

Relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni dell'Invalsi

Maggio 2013

Documento preparato dall'Organismo Indipendente di Valutazione

Guido Cutillo
guido.cutillo@gmail.com

Premessa

Il 2012 è stato per l'Istituto, in continuità con gli anni precedenti, un anno di notevoli complessità legate, alla continua evoluzione del quadro normativo di riferimento, all'avvicendamento degli organi di vertice e alla situazione di commissariamento ancora non terminata.

Tale situazione ha fatto sì che i miglioramenti auspicabili anche per il sistema di valutazione siano in parte stati disattesi. Sebbene quindi siano ravvisabili novità positive in termini di contenuti e processo, è importante sottolineare da subito che una parte importante del percorso deve ancora essere completata e che come già sottolineato lo scorso anno, il sistema necessita di ulteriori affinamenti in particolare nella identificazione di target ed indicatori finalizzati a misurare il conseguimento degli obiettivi, nello sviluppo del processo di *cascading* e di una più stretta integrazione tra l'OIV, il vertice aziendale e gli organismi di controllo.

Come esplicitamente richiesto dalla delibera della CIVIT 23/2013, il presente documento cercherà di essere snello e facilmente leggibile e intelligibile, rappresentando senza inutili ridondanze e in poche pagine gli elementi salienti di quanto rilevato nel Sistema Invalsi, mettendo in luce gli elementi positivi ma anche le ombre che continuano a caratterizzare alcuni aspetti del Sistema.

La presente relazione deve essere letta congiuntamente con l'allegato che ne costituisce parte integrante e rilevante.

Roma, 31 maggio 2013

Organismo Indipendente di Valutazione

Guido Cutillo



Indice dei contenuti:

1 PRESENTAZIONE E INDICE

2 FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

2.1 Performance organizzativa: definizione obiettivi, indicatori, target e misurazione

2.2 Performance individuale: definizione obiettivi, indicatori, target e misurazione

2.3 Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti)

2.4 Infrastruttura di supporto

2.5 Utilizzo effettivo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione

3 INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLI INTERNI

4 IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ E IL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

5 DEFINIZIONE E GESTIONE DI STANDARD DI QUALITÀ

6 COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER

7 DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DI MONITORAGGIO DELL'OIV

8 PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE

9 ALLEGATI

2 Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione

2.1 Performance organizzativa: definizione obiettivi, indicatori, target e misurazione

Gli obiettivi organizzativi sono desunti direttamente dalla missione e dalle norme che regolamentano l'Istituto considerando l'efficiente impiego delle risorse umane e finanziarie, con particolare riferimento al bilanciamento tra entrate e uscite e all'innovazione delle procedure. Tuttavia tale operazione non viene ancora sostanziata nell'identificazione chiara di obiettivi strategici e operativi cui collegare gli obiettivi dei dirigenti apicali.

Per quanto attiene i criteri dettati dal decreto 150 e dalle delibere Civit, va rilevato come il sistema sia stato sostanzialmente in grado di assicurare una buona compliance rispetto al 150 e alla delibera 112 mentre sia sicuramente migliorabile l'applicazione dei principi contenuti nella delibera 89. In particolare è necessario migliorare su indicatori e target come meglio specificato di seguito.

Complessivamente, considerando l'attuale fase come una tappa del processo di rinnovamento dell'Istituto, e tenendo presenti le innumerevoli vicissitudini affrontate in questi anni (sostituzione degli unici due dirigenti in servizio, commissariamento, avvicendamento dei commissari, etc), il livello raggiunto dal sistema può considerarsi sufficiente con diversi punti di miglioramento.

Il sistema INVALSI ha previsto ad oggi l'articolazione di obiettivi riferiti alle sole posizioni apicali.

A tendere la metodologia scelta è la Balanced Scorecard, che consente di lavorare parallelamente su due direttrici particolarmente care ai vertici dell'Istituto:

- la declinazione degli obiettivi sulle strutture intermedie dell'organizzazione (processo di deployment top-down ad oggi appena abbozzato) tesa a responsabilizzare e far crescere il middle management;
- la declinazione delle strategie su diverse prospettive che, oltre a misurare e valutare gli impatti esterni, permettono di porre attenzione al miglioramento dei processi interni e dello sviluppo delle persone.

In effetti il Vertice operativo dell'Istituto vuole costruire nel tempo un middle management in grado di agire il ruolo di raccordo tra Vertice e macchina operativa.

Dopo la prima positiva e per alcuni versi pionieristica esperienza sulla misurazione del benessere organizzativo, stante anche la perdurante situazione di sottodimensionamento degli organici, l'Istituto ha deciso di non procedere ad una nuova indagine riproponendosi di realizzarne una nuova con un intervallo di un anno.

2.2 Performance individuale: definizione obiettivi, indicatori, target e misurazione

Il processo di proposta, condivisione e definizione degli obiettivi operativi ha seguito la metodologia del *cascading* sebbene in maniera molto semplificata: il vertice operativo, costituito da 2 dirigenti (Direttore Generale e dirigente amministrativo), si è interfacciato direttamente con il vertice politico-amministrativo dell'Istituto con il quale sono stati concordati gli obiettivi operativi indicativamente collegati con la mission dell'istituto e gli *outcome* attesi (2 Schede obiettivi).

