



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

**RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO
COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI
VALUTAZIONE, TRASPARENZA E
INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI PER
L'ANNO 2019
DEL MIUR
(art. 14, co. 4, lettera a)
del d. lg. n. 150/2009)**



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

INDICE

1.	Premessa	p.3
2.	<i>Performance</i> organizzativa	p.6
3.	<i>Performance</i> individuale	p.8
4.	Processo di attuazione del Ciclo della <i>performance</i>	p.10
4.a	<i>La struttura tecnica permanente</i>	
5.	Infrastruttura di supporto	p.12
6.	Attuazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità per il rispetto degli obblighi di pubblicazione	p.13
6.a	<i>Adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza e azioni intraprese dall'Amministrazione</i>	
6.b	<i>Attività di monitoraggio dell'OIV</i>	
6.c	<i>Prevenzione della corruzione e trasversalità con i temi della trasparenza</i>	
7.	Definizione e gestione degli <i>standard</i> di qualità	p.21
8.	Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione	p.22
9.	Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV	p.24
10.	Raccomandazioni	p.27



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

1. PREMESSA

Con la presente Relazione, in conformità all'art. 14, co. 4, lett. a) del d. lg. n. 150 del 2009 e sulla base delle Linee guida emanate 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 del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca degli strumenti e delle misure previste dal richiamato 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. Nella consapevolezza che la riforma del d.lg. n.150 del 2009 ad opera del d.lg. n. 74 del 2017 è intervenuta in modo significativo sul ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), impegnandolo in una molteplicità di attività e investendolo di ulteriori e delicati compiti fatti di continue azioni di verifica e controllo, ma anche di supporto e presidio all'operato stesso dell'Amministrazione, i componenti del Collegio, sulla scia di quanto avviato e fatto nell'anno precedente, si sono adoperati, di concerto con l'Amministrazione, per corrispondere al meglio e ancora più compiutamente a quanto richiesto dalla nuova normativa intervenuta con il suddetto d.lg. n. 74 del 2017

Nell'introdurre la Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni per l'anno 2019, non si può prescindere dal delineare il complesso contesto politico-amministrativo all'interno del quale l'OIV ha operato nell'anno 2019.

Infatti, nell'anno in questione, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca è stato caratterizzato dai mutamenti dovuti all'avvicinarsi del suo



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

vertice politico - amministrativo e, conseguentemente, è stato chiamato ad affrontare i diversi cambiamenti organizzativi occorsi.

A seguito della nomina del Ministro Marco Bussetti, l'organizzazione del MIUR è stata disciplinata, sia a livello centrale che a livello periferico, con n. 2 decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, il d.P.C.M. 4 aprile 2019, n. 47, recante il “Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca” e il d.P.C.M. 4 aprile 2019, n. 48, recante il “Regolamento concernente l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca”. La misura più evidente, contenuta nel regolamento di riorganizzazione del MIUR, è stata il ripristino di una specifica direzione per l' AFAM, le cui competenze dal 2014 erano state trasferite alla Direzione generale per la programmazione, il coordinamento e il finanziamento delle istituzioni della formazione superiore. A differenza del passato, la “nuova” Direzione generale ha acquisito competenza anche sul diritto allo studio e le scuole di specializzazione.

Nell'agosto 2019, a seguito della crisi di governo e della conseguente formazione di un nuovo Governo, l'allora viceministro con delega all'Università - On. Prof. Lorenzo Fioramonti - è stato nominato Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. E' sotto il suo dicastero che il MIUR ha subito una ulteriore riorganizzazione; infatti, su proposta del neo ministro, con d.P.C.M. 21 ottobre 2019, n. 140 recante il “Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca” e con d.P.C.M. 21 ottobre 2019, n. 155, concernente il “Regolamento recante l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca” si è proceduto a disciplinare nuovamente l'organizzazione del Ministero, nelle sue



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

articolarioni centrali (inclusi gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro) e periferiche.

Il nuovo disegno organizzativo del MIUR ha mantenuto la ripartizione in tre distinte strutture Dipartimentali - rispettivamente dedicate all'istruzione, alla formazione superiore e alla ricerca e ai servizi trasversali all'amministrazione - e ha mirato, pur operando ad invarianza della spesa, a realizzare sinergie organizzative mediante un accorpamento all'interno della medesima struttura dirigenziale generale di strutture che svolgono funzioni analoghe. Sono state, inoltre, apportate limitate modifiche all'organizzazione e al funzionamento degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, istituendo presso l'Ufficio legislativo, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il nucleo di monitoraggio della normativa nelle materie di competenza del Ministero, con l'obiettivo di garantire la qualità della regolazione e del coordinamento legislativo in ambiti normativi che risentono di frammentarietà e stratificazione.

Alla fine del mese di dicembre 2019 il ministro Fioramonti ha rassegnato le sue dimissioni, che sono state accettate con d.P.R. 30 dicembre 2019. Con lo stesso d.P.R. è stato contestualmente conferito l'incarico di reggere, *ad interim*, il medesimo dicastero al Presidente del Consiglio dei Ministri, prof. Giuseppe Conte.

