



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 2013**

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



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

PRESENTAZIONE

La presente Relazione, a cura dell'Organismo indipendente di valutazione (di seguito OIV) del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (di seguito MIUR), 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 Commissione indipendente per la Valutazione la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (di seguito 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 e 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 opera.

Si ritiene, inoltre, opportuno rilevare che nel corso del 2013, in data 30 aprile, è giunto a scadenza il mandato triennale del primo Organismo costituito secondo quanto previsto dal Decreto e che con decreto ministeriale n.1014 del 6 dicembre 2013 e' stato costituito il nuovo Organismo, che si è insediato in data 11.12.2013.



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. 7
B. <i>Performance</i> individuale	p. 9
C. Processo di attuazione del ciclo della <i>performance</i>	p. 10
C.1 Integrazione con il ciclo di bilancio e i sistemi di controlli interni	p. 11
D. Infrastruttura di supporto	p. 12
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. 13
F. Definizione e gestione degli <i>standard</i> di qualità	p. 16
G. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione	p. 17
H. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV	p. 18
Analisi degli ALLEGATI	p. 19



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

**FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE, TRASPARENZA E
INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI**

Considerazioni di sintesi

Questa è la terza relazione sul “funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione” presentata dall'OIV del MIUR, la prima da parte dell'OIV rinnovato a fine 2013.

Il riferimento all'esperienza di un triennio consente di operare **alcune valutazioni sugli aspetti positivi e negativi** emersi nel tempo, assumendo un respiro più ampio di quanto attiene alla situazione rilevata in una singola annualità.

Tale riflessione può rivelarsi significativa, anche perché si colloca in **un momento di transizione, e anche di reimpostazione programmatica**, che riguarda sia i ministeri (nella fase di avvio di un nuovo governo), sia tutta la sfera del ciclo della *performance*, della trasparenza e della prevenzione della corruzione (con la trasformazione della CIVIT in Agenzia Nazionale AntiCorruzione e per la Valutazione e la Trasparenza delle amministrazioni pubbliche – di seguito ANAC).

In questi tre anni il **MIUR ha messo in atto uno sforzo notevole** per ottemperare alle disposizioni nelle materie indicate, coinvolgendo ampiamente le strutture a livello sia dei dipartimenti centrali sia a quello delle direzioni regionali.

In termini positivi, si registra:

- **il progressivo affinamento della capacità delle strutture di definire obiettivi strategici** conseguenti rispetto all'indirizzo politico;
- **l'assimilazione di una prassi di amministrazione aperta**, con la diffusione delle informazioni inerenti all'intero spettro degli interventi di competenza;
- **la sensibilizzazione dell'intera dirigenza e dell'insieme degli uffici rispetto al concetto di *performance*** e quindi di orientamento agli obiettivi.



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

Gli sforzi prodotti e la consapevolezza acquisita da parte dei responsabili delle strutture del MIUR ai diversi livelli organizzativi hanno consentito di **ottenere un buon livello di compliance rispetto alle disposizioni di legge e alle direttive CIVIT/ANAC.**

Tuttavia, il **sistema di misurazione e valutazione messo in atto non risponde ancora pienamente alle esigenze di un ente complesso** come il MIUR ed a sostenerne la capacità strategica e l'efficacia organizzativa; in particolare, le modalità di valutazione della *performance* non hanno sinora consentito **una adeguata gestione della premialità.**

Gli ostacoli che più hanno pesato in tal senso nel periodo di riferimento dipendono **in larga misura anche da fattori esterni** alla gestione del ministero, come i seguenti:

- **il succedersi di diversi governi e Ministri** (ben 4 nel periodo 2011-2014), con la conseguente necessità di rivedere più volte le priorità politiche e di recepire mutamenti nelle aree strategiche di competenza, che **ha reso difficile il rispetto di tempi e scadenze**, definiti presupponendo una normale continuità di guida politica;
- **il sopravvenire**, nel periodo, di **notevoli cambiamenti** rispetto al **quadro inizialmente prospettato dal Decreto**, con riferimento sia agli assetti organizzativi, sia al quadro finanziario, sia alle regole del rapporto di lavoro; le norme sulla revisione della spesa (nella iniziale e nella successiva versione), e il loro intreccio con le nuove disposizioni in materia di trasparenza e anti-corruzione, hanno in particolare inciso su questi aspetti determinando notevole incertezza sui correttivi da introdurre;
- la presenza di **sovrapposizioni tra gli strumenti di programmazione e rendicontazione esistenti**, ora segnalate dalla stessa ANAC che nell'aprile 2014 ha riconosciuto come "dopo alcuni anni di applicazione, l'esperienza fornisce indicazioni sulle opportunità di semplificazione e riduzione degli adempimenti relativi al ciclo della *performance*, la cui adozione comporterebbe una riduzione di costi ed attività amministrative, con effetti positivi sul perseguimento delle stesse finalità normative". Segnatamente l'ANAC rileva la sovrapposizione tra:
 - o Direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione (art 14 del D.Lgs. n.165/2001) e Piano della *performance* (art 10, comma 1, lettera a) del Decreto);



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

- o Relazione sullo stato della spesa (art 3, comma 68 L. n. 244/2007) e Relazione sulla *performance* (art 10, comma 1, lettera b) del Decreto).

