello specifico i n. 63 obiettivi individuati sono stati così ripartiti:

- Dipartimento per il Sistema Educativo e di Istruzione e Formazione: n. 9 obiettivi strategici su un totale di n. 23 obiettivi;
- Dipartimento per la Formazione Superiore e per la Ricerca: n.7 obiettivi esclusivamente strategici;
- Dipartimento per la Programmazione e la Gestione delle Risorse Umane, Finanziarie e Strumentali: n. 5 obiettivi strategici su un totale di n. 30 obiettivi;
- Uffici di diretta collaborazione con l'On. Ministro: n. 3 obiettivi strutturali.

Al riguardo, si evidenzia che per l'anno di riferimento si registra una significativa diminuzione del numero degli obiettivi rispetto all'anno precedente (-31), anche se, in considerazione soprattutto del complesso contesto socio-economico e istituzionale in cui si inserisce l'attività dell'Amministrazione, si auspica un'ulteriore revisione degli obiettivi strategici e strutturali, in un'ottica generale di aggregazione di finalità connesse ad un'unica priorità politica, al fine di contenere la complessità del sistema di pianificazione e di rafforzare il riferimento a indicatori di *output* e *outcome*.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Gli obiettivi strategici che l'Amministrazione ha individuato per il triennio di riferimento 2017-2019, 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 del diritto allo studio universitario, nella forma di interventi di equità e di mobilità sociale, alla promozione e al sostegno della ricerca.

Le costanti sfide generate dalla globalizzazione e dai nuovi processi produttivi e il crescente bisogno di competitività sono stati dei campi di azione fondamentali nei quali il Ministero ha profuso il proprio impegno per aumentare la qualità e l'efficienza della spesa pubblica anche mediante azioni rivolte al contenimento della stessa.

L'individuazione e l'utilizzo di indicatori sempre più significativi al fine di quantificare l'obiettivo stesso tramite un valore target e di misurare, nel corso del tempo, il grado di raggiungimento dei risultati, hanno consentito di monitorare efficacemente le attività che le strutture dell'Amministrazione interessate hanno realizzato all'interno dei principali ambiti di intervento in cui operano.

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

- nella prosecuzione del piano "La Buona Scuola", che ha previsto interventi di potenziamento e miglioramento per tutte le aree organizzative e per 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 sulla formazione dei docenti;
- 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.

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



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

B. Performance individuale

La declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi è stata realizzata secondo una modalità "a cascata" che ha visto coinvolti i Dirigenti degli uffici dirigenziali generali e i Dirigenti degli uffici dirigenziali non generali. 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 UfficioUSR" un'apposita sezione che fa riferimento all'obiettivo strategico/strutturale di riferimento.

Inoltre, continuando nel processo di semplificazione e di maggiore leggibilità del Piano stesso, già avviato negli anni precedenti, 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 e consentire in tal modo un'analisi dei valori di *benchmark* in relazione ai target associati agli indicatori.

Pertanto, con riferimento all'assegnazione degli obiettivi ai n. 18 Uffici Scolastici Regionali, di cui n. 14 di livello dirigenziale generale, il Piano della *performance* per l'anno 2017 riporta in allegato le "Schede UfficioUSR" e le "SchedeUSR". 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 gliUSR, corrispondenti alle attività ad essi istituzionalmente demandate, nonché all'eventuale contributo che essi sono chiamati a fornire per il raggiungimento degli obiettivi strategici/strutturali del Ministero.

C. Processo di attuazione del Ciclo della performance

Avvio del ciclo

In riferimento all'avvio del ciclo, si può evidenziare che il processo di pianificazione strategica 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 differenze tra le varie strutture di primo livello dell'Amministrazione nelle modalità di definizione degli obiettivi strategici, che sono stati riportati per ciascuno dei n. 3 Dipartimenti in un'apposita "Scheda Dipartimento" contenente anche l'identificazione dei pesi associati agli stessi obiettivi.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Come già avvenuto a partire dall'anno 2015, in un'ottica di semplificazione, l'Ufficio di Gabinetto, in accordo con l'OIV *pro tempore*, 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.

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 2017.

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 n. 5 obiettivi relativi a specifiche attività svolte dal singolo USR.

