



Al Presidente
Prof.ssa Anna Maria Ajello

Al Direttore Generale
Dott. Paolo Mazzoli

Al Dirigente Servizi Amministrativi
Dott. Pierpaolo Cinque

E, p.c.,
All'ANVUR - Agenzia Nazionale di
Valutazione del Sistema
Universitario e della Ricerca
Via Ippolito Nievo, 35
00153 ROMA

OGGETTO: Relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di Valutazione, Trasparenza e Integrità dei Controlli Interni dell'INVALSI. Art. 14 comma 4 lett. a) del D.Lgs. n. 150 del 27.10.2009 e s.m.i.

PREMESSA METODOLOGICA

Circa l'oggetto, il sottoscritto Organismo indipendente di Valutazione in forma monocratica dell'INVALSI rimette la presente relazione, ai sensi dell'art. 14 comma 4 lett. a) del D.Lgs. n. 150 del 27.10.2009 e s.m.i.

Si specifica che la stessa è stata elaborata all'esito di un'articolata attività di monitoraggio, effettuata principalmente attraverso incontri/audizioni/interlocuzioni tenuti in particolare con il Presidente, il Direttore Generale ed il Dirigente Amministrativo, in occasione dei quali sono stati acquisiti, approfonditi e discussi i principali documenti, i piani e programmi nonché le relazioni elaborati dall'Istituto (tra cui, principalmente, il Bilancio, i Piani triennali di Attività, i Piani triennali integrati della performance, oltre che, per ogni necessario confronto, i documenti degli esercizi precedenti, le relazioni sulla performance, i programmi sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione, le programmazioni del personale).

Sono stati in particolare esaminati:

- il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance dell'INVALSI approvato il 6.2.2018.



- il Piano Triennale di Attività 2018 – 2020 approvato dal CdA il 3 novembre 2017 e dal MIUR il 22 gennaio 2018.
- il Piano Triennale di Attività 2019 – 2021 approvato dal CdA il 5 ottobre 2018.
- il Piano Triennale Integrato della Performance, Prevenzione della Corruzione e Trasparenza 2018/2020 approvato dal CdA il 6 febbraio 2018.
- il Piano Triennale Integrato della Performance, Prevenzione della Corruzione e Trasparenza 2019 – 2021, approvato dal CdA nella seduta del 25 febbraio 2019, cui anche il sottoscritto ha partecipato.
- la relazione di presentazione dei risultati dell'indagine sul benessere organizzativo del personale dipendente - anno 2018, trasmessa dall'Istituto con e mail del 29 aprile 2019 e su cui il presente O.I.V. invierà allo stesso alcune brevi considerazioni.

Infine, si richiama l'attestazione circa l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31.3.2019, avente esito positivo, resa ex art. 14 comma 4 lett.g) del D.Lgs. n. 150 del 27.10.2009 e s.m.i. e trasmessa all'Istituto a mezzo PEC il 30.4.2019.

Nel corso degli approfondimenti, incontri e interlocuzioni intervenuti con gli Uffici, oltre all'esame dell'indicato materiale ed ai confronti sullo stesso, si è proceduto a verificare se ed in quale misura siano state attuate le proposte ed i suggerimenti già delineati dal presente O.I.V. in merito alla performance dell'Istituto.

Si premette che, come riportato anche nei Piani triennali integrati della Performance 2018 – 2020 e 2019 – 2021, l'Istituto risulta aver posto in essere iniziative volte a riscontrare le osservazioni contenute nella nota prot. n. 116046 del 30.5.2017 del Ministero dell'Economia e Finanze e nel documento di feedback sul Piano Integrato 2017-2019 trasmesso dall'ANVUR con nota del 6 luglio 2017.

In particolare, nella tabella riassuntiva (di seguito riportata) delle "aree di miglioramento" riscontrate dall'ANVUR e delle conseguenti osservazioni/azioni dell'INVALSI, inserita in entrambi i Piani, si dà conto delle precisazioni fornite e dei correttivi apportati ove ritenuto necessario.

<i>Aree di miglioramento suggerite da Anvur</i>	<i>Osservazioni Invalsi</i>
<i>- Scarsa rappresentazione della strategia e mancanza di riferimenti chiari al PTA</i>	<i>- Nel presente piano sono inseriti richiami e connessioni più evidenti al Documento di Visione Strategia Decennale; - I riferimenti al PTA erano già numerosi ed estesi ma Anvur non era riuscita a reperire il PTA dal sito Invalsi dove era stato regolarmente pubblicato</i>
<i>- Impossibilità di consultare il PTA e i relativi obiettivi strategici</i>	<i>Vedi nota a piè di pagina n. 1¹</i>

¹ Come, ad esempio, la riferita "impossibilità di consultare il PTA 2017-2019" che invece era regolarmente pubblicato sul sito istituzionale.



