



*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 2014**  
(art. 14, comma 4, lettera a e lettera g del D. Lgs. n. 150/2009)

30 APRILE 2015



# *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

## **PRESENTAZIONE**

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

Nell'evidenziare i risultati ottenuti, nonché le criticità riscontrate con riferimento al funzionamento complessivo dei sistemi, l'analisi effettuata prende in considerazione anche la complessità del contesto di riferimento in cui il Ministero ha operato nel corso del 2014, che ha visto la prima fase di realizzazione del processo di riorganizzazione dell'intera struttura amministrativa e il recepimento di tutte le recenti normative in materia di *spending review* e di riduzione degli organici.

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

A tal riguardo, si segnala che, alla data odierna, solo il Dipartimento per la Formazione superiore e per la Ricerca non ha provveduto alla compilazione delle schede e all'invio delle informazioni richieste.



# *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

## INDICE

Considerazioni di sintesi	p. 4
A. <i>Performance</i> organizzativa	p. 6
B. <i>Performance</i> individuale	p. 9
C. Processo di attuazione del ciclo della <i>performance</i>	p.10
D. Infrastruttura di supporto	p.14
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.15
<i>E.1 Prevenzione della corruzione e trasversalità con i temi della trasparenza</i>	p.18
F. Definizione e gestione degli <i>standard</i> di qualità	p.21
G. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione	p.22
H. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV	p.23
<i>Amministrazione centrale</i>	p.25
<i>Uffici Scolastici Regionali</i>	p.27



# Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

## FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

### Considerazioni di sintesi

Nell'introdurre la relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione per il 2014, è utile richiamare gli aspetti che la relazione dello scorso anno (la prima dell'OIV nell'attuale composizione) segnalava come meritevoli di attenzione in "una più ampia prospettiva temporale":

- a. la predisposizione dei piani della performance in tempi e modalità che favoriscano la gestione dell'intero ciclo e l'affinamento progressivo degli indicatori;
- b. l'adozione di un sistema informativo a sostegno della rilevazione, del costante aggiornamento e della comunicazione dei dati inerenti la gestione delle molteplici strutture e attività facenti capo al Ministero;
- c. la definizione di un quadro di riferimento comune per la pianificazione della performance delle strutture territoriali;
- d. l'aggiornamento degli standard di qualità con la loro estensione all'intera gamma dei servizi erogati;
- e. la cura delle fasi di verifica e revisione critica, riferite ai diversi aspetti come performance e standard di qualità, nell'ottica sia del controllo interno di gestione, sia del confronto con il sistema degli *stakeholder*;
- f. l'adozione di un sistema di valutazione individuale esteso alla totalità del personale.

Dal punto di vista del percorso orientato in tali direzioni, il 2014 è stato ancora un anno di transizione contrassegnato da un impegno e una mole di lavoro rilevante, ma senza che si sia potuto arrivare a realizzazioni compiute per nessuno dei punti indicati.

Occorre considerare in tal senso che il processo di riorganizzazione del Ministero, conseguente alle norme di revisione della spesa del 2012, sta giungendo solo in questi giorni a una piena attivazione operativa; che molte energie hanno dovuto essere applicate all'attuazione del programma triennale per la trasparenza l'integrità e il rispetto degli obblighi di pubblicazione; che il d.l. n. 90/2015, convertito in legge nel mese di agosto, prospetta una semplificazione del ciclo della performance, rimandando a un regolamento che non è stato ancora emanato.

Di fatto, in relazione ai 6 punti indicati, si registra la seguente situazione:

- a. nel ciclo della performance si sono realizzati alcuni affinamenti; il miglioramento nel rispetto della tempistica inerente la varie fasi del ciclo della *performance* che si è registrato



# *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

## ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

- nel 2014 (piano 2014-2016) non trova purtroppo corrispondenza nella fase di avvio del ciclo successivo a causa della necessità di aderire alla nuova struttura organizzativa in corso di perfezionamento;
- b. per quanto riguarda il sistema di controllo di gestione, è stata avviata la progettazione del sistema informativo e dell'infrastruttura di supporto, ma i tempi tecnici necessari alla effettiva messa in opera non sono brevi e consentiranno un avvio operativo non prima del 2016;
  - c. la predisposizione del quadro di riferimento per le strutture territoriali appare strettamente collegata al punto precedente riferito al sistema informativo per il controllo di gestione:
  - d. l'aggiornamento degli *standard* di qualità non è stato predisposto nel corso del 2014
  - e. la verifica e revisione critica è stata messa in atto per alcuni aspetti, ed ha comportato tra l'altro un confronto aperto con gli *stakeholders* nella "giornata della trasparenza", ma risente delle limitazioni di supporto informativo richiamate ai punti precedenti;
  - f. il sistema di valutazione per tutto il personale è stato definito nelle sue diverse articolazioni e si è in attesa di una sua approvazione formale da parte dell'amministrazione.

L'OIV ritiene quindi che complessivamente siano stati fatti progressi importanti nelle direzioni indicate; le quali peraltro continuano a configurare terreni di impegno fondamentali in una prospettiva di medio periodo, che, prevedibilmente, non si potrà esaurire neppure nel 2015.

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

L'OIV sottolinea come esigenza di fondo da soddisfare nel prossimo periodo, al fine di migliorare il funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione, quella di un sostanziale progresso nel rispetto dei tempi previsti per le diverse fasi della programmazione, che rappresenta condizione indispensabile perché le valutazioni dei risultati conseguiti ai diversi livelli organizzativi possano esprimere pienamente il proprio significato e sviluppare quindi gli effetti attesi nel senso di una sempre più sana ed efficace amministrazione.

Considerando che sta giungendo a compimento la nuova struttura organizzativa del MIUR, si ritiene importante:

- dare un avvio operativo immediato al ciclo della programmazione in questo nuovo assetto, facendo seguire tempestivamente alla Direttiva l'approvazione del Piano della *performance* 2015-2017;
- affrontare tempestivamente la predisposizione di priorità politiche e conseguenti obiettivi strategici e operativi per il ciclo 2016-2018, già contestualmente all'elaborazione del DEF, in modo



## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

**ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

da potere introdurre alcuni aspetti di innovazione nelle note integrative alla prossima legge di bilancio.