Ruolo dell'OIV

Nelle more del rinnovo dei componenti dell'Organismo Indipendente di Valutazione, la Struttura tecnica di supporto all'OIV ha collaborato con gli organi di vertice politico-amministrativo in merito alla corretta applicazione delle Linee guida predisposte dalla CIVIT/ANAC, 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, la Struttura tecnica ha costantemente supportato l'Amministrazione non solo nel processo di definizione degli obiettivi, ma anche soprattutto nell'individuazione degli indicatori e target al fine di garantire la massima coerenza degli obiettivi contenuti nel Piano della *Performance* con quelli presenti nelle corrispondenti Note integrative alla Legge di Bilancio.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

La Struttura tecnica permanente

La Struttura tecnica permanente alla data del 31.12.2017 era costituita da n. 9 unità di personale, di cui n. 8 funzionari appartenenti alla terza area e n. 1 unità di personale comandato proveniente da altra Amministrazione. Nelle more della nomina del nuovo dirigente, il coordinamento dell'Ufficio è stato affidato alla dott.ssa Stefania Rosa, funzionario appartenente alla Struttura tecnica.

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.

Per ulteriori precisazioni riguardanti la Struttura tecnica permanente di supporto all'OIV si rimanda al **quadro C** delle Schede allegate alla citata delibera CIVIT 23/2013 che si è provveduto a compilare e che poi sarà inserita nel Portale della trasparenza, così come previsto dalla normativa vigente.

D. Infrastruttura di supporto

In merito all'integrazione dei sistemi informativi a supporto del ciclo della *performance*, pur essendo stata completata la mappatura delle linee di attività di tutti gli uffici dell'Amministrazione, finalizzata all'introduzione di un sistema informatizzato per il controllo di gestione, che dovrebbe costituire per l'Amministrazione una fonte di informazioni affidabile e oggettiva per alimentare il processo di misurazione e valutazione della performance, non è stato ancora possibile per l'anno 2017 avvalersi di tale strumento. Pertanto, ancora per il 2017 la rilevazione dei dati ai fini del monitoraggio della Direttiva generale è stata 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 automatizzato.

Tuttavia, si fa presente che nel corso del 2017 si è provveduto, all'interno dell'attività laboratoriale realizzata in sinergia con il Dipartimento della Funzione Pubblica per la sperimentazione del Piano della performance per l'anno 2018, alla realizzazione di un sistema informatizzato che supporti il ciclo della performance mettendo a disposizione dell'Amministrazione funzioni per l'acquisizione, la raccolta e la sistematizzazione delle informazioni connesse alla performance organizzativa.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

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 proseguito, nel corso dell'anno 2017, l'opera di implementazione e/o aggiornamento dei dati, delle informazioni e dei documenti pubblicati sul sito istituzionale del Ministero, all'interno della sezione denominata "Amministrazione Trasparente", ai sensi del decreto legislativo n. 33 del 2013, recante "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", così come modificato dal decreto legislativo n. 97 del 25 maggio 2016.

La previsione degli 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 ormai consolidata di *open government*.

I dati pubblicati, e aggiornati con cadenza periodica, devono essere, quindi, strutturati secondo la tipologia di formato aperto (c.d. *Open Data*), in modo tale da consentirne il riutilizzo e da renderli accessibili a tutti senza restrizioni di *copyright*, brevetti o altre forme di controllo.

Adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza e azioni intraprese dall'Amministrazione

Il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (di seguito Decreto), emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 7, co.1, della Legge n. 124 del 2015, reca disposizioni per la revisione e semplificazione in materia di prevenzione della corruzione e di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni e adegua la legislazione italiana al modello **FOIA** (*Freedom of Information Act*), in base al quale è riconosciuto ai cittadini il diritto di accedere a dati e documenti in possesso della pubblica amministrazione, anche in assenza un interesse diretto.