Sicuramente da migliorare per gli anni a venire è la definizione nel dettaglio degli indicatori relativi, con target, tempi e obiettivi conseguiti definiti in modo molto più puntuale ex ante per facilitare e rendere assolutamente oggettiva la valutazione ex post.

Va rilevato come questo sia l'aspetto più critico e migliorabile del sistema. Come messo in evidenza più volte sia dallo scrivente OIV sia dalla Civit, va compiuto un ulteriore sforzo nella direzione di definire chiaramente accanto agli obiettivi anche degli indicatori e dei target in modo che sia più facile ed efficace il processo di verifica ex post sul livello di conseguimento degli obiettivi stessi.

È questo l'aspetto su cui si dovrebbero concentrare maggiormente gli sforzi dell'organizzazione e le attenzioni nei prossimi monitoraggi degli organismi di controllo.

Stante l'attuale livello di diffusione delle schede individuali (solo due dirigenti) sarebbe opportuno pensare ad un progressivo allargamento dello strumento della scheda individuale al resto della popolazione, come strumento di indirizzo dei comportamenti, prima ancora che come elemento di valutazione.

L'Istituto ha già provveduto a dotarsi negli ultimi anni in via sperimentale di un dizionario di competenze finalizzato a valutare i comportamenti organizzativi necessari ad eccellere nei diversi ruoli.

La teoria in materia è infatti ormai piuttosto consolidata ed è accertato che a parità di conoscenze tecniche la differenza nella capacità di agire un ruolo con successo, è fatta dalle competenze comportamentali.

Secondo la definizione di Mc Clelland le competenze comportamentali sono "delle caratteristiche intrinseche individuali causalmente collegate ad una performance efficace o superiore in una mansione o in una situazione, misurabili sulla base di un criterio prestabilito"

Da questa definizione si desume una caratteristica fondamentale che le competenze comportamentali devono avere per assumere un interesse nello svolgimento di una mansione: dare adito a comportamenti osservabili.

Il sistema di performance management che l'Invalsi vorrebbe implementare nel prossimo futuro intende quindi valorizzare i comportamenti organizzativi nella valutazione delle persone non direttamente responsabili di una struttura, poiché ritiene lo sviluppo delle competenze delle risorse individuali di fondamentale importanza per il successo dell'organizzazione nel suo complesso.

2.3 Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti)

Il processo di gestione ha visti coinvolti in modo strutturato l'OIV, il commissario straordinario, il dirigente amministrativo e il direttore.

Il dirigente amministrativo, quale responsabile della trasparenza e quale STP, ha avuto un coinvolgimento più continuativo, talvolta in modo programmato e strutturato talvolta anche in modo episodico e destrutturato.

Il ruolo del direttore si è ridimensionato rispetto a quello svolto negli anni precedenti, rientrando nell'alveo della normalità (negli anni precedenti il direttore aveva svolto un ruolo anche eccessivo per coprire i buchi legati ai vari avvicendamenti tra presidenti e commissari).

Il nuovo commissario straordinario ha assicurato la sua presenza e il suo supporto alla gestione del ciclo della performance attraverso incontri periodici con l'OIV su base almeno trimestrale.

Migliorabile risulta essere il coordinamento tra OIV e altri organismi di controllo.

2.4 Infrastruttura di supporto

Per un dettaglio sulle infrastrutture di supporto si rimanda all'allegato.

2.5 Utilizzo effettivo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione

Ad oggi l'utilizzo che si è fatto del sistema è stato essenzialmente legato alla premialità per i dirigenti e per attivare un ragionamento sul miglioramento del sistema stesso.

Inoltre i vari ragionamenti, che pur nella situazione particolare dell'Istituto, si sono attivati intorno al sistema, hanno portato a ragionare su migliorie non legate esclusivamente al sistema di valutazione ma al complessivo funzionamento dell'ente (basti pensare al sistema di controllo di gestione o alle migliorie in termini di comunicazione interna ed esterna o allo sviluppo di un dizionario di competenze).

3 Integrazione con il ciclo di bilancio e i sistemi di controlli interni

Si ritiene che debba essere molto più definito il rapporto esistente tra varie fonti informative soprattutto di tipo economico-finanziario rispetto agli obiettivi del piano.

L'integrazione con il ciclo di bilancio è uno dei punti su cui l'OIV INVALSI intende porre maggiore attenzione in funzione di un auspicabile miglioramento con il supporto della STP.

Il sistema di Controllo di gestione INVALSI sebbene sia stato profondamente ripensato nel corso degli ultimi anni (l'Istituto non disponeva di un vero e proprio sistema di CDG all'inizio del mandato di questo OIV) non è allo stato ancora utilizzato ai fini della misurazione degli indicatori degli obiettivi strategici e operativi per i quali vengono maggiormente utilizzati, almeno per gli aspetti economico-finanziari, i sistemi di contabilità generale.