I fattori indicati hanno indotto **una notevole pressione sugli organi decisionali del MIUR**, focalizzando l'attenzione su **adempimenti urgenti e su scadenze immediate a scapito dell'impostazione di soluzioni organiche** alle questioni di fondo e **di una programmazione di più ampio respiro**. Queste difficoltà si stanno ripercuotendo sullo stesso avvio del ciclo 2014-2016, che vede un ritardo nella pubblicazione del nuovo piano di *performance*, con il rischio di almeno parziale compromissione delle fasi successive.

Nel corso del **2014 sarà importante che il piano della *performance* sia adeguato** in modo rispondente alla nuova struttura organizzativa in corso di approvazione.

In una più ampia prospettiva temporale, l'OIV, basandosi sulle più puntuali analisi sviluppate nei successivi capitoli di questa relazione e nelle relazioni dei due anni precedenti, **ritiene che il MIUR debba considerare** organicamente e in prospettiva integrata gli aspetti di seguito elencati:

- 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 alla 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.**



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

A. Performance organizzativa

Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* ha previsto l'integrazione degli obiettivi strategici, definiti nella Direttiva generale per l'azione Amministrativa e la gestione (di seguito Direttiva generale) inerenti le linee programmatiche espresse nell'Atto di indirizzo, con gli obiettivi istituzionali/strutturali, in coerenza con la Nota integrativa allegata alla legge di bilancio. Il processo di programmazione strategica per il triennio 2013-2015, in stretto raccordo con il processo di programmazione economico-finanziaria per l'anno 2013 e per il triennio 2013-2015, è stato avviato con atto di indirizzo concernente l'individuazione delle priorità politiche del 4 febbraio 2013 e con la successiva Direttiva generale del 22 febbraio 2013 al fine di assicurare il regolare svolgimento dell'attività amministrativa da parte dei centri di responsabilità amministrativa, in attuazione del Decreto nell'ambito del ciclo di gestione della *performance*. Alla Direttiva generale del Ministro sono seguite in data 10 e 13 Maggio le Direttive dei tre Capi dipartimento, che hanno riguardato anche i 18 Uffici Scolastici Regionali. In riferimento a questi ultimi, infatti, la Direttiva generale per l'anno 2013 ha previsto che tali Uffici svolgessero gli adempimenti di carattere organizzativo, amministrativo e operativo connessi con l'attuazione degli obiettivi strategici indicati nella Direttiva stessa, in coerenza 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. Analogamente a quanto previsto per le Direzioni generali del Ministero, la 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 2013-2015, adottato dal Ministro con D.M. n.129 in data 22 febbraio 2013 e, successivamente, registrato dalla Corte dei Conti in data 14 maggio 2013.

Rispetto all'anno 2012, si registra un netto miglioramento per quanto riguarda i tempi di adozione, dato che il precedente piano, 2012-2014, era stato adottato a fine anno in data 14.12.2012.

L'albero della *performance* è stato declinato per ciascuna area strategica e in particolare sono state individuate 10 priorità politiche. Complessivamente si contano n. 51 obiettivi (strategici e strutturali) da realizzare nell'ambito delle missioni e dei programmi di riferimento.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Organismo Indipendente di Valutazione della Performance

Di questi 51 obiettivi, n. 23 sono stati individuati come obiettivi strategici (quello attinente all'edilizia scolastica è stato contato in ognuno dei quattro ordini e gradi di istruzione (prescolastica, primaria, secondaria di 1° e di 2° grado) e n. 28 sono stati definiti come obiettivi strutturali riconducibili cioè ad attività istituzionale.

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

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

Secondo la logica dell'albero della *performance*, per ogni obiettivo strategico sono stati individuati uno o più indicatori. Gli indicatori associati agli obiettivi sono più di 69 (con un numero massimo di 4 indicatori collegati ad un unico obiettivo). Anche per quest'anno l'OIV evidenzia che più della metà degli indicatori sono di tipo finanziario, e che, anche se diminuiti rispetto al triennio precedente, questi risultano ancora avere un peso eccessivo sull'insieme degli indicatori. Sarebbe più corretto, invece, ricorrere ad indicatori che descrivano gli esiti dell'utilizzo delle risorse impiegate per perseguire le finalità e gli obiettivi del Ministero. Per quanto precede, risulta oltremodo difficile far emergere elementi che possano evidenziare miglioramenti nei valori associati ai target, peraltro per lo più coincidenti con quelli adottati nel triennio precedente. Ancora scarsi sono gli indicatori di risultato mentre non ancora adottati quelli di *outcome* e/o di impatto tramite i quali poter effettuare valutazioni complessive dei risultati delle azioni di politica scolastica, universitaria o nel settore della ricerca.