- Obiettivi operativi “effettivi” soltanto desumibili da “obiettivi operativi” formalmente definiti	Non risulta chiaro il richiamo alla definizione di obiettivi operativi “effettivi”. Nel presente Piano si è comunque cercato di rendere più evidenti quali risultati ci si attende di ottenere.
- Mancanza di un elenco unico di obiettivi operativi (“effettivi”)	Si tratta di una richiesta di “confezione” più che di contenuto.
- Assenza di obiettivi dedicati alle attività di supporto alla ricerca scientifica e istituzionale	Nel presente Piano sono state integrati alcuni obiettivi riferiti alla struttura amministrativa
- Obiettivi appiattiti sulla descrizione di attività e assenza di indicatori	Un primo set di indicatori è esplicitato nel documento di visione strategica 2017-2026. Nel presente Piano ne viene riportato un estratto.
- Assenza di target formalmente definiti come tali e presenza (implicita) di target esclusivamente temporali	In taluni casi non vi sono semplici alternative al target temporale; laddove possibile sono indicati nel presente Piano
- Ambito della performance individuale da sviluppare (in quanto probabilmente non ancora a regime)	Come già argomentato in una specifica relazione inviata all’Anvur in data 13/4/2017

Sempre in via di premessa, inoltre, si rileva che il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance è rimasto invariato dal 6 febbraio 2018.

Si dà atto, a tale proposito, di quanto previsto dalla nota circolare 9.1.2019 del Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio per la valutazione della performance, contenente indicazioni in merito all’aggiornamento annuale del Sistema, secondo cui qualora l’Ente “ritenga che non vi sia l’esigenza di aggiornare il SMVP occorre comunque fare una comunicazione allo scrivente Ufficio, previa acquisizione dell’assenso dell’OIV, e darne evidenza, allo stesso modo, nel Portale della performance e nella sezione Amministrazione trasparente del sito web istituzionale”.

Pertanto, qualora l’Istituto ritenga di non procedere all’aggiornamento di che trattasi, si esprime sin d’ora parere favorevole in tal senso.

Si richiama a questo punto, in maniera estremamente sintetica, il quadro normativo di riferimento del sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della performance, contenuto nel D.Lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009 e s.m.i. ed innovato dal D.Lgs n. 74 del 25 maggio 2017.

Punti essenziali di tale percorso appaiono:

- una più puntuale definizione del ciclo di gestione della performance, anche con l’introduzione di un percorso circolare, che tenga conto tra l’altro, nella definizione e assegnazione degli obiettivi, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori, anche dei risultati conseguiti nell’anno precedente, come documentati e validati nella relazione annuale sulla performance;
- l’introduzione, nel nuovo comma 01 dell’art. 5, della distinzione tra obiettivi generali (che identificano, in coerenza con le politiche pubbliche nazionali, le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni e che sono determinati con apposite linee guida triennali con D.P.C.M.) ed obiettivi specifici di ogni pubblica amministrazione, individuati nel relativo



Piano della Performance (anch'essi su base triennale, ma definiti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, in coerenza con gli obiettivi di bilancio);

- una maggior puntualizzazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, la cui funzione è assegnata dal novellato art. 7 non solo agli OIV e ai dirigenti di ciascuna amministrazione, ma anche ai cittadini e altri utenti finali, in relazione alla qualità dei servizi, attraverso la partecipazione di questi ultimi soggetti al processo valutativo, come specificato in particolare nell'art. 19 bis, introdotto dal D.Lgs. n. 74/2017.

Tale rinnovato quadro normativo appare riconoscere una maggiore attenzione al risultato, anche attraverso forme di partecipazione dell'utente finale ai processi valutativi.

Peraltro, tale innovazione sembra scontrarsi con la previsione di una molteplicità di adempimenti, derivante dalla consistenza di un complesso normativo che interviene, oltre che sulla materia in oggetto, sul contrasto alla corruzione e sull'attuazione della trasparenza (con i decreti attuativi della Legge n. 190/2012 e ss.mm.ii.) e che implica l'adozione ed il periodico aggiornamento di altri piani, programmi e documenti, oltre ad appesantirsi ulteriormente per effetto di una serie di interventi di indirizzo, interpretativi ed attuativi (attraverso linee guida, pareri, raccomandazioni, modulistiche etc.) da parte di vari soggetti istituzionali di volta in volta competenti.