Per quanto riguarda in particolare la funzionalità del ciclo della performance, si ravvisano ulteriori e più specifiche opportunità di miglioramento in relazione a:

- a. il collegamento della spesa destinata ai vari ordini e cicli di istruzione scolastica ad obiettivi strategici gestiti dal CdR Dipartimento per il sistema educativo di Istruzione e Formazione, e quindi collegati a indicatori di risultato del sistema scolastico, superandone la configurazione come meri obiettivi strutturali collegati a indicatori di erogazione finanziaria (ora riferiti al CdR Programmazione);
- b. la revisione degli obiettivi strategici e strutturali, attualmente molto numerosi, nell'ottica di contenere la complessità del sistema di pianificazione e di rafforzare il riferimento a indicatori di *output* e *outcome*, in modo anche da consentire uno snellimento del conseguente piano della performance;
- c. la valorizzazione del nuovo assetto organizzativo con l'attribuzione alle diverse strutture di un quadro di obiettivi sempre più efficace e rispondente nell'orientare l'azione a sostegno degli impegnativi processi di cambiamento derivanti dai programmi deliberati da Governo e Parlamento.

### **A. Performance organizzativa**

Il processo di programmazione strategica per il triennio 2014-2016, in stretto raccordo con il processo di programmazione economico-finanziaria per l'anno 2014 e per il triennio 2014-2016, è stato avviato con atto di indirizzo concernente l'individuazione delle priorità politiche dell'8 gennaio 2014 e con la successiva Direttiva generale emanata il 31 gennaio 2014, al fine di assicurare il regolare svolgimento dell'attività amministrativa da parte dei centri di responsabilità amministrativa, in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nell'ambito del ciclo di gestione della performance. L'albero della performance è stato declinato per ciascuna area strategica e, in particolare, sono state individuate 11 priorità politiche a cui sono stati associati gli obiettivi strategici con le relative risorse finanziarie, anche se nelle Note integrative al DLB e alla LB le priorità politiche, ne sono riportate, 15, così come definito dal precedente Ministro Maria Chiara Carrozza il 4 ottobre 2013.



## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

### **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

Complessivamente si contano n. 64 obiettivi che sono stati realizzati nell'ambito delle missioni e dei programmi di riferimento, dei quali n. 24 sono stati individuati come obiettivi strategici e n. 40 sono stati definiti come obiettivi strutturali riconducibili, cioè, ad attività istituzionali.

Si evidenzia che gli obiettivi strategici, i cui prospetti relativi sono stati articolati nelle voci Missione, Programma, Obiettivo, sono stati adeguatamente formulati e generalmente pertinenti con la missione istituzionale e con la strategia dell'Amministrazione.

Appare, infatti, evidente che l'elevato numero di obiettivi strategici, derivante da un altrettanto elevato numero di priorità politiche, è connesso all'azione del Ministero che si inserisce in un contesto socio-economico e istituzionale di rilevante complessità, legato anche al raggiungimento degli obiettivi promossi dall'Unione europea per il rilancio del sistema economico nell'ambito della Strategia Europa 2020.

La successiva declinazione dei suddetti obiettivi in obiettivi operativi, nonché la definizione di opportuni indicatori di misurazione e valori target, sono stati formalizzati con l'emanazione del Piano della *performance* per il triennio 2014–2016, adottato dal Ministro con D.M. n.133 in data 20 febbraio 2014 e, successivamente, confermato dal Ministro subentrante, Sen. prof.ssa Stefania Giannini con D.M. n.279 del 28 aprile 2014.

Nelle schede allegare al Piano sono stati descritti, per ciascun Dipartimento, i contenuti e i pesi attribuiti ai diversi obiettivi collegati a ciascuna delle priorità politiche.

La declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi e piani di attività è stata realizzata secondo una modalità "a cascata" che ha visto coinvolti i Direttori generali e i dirigenti di II fascia, funzionalmente dipendenti.

Rispetto agli anni precedenti, si rileva un significativo miglioramento nella definizione degli indicatori associati agli obiettivi strategici e agli obiettivi operativi con un aumento dell'uso di indicatori con formula di calcolo e una riduzione, invece, di quelli di natura finanziaria, che non consentono un'adeguata rappresentazione e misurazione di quanto effettivamente ottenuto dalle attività svolte dall'Amministrazione.

Inoltre, va sottolineato che nelle schede relative al Piano della performance 2014-2016, a differenza degli anni passati, sono riportate le risorse umane assegnate a ciascun obiettivo, anche se va precisato che, in considerazione dello squilibrio esistente tra personale impiegato e dotazione organica, i titolari dei Centri di responsabilità amministrativa utilizzano le risorse umane



## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

### **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

attualmente disponibili, nelle corrispondenti aree e strutture di competenza, senza assegnazione diretta delle stesse ai singoli obiettivi. Risultano non presenti, invece, le risorse finanziarie assegnate ai singoli obiettivi.

Inoltre, nell'elaborazione del Piano della *performance* si è tenuto conto anche del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione 2013/2016 del Ministero, unitamente al Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, che ne costituisce una sezione, al fine di prevedere iniziative atte a garantire un adeguato livello di trasparenza e di legalità anche ai fini dello sviluppo della cultura dell'integrità (art. 11 del D.Lgs. n. 150/2009).

Pertanto in questa ottica, nel Piano della *performance* 2014 sono stati assegnati ad alcuni uffici obiettivi di trasparenza legati all'attuazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità, così come sono stati individuati specifici obiettivi dedicati all'anticorruzione e alle pari opportunità.

Con riferimento ai 18 Uffici Scolastici Regionali, la Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2014 ha previsto che tali Uffici svolgano gli adempimenti di carattere organizzativo, amministrativo e operativo di cui alla vigente normativa e quelli connessi con l'attuazione degli obiettivi strategici indicati nella Direttiva stessa, in coerenza anche con gli indirizzi operativi predeterminati dal Dipartimento per l'istruzione e dal Dipartimento per la Programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Tuttavia, è opportuno evidenziare che la declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi non si configura sempre nello stesso modo nelle diverse strutture regionali, stante la complessità delle singole realtà in questione. Anche se permangono ancora margini di miglioramento soprattutto in relazione alla definizione degli obiettivi e all'individuazione degli indicatori e dei target ad essi associati, tuttavia in diverse realtà territoriali si riscontra un complessivo miglioramento rispetto all'anno scorso nella redazione delle schede relative al Piano della *performance*.





# *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

## **B. Performance individuale**

La sospensione da parte dell'allora Ministro Profumo del Sistema di misurazione e valutazione, adottato con D.M.1142 del 27.01.2011, e il mancato aggiornamento dello stesso da parte dell'Amministrazione hanno determinato una situazione di *impasse* a partire dal 2012, con riguardo alle procedure previste nel Sistema in merito all'assegnazione di obiettivi individuali al personale dirigenziale e al personale appartenente alle Aree.