Ogni obiettivo strategico è articolato in obiettivi operativi, per ciascuno dei quali sono state definite le azioni, i tempi, le risorse e le responsabilità organizzative connesse al loro raggiungimento. Il tutto è sintetizzato all'interno delle apposite schede allegate al Piano.

Lo stretto raccordo e la coerenza tra il Ciclo della *performance* e il Ciclo di programmazione economico-finanziaria, secondo quanto richiesto dalla normativa vigente, hanno salvaguardato il processo di definizione degli obiettivi strategici e strutturali e istituzionali. Permangono, tuttavia, a causa dell'assenza di un sistema unico centralizzato di Controllo strategico e di Controllo di gestione informatizzato, i limiti in ordine ai processi di misurazione che dovranno essere



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

implementati al fine di consentire una corretta valutazione finale dei risultati basata su riscontri oggettivi ed affidabili.

B. Performance individuale

Dopo la sospensione disposta con decreto del Ministro, per l'anno 2011, delle procedure per la valutazione della *performance* organizzativa ed individuale previste dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, approvato con D.M. 27 gennaio 2011 prot. n.1142/GM, il Ministero non ha ancora provveduto ad aggiornare il precedente Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, che necessitava di alcuni correttivi e integrazioni, determinando di fatto una situazione di impasse anche per il 2012 e il 2013 in merito, tra l'altro, all'assegnazione di obiettivi individuali al personale dirigenziale e non.

Per sbloccare la situazione è intervenuto il D.M. n.971 del 25.11.2013 che ha fornito indicazioni e criteri per l'attribuzione del trattamento accessorio al personale dirigenziale e delle Aree proprio per gli anni 2012-2013.

In base a questo decreto, che tiene conto di quanto previsto dall'art. 5, commi 11 e 11bis del decreto legge n.95 del 201, convertito, con modificazioni, nella legge n.135 del 2012, la valutazione del personale dirigenziale deve avvenire tramite 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 deve essere 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.

Si è potuto così procedere alla valutazione del personale per l'anno 2012 anche se la fase di erogazione dei premi non si è ancora conclusa. Per tale motivo l'Amministrazione non ha ancora dato corso alla valutazione delle *performance* per l'anno 2013, anche se prevedibilmente le procedure ricalcheranno quelle seguite per la valutazione per l'anno 2012. In assenza del processo



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

di valutazione relativo all'anno 2013 non è possibile, quindi, effettuare alcuna analisi dei dati al riguardo.

Tuttavia, dal monitoraggio effettuato da questo Organismo si è potuto constatare che, anche per l'anno in oggetto, così come avvenuto per il 2012, il comportamento dei Dipartimenti rispetto alle procedure di assegnazione degli obiettivi non è stato omogeneo, specie per quel che riguarda l'utilizzo del colloquio tra valutato e valutatore a cui si è fatto ricorso, peraltro in modo marginale, con riguardo sia al personale dirigente che non dirigente.

C. Processo di attuazione del ciclo della *performance*

Il processo di attuazione del ciclo della *performance* per il 2013, che ha visto il coinvolgimento del vertice politico-amministrativo del Ministero e la costituzione di tavoli tecnici integrati cui ha partecipato anche l'OIV, ha messo in luce di fatto alcune problematiche che hanno determinato, soprattutto, il mancato rispetto dei tempi per il naturale svolgimento del ciclo in questione.

Nel periodo di vacanza dell'OIV la struttura tecnica permanente ha continuato ad operare, garantendo, ove richiesto, il supporto agli Uffici di Gabinetto e agli altri Uffici dell'Amministrazione, e ha predisposto tutti i documenti relativi agli adempimenti previsti dalla normativa vigente, che è stato possibile validare solo dopo la costituzione del nuovo OIV.

La struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance*, alla data del 31.12.2013, era costituita da n. 12 unità di personale, di cui n. 1 dirigente di II fascia che ne era il responsabile, n.10 funzionari appartenenti alla terza area e n. 1 unità di personale comandato proveniente da altra amministrazione.

Dal punto di vista quantitativo la Struttura ha subito una diminuzione non solo rispetto ai parametri numerici della precedente dotazione organica del Secin, che l'OIV e la relativa Struttura hanno sostituito, ma anche rispetto all'anno precedente, in cui, oltretutto, le figure dirigenziali ammontavano a due unità.