Ai fini di delineare un quadro esaustivo, non si può però non accennare al fatto che a seguito del d.l. 9 gennaio 2020, n. 1 recante "Disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della Ricerca" e convertito con modificazioni nella l. 5 marzo 2020, n. 12, è stato soppresso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e sono stati istituiti il Ministero dell'Istruzione e il Ministero dell'Università e della Ricerca. A capo dei due nuovi dicasteri sono stati nominati con d.P.R. 10 gennaio 2020 rispettivamente la on. dott.ssa Lucia Azzolina e il prof. Gaetano Manfredi.



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

Data l'evidente complessità del contesto dianzi descritto, nel delineare i risultati ottenuti, nonché le criticità riscontrate con riferimento al funzionamento complessivo dei sistemi, l'analisi effettuata ha dovuto necessariamente tener conto del quadro rappresentato.

In tale contesto l'OIV ha continuato a rivolgere la sua azione da un lato al recupero di una serie di adempimenti previsti dalla normativa e dalle deliberazioni della ex CiVIT/ANAC, rimasti inevasi nelle annualità precedenti; dall'altro all'avvio di tutte le procedure relative alle attività in programma per l'anno in corso. Di tutta tale attività si darà conto nel corso della Relazione. Al riguardo, si deve altresì segnalare che l'art.4 comma 5 del richiamato d.l. 9 gennaio 2020, n. 1 ha previsto che l'Organismo indipendente di valutazione costituito con decreto del Ministro n. 632 del 28 settembre 2018, di cui al regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, continuerà ad operare sia per il Ministero dell'Istruzione sia per il Ministero dell'Università e della Ricerca.

2. Performance organizzativa

L'Amministrazione ha definito per il triennio di riferimento 2019-2021 n. 31 obiettivi specifici triennali che sono stati a loro volta declinati in obiettivi annuali in coerenza con le n.11 priorità politiche individuate dall'Atto di indirizzo del Ministro emanato in data 20 dicembre 2018. Il complesso di tali obiettivi specifici, espressi nella loro dimensione annuale, rappresentano l'ambito di riferimento per la misurazione e la valutazione della *performance* organizzativa del MIUR in tutte le sue componenti. Al grado di raggiungimento di tali obiettivi specifici annuali è stata, pertanto, collegata la *performance* organizzativa, intesa quale sintesi dei



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

risultati raggiunti dall'Amministrazione nel suo complesso e da ciascuna articolazione ed unità organizzativa ai fini del conseguimento delle *performance* attese. Il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, pur in un contesto socio-economico che continua ad essere molto complesso, ha confermato nell'anno 2019 il tradizionale impegno nel migliorare i servizi nel settore dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nella consapevolezza che gli stessi costituiscono una delle principali leve per innescare un meccanismo virtuoso e permanente di innovazione e sviluppo, necessario alla crescita economica e sociale del Paese.

Gli obiettivi legati alla *performance* organizzativa sono in linea anche con i contenuti della Nota integrativa al Bilancio e con quelli della Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, e hanno favorito l'integrazione fra il Ciclo della *performance* e il Ciclo di bilancio. Gli scostamenti che, tuttavia, si sono riscontrate possono ricondursi per lo più alla diversa funzione degli obiettivi stessi dato che gli obiettivi specifici presenti nel Piano della *performance* sono funzionali sia a orientare l'azione dell'Amministrazione, sia a favorire *l'accountability* nei confronti dei cittadini; gli obiettivi individuati nella programmazione finanziaria invece includono l'informazione rivolta al Parlamento sulla finalità ultima della spesa statale.

Nell'ambito della propria attività, come previsto dalle Linee guida n. 2 del 2017 elaborate dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato per l'anno 2019, l'OIV ha avviato un'attività di valutazione circa l'operato degli enti di ricerca vigilati dal Ministero nell'ottica di verificare la possibilità di addivenire nell'anno successivo alla individuazione di una *performance* di filiera, acquisendo dai medesimi enti una molteplicità di atti riguardanti i piani della *performance* e gli aspetti organizzativi



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

che saranno di fondamentale importanza per la realizzazione della predetta attività.

Si evidenzia che, in ottemperanza alle Linee guida per il Piano della *performance* n.1 del 2017 emanate dalla Funzione Pubblica, per ogni obiettivo specifico individuato nel Piano della *performance* sono stati definiti uno o più indicatori in grado di misurare e rappresentare la *performance* organizzativa.

Gli indicatori sono stati suddivisi in quattro tipologie: stato delle risorse, efficacia, efficienza e impatto.

Infine, si fa presente che In occasione delle attività laboratoriali organizzate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, alle quali hanno partecipato rappresentanti delle varie strutture amministrative e anche della Struttura tecnica, la scelta degli indicatori è stata oggetto di riflessione e di confronto al fine di rendere la scelta degli indicatori stessi la più adeguata a misurare i risultati attesi e la coerenza delle attività rispetto alle risorse.