Il legislatore ridefinisce e amplia l'ambito oggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, che non è più limitato alla sola individuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, ma è volto ad assicurare la libertà di accesso; si rafforza e si amplia, infatti, notevolmente l'istituto dell'accesso civico, esteso a chiunque e generalizzato a tutti gli atti e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

La riforma ha previsto la soppressione dell'obbligo di redazione del Programma triennale per la trasparenza e per l'integrità, che adesso è diventato una sezione autonoma del Programma triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Per l'anno 2017, in conformità al dettato normativo, nel rispetto dei principi di trasparenza e accessibilità della *performance*, l'Amministrazione ha provveduto ad adottare con Decreto del Ministro n. 46 del 31 gennaio 2017, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2017-2019 (di seguito Piano). Il Piano, che costituisce un significativo strumento di



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

progressivo miglioramento delle *performance*, individua una serie di azioni tese a consolidare le finalità di prevenzione della corruzione, della legalità e della trasparenza amministrativa.

La stesura del Piano è occasione per integrare e migliorare i sistemi interni di gestione del ciclo della *performance* e di allineamento con il ciclo di bilancio, per la valutazione delle prestazioni organizzative ed individuali, per la trasparenza amministrativa.

Attività di monitoraggio dell'OIV

Nelle more del rinnovo dei componenti dell'Organismo Indipendente di Valutazione, l'Attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31.03.2018, in riferimento all'arco temporale marzo 2017/marzo 2018 è stata predisposta dalla Struttura tecnica e firmata dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Il documento in esame si pone quale utile strumento di sintesi volto, da un lato, a consentire "un'azione di uniformazione" - a livello strutturale della sezione "Amministrazione Trasparente" - dei siti istituzionali degli USR con il sito istituzionale dell'Amministrazione centrale, 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.

Nella Scheda di sintesi, allegata all'Attestazione, sono state evidenziate le carenze e le criticità che ancora permangono nella pubblicazione di specifiche informazioni o di alcune tipologie di dati, ma anche i miglioramenti che si sono registrati nel corso degli anni.

La Giornata della trasparenza

In conformità al dettato normativo, in data 21 giugno 2017, l'Amministrazione ha organizzato la Giornata della trasparenza del MIUR, un momento fondamentale per garantire un adeguato livello di trasparenza e per acquisire riscontri sul grado di soddisfacimento dei cittadini rispetto alla comprensibilità, accessibilità e utilizzabilità dei dati pubblicati e per individuare ulteriori necessità di informazione, nell'ottica del processo di miglioramento continuo della trasparenza e dell'innovazione.

Nel corso della Giornata, l'Amministrazione ha proposto un momento di incontro, dialogo ed ascolto con gli *stakeholder* ("Porte aperte al MIUR") volto a presentare non solo le iniziative e le attività promosse in materia di trasparenza, prevenzione della corruzione, innovazione ma anche le iniziative dirette ad una maggiore soddisfazione dei bisogni dei portatori di interesse.

La Giornata ha, infatti, previsto la presentazione in modalità interattiva, di alcuni progetti innovativi che il MIUR ha posto in essere e che intende implementare per realizzare una partecipazione sempre più consapevole dell'utenza, per accrescere il coinvolgimento e migliorare la qualità dei servizi offerti.

La Giornata, ha, altresì, previsto una Conferenza ("MIUR: Trasparenza e Innovazione") in cui rappresentanti istituzionali, coadiuvati da esperti di settore, hanno affrontato i temi della trasparenza, dell'innovazione e della prevenzione della corruzione in ambito MIUR.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Alla luce del quadro sin qui delineato, appare evidente l'intento dell'Amministrazione di consolidare un processo già in atto che vede il passaggio da una concezione autoreferenziale dell'Amministrazione ad una concezione sempre più rivolta verso i bisogni e le esigenze di cittadini e utenti.

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

Analisi PTPCT 2017/2019

In via preliminare si ritiene che, nel corso del 2017, il processo ricorsivo di assestamento tra le azioni di definizione degli obiettivi e le verifiche dei risultati sia stato ormai recepito dal MIUR, atteso il consueto obbligo di rendicontazione sociale dei risultati in termini di efficacia e trasparenza. Certamente la normativa riguardante la prevenzione della corruzione nelle PP.AA. è molto recente e in costante evoluzione, basti pensare alle indicazioni in materia di accesso civico che richiedono necessari tempi di elaborazione da parte degli uffici maggiormente coinvolti nella soddisfazione dei bisogni dell'utenza, anche a seguito del D. Lgs. n. 97/2016 e della delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016 contenente specifiche ulteriori indicazioni. Il ricorso a detto istituto giuridico infatti richiede una reale capacità di confrontarsi con le nuove procedure dettate in osservanza dei principi contenuti nel Freedom of Information Act (FOIA), in vigore dalla fine del 2016. Si rende pertanto necessario sensibilizzare l'Amministrazione sui nuovi scenari e sugli obblighi in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione che non dovranno cogliere l'Amministrazione impreparata.