Il rischio è dunque quello di rafforzare la cultura del mero adempimento, con lo sviluppo di forme di burocratizzazione e di appesantimento delle strutture che di per sé favoriscono l'insorgere di sacche di corruzione.

Proprio a scongiurare tali fenomeni tendono le norme sul ruolo dell'ANVUR riguardo agli EPR e le Linee Guida adottate dall'ANVUR stessa con delibera n. 103 del 20 luglio 2015 per la gestione integrata del Ciclo della Performance degli Enti pubblici di ricerca, in cui si prevede tra l'altro l'approvazione da parte degli stessi di un unico Piano Integrato sulla performance, la trasparenza e l'anticorruzione.

Si ribadisce in questa sede l'importanza dell'attuazione di un vero ciclo integrato di gestione della performance, che vada dalla definizione degli obiettivi strategici dell'Ente, all'individuazione di zone "critiche" soprattutto sotto il profilo del rischio di fenomeni di corruzione, al *risk management*, all'attuazione del bilancio, alla trasparenza, ai controlli in itinere nelle loro varie configurazioni, all'analisi dei risultati conseguiti e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi, all'eventuale individuazione di interventi correttivi, alla riprogrammazione, se necessario, degli obiettivi sia di esercizio che strategici.

A ciò si aggiunge la necessità di armonizzare le attività connesse alla valutazione della performance con quelle legate ai controlli interni, come delineate dal D.Lgs. n. 286 del 30.7.1999 e ss.mm.ii., nelle loro varie declinazioni (controllo amministrativo-contabile, controllo di gestione, controllo strategico, valutazione dei dirigenti).

In tale contesto si inserisce per l'appunto l'aggiornamento, sempre operato dal D.Lgs. n. 74/2017, della disciplina degli Organismi indipendenti di valutazione, che appare mirato ad una



maggior incisività delle relative funzioni valutative, con una verifica più sostanziale della qualità delle scelte metodologiche adottate dall'amministrazione².

Si richiama infine la natura dell'INVALSI quale ente di ricerca, con le norme specifiche introdotte in materia di performance, per tale tipologia di ente, negli ultimi anni. Vedasi in particolare l'art. 13 comma 12 del D.Lgs. n. 150/2009 (più volte modificato, da ultimo ulteriormente sostituito dall'art. 10 comma 1 lett. h) del D.Lgs. n. 74/2017) che affida all'ANVUR il sistema di valutazione delle attività amministrative delle Università e degli Enti di ricerca.

OSSERVAZIONI, CONSIDERAZIONI E PROPOSTE SULLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA DELL'INVALSI

Venendo ai risultati dell'analisi del funzionamento complessivo del Sistema di Valutazione, Trasparenza e Integrità dei Controlli Interni dell'INVALSI, oggetto della presente relazione, si ritiene di procedere, per esigenze di chiarezza, attraverso punti sintetici.

Si richiamano in argomento anche gli incontri/audizioni intercorsi con gli Organi e la Dirigenza amministrativa dell'Istituto.

- Circa l'implementazione del ruolo della struttura tecnica permanente interna per la misurazione della performance ed il rafforzamento dei controlli e dell'anticorruzione, la cui importanza era già stata evidenziata dallo scrivente O.I.V., si dà atto che l'Istituto ha avviato un percorso di rafforzamento della propria dotazione di organico (anche attuando procedure di stabilizzazione ex art. 20 del D.Lgs. n. 75 del 25.5.2017 e s.m.i.) che ha già condotto alle prime assunzioni a tempo determinato ed indeterminato.

Si ribadisce comunque la necessità di rafforzare ulteriormente la dotazione di personale occorrente nello specifico alla struttura in oggetto, attraverso l'introduzione di figure specialistiche, da reperire anche mediante forme contrattuali flessibili (ad esempio, con contratti di collaborazione), specificamente assegnate per le relative attività, in un'ottica di efficienza ed efficacia dell'azione dell'Ente.

Ciò, atteso che tale struttura dovrebbe supportare la programmazione, il monitoraggio e la verifica dell'efficienza ed efficacia dell'azione dell'Ente e dei relativi risultati, congiuntamente allo svolgimento di tutte le funzioni e gli adempimenti connessi alla vigente normativa sul contrasto al rischio di fenomeni di corruzione e sulla trasparenza nonché ai controlli interni, attesa l'interdipendenza tra le relative tematiche.