Sotto l'aspetto qualitativo il personale risulta generalmente in possesso di un buon livello culturale e professionale, tuttavia la specificità delle competenze richieste rende la figura del



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Organismo Indipendente di Valutazione della Performance

funzionario da utilizzare nella Struttura non sempre rinvenibile e disponibile nell'ambito di una amministrazione pubblica. Pertanto sarebbe opportuno realizzare, sia da parte della SNA che dal Ministero, molteplici e specifiche azioni di formazione più aderenti alle attività che una Struttura tecnica è chiamata a svolgere e rivolte a coloro che vi prestano servizio, indirizzandole prevalentemente su aspetti giuridico-economico-finanziari ed anche informatici.

Alcune unità di personale della Struttura hanno, comunque, partecipato nel corso del 2013 a due iniziative in merito organizzate dal Ministero rivolte ai propri dipendenti, ed una unità ha frequentato, invece, un corso organizzato dalla SNA inerente alla *spending review*.

C.1 Integrazione con il ciclo di bilancio e i sistemi di controlli interni

Per garantire la coerenza del Ciclo della *performance* con il Ciclo della programmazione economico-finanziaria e quello di bilancio, ha continuato a funzionare la rete creata tra i referenti della Struttura tecnica e quelli dell'Amministrazione, ciascuno operante nell'ambito delle proprie competenze, in un'ottica di collaborazione istituzionale.

Anche se nel corso degli ultimi anni il processo di programmazione più strettamente strategica si è sempre più orientato verso la selezione di attività progettuali di rilievo significativo per l'attuazione di specifiche missioni istituzionali, tuttavia, la quota parte di risorse ad esse destinate ne ha visto un impiego che, sul complesso della spesa del Ministero, risulta essere ancora molto contenuto, anche se, strutturalmente, ciò è fortemente condizionato dal settore di interesse di questa Amministrazione e dalle modalità e possibilità di intervento.

Nel tempo, comunque, i titolari dei CRA, stimolati in questo dall'azione dell'OIV, si stanno progressivamente sempre più sensibilizzando ai temi della programmazione e dei suoi strumenti di verifica e controllo, aspetto questo che assume una particolare rilevanza in un momento di forte attenzione al contenimento della spesa pubblica e agli obiettivi posti dalla cosiddetta *spending review*, quale linea di azione razionalizzatrice sistematica delle risorse pubbliche.

Nel corso del 2013, l'Amministrazione ha operato anche attraverso il Nucleo di analisi e valutazione della spesa, istituito ai sensi dell'articolo 39 della legge n. 196/2009. Le attività di tale Nucleo hanno riguardato in modo peculiare l'individuazione di una proposta per l'articolazione in



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Organismo Indipendente di Valutazione della Performance

“azioni” del bilancio del Ministero. A questa attività si è affiancata quella riguardante l'aggiornamento del set di indicatori riferiti ai programmi di spesa costruiti col fine di fornire elementi conoscitivi sintetici degli esiti dell'impiego delle risorse ad essi destinate e di migliorare il contenuto delle note integrative allegate al bilancio.

In un momento di forte congiuntura economica, il comportamento migliore che ogni Amministrazione deve tenere è quello di ricorrere ad una programmazione economico-finanziaria e strategica realmente efficace. Requisito essenziale diviene allora l'adozione di un sistema di controllo di gestione informatizzato che – nell'ottica della interconnessione dei diversi sistemi di controllo interno – consente, 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 più volte sollecitato l'Amministrazione a concludere l'*iter* procedurale per l'adozione di tale sistema in tempi stretti.

D. Infrastruttura di supporto

In merito all'integrazione dei sistemi informativi a supporto del ciclo della *performance*, anche per il 2013 la rilevazione dei dati ai fini del monitoraggio della Direttiva generale verrà svolta avvalendosi dei sistemi tradizionali di monitoraggio, non essendo ancora disponibile presso il Ministero un'applicazione informatizzata appositamente progettata in grado di consentire un flusso continuo e una lettura bidirezionale delle informazioni fornite dai Centri di responsabilità.

In particolare non sono state introdotte infrastrutture di supporto al funzionamento del Ciclo di gestione della *performance*.