3. *Performance* individuale

Attraverso un processo di *cascading* è stata prevista la declinazione degli obiettivi specifici triennali in obiettivi annuali assegnati agli uffici dirigenziali generali e in linee d'attività/obiettivi operativi assegnati agli uffici dirigenziali non generali.

Si rappresenta che il processo di *cascading* effettuato a partire dalle priorità politiche e che ha delineato tutta l'attività strategica del Ministero è stato affiancato da un processo parallelo che ha riguardato tutte quelle attività di "ordinaria amministrazione", necessarie per il buon funzionamento dell'Amministrazione.



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

Sulla base del nuovo Sistema di misurazione e valutazione e della *performance* adottato con decreto del Ministro *pro tempore* n.61 del 30.01.2019 il processo di individuazione e assegnazione degli obiettivi individuali per i Capi dei dipartimenti, per i Dirigenti di livello generale, per i Dirigenti di livello non generale (sia amministrativo sia tecnico) e per il personale delle Aree si è concluso il 28 febbraio 2019.

L'assegnazione degli obiettivi è stata realizzata mediante l'utilizzo della piattaforma appositamente dedicata "Gestione dati *performance*" predisposta in ambiente SIDI. A tale modalità di inserimento dei dati è stata affiancata anche una modalità *off-line* di rilevazione dei dati di sintesi a livello di strutture direzionali e dipartimentali attraverso la stesura, condivisione e validazione di prospetti riepilogativi degli obiettivi da raggiungere e relativi *set* di indicatori, *baseline* e *target*.

In via generale, gli obiettivi dei dirigenti sono stati ricondotti a tre tipologie: obiettivi specifici, obiettivi gestionali e obiettivi operativi.

Nell'ambito degli obiettivi operativi sono stati poi individuati gli obiettivi assegnati al personale delle Aree tramite la notifica di una scheda *ad hoc*.

Il processo di valutazione della *performance* individuale è stato avviato con nota del Direttore Generale per le risorse umane, finanziarie e i contratti in data 28 febbraio 2020, ma - tenuto conto della tempistica degli esiti della valutazione 2019, all'interno del Ciclo della *performance*, come declinata all'interno del Sistema di misurazione sopra citato - non è ancora stato concluso.



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

4. Processo di attuazione del Ciclo della *performance*

Il Ciclo della *performance* dell'anno 2019 ha avuto inizio, nel rispetto della tempistica prevista dalla normativa, con il decreto del Ministro n.86 del 31.01.2019 che ha emanato la Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione e ha contestualmente adottato il Piano della *performance* 2019-2021, nel rispetto della tempistica prevista dalla normativa vigente.

Altri documenti, alcuni logicamente antecedenti, ma tutti correlati all'avvio del Ciclo della *performance* sono:

- l'Atto di indirizzo del Ministro del 20 dicembre 2018, n.55 che ha definito le Priorità politiche per l'anno 2019;
- le Note integrative alla Legge di Bilancio per il triennio 2019-2021¹;
- il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato con decreto del Ministro n.61 del 30.01.2019;
- il Programma triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza per il triennio 2019-2021 adottato con decreto del Ministro n. 85 del 31 gennaio 2019.

Alla data di redazione del presente documento, il Ciclo della *performance* dell'anno 2019 non si è ancora concluso, dal momento che, come previsto dal primo comma dell'art. 10 del d.lg. n. 150 del 2019, la Relazione sulla *performance* deve essere approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'Organismo indipendente di valutazione entro il 30 giugno di ogni anno.

¹ Legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021" pubblicata in G.U. s.g. n.302 del 31.12.2018 - suppl. ordinario n.62.



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

All'interno del Ciclo della *performance* il processo di programmazione strategica e pianificazione degli obiettivi, così come quello di redazione del Piano della *performance*, è stato coordinato dall'Ufficio di Gabinetto ed ha coinvolto tutte le unità organizzative del Ministero con il supporto metodologico dell'OIV, allo scopo di condividere buone pratiche e individuare criticità comuni. Tale approccio ha consentito di superare eventuali differenze nella modalità di pianificazione tra le diverse strutture amministrative, incrementando la consapevolezza di tutte le strutture coinvolte rispetto agli obiettivi dell'Amministrazione. In particolare è stata condivisa da tutte le strutture, sulla base delle indicazioni dell'OIV, la necessità di porre, nella fase della definizione degli obiettivi, una particolare attenzione alla strategicità, insita negli obiettivi stessi, così da poter predeterminare valori e *target* tali da poter essere oggetto di una reale e concreta misurazione, evitando di individuare obiettivi che si identificano con la declaratoria dei compiti attribuiti ai diversi uffici dirigenziali, aspetto quest'ultimo ancora da migliorare. Tale partecipazione ha consentito all'Amministrazione di elaborare un documento programmatico più omogeneo e maggiormente conforme alle finalità di una realtà complessa e articolata, quale è quella del MIUR. L'intero processo è stato finalizzato ad ottenere un rafforzamento della significatività della "parte alta" del modello esistente di pianificazione, che collega i bisogni, gli impegni - anche quelli assunti in sede internazionale - e le priorità politiche che li recepiscono alla *mission* del Ministero.