Per sanare in parte tale situazione in data 25.11.2013 è stato emanato il D.M. n.971 del 25.11.2013 recante una ricognizione di indicazioni e criteri per l'attribuzione del trattamento accessorio a detto personale per gli anni 2012 e 2013.

In base a questo decreto, che tiene conto di quanto previsto dall'art. 5, commi 11 e 11bis del decreto legge n.95 del 2012, convertito, con modificazioni, nella legge n.135 del 2012, la valutazione del personale dirigenziale, nelle more dell'aggiornamento del Sistema di misurazione e valutazione, si basa su un'apposita scheda che consente di valutare sia il conseguimento degli obiettivi assegnati e il contributo dato alla performance complessiva dell'Amministrazione, sia il comportamento organizzativo, ivi compresa la capacità di valutazione dei propri collaboratori.

Per il personale delle Aree, invece, la valutazione viene effettuata con l'attribuzione di un coefficiente che tiene conto di criteri, quali il livello di responsabilità nei procedimenti, la fungibilità delle prestazioni di lavoro, l'accuratezza e la tempestività nello svolgimento delle attività, il contributo assicurato al raggiungimento degli obiettivi dell'unità organizzativa di appartenenza.

Sulla base di questo decreto, in data 8 aprile 2014 è stato sottoscritto il contratto integrativo per l'anno 2012 sia per il personale delle Aree che per il personale dirigenziale, mentre in data 10 dicembre 2014 è stato sottoscritto il contratto relativo alle modalità di utilizzo del fondo unico di Amministrazione ma solo per il personale delle aree, mentre ancora deve essere concluso il processo di valutazione relativo all'anno 2013 del personale dirigenziale.

Conseguentemente, il processo di valutazione relativo all'anno 2014 non è stato ancora avviato e, pertanto, non è possibile effettuare alcuna analisi dei dati al riguardo.

Nei mesi di aprile e maggio del 2014 l'OIV ha realizzato la prima indagine sul benessere organizzativo, in ottemperanza all'art.14 comma 5 del d.lgs. 150/2009. L'indagine, rivolta a tutto il



## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

**ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

personale dell'Amministrazione centrale e periferica del Ministero con esclusione del solo personale dirigente, si è svolta tramite la somministrazione di un questionario on-line mediante un'apposita procedura sul portale SIDI su tematiche e problematiche legate alla percezione delle condizioni di lavoro dei dipendenti del MIUR, del clima organizzativo dell'ambiente lavorativo, del ruolo, della funzione e delle modalità di interazione con dirigenti e colleghi all'interno delle strutture dove viene svolta l'attività quotidiana.

Un processo di crittografia per l'acquisizione dei dati ha garantito l'assoluto anonimato del compilatore del questionario e tutti gli argomenti trattati. Le domande inserite sono state oggetto di preventiva condivisione con le Organizzazioni sindacali e con il Comitato Unico di Garanzia che opera presso il Ministero.

Successivamente i dati sono stati analizzati dalla struttura tecnica di supporto all'OIV anche sulla base di elaborazioni effettuate per genere, per età e per titolo di studio di coloro che hanno compilato il questionario e sono stati presentati ufficialmente il 9 luglio 2014 in un incontro organizzato in collaborazione con il CUG.

### **C. Processo di attuazione del ciclo della *performance***

Il ciclo di gestione della *performance* per il 2014 in tutte le sue fasi, a partire dalla programmazione degli obiettivi, fino ad arrivare alla misurazione e alla valutazione del loro grado di raggiungimento, ha visto interessate tutte le unità organizzative del Ministero. Tutto ciò in un momento di particolare attenzione al contenimento della spesa pubblica e agli obiettivi posti dalla cosiddetta *spending review*, quale linea di azione razionalizzatrice sistematica delle risorse pubbliche.

Infatti, nel corso degli ultimi anni, il processo di programmazione strategica, al netto delle attività derivanti dalle competenze di carattere ordinamentale e delle spese di funzionamento, si è sempre più orientato verso la selezione di attività progettuali di rilievo significativo per l'attuazione di specifiche missioni istituzionali.

L'OIV in tutte le sue attività è stato sempre coadiuvato dalla Struttura tecnica permanente che alla data del 31.12.2014 era costituita da n.11 unità di personale, di cui n. 1 dirigente di II fascia, n.9 funzionari appartenenti alla terza area, n. 1 unità di personale comandato proveniente da altra



## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

### **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

Amministrazione. Si conferma così anche per il 2014 la progressiva riduzione della dotazione organica della Struttura rispetto agli anni passati.

Sotto l'aspetto qualitativo il personale risulta generalmente in possesso delle professionalità richieste dalla normativa vigente in materia, il più delle volte però acquisite in modo autonomo. Pertanto, sarebbe comunque opportuno realizzare specifiche azioni di formazione per quanto riguarda l'ampio raggio di competenze richieste a chi opera in tali strutture da quelle informatiche, a quelle economico-finanziarie a quelle giuridiche e gestionali.

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 l'OIV ha provveduto a compilare e ad inserire nel Portale della trasparenza, così come previsto dalla normativa vigente.

L'OIV ha continuato ad adempiere agli obblighi di collaborazione e di supporto agli organi di vertice politico-amministrativo in merito alla corretta applicazione delle Linee guida predisposte dalla CIVIT/A.N.AC. nel processo di attuazione dell'intero Ciclo della Performance, al fine di garantire l'obiettività e l'accuratezza metodologica del medesimo processo e il rispetto della calendarizzazione delle varie fasi.

Il Piano della performance 2014–2016 è stato realizzato in continuità con i due precedenti Piani e vi si ritrovano i collegamenti tra le priorità politiche, gli obiettivi strategici e gli obiettivi operativi.

L'aggiornamento del Piano della *Performance* è stato realizzato attraverso la predisposizione di due tipologie di schede con le quali si è provveduto alla definizione degli obiettivi assegnati alle singole Direzioni generali e agli Uffici; in particolare con la scheda denominata "Direzione" i Capi dei Dipartimenti hanno assegnato gli obiettivi con riferimento alle Direzioni afferenti al loro Dipartimento; con la scheda denominata "Uffici" i Direttori generali hanno assegnato gli obiettivi ai dirigenti con riferimento ai singoli Uffici.

L'Ufficio di Gabinetto, elaborati i dati di sintesi e effettuati gli opportuni riscontri, ha provveduto alla redazione del documento finale.