Occorre evidenziare il perdurare della medesima oggettiva difficoltà riscontrata lo scorso anno per l'avvio e la diffusione del sistema informatizzato del Controllo di gestione, che doveva consentire l'adozione in maniera estesa ed articolata di un nuovo modello organizzativo in grado di garantire, nel suo complesso, il controllo preventivo e successivo dei processi adottati dal MIUR. A partire dalla metà dell'anno 2017, è stata avviata, in via sperimentale, una piattaforma che ha intanto messo a regime il Piano della Performance secondo le recenti Linee Guida della Funzione Pubblica, tenendo conto della natura complementare del Piano della Performance (e la sua misurazione) con i restanti documenti di gestione economica e organizzativa del Ministero. Come ogni anno il monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione per l'anno 2017, è stato effettuato dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione che ha prodotto la Relazione redatta ai sensi e per gli effetti previsti dall'articolo 1, comma 8-bis, della legge n. 190 del 2012, come aggiunto dall'articolo 41 del decreto legislativo n. 97 del 3 agosto 2016, che costituisce una sintesi delle osservazioni in materia di prevenzione della corruzione sottolineando la generale realizzazione della strategia di prevenzione disegnata nel PTPCT 2017/2019.

Dal documento emerge che "le misure generali normativamente previste che costituiscono il core del PTPCT risultano complessivamente attuate in maniera soddisfacente. L'attività del RPCT e del suo staff è stata incentrata nel corso del 2017 e lo sarà nel prossimo triennio con



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

l'implementazione del sistema di *Risk Assessment*. Dalla lettura del PTPCT, relativamente alle osservazioni in materia di gestione del rischio, si osserva la presenza di schede che delineano un cronoprogramma delle attività per l'anno in corso che si riferiscono alla classificazione e aggregazione delle linee di attività. In particolare nel documento si sottolinea che "Il 2016 è stato caratterizzato da una complessa attività di consolidamento e omogeneizzazione delle Linee di attività". In realtà, nell'anno appena trascorso si è proceduto ad una classificazione ed aggregazione delle Linee di Attività. In particolare, ciascuna Linea di Attività è stata ricondotta ad una serie di macro - processi e processi.

Relativamente alla rotazione del personale come misura di prevenzione del rischio, dalla relazione del Responsabile si evidenzia che detta misura non è stata adottata in quanto non prevista nel PTPCT per l'anno 2017. Per questa stessa motivazione non è stato possibile mappare tutti i processi in considerazione dell'imminente implementazione del Controllo di gestione a cui si fa rinvio per la definizione del catalogo dei processi e la valutazione e gestione del rischio basato sulla metodologia prevista dal PNA, adeguatamente riferita al contesto ministeriale.

In generale i profili di criticità emersi dal monitoraggio sul sistema organizzativo centrale e periferico sono, come per lo scorso anno, desunti dalle schede compilate dai referenti che confermano le generali difficoltà rilevate in ordine all'esiguità del personale e a un generale scarso livello di competenze del personale in materia di prevenzione della corruzione.

Al riguardo, il potenziamento della struttura di supporto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione agevolerebbe il celere adempimento delle attività correlate all'attuazione delle misure destinate alla prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

Si evidenziano alcuni elementi indicati nel documento del Responsabile da cui emergono i seguenti dati.

Si dichiara che nel corso del 2017 sono stati avviati n. 1 procedimento disciplinare per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti.

Limitatamente alle verifiche sulla veridicità delle dichiarazioni rese dagli interessati sull'insussistenza di cause di incompatibilità, la relazione del Responsabile riporta il dato complessivo pari a n. 5 e nessuna violazione accertata.