L'OIV ha svolto un ruolo importante nel garantire l'accuratezza metodologica di tutto il processo e soprattutto il rispetto della calendarizzazione delle varie fasi.

L'OIV anche per il tramite della Struttura tecnica ha, altresì, svolto un ruolo propulsivo, di supporto metodologico e di coordinamento operativo in riferimento agli adempimenti connessi alla compilazione della Nota integrativa al disegno di



***Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione***

Legge di Bilancio e alla Legge di Bilancio per l'anno 2019 e il triennio 2019-2021, verificandone la coerenza con gli atti di indirizzo e di programmazione sopra richiamati.

4.a La Struttura tecnica permanente

La Struttura tecnica alla data del 31.12.2019 risulta costituita da n. 9 unità di personale, di cui n.1 dirigente della Struttura tecnica di supporto all'OIV, n. 7 unità appartenenti alla terza area, n.1 unità appartenente alla seconda area e 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.

5. Infrastruttura di supporto

In merito all'integrazione dei sistemi informativi a supporto del Ciclo della *performance*, pur essendo stata completata già da tempo 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 2019 avvalersi di tale strumento. Tuttavia, l'esistenza di un



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

sistema informatizzato a supporto del Ciclo della *performance* ha consentito di mettere a disposizione dell'Amministrazione le funzioni per l'acquisizione, la raccolta e la sistematizzazione delle informazioni connesse alla *performance* organizzativa e individuale.

Infatti, come già si è detto, per la rilevazione dei dati nel processo di programmazione per il 2019, l'Amministrazione si è avvalsa della piattaforma "Gestione dati *performance* 2019" predisposta in ambiente SIDI.

In tal modo il Ministero ha inteso superare la modalità finora utilizzata per l'acquisizione dei dati relativi al ciclo della *performance*, basata sulla compilazione e l'invio di schede in formato *excel* da parte di ogni struttura ai fini della redazione dei documenti programmatici. La predisposizione di un applicativo informatizzato risponde anche all'auspicata integrazione tra i sistemi di misurazione, valutazione e controllo dell'Amministrazione in ottemperanza dei principi cardine contenuti nelle recenti innovazioni legislative in materia.

6. Attuazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità per il rispetto degli obblighi di pubblicazione

Il d.lg. n. 150 del 2009 e successive modificazioni all'art. 14, co. 4, attribuisce agli Organismi indipendenti di valutazione una serie di compiti, tra cui quello di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza, di cui alla lett. g).



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

Nel corso degli anni il legislatore ha introdotto numerosi cambiamenti alla vigente normativa, mediante l'adozione di specifici provvedimenti normativi in materia di trasparenza e anticorruzione.

In attuazione della l. n.190 del 2012, c.d. “Legge anticorruzione”, volta a contrastare e reprimere i fenomeni della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, è stato adottato il d.lg. n.33 del 2013, con il quale è stato operato un corposo e sostanziale riordino della disciplina relativa agli obblighi di pubblicazione, trasparenza e diffusione di informazioni.

Successivamente, in esecuzione delle deleghe contenute nella l. n.124 del 2015, sono stati emanati il d. lg. n. 97 del 2016, c.d. “Decreto trasparenza”, di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, con il quale si è perfezionato il processo di riforma della trasparenza amministrativa e il d. lg. n.74 del 2017, che ha apportato significative e sostanziali modifiche al d. lg. n. 150 del 2009.

Rispetto alla normativa previgente il concetto di trasparenza si è notevolmente ampliato e, nell'ottica di una maggiore conoscibilità dell'organizzazione e delle attività delle pubbliche amministrazioni, estende i suoi confini, divenendo anche uno strumento di controllo diffuso da parte di cittadini e utenti, volto a garantire il c.d. “controllo sociale” a consuntivo dell'attività programmatica delle pubbliche amministrazioni.

Il decreto, che si inserisce nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione con l'intento di razionalizzare e riformare l'impianto normativo, ha rafforzato e ampliato l'istituto dell'accesso civico, esteso a chiunque e generalizzato a tutti gli atti e a tutti i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni. Entra, in tal modo, a pieno titolo nel nostro ordinamento il “diritto a conoscere” documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, i cui contenuti confluiscono in un'apposita sezione del sito



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

istituzionale di facile accesso e consultazione, denominata “Amministrazione Trasparente”, articolata conformemente alle indicazioni di cui all'allegato tecnico del d. lg. n. 33 del 2013 e dalla delibera ANAC n. 1310 del 2016, dettagliandone organizzazione e struttura.

L'Amministrazione, al fine di garantire la piena accessibilità delle informazioni pubblicate, ha proseguito, nel corso dell'anno 2019, l'opera di implementazione e aggiornamento dei dati, delle informazioni e dei documenti pubblicati sul sito istituzionale del Ministero.