Pur nella consapevolezza di svolgere, e non senza difficoltà, un lavoro complesso e articolato, è intendimento dell'Amministrazione procedere all'utilizzo e alla valorizzazione del sistema informativo, non solo proseguendo nel percorso intrapreso volto alla reingegnerizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi, (potenziamento dei servizi on-line, invio delle prove per gli esami di Stato per via telematica, dematerializzazione degli atti cartacei, ecc.), ma anche attivando il Sistema di controllo di gestione e di controllo strategico che però, come dianzi sottolineato, sconta un notevole ritardo nella sua introduzione.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Organismo Indipendente di Valutazione della Performance

Relativamente, inoltre, all'uso di sistemi documentali si precisa che nel corso del 2013 è proseguito il processo, attivato nel 2012, di conservazione e accesso degli atti documentali per via telematica. La Direzione Generale per le risorse umane ha proseguito nella gestione informatizzata delle procedure volte a chiedere l'autorizzazione all'esercizio di incarichi extra istituzionali e sono state attivate le procedure per implementare il sistema di acquisizione informatizzata degli atti da inserire nei fascicoli personali dei dipendenti. Quanto ora esposto, risponde anche alle richieste del D. Lgs. 33/2013 circa la trasparenza delle informazioni relativamente ai contratti di collaborazione, aspetto, questo, innovativo per la Pubblica Amministrazione.

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 provveduto, nel corso dell'anno 2013, ad implementare e ad apportare modifiche tecniche e strutturali, alla sezione denominata "Trasparenza, valutazione e merito", collocata nella *Home page* del sito istituzionale del Ministero, ricomprendendovi tutti quegli elementi la cui pubblicazione è obbligatoriamente prescritta da disposizioni di legge.

A seguito dell'adozione del D. Lgs. n. 33 del 2013 recante "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*", in attuazione della delega contenuta nella Legge n. 190 del 2012, l'Amministrazione ha provveduto ad aggiornare il sito istituzionale del Ministero alla normativa vigente, di cui all'articolo 9, comma 1, del citato decreto, a partire dal 17 ottobre 2013, data in cui è stata adottata la nuova sezione denominata "Amministrazione trasparente", con le relative sotto-sezioni di primo e di secondo livello, secondo l'indice individuato nell'allegato tecnico al decreto.

Gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione dei dati sui siti istituzionali introducono il concetto di "*Open government*", con il quale si intende letteralmente un "governo aperto", vale a dire una *governance* a livello centrale e locale, basata su modelli, strumenti e tecnologie che



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Organismo Indipendente di Valutazione della Performance

consentono alle amministrazioni pubbliche di essere “aperte” e “trasparenti” e, nel contempo, di porsi al servizio dei cittadini.

Secondo tale impostazione i dati, pubblicati e aggiornati con cadenza periodica, devono essere strutturati in formato aperto (c.d. *open data*), in modo tale da consentirne il loro riutilizzo e renderli accessibili a tutti senza restrizioni di copyright, brevetti o altre forme di controllo. (Nel sito istituzionale del Ministero sono diversi i dati pubblicati in formato aperto, un esempio in tal senso è la creazione della sezione “Scuola in chiaro”, presente e accessibile dalla *home page* del sito).

Nell’ottica di semplificare i rapporti tra cittadini e P.A., l’Amministrazione, impegnata a garantire la qualità delle informazioni riportate nel sito istituzionale, ai sensi dell’art. 6 del D.Lgs. n. 33 del 2013, ha posto in essere una serie di azioni tese ad aumentare il livello di qualità dei documenti pubblicati, al raggiungimento di un adeguato livello di trasparenza e a garantire l’esercizio di un effettivo controllo pubblico sull’operato dell’Amministrazione medesima. Ha, altresì, valorizzato e reso accessibile, disponibile e riutilizzabile il proprio patrimonio informativo, al fine di favorire la realizzazione del modello di “governo aperto”, in grado di sostenere una maggiore partecipazione volta al miglioramento del sistema scolastico e alla nascita di una nuova generazione di servizi per studenti, insegnanti e famiglie.

E’ doveroso, in questa sede, segnalare la circostanza che l’Amministrazione, per l’anno 2013, non ha proceduto all’aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità. Le motivazioni di tale mancanza risiedono nelle disposizioni contenute nel più volte citato D.Lgs. n. 33/2013, che all’art. 10, comma 2, dispone espressamente che *“il Programma triennale costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione”*.

In ragione di questo stretto raccordo tra i due documenti programmatori, l’Amministrazione, anche sulla base delle indicazioni fornite dall’A.N.AC. nella delibera 50/2013 *“Linee guida per l’aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014-2016”*, ha ritenuto quale termine ultimo di adozione e/o aggiornamento del documento in esame la data fissata dall’Autorità, per i due distinti atti, al 31 gennaio del nuovo anno.

Si fa presente, inoltre, che a partire dal 1° settembre 2013 il dirigente avente l’incarico di Responsabile della Trasparenza è cessato dal servizio e il nuovo Responsabile per la trasparenza è



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Organismo Indipendente di Valutazione della Performance

stato nominato il 24 gennaio 2014 con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 28.

Nel mese di ottobre è stato nominato il dirigente incaricato di svolgere le funzioni di Responsabile per la prevenzione della corruzione, ai sensi dell'art. 1 della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e, nel medesimo periodo, è stato designato l'Amministratore delle utenze MIUR per il Portale della trasparenza che, in data 5.11.2013, ha ricevuto dall'A.N.AC. le credenziali per poter operare nel sistema. Successivamente sono state abilitate specifiche figure, individuate all'interno della Struttura tecnica permanente dell'Organismo Indipendente di Valutazione della *performance* (O.I.V.).