Come già si è detto nel paragrafo relativo alla *Performance* organizzativa, il Piano della *Performance* di riferimento ha riportato solo 11 delle 15 priorità politiche definite dal Ministro Maria Chiara Carrozza il 4 ottobre 2013 e individuate nelle Note integrative al DLB e alla LB, in quanto a 4 di queste non erano stati associati gli obiettivi strategici con le relative risorse finanziarie.



## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

### **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

Per evitare il ripetersi del mancato raccordo tra il processo di pianificazione strategica e il processo di programmazione finanziaria, questo Organismo ha più volte sollecitato l'Amministrazione a rivolgere una particolare attenzione al processo di definizione degli obiettivi e delle azioni da mettere in atto da parte di tutti gli uffici dell'Amministrazione, e anche degli indicatori e target su cui si basa poi la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance, evidenziando la necessità di garantire la massima coerenza degli obiettivi contenuti nel Piano della *Performance* e della Direttiva generale sulla azione amministrativa e la gestione, di cui ne fa parte, con quelli presenti nelle corrispondenti Note integrative alla Legge di Bilancio, nonché la qualità degli indicatori utilizzati.

Proprio per garantire la coerenza del Ciclo della performance con il Ciclo della programmazione economico-finanziaria e quello di bilancio, si deve sottolineare come tra i referenti della Struttura tecnica e dell'Amministrazione sia stata creata, in un'ottica di collaborazione istituzionale, una rete operativa.

L'OIV, infatti, attraverso la Struttura tecnica permanente svolge un ruolo propulsivo nella gestione amministrativa della procedura sia in fase di previsione (Note integrative al disegno di Legge di Bilancio e alla Legge di Bilancio) che in fase di consuntivazione (Note integrative al Rendiconto generale dello Stato), verificando nel contempo che i titolari dei Centri di responsabilità amministrativa siano progressivamente sensibilizzati sui temi della programmazione e dei suoi strumenti di verifica e controllo.

Nel corso del 2014, inoltre, l'OIV ha partecipato ad una serie di incontri coordinati dal MEF con i responsabili degli OIV degli altri Ministeri nell'ambito delle attività di supporto all'individuazione di indicatori associati ai programmi del bilancio dello Stato, previste dall'articolo 39 della legge 196 del 2009, al fine di avviare una riflessione sui programmi trasversali 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza". In considerazione del fatto che le attività sottostanti tali programmi sono in gran parte analoghe in quasi tutti i Ministeri, l'obiettivo del gruppo di lavoro è stato quello di individuare un insieme di indicatori utili sia nell'ambito del monitoraggio dei programmi di spesa periodicamente effettuato sul sito della RGS, sia per le note integrative allegate al bilancio di previsione e al rendiconto generale dello Stato.

Parallelamente alla partecipazione agli incontri del gruppo di lavoro, l'OIV ha mantenuto continui contatti sia con il Responsabile della Trasparenza, sia con il Direttore generale delle risorse umane



## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

### **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

e finanziarie del Ministero, da cui dipendono l'attuazione dei programmi di spesa sopra citati, al fine di individuare, in comune accordo, un sottoinsieme di indicatori più facilmente adottabili, onde permettere all'OIV di stilare un proprio contributo da inviare al MEF.

Sulla base delle attività svolte dal gruppo di lavoro e degli elementi che sono emersi dai contributi realizzati da ciascun Ministero in relazione al quadro di fattibilità, il MEF ha elaborato un documento contenente un sottoinsieme di indicatori comuni per il monitoraggio dei programmi di spesa 32.2 "Indirizzo politico e 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza da adottare a partire dal 2015.

Anche in previsione di tale utilizzazione, l'OIV ha redatto nel mese di dicembre un documento, che è stato inviato all'Ufficio di Gabinetto e ai Capi dei Dipartimenti contenente un'analisi degli indicatori e dei dati inseriti dai Centri di responsabilità amministrativa nelle Note Integrative al Disegno di Legge di Bilancio 2015 triennio 2015-2017. Tale studio ha evidenziato che l'individuazione degli indicatori, la loro descrizione, classificazione e indicazione delle diverse caratteristiche collegate, presentano ampi margini di miglioramento e, pertanto, questo Organismo ha sollecitato le strutture amministrative direttamente coinvolte a migliorare, e in alcuni casi correggere, l'utilizzo e la scelta dei dati informativi comunicati, rendendoli sempre più chiari, coerenti e più rispondenti alle finalità per le quali sono richiesti.

In tale prospettiva, l'esigenza di fare ricorso ad una programmazione economico-finanziaria e strategica realmente efficace e rispettosa dei tempi previsti per ogni singola fase del Ciclo della Performance, si rafforza e si impone sempre più come priorità operativa ed organizzativa. In tal senso, è indispensabile che l'Amministrazione provveda speditamente verso la piena operatività del sistema di controllo di gestione informatizzato che consenta, tra l'altro, l'utilizzabilità dei dati anche per il controllo strategico e per la misurazione e valutazione della performance organizzativa.

A tale riguardo, questo OIV ha attivato ogni possibile strumento di sensibilizzazione e di impulso per la realizzazione di un sistema di controllo di gestione, di cui al paragrafo seguente.



# *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

## **D. Infrastruttura di supporto**

In merito all'integrazione dei sistemi informativi a supporto del ciclo della performance, non è disponibile presso il Ministero un'applicazione informatizzata appositamente progettata in grado di favorire l'integrazione fra il processo di redazione del piano e la programmazione economico-finanziaria, tale da consentire un flusso continuo e una lettura bidirezionale delle informazioni fornite dai Centri di responsabilità. Pertanto, anche per il 2014 la rilevazione dei dati ai fini del monitoraggio della Direttiva generale verrà svolta avvalendosi dei sistemi tradizionali di monitoraggio, attraverso l'acquisizione e l'analisi dei dati forniti dalle singole Direzioni generali competenti attraverso una modalità sostanzialmente auto valutativa e senza ricorrere ad un sistema di alimentazione dei dati da fonti affidabili, visto che non è ancora stato attivato il controllo di gestione.

Tuttavia, proprio al fine di superare questa logica della mancata "certificazione" oggettiva dei risultati ottenuti, nel corso del secondo semestre dell'anno 2014, l'Amministrazione si è adoperata per mettere in atto, come peraltro già avvenuto negli anni passati, le azioni necessarie per procedere all'attivazione di un sistema di controllo di gestione automatizzato.

Pur nella consapevolezza della complessità e della difficoltà di realizzazione del processo, la Direzione Generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica, ha intrapreso un proficuo e continuo confronto con l'OIV al fine di individuare la migliore soluzione possibile per un graduale avvio del sistema del controllo di gestione all'interno dell'Amministrazione.