La previsione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione dei dati sui siti istituzionali si colloca all'interno dell'ormai consolidato concetto di *governance*, più comunemente conosciuto come *open government*.

I dati pubblicati e aggiornati 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.

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

A seguito dell'approvazione della l. n.190 del 2012, n. 190, richiamata in precedenza, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”, volta ad adottare strumenti idonei a prevenire ed a reprimere con mezzi adeguati il fenomeno della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, l'ordinamento italiano si è dotato di un sistema di prevenzione e di contrasto alla corruzione che si



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

traduce nell'adozione di un Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), articolato sulla base di quanto previsto nel Piano nazionale anticorruzione (PNA).

Il d. lg. n.97 del 2016, recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della l. n. 190 del 2012 e del d. lg. n. 33 del 2013”, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 7, co.1, della l. n. 124 del 2015, in materia di prevenzione della corruzione e di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, ha ridefinito e ampliato l'ambito oggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, non più limitato alla sola individuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza, ma volto anche, come già richiamato, ad assicurare la libertà di accesso.

L'adozione del decreto del 2016 ha perfezionato il processo di riforma della trasparenza amministrativa e, tra le novità introdotte dal legislatore, ha previsto la soppressione dell'obbligo di redigere il Programma triennale per la trasparenza e per l'integrità (PTTI), che è divenuto un'apposita sezione autonoma del PTPCT.

Per l'anno 2019, l'Amministrazione, in conformità al dettato normativo, ha provveduto ad adottare con decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università della Ricerca n. 85 del 31 gennaio 2019, il Programma triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) che si è posto in primo luogo l'obiettivo di dare continuità alle iniziative da tempo intraprese dall'Amministrazione in tema di prevenzione e contrasto ai fenomeni corruttivi.

Il PTPCT del Ministero per il triennio di riferimento 2019-2021, adottato ai sensi dell'art. 1 della citata l. n. 190 del 2012, sistematizza le misure finalizzate a prevenire e contrastare i fenomeni corruttivi, individuando e implementando



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

strategie di interventi organizzativi volti a prevenire il rischio di corruzione e di prevenzione.

Il concetto di corruzione, inteso in senso lato, ricomprende tutte quelle fattispecie in cui nello svolgimento dell'attività amministrativa si riscontri l'abuso, da parte di un soggetto, del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, anziché per la cura di interessi generali.

Il Piano, che nasce da un processo di analisi del fenomeno corruttivo, individua un sistema volto a mettere in campo tutte le iniziative necessarie, nonché gli adeguati assetti organizzativi e gestionali, per prevenire, rilevare e contrastare i fenomeni corruttivi e di c.d. "mala gestione".

In considerazione dei limitati profili di novità presenti all'interno del PTPCT 2019 - 2021 rispetto al Piano 2018 - 2020, come lo scorso anno la fase di consultazione, in sede di elaborazione del documento, si è svolta attraverso l'invito rivolto ai soggetti attivamente coinvolti nell'attuazione della strategia di prevenzione, alle OO.SS. del Ministero, quali *stakeholder* dell'Amministrazione, nonché all'OIV.

Il Piano individua una serie di azioni tese a consolidare le finalità di prevenzione della corruzione, della legalità e della trasparenza amministrativa. Esso consente, inoltre, di 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 l'utilizzo delle risultanze del controllo di gestione e per la trasparenza amministrativa.

6.b Attività di monitoraggio dell'OIV

L'Organismo indipendente di valutazione (OIV), nominato con decreto del Ministro n. 632 del 28.09.2018, ha effettuato, attraverso la Struttura tecnica di supporto,



***Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione***

le dovute verifiche relative all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31.03.2019 e ha proceduto alla relativa Attestazione, in riferimento all'arco temporale marzo 2018 - marzo 2019.

Il documento in esame è un utile strumento di sintesi volto, da un lato, a favorire una uniformità a livello strutturale della sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti istituzionali dell'Amministrazione centrale e degli Uffici periferici, 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 modalità seguite per la rilevazione e gli aspetti critici riscontrati nel corso della stessa, di cui è stata messa a conoscenza l'Amministrazione centrale e periferica.

6.c Prevenzione della corruzione e trasversalità con i temi della trasparenza

Con decreto del Ministro n. 85 del 31 gennaio 2019 è stata adottato il Piano triennale prevenzione della corruzione e trasparenza per il triennio 2019 - 2021.

Permane la forte logica di interazione fra i differenti Piani della gestione del Ciclo della *performance* dialoganti tra loro nei diversi livelli del sistema organizzativo. Gli obiettivi della prevenzione della corruzione, definiti annualmente, rappresentano i contenuti su cui poggiare le azioni trasversali dell'Amministrazione in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza e sono misurabili mediante un apposito set di indicatori in quanto presenti all'interno del Piano della *performance*.