La Struttura tecnica permanente che, tra il mese di ottobre e il mese di dicembre, ha effettuato un'approfondita analisi in ordine all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione e alla qualità delle informazioni pubblicate, ha evidenziato da un lato un progressivo aggiornamento del sito istituzionale del Ministero alla normativa vigente, dall'altro alcune carenze e omissioni nella pubblicazione di specifiche informazioni o di alcune tipologie di dati. Nel sito permangono, infatti, ancora pagine che riportano la dicitura "in costruzione", tuttavia l'Amministrazione si sta adoperando per integrare progressivamente le informazioni non presenti. In alcuni casi la mancata pubblicazione dei documenti richiesti è dovuta alla non produzione del documento medesimo da parte dell'Amministrazione (ne è un esempio l'obbligo concernente le attività e i procedimenti amministrativi, rispetto al quale il relativo regolamento non è stato ancora emanato da questa Amministrazione).

Nel medesimo periodo di osservazione l'Amministrazione ha organizzato uno specifico percorso formativo "*Open Government, trasparenza e automazione d'ufficio*" che ha contribuito a fornire agli addetti ai lavori una generale conoscenza sui temi della *e-governance* e dell'*open data* e, in fase di verifica da parte di questo Organismo, utili strumenti di comprensione per un corretto e puntuale monitoraggio della qualità dei dati e degli adempimenti richiesti dall'applicazione della norma.

Nel mese di ottobre, infine, è intervenuto il Rapporto sulla trasparenza dell'A.N.AC., che non potendo tenere conto delle risultanze dell'attestazione mirata dell'OIV, in quanto a tale data il nuovo Organismo non era stato ancora costituito, si è basato esclusivamente sulla verifica diretta



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Organismo Indipendente di Valutazione della Performance

dei siti istituzionali del MIUR, e ha posto in evidenza una serie di criticità con specifico riguardo all'inserimento puntuale dei dati oggetto di pubblicazione e alla completezza dei dati medesimi, 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 e la costante attività di implementazione e integrazione dei dati contenuti nella sezione "Amministrazione trasparente".

Alla luce del quadro sin qui delineato, appare evidente come l'impegno dell'Amministrazione sia stato rivolto principalmente a garantire l'implementazione del sistema, mediante l'ampliamento dei servizi di accesso diretto ai dati pubblici, anche allo scopo di garantire la rendicontazione sociale della *performance*.

Si renderà necessario, però, una graduale integrazione fra gli strumenti rigorosi del controllo di gestione e del controllo strategico (appena saranno operanti) e gli strumenti della rendicontazione sociale della *performance*, per consentire 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.

F. Definizione e gestione degli *standard* di qualità

Una prima attività di mappatura dei servizi e di definizione dei relativi *standard* di qualità è stata realizzata dall'Amministrazione nel corso del 2012 e ha rappresentato, anche in considerazione della complessa e variegata attività istituzionale svolta dal Ministero, un *work in progress*, che necessitava di vari ulteriori *step* di completamento e di migliore definizione.

L'OIV, nello svolgimento della sua funzione di supporto tecnico e metodologico, ha seguito lo svilupparsi del processo fin dalle fasi iniziali e, in occasione delle verifiche concernenti la coerenza dell'attività di mappatura e di definizione degli *standard* con le finalità della normativa vigente e secondo i contenuti definiti nelle delibere A.N.AC., ha espresso le proprie osservazioni nelle schede relative ai servizi svolti, a livello centrale e territoriale, indicando anche suggerimenti e formulando proposte, al fine di migliorare la procedura di definizione degli stessi.

Sulla base dell'esperienza maturata nell'anno 2012, al fine di assicurare il coordinamento e l'integrazione con tutto il ciclo della *performance*, l'OIV ha sollecitato, anche nel corso del 2013,



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Organismo Indipendente di Valutazione della Performance

l'Amministrazione ad 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, ivi compresa la ricognizione dei servizi erogati, al fine di provvedere all'aggiornamento e/o alla modifica degli *standard* di qualità.

Tuttavia, nel corso del 2013, la Carta dei Servizi non è stata oggetto di aggiornamento ed integrazione, né si sono riscontrati cambiamenti in relazione alla definizione degli *standard* qualitativi e quantitativi, nonostante l'OIV abbia in più occasioni rappresentato la rilevanza e la delicatezza della fase della descrizione degli indicatori della qualità dei servizi e delle relative formule, per garantire il raccordo con il Piano della *performance*, richiamando, altresì, l'attenzione sull'opportunità di un'analisi in ordine alle eventuali interconnessioni tra i vari servizi resi dall'Amministrazione e al soddisfacimento dell'utenza rispetto all'erogazione di questi.