Come primo passo, è stata verificata la funzionalità del programma, la cui licenza era già stata acquistata dall'Amministrazione, sulla base dei dati che a suo tempo erano stati caricati relativi al Piano della *Performance* del 2011.

Successivamente si è proceduto all'adeguamento del *software* alla nuova realtà organizzativa del MIUR e alla definizione di un modello di massima che è stato condiviso prima dell'avvio delle fasi operative.

L'OIV, nel corso delle riunioni che si sono svolte, ha esaminato il modello di riferimento proposto, ne ha condiviso pienamente l'impostazione e ne ha evidenziato anche la correttezza metodologica dell'approccio e la competenza dell'impianto relativo alle strutture periferiche.



## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

### **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

Tuttavia, al fine di consolidare il modello descritto e conseguentemente avviare la fase d'implementazione informatica, si è condivisa la necessità di effettuare alcuni approfondimenti "tecnici" in merito all'adozione del sistema contabile, per esaminare nel dettaglio il piano dei conti e la tipologia di contabilità in uso, all'utilizzo e all'integrazione con altri sistemi di supporto, come *Conteco*, *Sicoge*, *Oracle HR*, *SIDI*, per verificare la disponibilità dei dati e delle informazioni contabili ed extracontabili nonché la granularità delle stesse e, infine, alla definizione delle modalità di collegamento tra il nuovo "Sistema di misurazione e valutazione della *performance*" di prossima adozione e il sistema stesso di controllo di gestione.

Una particolare attenzione, poi, è stata rivolta all'individuazione delle modalità più efficaci per la predisposizione del catalogo delle linee di attività, funzionale ad una descrizione omogenea ed uniforme, in coerenza con i regolamenti organizzativi, dell'operato delle singole strutture organizzative dell'Amministrazione.

In considerazione della complessità degli approfondimenti tecnici che risultano ancora da definire, la messa in esercizio del sistema di controllo è prevista a partire dal 1° gennaio 2016.

### **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 2014, l'opera di implementazione dei dati, delle informazioni e dei documenti pubblicati sul sito istituzionale del Ministero, all'interno della sezione "Amministrazione trasparente" collocata a partire dall'ottobre del 2013 nella *home page* dei siti istituzionali che ai sensi dell'art. 9, co. 1, del decreto legislativo n. 33 del 2013 ha sostituito la precedente sezione "Trasparenza, valutazione e merito", introdotta dal d.lgs. n. 150/2009.

A seguito della previsione di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione dei dati sui siti istituzionali, è stato introdotto il concetto di "*Open government*", vale a dire "governo aperto", in virtù del quale i dati pubblicati, rispondenti ai requisiti indicati dalle Linee guida siti web e aggiornati con cadenza periodica, devono essere strutturati in formato aperto (c.d. Open Data).



## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

### **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

Nella prospettiva di semplificare i rapporti tra cittadini e P.A., l'Amministrazione, impegnata a garantire la qualità delle informazioni pubblicate nel sito istituzionale ha posto in essere una serie di azioni tese ad aumentare il livello di qualità dei documenti pubblicati, a garantire l'esercizio di un effettivo controllo pubblico sull'operato dell'Amministrazione medesima, nonché a realizzare la finalità di *performance* sotto il profilo di una chiara rendicontazione amministrativa e sociale.

In questa direzione, particolare rilevanza assume l'attenzione specifica e puntuale che questa Amministrazione ha da tempo posto rispetto alle aspettative e agli interessi di cui si fanno portatori i cittadini, vale a dire coloro in capo ai quali è riconosciuta una "posizione qualificata diffusa" rispetto all'azione amministrativa, con il principale "scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità" sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

Il MIUR, in conformità al dettato normativo di cui all'articolo 10 del decreto, ha provveduto per l'anno 2014 ad aggiornare, nel rispetto dei principi di trasparenza e accessibilità e "rendicontazione sociale" della *performance*, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016 (di seguito Programma).

Il documento, redatto e strutturato sulla base delle linee guida fornite dall'A.N.AC. con la Delibera n. 50 del 2013 "Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014- 2016", sviluppa e approfondisce su base triennale un piano di iniziative, che il Ministero intende adottare per garantire la trasparenza, la rendicontazione della performance, nonché lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Il Programma, approvato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, è stato successivamente reso noto mediante pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero, nella sezione "Amministrazione trasparente". L'aggiornamento del documento in esame presenta molteplici e significative novità, in quanto si inserisce nel campo di applicazione del nuovo quadro normativo delineato dalla Legge n. 190 del 2012, all'interno del quale la trasparenza svolge un ruolo prevalente e prioritario nell'attività di prevenzione della corruzione e di salvaguardia dell'integrità.

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





## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

### **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

In particolare, il Programma individua una serie di iniziative tese al rafforzamento del coordinamento fra “il centro e la periferia” nelle attività previste nel documento. Nel medesimo documento sono, altresì, espressamente previste azioni di monitoraggio del Programma, al fine di garantire un controllo costante e continuo sull’operato dell’Amministrazione.

E’ disciplinata una diversa suddivisione delle tipologie di dati da pubblicare all’interno della sezione “Amministrazione trasparente” e sono individuate le misure organizzative finalizzate all’attuazione dell’istituto dell’accesso civico, quale strumento mediante il quale “chiunque” può vigilare sul corretto adempimento formale degli obblighi di pubblicazione e controllare la conformità dell’attività dell’Amministrazione alla normativa vigente in materia.

L’OIV, nel corso dell’anno, nell’ambito dello svolgimento dell’attività di monitoraggio e di supporto ad esso attribuite, ha effettuato un’approfondita analisi sul sito istituzionale dell’Amministrazione centrale, nonché delle strutture periferiche (USR) del MIUR, in ordine all’assolvimento degli obblighi di pubblicazione, con particolare attenzione rispetto alla qualità delle informazioni pubblicate.

A seguito della suddetta verifica, questo Organismo, pur riconoscendo il rilevante impegno e lo sforzo considerevole richiesto all’Amministrazione per adempiere alle dettagliate prescrizioni normative sancite dal legislatore in materia di trasparenza e anticorruzione, ha evidenziato alcune carenze e criticità di carattere generale che ancora permangono nella pubblicazione di specifiche informazioni o di alcune tipologie di dati.

Nell’ottica di garantire un adeguato il livello di trasparenza, l’Amministrazione, in conformità al dettato normativo, ha organizzato la Giornata della trasparenza del MIUR, che si è tenuta il giorno 16 giugno 2014, della quale è stata data adeguata informazione attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale e nella quale è stata aperta al pubblico la sede centrale del Ministero. Nel corso della Giornata l’Amministrazione ha dato contezza del Piano e della Relazione sulla performance, del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, nonché del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità.