Per quanto concerne la gestione del rischio di corruzione nel MIUR si ripropone la medesima previsione presente nel Piano triennale 2018-2020 finalizzata alla "riclassificazione dei macro-processi, processi e Linee di attività all'interno delle



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

Aree individuate nel PNA e nel PTPCT con la rimodulazione delle stesse e alla predisposizione del Registro dei rischi per almeno il 20% delle Linee di attività mappate”.

Gli attori del sistema di prevenzione della corruzione e trasparenza del 2019 sono i medesimi del precedente impianto del PTPCT.

Il MIUR, in quanto stazione appaltante unica, è tenuta a nominare, quale misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione, come previsto dall'ANAC con delibera n. 831 del 2016, un unico soggetto responsabile delle informazioni e dei dati identificativi della stazione appaltante stessa.

Il Ministero, nella realizzazione del sistema di gestione del rischio, rimodulato anche alla luce delle buone pratiche di altre amministrazioni che hanno rappresentato fonte di ispirazione e confronto per il modello organizzativo, si propone di far leva sull'implementazione del sistema di controllo di gestione, apportando gli opportuni adattamenti metodologici e tenendo ben presente il contesto organizzativo di riferimento, nonché il contesto normativo definito dalla l. n. 190 del 2012 e dal PNA nelle diverse versioni a partire dal 2013 fino al più recente aggiornamento intervenuto con la delibera ANAC n. 1064 del 2019.

Le modifiche che il d.lg. n. 97 del 2016 ha apportato alla l. n. 190 del 2012 hanno ulteriormente rafforzato le funzioni già affidate all'OIV in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, anche e soprattutto in una logica di coordinamento e di collaborazione con il Responsabile della prevenzione, della corruzione e per la trasparenza (RPCT).

L'OIV, in linea con quanto disposto dall'art. 44 del d. lg. n. 33 del 2013 e ai sensi e per gli effetti di quanto previsto dall'art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012, ha svolto per l'anno 2019 un'attenta e puntuale attività di verifica avente ad oggetto



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

la Relazione annuale elaborata dal RPCT in ordine ai risultati raggiunti in materia di misurazione e valutazione della *performance*.

In considerazione della complessità del contesto di riferimento e delle ultime vicende di cambio di vertice politico-amministrativo che hanno interessato l'Amministrazione, come le due riorganizzazioni, successivamente non attuate, l'Organismo ha preso positivamente atto della tempestiva adozione della Relazione annuale 2019, limitandosi a riscontrare in ordine ai contenuti una situazione che è restata pressoché invariata rispetto a quanto evidenziato e segnalato nella precedente verifica avente ad oggetto la Relazione sull'attività svolta dal Responsabile per l'anno 2018.

Permangono, infatti, soprattutto per quanto concerne la gestione del rischio, significative criticità, solo in parte giustificate, in ordine alla carenza di personale e al basso livello di sensibilizzazione e di competenze in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Con il d.lg. n. 101 del 2018 il Governo ha recepito il regolamento Europeo in materia di protezione dei dati personali GDPR n. 679 del 2016, entrato in vigore il 25 maggio 2018, con il quale si ha un'armonizzazione della regolamentazione in materia di protezione dei dati personali all'interno dell'Unione europea.

Nel PTPCT 2019-2021 sono stati aggiornati i dati relativi al settore Istruzione, Università, AFAM e Ricerca e sono state in parte recepite e in via di progressivo recepimento le indicazioni contenute nella delibera ANAC n. 1208 del 2017, relativamente alle istituzioni universitarie e agli enti pubblici di ricerca, in materia di prevenzione della corruzione.

Nel Piano viene dato spazio ai nuovi contenuti dell'art. 54 *bis* del d.lg. n. 165 del 2001 in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito,



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

procedendo alla descrizione delle misure possibili che sono indicate nella pagina del sito istituzionale appositamente dedicata.

Con determinazione n. 1134 del 2017 l'ANAC ha adottato le nuove Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici. Il MIUR ha delineato nel documento i compiti di vigilanza e controllo.

7. Definizione e gestione degli standard di qualità

Per l'anno 2019 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 del 2010, così come integrata e modificata dalla delibera n. 2 del 2012.

Tuttavia, in riferimento agli Uffici scolastici regionali il Dipartimento per la programmazione e gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, in collaborazione con il Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione, ha svolto, analogamente a quanto già avvenuto negli anni passati, con il Piano della *performance* 2019 un importante ruolo di raccordo e di coordinamento, onde assicurare la corretta definizione di *standard* omogenei su tutto il territorio nazionale, considerata la complessità dei servizi erogati dalle varie articolazioni territoriali. Per assicurare la maggiore rispondenza possibile tra le scelte operate dall'Amministrazione e gli effettivi bisogni dell'utenza, il



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

Ministero ha realizzato iniziative di consultazione con i cittadini e gli *stakeholder*. In particolare, nella prima fase di definizione della mappa dei servizi, gli *stakeholder* sono stati considerati a volte diretti destinatari del servizio, in posizione di terzietà rispetto all'Amministrazione in senso proprio, a volte, invece, sono stati tenuti in considerazione in quanto soggetti intermedi direttamente o indirettamente responsabili dell'erogazione del servizio finale. Eventuali segnalazioni e/o indicazioni rispetto alle esigenze non ancora soddisfatte, potranno essere considerate, previa valutazione, una volta che l'Amministrazione procederà all'aggiornamento della Carta dei servizi.