4 Il Programma Triennale per la trasparenza e l'integrità e il rispetto degli obblighi di pubblicazione

Gli standard raggiunti in termini di pubblicazione dei dati sono già da considerare piuttosto buoni e individuati come punti di forza del sistema dalla stessa Civit nella sua valutazione sul piano della performance.

Il nuovo dirigente amministrativo è stato nominato responsabile della trasparenza e sta continuando sul solco di quanto già fatto in precedenza con l'obiettivo di mantenere i livelli qualitativi raggiunti.

Tuttavia anche per la concentrazione di troppi compiti sullo stesso dirigente alcuni ritardi si sono registrati su questo fronte (ad esempio la pubblicazione solo a fine anno del programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2012-14).

Da questo punto di vista si auspica che l'Istituto possa riuscire a dedicare al tema le giuste risorse umane e economiche.

5 Definizione e gestione di standard di qualità

Gli standard di qualità non sono stati ancora definiti. L'INVALSI ha infatti comunicato alla Civit, che non essendo un erogatore di servizi pubblici e non avendo il compito di emanare atti amministrativi generali, non ritiene applicabile la normativa in merito.

Lo stesso Invalsi ha dichiarato comunque di monitorare con attenzione quanto fatto in merito dagli altri enti di ricerca nazionali per allinearsi se possibile alle *best practices* presenti.

6 Coinvolgimento degli stakeholder

In corso d'anno è stata programmata la giornata della trasparenza e realizzati diversi incontri pubblici anche in sedi quali la Banca d'Italia che hanno contribuito a mantenere attivo il canale di comunicazione delle attività e della ricerca di Invalsi nei confronti degli stakeholder interessati agli argomenti trattati.

Tuttavia è sicuramente possibile migliorare e sarebbe auspicabile sebbene di non semplice realizzazione, realizzare delle indagini di soddisfazione presso gli utenti finali e intermedi delle prove Invalsi. Si continua infatti a registrare in alcuni settori sociali una certa diffidenza sul ruolo svolto dall'Invalsi nel miglioramento del sistema educativo.

7 Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

L'OIV, ha sviluppato il monitoraggio sia attraverso una serie di step programmati e scadenziati sia attraverso una serie di contatti più destrutturati.

In particolare ha realizzato un monitoraggio trimestrale sulla performance organizzativa mentre ha sviluppato un'attività di monitoraggio del processo di gestione della performance *in continuum* attraverso il rapporto con la Struttura Tecnica Permanente, che in corso d'anno è diventata finalmente operativa. L'OIV ha tenuto attivo il confronto con l'Organo politico-amministrativo soprattutto dopo il nuovo cambio di commissario, tenendo il Commissario straordinario sempre edotto dello stato dei monitoraggi effettuati e delle novità provenienti dalla Civit e dal resto del sistema.

Per quanto concerne il SMVP e il Programma trasparenza e integrità l'OIV ha monitorato l'andamento applicativo in relazione alle prescrizioni normative e provveduto a supportare la definizione dei sistemi e del flusso della documentazione da pubblicare.

L'OIV ha risposto ai monitoraggi richiesti dalla Civit ed ha partecipato attivamente alle riunioni da questa promosse e da quelle promosse in via autonoma con gli altri enti di ricerca. L'OIV ha provveduto ad analizzare i documenti afferenti la Sezione "Trasparenza, valutazione e Merito" sia con riferimento agli obblighi di legge sia con riferimento a quanto pattuito con i Vertici dell'Istituto.

8 Proposte di miglioramento del Ciclo di gestione della performance

Ad avviso dello scrivente OIV per rendere ancora migliore il ciclo di gestione della performance in Invalsi è opportuno lavorare sui seguenti punti:

- **Migliorare ulteriormente il processo di definizione degli obiettivi e soprattutto dei target:** come segnalato più volte dallo scrivente OIV e rilevato anche dalla stessa CIVIT, l'elemento più carente del sistema Invalsi continua a rimanere l'individuazione di obiettivi strategici e operativi e l'individuazione di target attraverso cui misurare l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo e l'eventuale delta. Inoltre resta un tema il cascading nei confronti del middle management, elemento che consentirebbe una maggiore responsabilizzazione dello stesso.
- **Intensificare in qualità e quantità il lavoro di raccordo tra OIV e vertice politico amministrativo:** anche durante il 2012 sono perdurate alcune difficoltà nel lavoro di raccordo tra l'OIV e il vertice politico amministrativo. Infatti nonostante la buona volontà di tutti gli attori coinvolti, nel corso del 2012 l'Istituto ha continuato ad essere commissariato, e la situazione non ha consentito di instaurare quell'"ordinarietà" di lavoro che sarebbe utile al miglior lavoro dell'OIV stesso.
- **Definire meglio ruoli, tempi e soggetti coinvolti nel processo:** come già segnalato lo scorso anno, sarebbe opportuno definire in modo chiaro e condiviso tra tutti gli attori coinvolti, il processo attraverso cui gestire al meglio le previsioni normative in merito al Sistema di valutazione e trasparenza in modo da renderlo sempre più strumento di supporto gestionale e sempre meno adempimento burocratico.

Allegato

Il monitoraggio sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli relativo al ciclo della performance precedente.