L’evento, che ha visto la partecipazione dei vertici dell’Amministrazione, dell’OIV nonché di soggetti esterni provenienti da diverse realtà professionali, pubbliche e private, ha rappresentato un importante momento di confronto e di dibattito soprattutto in considerazione della crescente



# *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

**ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

attenzione per le tematiche della trasparenza, della rendicontazione, nonché dell'anticorruzione e della legalità.

In linea con l'orientamento dell'A.N.AC. e con la circolare n. 1/2014 del Dipartimento della Funzione Pubblica, l'Amministrazione nel corso della giornata ha, altresì, dato riscontro del "progetto trasparenza e progetto anticorruzione" del MIUR, a fini informativi e conoscitivi a favore della collettività e dei soggetti portatori d'interesse (*stakeholders*) delle amministrazioni.

Alla luce del quadro sin qui delineato, appare evidente l'intento dell'Amministrazione di sostenere l'implementazione dei sistemi informativi e informatici, e di assicurare l'ampliamento dei dati, delle informazioni e dei documenti da rendere accessibili, chiari e comprensibili all'utenza, anche allo scopo di garantire la rendicontazione sociale della *performance*.

Tale obiettivo impone il passaggio da una concezione autoreferenziale dell'Amministrazione ad una concezione sempre più rivolta verso i bisogni e le esigenze dei cittadini e degli utenti, che potrà realizzarsi attraverso una graduale integrazione fra gli strumenti rigorosi del controllo di gestione e del controllo strategico, non appena operanti, e gli strumenti della rendicontazione sociale della *performance*.

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

A seguito della emanazione della Legge n. 190/2012, del D. Lgs. n. 33/2013 e delle successive Delibere Civit/ANAC, il Ministro ha adottato con Decreto n. 62 del 31 gennaio 2014 il Piano triennale della prevenzione della Corruzione per il triennio 2013-2016 all'interno del quale ha trovato collocazione l'apposita sezione dedicata al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Successivamente, con Decreto Ministeriale n. 525 del 30 giugno 2014, è stato approvato il Codice di Comportamento dei dipendenti del MIUR, previsto dall'art. 54 del D. Lgs n. 165/2001 e sostituito dall'art. 44 della Legge 190/2012.

Si ritiene, pertanto, utile in questa sede, procedere ad una "rendicontazione" dello stato dell'arte circa le misure adottate in materia di prevenzione e repressione della corruzione e l'illegalità.



## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

### **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

L'anno 2014 si è contraddistinto, quindi, per aver dato avvio alle azioni volte al progressivo cambiamento dei processi adottati all'interno del sistema organizzativo, al fine di garantire la piena attuazione delle norme in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

A conclusione dell'anno 2014 il Responsabile della prevenzione della corruzione, che nel Ministero coincide con la figura del Responsabile della trasparenza, ha pubblicato sul sito istituzionale del MIUR, nella pagina "Amministrazione trasparente", la relazione sulla propria attività e sulle azioni di prevenzione realizzate nel corso dell'anno. Di seguito si dà conto di quanto realizzato in questo primo anno di applicazione della nuova normativa.

Sono state individuate e gestite le aree a rischio di corruzione mentre non sono stati effettuati controlli sulla gestione delle misure utilizzate per il trattamento del rischio. La valutazione dei rischi è stata effettuata per il tramite dei Referenti della prevenzione della corruzione in "forma aggregata per le aree obbligatorie" e non attraverso un Sistema di Gestione informatizzato. Tale limite ha determinato alcune criticità rilevate dallo stesso Responsabile. La realizzazione per il 2015 del Sistema di Controllo di Gestione nel MIUR costituirà la base per l'implementazione della procedura di *risk management* e per la realizzazione del registro dei rischi richiesto dalla norma. Le segnalazioni di eventuali anomalie sono avvenute tramite e-mail, il cui indirizzo è stato indicato sul sito istituzionale. Sono pervenute 5 segnalazioni per fatti corruttivi di cui 4 afferenti alle procedure di reclutamento e 1 relativa agli appalti. Segno tangibile di come la nuova norma abbia trovato pratica applicazione. In appendice del Piano, inoltre, mediante uno strumento di natura statistico/probabilistica utilizzato nell'ambito delle analisi di *Risk management*, sono state individuate e misurate le aree di pertinenza degli uffici centrali e periferici a maggior rischio. Tale strumento individuando le criticità e graduando gli eventi rischiosi può permettere all'Amministrazione di stabilire le priorità di interventi preventivi della corruzione.

In materia di trasparenza, con riferimento agli obblighi di pubblicazione dei dati, anche se il flusso destinato ad alimentare la loro pubblicazione non risulta essere ancora informatizzato, tuttavia si sono assicurati buoni livelli quanto a completezza e aggiornamento, specie per il sito istituzionale del Ministero. Risultano ancora non del tutto soddisfacenti per omogeneità e completezza i dati presenti nei siti degli Uffici Scolastici Regionali. Sono stati effettuati anche dei monitoraggi di controllo da parte del RPC.



## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

### **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

Non è stato ancora disciplinato il procedimento relativo alle eventuali sanzioni da irrogare ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. 33/2013 anche se non sono state riscontrate inadempienze.

Con riguardo alle procedure predisposte per l'istituto dell'Accesso civico, risultano essere pervenute n. 13 istanze, evase, di cui n. 3 hanno comportato l'adeguamento dei dati pubblicati. Anche in questo caso la norma ha trovato una pratica attuazione fornendo al cittadino uno strumento in grado di stimolare l'Amministrazione ad incrementare il proprio livello di trasparenza.

Nel corso dell'anno è stata avviata la formazione sui diversi temi della prevenzione della corruzione e trasparenza che ha interessato gli attuali Referenti della Prevenzione della corruzione e il personale che con loro collabora nonché a due dipendenti di supporto RPC che hanno partecipato ad un corso organizzato e tenuto dalla SSEF (Scuola Superiore dell'Economia e della Finanza).

Relativamente alla Rotazione del personale su n. 23 incarichi di dirigenti di prima fascia sono stati confermati sul medesimo posto solo n. 4 direttori generali in fase di rinnovo degli incarichi nel mese di agosto 2014. Si rileva inoltre che il PTPC 2013/2016 stabilisce criteri generali per l'applicazione della misura al personale dirigente addetto alle aree di rischio.