Inoltre, si segnala che nel Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato per l'anno 2019 l'Amministrazione, ai sensi dell'art.19 *bis* del d.lg. n. 150 del 2009, ha previsto di promuovere, anche attraverso modalità interattive, azioni di partecipazione dei cittadini e degli utenti esterni, al fine di rilevare il grado di soddisfazione per i servizi erogati dal MIUR, in conformità con le Linee guida n. 1 e n. 2 del 2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

8. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

Al momento della redazione della presente Relazione non si è ancora concluso il processo di valutazione relativo all'anno 2019, che, tuttavia, è stato avviato, come già detto, con nota del Direttore generale per le risorse umane, finanziarie e i contratti in data 28 febbraio 2020.

Pertanto, in riferimento all'anno 2019, non è possibile effettuare alcuna analisi relativa all'utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*. In ogni modo, si deve evidenziare positivamente che per l'anno 2019 è stato adottato con decreto del Ministro *pro tempore* n.61 del 30.01.2019 un



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

nuovo Sistema di misurazione e valutazione della *performance* che rappresenta il raggiungimento di un obiettivo sfidante, atteso dal 2011, alla realizzazione del quale hanno contribuito una forte volontà del vertice politico e il rinnovato Organismo indipendente di valutazione del MIUR. Il Sistema, frutto del lavoro di un tavolo tecnico operativo, predisposto *ad hoc* e coordinato dall'OIV, risulta essere in linea con le recenti modifiche normative, in particolare con le indicazioni previste dalle Linee guida n.2 del dicembre 2017, emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, e coerente con lo specifico contesto organizzativo interno del Ministero. Nel nuovo Sistema viene data rilevanza alla *performance* organizzativa del MIUR, misurata e valutata sulla base del grado di raggiungimento di obiettivi specifici, nella loro declinazione annuale, relativi all'intera Amministrazione e si dà riconoscimento al contributo dato ad essa da ciascun dipendente in relazione al diretto grado di responsabilità, anche ai fini di una distinzione sui correlati trattamenti economici accessori. Una significativa novità riveste in proposito il coinvolgimento degli enti vigilati.

Per quanto attiene alla *performance* individuale, invece, le scelte compiute dall'Amministrazione sono in linea con la normativa vigente, riguardando sia gli obiettivi che i comportamenti organizzativi e professionali, così come adeguata è la metodologia per il calcolo della medesima. Corretto è altresì il processo di valutazione che è stato individuato per le diverse figure, dirigenziali e non, che sono coinvolte, a diverso titolo, nella gestione del Ciclo della *performance*, che consente con evidente chiarezza la formulazione del giudizio finale di valutazione. Viene inoltre eliminato il meccanismo dell'autovalutazione attraverso la definizione di un processo di valutazione, scandito nelle fasi e nei tempi e diversamente individuato per le figure coinvolte, dirigenziali e non, al fine di



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

consentire con evidente chiarezza la formulazione del giudizio finale di valutazione.

Adeguate spazio viene dato alle procedure di conciliazione, in coerenza con il quadro organizzativo interno, mediante l'individuazione di diversi soggetti chiamati alla composizione delle divergenze e alla formulazione delle conseguenti decisioni finali, distintamente per il personale dirigente e non dirigente.

Un'altra rilevante novità del Sistema riguarda il coinvolgimento dell'OIV non solo nella proposta di valutazione dei Capi del dipartimento, ma anche nei confronti dei Direttori generali e degli altri Dirigenti di ufficio dirigenziale generale territoriali, entrambi attratti nella cosiddetta dirigenza di vertice, seppure con diversi compiti assegnati, per i quali è previsto che l'OIV svolga una circostanziata istruttoria.

Un cenno a parte, infine, meritano le innovazioni previste nel Sistema per la modalità di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti, interni ed esterni, e dei cittadini, mediante l'individuazione di appositi meccanismi. Si tratta di un primo significativo approccio che potrà essere sviluppato in futuro, tenuto conto anche della complessità degli *stakeholder* del MIUR.

9. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV

Come già si è detto, la mancata adozione ancora per il 2019 di un sistema organico di controllo strategico e di gestione automatizzato ha creato notevoli difficoltà in relazione al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi e alla loro misurazione, non potendo contare su di una fonte di informazione attendibile ed oggettiva. Infatti, l'attività di monitoraggio realizzata nel corso del 2019 è stata effettuata attraverso l'acquisizione e l'analisi dei dati forniti dalle singole



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

Direzioni generali competenti e con l'ausilio, laddove possibile, dei diversi strumenti di cui l'Amministrazione attualmente si avvale.