Si rileva positivamente, in particolare quanto all'aspetto della prevenzione di fenomeni correttivi, l'introduzione di forme di rotazione tra cui ad esempio per i RUP e gli incarichi in

² Si rammenta che le modifiche dell'indicata normativa in ordine all'O.I.V. vanno dalla verifica dell'andamento della performance rispetto agli obiettivi programmati, alla previsione del previo parere vincolante sull'adozione ed aggiornamento, annualmente, del Sistema di valutazione e misurazione della performance, al monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, anche con la formulazione di proposte ai vertici amministrativi.



genere legati alle attività del Servizio Contratti, nonché per i componenti delle commissioni nel Servizio del Personale.

- Quanto agli obiettivi ed ai connessi indicatori, si rileva quanto segue:

Alcuni obiettivi sembrano identificarsi in elementi che rispondono alle attività che l'INVALSI è tenuto a svolgere istituzionalmente.

Si fa l'esempio dell'Obiettivo "IST4: Attuazione del Sistema nazionale di valutazione", sistema cui l'Ente partecipa nell'ambito delle azioni definite dal MIUR in attuazione della Direttiva 11/2014.

In relazione agli obiettivi individuati riguardo ai fondi comunitari gestiti dall'INVALSI, nel rispetto di quanto previsto dalle relative linee guida e dai documenti di programmazione comunitaria (nel nostro caso, i fondi F.S.E.), sono stati introdotti indicatori misurabili, come i seguenti:

- capacità di impegno, data dal rapporto tra gli impegni assunti ed il budget assegnato
- capacità di spesa, intesa quale efficienza realizzativa, data dai pagamenti effettuati rispetto al budget assegnato
- % di rendicontato sul pagato.

Su altri obiettivi, peraltro, alcuni indicatori appaiono ancora generici e non oggettivamente misurabili, come ad esempio quello del "Rispetto parametri assegnati per il campione" (come potrebbero tali parametri non essere rispettati?) o della "Puntualità e completezza del rapporto conclusivo" (entrambi sugli obiettivi dell'Indagine OCSE – PISA e dell'Indagine IEA TIMSS).

Si suggerisce dunque, secondo quanto indicato anche dall'ANVUR nelle Linee Guida sul Ciclo della Performance degli EPR, la definizione di obiettivi ed indicatori più puntuali, oggettivi e misurabili concretamente.

- Quanto al clima organizzativo, si rileva il costante, ulteriore miglioramento della performance sotto il profilo dell'implementazione di forme di "smart working", Inteso come inserimento di possibili nuove modalità di organizzazione spazio-temporale della prestazione di lavoro, nell'ottica della maggior efficienza e produttività, della riprogettazione dello spazio di lavoro, dell'agevolazione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, del rafforzamento dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance.

Anche sul benessere organizzativo (su cui vedasi la relazione rimessa all'Istituto), l'indagine condotta sul personale ha evidenziato un esito ampiamente positivo, con un possibile margine di miglioramento solo sull'aspetto della comunicazione interna ed esterna.

A tale ultimo proposito, in tale direzione è da constatare il miglioramento delle prestazioni risultante dall'esito, particolarmente performante, della rilevazione legata al sistema "La bussola della trasparenza".



In essa si evidenzia infatti l'ottima performance dell'INVALSI circa il livello di trasparenza nella comunicazione, attesa la seconda posizione attualmente ricoperta dall'Ente rispetto agli altri E.P.R. nella relativa classifica.

A chiusura della presente relazione, si ritiene che possano riportarsi le seguenti osservazioni di sintesi:

PUNTI DI FORZA (best practice): benessere organizzativo; miglioramento della performance circa il livello di trasparenza della comunicazione (Bussola della Trasparenza).

PUNTI DI DEBOLEZZA: carenza della struttura amministrativa in generale, seppur con segnali di miglioramento dovuti ad un primo rafforzamento della dotazione organica dell'Istituto. In particolare, peraltro, la struttura tecnica permanente andrebbe ancora implementata con personale amministrativo, contabile e statistico, dedicato ai controlli interni ed alla prevenzione della corruzione in particolare. Necessità della definizione di obiettivi maggiormente specifici e di indicatori oggettivamente misurabili.

La presente viene inviata per posta elettronica al Dirigente Servizi Amministrativi, anche ai fini dell'inoltro agli altri soggetti in indirizzo.

Si resta a disposizione per ulteriori chiarimenti e/o suggerimenti.

Roma, 30 aprile 2019

Inviata a mezzo PEC il 30.4.2019

*L'Organismo Indipendente di Valutazione
F.to Dott. Tiziano Amorosi*