Per quanto attiene alla verifica delle dichiarazioni di assenza di inconferibilità, la D.G. Risorse umane e finanziarie competente ha testato la veridicità delle dichiarazioni su un terzo delle dichiarazioni rese dai propri dirigenti e attraverso una richiesta all'Ufficio Procedimenti Disciplinari circa l'eventuale esistenza di situazioni rilevabili ai sensi del d.lgs. n. 39/2013. Ugualmente per le dichiarazioni di incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali l'Amministrazione ha verificato la sussistenza dei requisiti necessari per l'autorizzazione e la concessione di specifici incarichi anche a titolo gratuito.

Circa il punto relativo alla tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti ((*WHISTLEBLOWING*)) è stata attivata, come prescritto da normativa, una procedura per la raccolta di segnalazione di illeciti attraverso il canale delle e-mail non in grado, pertanto, di secretare l'identità del segnalante.

Il Codice di comportamento del MIUR è stato redatto nel rispetto della norma ispiratrice ed è, quindi, stato rielaborato sulla base delle specifiche necessità interne



## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

### **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

Non risultato ad oggi avviati provvedimenti disciplinari e penali per eventi corruttivi nel corso del biennio 2013-14. Nel medesimo lasso di tempo risultano invece n. 4 casi penalmente rilevabili a carico dei dipendenti, 2 casi di sospensione del procedimento e 1 attualmente in corso.

In via generale si rileva che l'assenza di un adeguato Sistema di Controllo e Gestione ha condizionato il monitoraggio e le procedure di controllo delle azioni svolte dal Ministero sui temi afferenti alla repressione dei fenomeni di corruzione.

Inoltre, sarebbe opportuno prevedere uno o più obiettivi da assegnare agli uffici coinvolti sui temi della trasparenza e/o anticorruzione stabilendone anche indicatori e criteri di misurazione.

Un ulteriore aspetto da migliorare è rappresentato dalla corretta definizione della completezza ed esaustività dei dati fruibili da parte dell'utenza sui siti dell'Amministrazione, specie per quelli relativi ai "Bandi di gare e contratti" o agli "Enti controllati".

Si segnala, infine, che l'OIV, coadiuvato dalla Struttura tecnica di supporto, ha costantemente affiancato l'Amministrazione e in particolare il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza nella sua opera fornendo concreti contributi di conoscenza e strumenti di riflessione avanzando anche specifiche proposte operative e possibili azioni funzionali a contrastare e/o a superare le criticità riscontrate nel primo periodo di applicazione della nuova normativa.

### **F. Definizione e gestione degli *standard* di qualità**

Dopo la prima attività di mappatura dei servizi e di definizione dei relativi *standard* di qualità realizzata nel corso del 2012, l'Amministrazione non ha ancora provveduto al loro completamento, soprattutto in riferimento ai servizi relativi agli uffici scolastici regionali. Infatti, quella avviata nel 2012 ha rappresentato solo una prima fase di attuazione, realizzata secondo la logica della gradualità, a cui sarebbero dovute seguire ulteriori attività di aggiornamento e integrazione. In particolare, in un'ottica di miglioramento continuo, sarebbe opportuno dare impulso anche a processi di rendicontazione sociale e *di customer satisfaction*, prevedendo azioni di verifica degli indicatori e degli *standard* di qualità da condividere con i portatori di interessi (gli *stakeholders*) di riferimento per i quali dovrebbero essere meglio definite chiare mappe, anche al fine di perseguire



## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

**ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

nel tempo *standard* sempre più elevati di qualità dei servizi per consolidare la cultura della trasparenza e del rispetto della normativa e della rendicontabilità (*accountability*).

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

### **G. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione**

Come già si è detto, nelle more dell'adozione di un Sistema di misurazione e valutazione aggiornato, dopo la sua sospensione, e in considerazione che il processo di valutazione relativo all'anno 2014 non è stato ancora avviato, non è possibile effettuare alcuna analisi relativa all'utilizzo dei risultati del medesimo Sistema.

Ciò premesso, nel corso del 2014 l'OIV, coadiuvato dalla struttura tecnica e in collaborazione con l'Ufficio di Gabinetto, ha provveduto a redigere una nuova bozza dell'aggiornamento del sistema di misurazione e valutazione da applicare a partire dal 2015, che recepisce le modifiche normative intervenute nel corso degli ultimi anni e anche le indicazioni e i suggerimenti emersi nelle riunioni tecniche del gruppo di lavoro, cui hanno partecipato anche alcuni referenti dei tre Dipartimenti, per ottenere all'interno dell'Amministrazione una piena condivisione del Sistema. A corredo del Sistema, l'OIV ha predisposto anche un "manuale", contenente delle esemplificazioni pratiche per il calcolo del punteggio di risultato, del punteggio dei comportamenti e del punteggio complessivo con relativa attribuzione della classe di merito, in riferimento a tutto il personale dirigenziale e non.

Il documento aggiornato, ultimato alla fine del mese di novembre, è stato sottoposto alla valutazione dell'Ufficio di Gabinetto ed è attualmente in via di adozione, dopo essere stato sottoposto anche ad informativa sindacale.



# *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

## **H. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV**

La mancata adozione di un sistema di controllo strategico e di gestione automatizzato, ha creato notevoli difficoltà all'attività dell'OIV per quanto riguarda il monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi e della loro misurazione, non potendo contare su di una fonte di informazione attendibile ed oggettiva. Infatti, l'attività di monitoraggio realizzata dall'OIV nel corso del 2014 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. In sostanza il processo di rendicontazione dei risultati raggiunti si è essenzialmente basato su di una modalità sostanzialmente autovalutativa ed è del tutto evidente che, fino a quando non sarà superata la logica della mancata "certificazione" oggettiva dei risultati ottenuti, questi saranno sempre demandati alla autodichiarazione dei singoli che, seppur non pregiudizialmente da considerarsi inesatta o non reale, presenta dei limiti palesi.

Questo processo potrà essere compiutamente realizzato solo mediante l'adozione di strumenti di analisi idonei ad individuare le effettive necessità e a monitorare costantemente l'utilizzo delle risorse assegnate, al fine di consentire una reale valutazione finale in ordine al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

A ciò si aggiunge una scarsa presenza di indicatori di *outcome* e di indicatori che utilizzano formule di calcolo e, invece, un ancora elevato utilizzo di indicatori di realizzazione finanziaria che, pur esprimendo la compiutezza dell'attività dell'Amministrazione in merito all'accreditamento o trasferimento di risorse finanziarie agli Uffici competenti, non risultano adeguati a misurare il grado di raggiungimento dei reali obiettivi che l'Amministrazione intende perseguire e trarre elementi per poter evidenziare eventuali miglioramenti.