Il monitoraggio sul funzionamento complessivo del Sistema della valutazione, della trasparenza e dell'integrità dei controlli interni da parte dell'OIV si è basato in primo luogo sull'esame puntuale di tutta la documentazione rilevante e, in particolare, dei seguenti documenti già precedentemente richiamati:

- a) l'Atto di indirizzo del Ministro contenente le priorità politiche per l'anno 2019;
- b) le Note integrative a Legge di Bilancio per il triennio 2019-2021;
- c) il Piano della *performance* 2019-2021, che include la Direttiva annuale del Ministro;
- d) l'aggiornamento del Sistema di Misurazione e Valutazione della *performance*;
- e) il Piano triennale di prevenzione della corruzione, trasparenza e integrità 2019-2021 e la correlata relazione annuale del Responsabile per la prevenzione della corruzione;
- f) tutte le relazioni e i documenti di monitoraggio trasmessi su richiesta dell'OIV dalle Direzioni generali del Ministero e dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- g) l'attività istruttoria e i *dossier* predisposti dalla Struttura tecnica su richiesta dell'OIV su vari aspetti del Ciclo della *performance*.

Va, altresì, aggiunto che continua è stata l'interlocuzione dell'OIV, nel suo ruolo di supporto metodologico e di garante del rispetto delle norme vigenti, con le varie strutture dell'Amministrazione al fine di condividere soluzioni ai problemi di volta in volta riscontrati.



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

In particolare, nel corso dell'anno 2019 l'OIV ha organizzato una serie di incontri con tutti i Direttori generali dell'Amministrazione centrale finalizzati principalmente a rilevare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati. Tali incontri hanno rappresentato non solo una proficua occasione per un confronto costruttivo tra l'Organismo e i vertici amministrativi per orientare una pianificazione "consapevole" dell'intero Ciclo della *performance*, ma hanno anche consentito all'OIV di supportare le Direzioni generali tramite una serie di indicazioni metodologiche, che hanno riguardato in sintesi la configurazione degli obiettivi e la definizione appropriata degli indicatori associati agli obiettivi stessi. L'OIV, infatti, ritiene fondamentale favorire una lettura strategica di tutte le attività realizzate, anche di quelle ordinarie e ricorrenti, individuando per le stesse indicatori tali da misurare valori riscontrabili ed effettivamente rappresentativi non solo del raggiungimento dei risultati, ma anche di un'evoluzione in atto nel perseguimento degli obiettivi e delle priorità espresse dal vertice politico. L'auspicio è quello di ridurre progressivamente l'utilizzo di indicatori generici sul mero grado di avanzamento delle attività e di orientare, invece, la scelta degli indicatori a criteri di misurabilità, precisione, significatività, tempestività e completezza.



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

10. RACCOMANDAZIONI

Complessivamente l'OIV ritiene che nel corso dell'anno 2019, in linea con le indicazioni ricevute dal Dipartimento della Funzione Pubblica, siano stati fatti significativi progressi rispetto agli anni precedenti, proprio grazie alla realizzazione di quelle iniziative descritte nei paragrafi precedenti - l'introduzione della *performance* organizzativa, l'aggiornamento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, l'avvio di processi di rendicontazione sociale - le quali, peraltro, continuano a configurare terreni di impegno fondamentali in una prospettiva di medio periodo, che caratterizzerà i prossimi anni.

E' auspicabile, pertanto, che per il futuro si dia seguito a tali iniziative già avviate, continuando nel contempo 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.

D'altro canto non si può non accennare ad alcune problematiche che ancora devono trovare una loro soluzione, prima fra tutte l'adozione di un sistema di controllo di gestione automatizzato, che consenta di individuare oggettivamente, nell'ambito delle attività svolte dagli uffici dell'Amministrazione, la compiuta realizzazione della programmazione strategica voluta dal vertice politico.

Resta ancora da risolvere nel breve-medio periodo il disallineamento tra il Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione, preposto alla *policy* in materia di istruzione, e il Dipartimento per le risorse umane, finanziarie e strumentali al quale viene attribuita la gestione delle risorse finanziarie del settore istruzione.



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca
Organismo Indipendente di Valutazione*

Un altro terreno su cui lavorare è sicuramente, come già si è detto, una sempre più adeguata definizione degli obiettivi, degli indicatori e dei *target* ad essi associati, anche al fine di favorire una lettura strategica di tutte le attività da realizzare attraverso l'individuazione per le stesse di indicatori tra quelli più rappresentativi in termini di *output* e di *outcome*.

Ciò andrebbe anche incontro all'esigenza di introdurre vere iniziative di rendicontazione sociale all'interno dell'Amministrazione affinché la partecipazione del cittadino alla misurazione e valutazione della *performance* non rimanga solo sulla carta e la valutazione resti un patrimonio dei valutatori e non un bene comune da condividere con gli utenti finali.

Un modello di amministrazione partecipata richiede infatti una condivisione civica della *performance*, da intendersi come bene comune e non come patrimonio di pochi addetti ai lavori.