Il Ministero attraverso un'attenta attività di analisi, intende intercettare e valorizzare i *feed-backs* da parte dei principali portatori di interessi, visti non solo come fruitori di servizi e destinatari passivi delle politiche di settore, ma come soggetti attivi e partecipativi della programmazione, della realizzazione degli obiettivi e della rendicontazione dei risultati, al fine di potenziare il proprio ruolo sociale e perseguire nel tempo *standard* di qualità sempre più elevati, in vista del consolidamento della cultura della trasparenza e dell'*accountability*.

A tal riguardo, l'OIV non può non rilevare che nel corso dell'anno 2013 non si sono registrati significativi miglioramenti riguardo al coinvolgimento degli *stakeholders*, il cui processo risulta, ancora, non articolato come un processo continuo e strutturato, finalizzato alla realizzazione dei documenti del ciclo della *performance*.

G. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

Come già si è detto, dopo la sospensione disposta con decreto del Ministro, per l'anno 2011, delle procedure per la valutazione della *performance* organizzativa ed individuale previste dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, a fronte delle molteplici criticità



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Organismo Indipendente di Valutazione della Performance

emerse in sede di contrattazione sindacale, il Ministero non ha ancora provveduto ad aggiornare il precedente Sistema.

L'aggiornamento del Sistema di misurazione, integrato con le procedure di conciliazione e il dizionario delle competenze, che pure è stato inviato dall'OIV in bozza al Ministro nei primi mesi dell'anno 2012 per approvazione e successiva adozione, è ancora attualmente in attesa di definizione.

Pertanto, in assenza del processo di valutazione relativo all'anno 2013 non è possibile effettuare alcuna analisi dei dati al riguardo.

H. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV

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.

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 la politica finanziaria e per il bilancio, per gli aspetti connessi alla coerenza tra gli obiettivi strategici e strutturali e le risorse finanziarie ad essi assegnati; con la Direzione Generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione, anche al fine di fissare 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 dalle Leggi 196/2009 e 39/2011 è stato possibile trarre utili elementi di riscontro, quali quelli desumibili dal materiale raccolto per il monitoraggio sulla Direttiva generale 2013, dalle Note integrative alla legge di bilancio e al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2013.

Infine, fermo restando la competenza del Responsabile per la Trasparenza così come previsto dal Programma triennale, è stato svolto 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.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Organismo Indipendente di Valutazione della Performance

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), ha provveduto ad analizzare i dati raccolti predisponendo un documento conclusivo, allegato alla presente relazione cui si fa espresso riferimento.

Rispetto al monitoraggio effettuato lo scorso anno, si sottolinea che per l'anno 2013 l'OIV ha proceduto ad inviare le schede allegate alla delibera non solo ai tre Dipartimenti dell'Amministrazione centrale, ma anche a tutti gli Uffici scolastici regionali, che svolgono attività di particolare rilevanza ai fini anche 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 (diversamente da quanto fatto nel 2012), che le schede compilate dagli USR dovessero essere trasmesse anche al Responsabile della Trasparenza, al fine di consentire allo stesso di svolgere le prescritte attività di coordinamento in materia di trasparenza.

ANALISI DEGLI ALLEGATI

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

Amministrazione centrale

Quadro A

I tre Dipartimenti non hanno rilevato alcuna criticità durante i monitoraggi intermedi che sono stati effettuati con cadenza diversa a seconda delle direzioni interessate. A seguito di tale monitoraggi, nessun dipartimento ha segnalato di aver provveduto a modificare gli obiettivi operativi assegnati inizialmente.

Quadro B

Per quanto riguarda il Dipartimento dell'Istruzione si fa presente che il dato relativo al personale dell'amministrazione centrale non dirigenziale in servizio (riquadro B1 - *performance* individuale) è comprensivo dei numeri relativi ai posti dei "docenti utilizzati", reclutati con l'applicazione dell'art.26, c.8, della L. 448/98.



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

Dall'analisi dei dati dei tre Dipartimenti emerge che solo ai dirigenti di I e II fascia vengono assegnati obiettivi tramite controfirma della relativa scheda obiettivi, in coerenza con il Sistema di misurazione e valutazione approvato con D.M. 27 gennaio 2011 prot. n.1142/GM. Per il personale non dirigenziale, invece, non è previsto alcun processo di assegnazione degli obiettivi.

Quadro D

E' stato da tutti i Dipartimenti lasciato in bianco, in quanto, come già rilevato, non è ancora stato introdotto un sistema di controllo di gestione informatizzato; l'unica informazione fornita è quella relativa ai dati sulle risorse finanziarie assegnate agli obiettivi strategici e operativi che provengono dal sistema di contabilità generale.