Inoltre, anche se l'analisi degli indicatori delle Note integrative al Disegno di Legge di Bilancio e alla Legge di Bilancio 2015-2017 ha evidenziato tangibili miglioramenti, tuttavia la individuazione, la descrizione, la classificazione e l'indicazione delle diverse caratteristiche collegate, presentano ancora ampi margini di integrazioni e di perfezionamento.

L'OIV e la collegata struttura tecnica hanno realizzato 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.



## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

### **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

Sono stati, inoltre, avviati una serie di contatti con i diversi attori per la condivisione delle azioni: con gli uffici di staff dei tre Capi dipartimento; con la Direzione Generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica, per gli aspetti connessi alla realizzazione del sistema di controllo di gestione; con la Direzione Generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione per le modalità di pubblicizzazione dei dati da rendere fruibili.

Dalla documentazione predisposta per la realizzazione delle molteplici attività di competenza dell'OIV secondo quanto previsto dai D.D. Lg.vi 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 2014.

Infine, fermo restando la competenza del Responsabile per la Trasparenza così come previsto dal Programma triennale, è stata svolta periodicamente, per quanto di competenza, un monitoraggio dei dati pubblicati attraverso la consultazione del sito web del Ministero, verificando la presenza di buona parte dei dati richiesti.

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

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

Inoltre, si precisa che in relazione all'allegato E, relativo ai Sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione, l'OIV ha deciso (in modo analogo a quanto fatto nel 2013), che la scheda dovesse essere trasmessa anche al Responsabile della Trasparenza, al fine di consentire allo stesso di svolgere le prescritte attività di coordinamento in materia di trasparenza.

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





# *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

## **Amministrazione centrale**

Preliminarmente, si precisa, come già anticipato nella Presentazione, che i dati sono riferiti solo al Dipartimento per la Programmazione e la gestione delle risorse umane del Ministero, finanziarie e strumentali e al Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione, in quanto il Dipartimento per la Formazione superiore e per la Ricerca non ha provveduto alla compilazione delle schede.

### **Quadro A**

Il Dipartimento per la Programmazione e la gestione delle risorse umane del Ministero, finanziarie e strumentali e il Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione non hanno rilevato alcuna criticità durante i monitoraggi intermedi, che sono stati effettuati con cadenza diversa a seconda delle difficoltà riscontrate. I destinatari della reportistica relativa agli esiti del monitoraggio sono stati l'organo di vertice politico-amministrativo, i dirigenti di I fascia, gli *stakeholder* esterni, ma anche il MEF e l'OIV.

### **Quadro B**

Dall'analisi dei dati riferiti ai due Dipartimenti emerge che solo ai dirigenti di I e II fascia vengono assegnati obiettivi tramite controfirma della relativa scheda obiettivi, mentre non è prevista l'assegnazione degli obiettivi tramite colloquio con il valutatore.

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

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

### **Quadro D**

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



# *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

## **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

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

### **Quadro E**

Il quadro E è stato compilato solo dal Dipartimento per la Programmazione.

Per un'analisi più approfondita in tema di sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione si rimanda al paragrafo E della presente relazione.

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

Per quanto riguarda la pubblicazione dei dati *online* e la supervisione e il coordinamento dell'attività di pubblicazione dei dati, la responsabilità ricade anche sul Responsabile della comunicazione e sul Responsabile della gestione del sito *web*.

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

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

### **Quadro F**

Dopo l'adozione della Carta dei Servizi avvenuta con D.M. 2 agosto 2012 prot. n. 16001, non c'è stato alcun processo per la revisione degli standard di qualità nel corso del 2014. I Dipartimenti hanno realizzato misurazioni per il controllo della qualità erogata ai fini del rispetto degli *standard* solo per meno del 50% dei servizi, senza promuoverne i richiesti processi di revisione periodica.

Per quanto attiene alla gestione dei reclami, il cui processo non risulta per ora reperibile *on-line* dall'utenza contrariamente all'obbligo di inserirlo in un'area appositamente dedicata denominata "Amministrazione trasparente" a partire dal 1.1.2013 (quadro F), sono state adottate soluzioni



# *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

## **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

organizzative alternative. Infatti, tramite il ricorso allo sportello dell'URP, nella pagina ad esso dedicata, è possibile individuare l'area *customer satisfaction* che indaga sulla soddisfazione dell'utenza, in forma anonima, allo scopo di migliorare la qualità dei servizi, sia relativamente all'operato dell'URP che per la segnalazione di avvenimenti e circostanze successivamente oggetto di approfondimento presso gli uffici competenti avendo la medesima struttura già predisposto un modulo di richiesta di accesso ai documenti amministrativi e la possibilità di poter presentare reclamo verso l'ufficio interessato.

Attraverso l'URP risulta possibile anche la rilevazione degli accessi all'area dalla cui analisi potrebbero trarsi informazioni interessanti mediante approfondimenti statistici.

Inoltre, a seguito della Legge n. 190/2012 e il D. Lgs. n. 33/2013, contenenti le disposizioni in materia di prevenzione e repressione della corruzione e l'illegalità nella P.A., si segnala che non è ancora possibile utilizzare il sito istituzionale del MIUR per le segnalazioni degli illeciti da parte dei dipendenti (*WHISTLEBLOWING*) dovendo tale modalità prevedere la secretazione dell'identità del segnalante, mentre al momento, come peraltro previsto dalla norma, si può ricorrere all'uso dell'e-mail diretto al Responsabile della prevenzione della corruzione.

### **Uffici Scolastici Regionali**

#### **Quadro A**

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

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



## *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

### **ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

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

#### **Quadro B**

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

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

Inoltre, si sottolinea positivamente che in alcuni USR vengono assegnati obiettivi individuali al personale dirigenziale (Molise, Emilia-Romagna, Umbria) e non dirigenziale (Sardegna, Umbria) tramite colloquio con il valutatore.

#### **Quadro D**

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

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



# *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

**ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

## **Quadro E**

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

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

## **Quadro F**

Solo in pochi casi (Emilia-Romagna, Abruzzo, Molise e parzialmente Veneto) si rileva che sono stati definiti *standard* di qualità per i propri servizi all'utenza. L'USR dell' Abruzzo ha realizzato anche misurazioni per il controllo della qualità erogata ai fini del rispetto degli *standard* di qualità per tutti i servizi e ha adottato, così come l'USR del Molise, soluzioni organizzative per la gestione dei reclami e delle procedure di indennizzo.