Relativamente al monitoraggio delle richieste di accesso, nella relazione del Responsabile si dichiarano essere pervenute n. 6 richieste di accesso civico semplice "di cui una ha portato adeguamento alla sezione di riferimento di Amministrazione Trasparente" e 3 istanze di accesso semplice che "sono state congiunte a istanze di accesso generalizzato". I principali ambiti si riferiscono all'organizzazione e il funzionamento dei servizi, alle consulenze e collaborazioni, alle risorse e finanziamenti, alle banche dati, agli atti e dati, ai contratti. Per tali richieste si attende il successivo inserimento nel Registro degli accessi da pubblicare nella pagina istituzionale del MIUR in quanto oggetto di obbligo di pubblicazione, come indicato dal D. Lgs. indica nella Delibera dell'ANAC n. 1309/2016. Pertanto, seppur con tutte le giustificazioni del caso, si evidenzia che nella sezione della pagina istituzionale del MIUR viene riportata, senza dare seguito a quanto dichiarato, la seguente dicitura riferita alla data dell'ultimo aggiornamento del 10 febbraio 2017: "vengono pubblicati in questa sezione, con obbligo semestrale, l'elenco delle richieste di accesso



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

(atti, civico, generalizzato) con l'indicazione dell'oggetto e della data della richiesta, nonché del relativo esito con la data della decisione”.

Inoltre nella sezione della pagina Amministrazione trasparente del MIUR - altri contenuti, accessibilità e catalogo dei dati -, compare la sola lista di istituti di Alta formazione coreutica e musicale. Resta comunque nella competenza del Ministero il dovere di autoregolamentarsi e regolamentare alcune categorie di dati di pubblica utilità, il cui obbligo di redazione non può essere ignorato, come quelle riguardanti le consulenze o le gare di appalto.

Al riguardo, si segnala che, con delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, l'ANAC ha diffuso l'“Aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione 2017” che ha investito, tra l'altro, le Università e gli Enti di ricerca per i quali, stante il noto principio dell'autonomia delle università sancito dall'art 33 della Costituzione, ultimo comma, la delibera fornisce un'analisi dei rischi e una serie di suggerimenti per le Università, sia al fine della predisposizione dei relativi PTPCT che per dare utili indicazioni per l'avvio di procedure trasparenti rendendo pubbliche, una volta avviate le pagine dedicate sui rispettivi siti istituzionali, le fasi relative alle nomine o alle assegnazioni dei finanziamenti, con l'espressa indicazione di collegare i vecchi ai nuovi elenchi o database, soprattutto se riguardanti i finanziamenti delle attività di ricerca scientifica e tecnologica.

Il PNA ha natura di indicazione, resta comunque il fatto che gli Atenei sono regolamentati dall'art. 1, comma 2 bis, della legge 190/2012, pur nella loro autonomia. Pertanto il ricorso da parte di Università ed Enti di ricerca ad azioni di trasparenza, costituirà uno degli obiettivi da raggiungere nel corso dei prossimi anni (vedi delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017).

Corre infine l'obbligo di ricordare che durante i primissimi mesi del 2017 è stata applicata la nuova “Carta dei servizi e standard di qualità 2017” per la quale si rammenta il ruolo attivo dell'OIV nella fase di monitoraggio e verifica dell'effettivo rispetto degli standard prefissati: “...l'amministrazione deve indicare i soggetti responsabili, prevedendo anche il ruolo attivo dell'OIV” (v. delibera n. 3/2012, par. 3.6.1).

La Carta comporta una serie di adempimenti connessi, indicati nelle premesse del documento stesso (DM del 30 dicembre 2016). Il documento conferma la necessità di procedure misurabili da sottoporre alla valutazione e alla misurazione dei risultati, nell'interesse della collettività.