Quadro E

Il quadro E per l'anno 2013 è stato compilato da ciascun Dipartimento, a differenza di quanto avvenuto nell'anno precedente, in cui la scheda era stata elaborata dalla Direzione Generale per le risorse umane, ove era allocata la figura del Responsabile della trasparenza.

I dati desunti non evidenziano una visione complessiva dell'intero processo di archiviazione, raccolta, trasmissione e pubblicazione dei dati, che al momento si presenta ancora decentrato e posto sotto la responsabilità dei singoli dirigenti. Quanto comunicato, peraltro, non si sofferma in modo puntuale sulla modalità di controllo attuata e sulle procedure adottate dagli uffici per il trattamento dei dati e per la loro pubblicazione, in considerazione dell'art. 4 della legge 15/2009, che collega alla trasparenza il cosiddetto "livello essenziale delle prestazioni nella P.A.", successivamente perfezionato dal principio che riconosce il diritto dell'utenza "all'accessibilità totale" alle informazioni, recentemente confermato con il D. Lgs. 33/2013.

Inoltre, pur nell'evidenziare la mancanza dei dati specifici, relativi alle informazioni sul modello organizzativo di raccolta e fruizione dei dati adottato, si fa presente che il modello organizzativo è stato definito in occasione della stesura del Programma della trasparenza 2013-2015.

Quadro F

Dopo l'adozione della Carta dei Servizi, avvenuta con D.M. 2 agosto 2012 prot. n.16001, nel corso del 2013 non vi è stato alcun processo di revisione e/o aggiornamento degli *standard* di qualità.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Organismo Indipendente di Valutazione della Performance

I tre Dipartimenti hanno realizzato misurazioni per il controllo della qualità erogata ai fini del rispetto degli *standard* solo per meno del 50% dei servizi resi, senza promuoverne i richiesti processi di revisione periodica.

Per quanto attiene alla gestione dei reclami, il cui processo non risulta al momento ancora reperibile *on-line* dall'utenza, contrariamente all'obbligo che prevede l'inserimento della relativa procedura nella sezione, appositamente dedicata, denominata "Amministrazione trasparente", a partire dal 1.1.2013 (quadro F), sono state adottate soluzioni 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. E' anche possibile consultare diverse statistiche su alcune tipologie di accessi all'area, dalla cui analisi è possibile trarre diverse informazioni.

Uffici Scolastici Regionali

Quadro A

Dall'analisi dei dati si rileva un quadro piuttosto diversificato, in quanto alcuni Uffici Scolastici Regionali non hanno rilevato criticità durante i monitoraggi intermedi, mentre altri hanno evidenziato la presenza di criticità che hanno comportato una modifica principalmente degli obiettivi operativi e, solo in un caso (Lazio) la modifica anche degli obiettivi strategici.

Quadro B

Dall'analisi dei dati emerge che, rispetto all'Amministrazione centrale, in alcuni Uffici Scolastici Regionali è previsto un processo di assegnazione degli obiettivi, in coerenza con il Sistema di misurazione e valutazione approvato con D.M. 27 gennaio 2011 prot. n.1142/GM., anche per il personale non dirigenziale.

Quadro D

La maggior parte degli Uffici Scolastici Regionali dichiara di non avere ancora un sistema di controllo di gestione anche per il fatto che, a livello centrale, non ne è ancora stato introdotto uno



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

da estendere anche agli Uffici periferici. In alcuni Uffici, invece, ne viene dichiarata la presenza (Emilia Romagna, Basilicata, Lazio, Umbria, Molise, Abruzzo, Marche). Tali sistemi di CDG, non sembrano però configurarsi come dei veri e propri sistemi completi, strutturati e integrati, ma risultano essere alimentati, secondo quanto segnalato, per lo più da una combinazione di applicativi, in forma automatica o manuale, che, a seconda dei casi, fanno riferimento 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.

Quadro E

Gli Uffici Scolastici Regionali hanno provveduto, già da molto tempo, in numerosi casi alla realizzazione di siti autonomi in fase di evoluzione. Nella maggior parte dei casi si dichiara l'esistenza 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, a cui si rimanda.

Quadro F

Si rileva che solo in pochi casi (USR per il Lazio, per l'Abruzzo, per il Molise e per il Veneto) sono stati definiti *standard* di qualità per i propri servizi erogati all'utenza. In particolare, solo con riguardo all'USR per l'Abruzzo sono state realizzate misurazioni per il controllo della qualità erogata ai fini del rispetto degli *standard* di qualità per tutti i servizi resi. Vi sono, poi, Uffici Scolastici Regionali (USR per il Molise e USR per l'Abruzzo) che hanno adottato soluzioni organizzative per la gestione dei reclami e delle procedure di indennizzo.