F. Definizione e gestione degli standard di qualità

Per l'anno 2017 non sono stati apportati aggiornamenti al documento con il quale in data 30 dicembre 2016 il Ministero ha provveduto a rinnovare la Carta dei servizi e degli Standard di qualità, rispondendo alla necessità di delineare i servizi erogati all'utenza dai Dipartimenti, secondo l'articolazione in Direzioni generali e uffici, seguendo la metodologia indicata dalla delibera ANAC n. 88/2010, così come integrata e modificata dalla delibera n. 2/2012.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

G. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

Il processo di valutazione per l'anno 2017 si è svolto nel corso del 2019. In riferimento alla procedura utilizzata, si rileva che in seguito alla disapplicazione, ad opera del D.M. 1 agosto 2017, n. 528, del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* approvato con D.M. 1 giugno 2015, n. 323, si è continuato ad applicare anche per l'anno 2017 il D.M. n. 1142/GM del 27 gennaio 2011, come integrato dal D.M. 8 aprile 2016 n. 240, recante "Ricognizione di indicazioni e criteri per l'attribuzione del trattamento accessorio al personale dirigenziale di livello generale e non generale e delle aree per l'anno 2015".

Tenuto conto che il D.M. 1142/GM del 27 gennaio 2011, come integrato dal D. M. 8 aprile 2016 n. 240, non contiene alcuna indicazione relativa alla valutazione dei Capi del Dipartimento, la valutazione annuale degli stessi per l'anno 2017 sarà oggetto di misurazione e valutazione da parte dell'OIV attraverso l'elaborazione di una proposta formulata all' Organo di indirizzo politico-amministrativo, ai sensi dell' art. 14, co.4 lettera e del D.lgs. 150/2009.

L'analisi delle schede di valutazione dei Direttori generali dell'Amministrazione centrale e territoriale effettuata dall'OIV non ha evidenziato particolari criticità o scostamenti significativi in merito al raggiungimento degli obiettivi assegnati in fase di programmazione.

H. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV

Come già si è detto, la mancata adozione ancora per il 2017 di un sistema di controllo strategico e di gestione automatizzato ha creato notevoli difficoltà in relazione al 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 nel corso del 2017 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 2017, la Struttura tecnica ha effettuato uno studio sugli indicatori associati agli obiettivi presenti nelle Note integrative alla Legge di bilancio 2017-2019. L'analisi ha riguardato, in particolare, la tipologia degli indicatori e la loro ricorrenza come unità di misura di alcuni obiettivi.

Premesso che l'attribuzione degli indicatori ad una certa tipologia deve ancora, a volte, essere affinata da parte dei referenti dei Centri di responsabilità amministrativa, sono stati utilizzati indicatori di risultato o *output*, di realizzazione finanziaria e di realizzazione fisica.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Rispetto all'anno precedente non risultano più presenti gli indicatori di impatto, che, sebbene siano quelli che meglio potrebbero rappresentare l'efficacia dell'azione amministrativa, esprimendo l'impatto che il programma di spesa produce sulla collettività e sull'ambiente, tuttavia hanno sviluppi temporali quasi sempre non tarati su un anno solare, e, quindi, sono generalmente di complessa individuazione, interpretazione e calcolo. L'eliminazione di tali indicatori non ha però di fatto determinato, data la loro esiguità numerica, significative variazioni sulle percentuali delle varie tipologie di indicatori utilizzati.

Estendendo, poi, l'analisi secondo il Centro di responsabilità amministrativa adottante è possibile evidenziare come, invece, le distribuzioni per tipologia variano in modo significativo. Se da un lato gli Uffici di diretta collaborazione fanno ricorso esclusivamente ad indicatori di risultato, i tre Dipartimenti ricorrono in modo più omogeneo alle diverse tipologie di indicatori.

Un'ulteriore forma di analisi effettuata riguarda il tipo di misure utilizzate per valutare le grandezze definite nei *target* da raggiungere. Nella Legge di Bilancio per gli anni 2017-2019 si è fatto ricorso solo a tre tipologie di misure, percentuale, binario e quantitativo, non essendo più utilizzata, come negli anni passati, la misura monetaria.

Pur evidenziando rispetto agli anni precedenti un significativo miglioramento nella definizione degli indicatori associati agli obiettivi strategici/strutturali in fase di redazione delle Note integrative alla Legge di Bilancio, tuttavia si riscontrano ancora in molti casi dati incompleti e incongruenze tra la tipologia dell'indicatore, la sua descrizione e/o il metodo di calcolo e/o l'unità di misura ad esso associati.

Da ciò si deduce che sono ancora presenti all'interno dell'Amministrazione alcune difficoltà nella definizione degli stessi indicatori e dei *target* ad essi associati, come più volte rilevato in occasioni dei vari monitoraggi relativi al Ciclo della *Performance*.

Azione dell'OIV/Struttura tecnica permanente

La Struttura tecnica ha realizzato nel corso del 2017 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 della realizzazione di un sistema informatizzato di supporto al ciclo della *performance* nell'ambito delle attività laboratoriali finalizzate alla sperimentazione del Piano della Performance 2018.

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 2017.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Applicazione Delibera CiVIT n.23/2013 “Linee guida relative agli adempimenti di monitoraggio degli OIV e alla Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di misurazione, trasparenza e integrità dei controlli interni (art.14, comma 4, lettera a) del d.lgs. n.150/2009”

La Struttura tecnica, confermando la scelta effettuata a partire dall'anno 2013, ha proceduto all'invio delle schede allegate alla delibera (quadri A, B, D, E1, E2, E4 e F) sia ai tre Dipartimenti dell'Amministrazione centrale che a tutti gli Uffici scolastici regionali, in considerazione della rilevanza delle attività svolte dalle articolazioni periferiche del MIUR ai fini della presente Relazione. Le schede sono state trasmesse con note prot. n.25 e n.26 del 9.04.2017. I dati raccolti sono stati analizzati ed elaborati dalla Struttura tecnica e gli esiti di tale attività istruttoria sono stati sintetizzati nel corso della Relazione.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Proposte e raccomandazioni

Al fine di corrispondere a quanto previsto dall'art. 14, comma 4, lettera a) , del d.lgs n. 150 del 2009, l'OIV ritiene opportuno sintetizzare, a conclusione dell'analisi effettuata e in considerazione anche delle più recenti tendenze in materia di pianificazione della *performance*, alcune delle criticità riscontrate, in modo da prospettare suggerimenti utili a favorire sempre più una cultura organizzativo-gestionale che abbia a base il controllo costante dello stato di avanzamento dei processi, delle procedure e dei progetti tramite un monitoraggio continuo del raggiungimento degli obiettivi e della loro misurazione.

In primo luogo è evidente come non sia più procrastinabile sia la messa in funzione del sistema informatizzato di controllo di gestione, realizzato ma non sperimentato, sia l'adozione di un nuovo e rigoroso Sistema di misurazione e valutazione della *performance* che recepisca le modifiche normative intervenute nel corso degli anni.

Al riguardo, si anticipa che all'inizio del 2019, su impulso e sotto il coordinamento dell'OIV, l'Amministrazione ha provveduto a costituire un gruppo di lavoro tecnico operativo con il compito di pervenire in breve tempo alla definizione di un aggiornato Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, che è stato adottato con D.M. 61 del 30.01.2019 e che verrà applicato quindi a partire dall'anno 2019.

Altresì auspicabile appare la revisione degli obiettivi strategici e strutturali, nell'ottica dell'aggregazione di finalità connesse ad un'unica priorità politica, al fine di contenere la complessità del sistema di pianificazione e di rafforzare il riferimento a indicatori di *output* e *outcome*.

Infine, sarebbe utile operare una riflessione sull'allineamento tra il Centro di Responsabilità preposto alla *policy* in materia di istruzione e quello al quale viene attribuita la gestione delle risorse finanziarie del settore istruzione, dal momento che nel bilancio del Ministero, anche dopo la riforma generale che ha previsto l'introduzione delle "azioni" e la revisione di alcuni Programmi di spesa, la maggior parte degli stanziamenti previsti dalla Legge di bilancio di competenza del Dipartimento per il sistema educativo di Istruzione e Formazione continua ad essere allocata sui capitoli di competenza della Direzione Generale per le risorse umane e finanziarie del Dipartimento Programmazione e non su quelli di competenza delle Direzioni Generali afferenti al Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione. Stando così le cose, non è possibile effettuare alcun collegamento della spesa destinata all'istruzione scolastica, agli obiettivi gestiti dal Dipartimento sopra citato e quindi collegati a pertinenti indicatori di risultato del sistema scolastico e, pertanto, non è possibile trarre elementi per poter evidenziare eventuali miglioramenti o per effettuare alcun tipo di valutazione sull'impatto delle politiche scolastiche attuate.