



Ministero dell'Istruzione
Organismo Indipendente di Valutazione

**RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO
COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE,
TRASPARENZA E INTEGRITÀ DEI CONTROLLI
INTERNI PER L'ANNO 2020
DEL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE
in conformità all'art. 14, co. 4, lett.a)
del d.lgs. n. 150 del 2009**



Ministero dell'Istruzione
Organismo Indipendente di Valutazione

INDICE

1.	Premessa	p. 3
2.	<i>Performance organizzativa</i>	p. 4
3.	<i>Performance individuale</i>	p. 5
4.	Processo di attuazione del Ciclo della <i>performance</i>	p. 7
4.a	<i>La struttura tecnica permanente</i>	p. 9
5.	Infrastruttura di supporto	p. 10
6.	Attuazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità per il rispetto degli obblighi di pubblicazione	p. 11
6.a	<i>Adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza e azioni intraprese dall'Amministrazione</i>	p. 12
6.b	<i>Attività di monitoraggio dell'OIV</i>	p. 15
6.c	<i>Prevenzione della corruzione e trasversalità con i temi della trasparenza</i>	p. 16
7.	Definizione e gestione degli <i>standard</i> di qualità	p. 18
8.	Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione	p. 19
9.	Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV	p. 21
10.	Raccomandazioni	p. 22



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

1. Premessa

Con la presente Relazione, in conformità all'art. 14, co. 4, lett. a) del d. lgs. n. 150 del 2009 e sulla base delle Linee guida emanate dalla CiVIT con le delibere n. 4 del 2012 e n. 23 del 2013, si intende analizzare la messa a punto ed il grado di applicazione da parte del Ministero dell'Istruzione degli strumenti e delle misure previste dal richiamato decreto con particolare riguardo agli aspetti relativi alla misurazione e alla valutazione della *performance*, alla trasparenza, nonché all'integrazione tra i diversi sistemi di controllo interno.

Nella consapevolezza che la riforma del d.lgs. n. 150 del 2009 ad opera del d.lgs. n. 74 del 2017 è intervenuta in modo significativo sul ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), impegnandolo in una molteplicità di attività e investendolo di ulteriori e delicati compiti fatti di continue azioni di verifica e controllo, ma anche di supporto e presidio all'operato stesso dell'Amministrazione, i componenti del Collegio, sulla scia di quanto avviato e fatto nell'anno precedente, si sono adoperati, di concerto con l'Amministrazione, per corrispondere al meglio e ancora più compiutamente a quanto richiesto dalla nuova normativa intervenuta con il suddetto d.lgs. n. 74 del 2017.

Nel delineare i risultati ottenuti, nonché le criticità riscontrate con riferimento al funzionamento complessivo dei sistemi, l'analisi effettuata dall'OIV ha dovuto necessariamente tener conto di una concomitanza di fattori - inevitabili e non altrimenti prevedibili - che hanno inciso in maniera determinante sul contesto interno ed esterno di riferimento.

In seguito alle dimissioni alla fine del mese di dicembre 2019 del Ministro Fioramonti, l'anno 2020, fin dal suo inizio, è stato caratterizzato da un complesso contesto politico-amministrativo che ha inciso sulla definizione - tutt'ora *in fieri* - dell'assetto organizzativo del neo-istituito Ministero dell'Istruzione, in applicazione del d.l. 9 gennaio 2020, n. 1 recante "Disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della Ricerca" convertito con modificazioni nella l. 5 marzo 2020, n. 12.



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

2. Performance organizzativa

L'Amministrazione ha definito per il triennio di riferimento 2020-2022 n. 20 obiettivi specifici triennali che sono stati a loro volta declinati in obiettivi annuali in coerenza con le n. 13 priorità politiche individuate dall'Atto di indirizzo del Ministro emanato in data 7 febbraio 2020.

Il complesso di tali obiettivi specifici, espressi nella loro dimensione annuale, rappresentano l'ambito di riferimento per la misurazione e la valutazione della *performance* organizzativa del Ministero in tutte le sue componenti. Al grado di raggiungimento di tali obiettivi specifici annuali è stata, pertanto, collegata la *performance* organizzativa, intesa quale sintesi dei risultati raggiunti dall'Amministrazione nel suo complesso e da ciascuna articolazione ed unità organizzativa ai fini del conseguimento delle *performance* attese. Il Ministero dell'Istruzione, pur in un contesto socio-economico che continua ad essere molto complesso, ha confermato nell'anno 2020 il tradizionale impegno nel migliorare i servizi nel settore dell'istruzione, nella consapevolezza che gli stessi costituiscono una delle principali leve per innescare un meccanismo virtuoso e permanente di innovazione e sviluppo, necessario alla crescita economica e sociale del Paese.

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

Nell'ambito della propria attività, l'OIV provvederà a misurare e valutare la *performance* organizzativa dell'Amministrazione nel suo complesso, tenendo conto dei seguenti elementi:



Ministero dell'Istruzione **Organismo Indipendente di Valutazione**

- misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi annuali e dei *target* associati agli obiettivi specifici triennali;
 - verifica della effettiva funzionalità degli obiettivi annuali al perseguimento degli obiettivi specifici triennali;
 - eventuali mutamenti del contesto interno ed esterno in cui l'Amministrazione ha operato nell'anno di riferimento;
 - multidimensionalità della *performance* organizzativa, in coerenza con i contenuti del Piano.
- Inoltre, in attuazione di quanto previsto dalle Linee guida n. 4 novembre 2019 sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche elaborate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, l'OIV, in occasione della valutazione della *performance* organizzativa, terrà conto anche dell'esperienza del Sistema nazionale di valutazione (SNV) che nell'ambito della promozione delle politiche di istruzione riveste un ruolo strategico sulla base di quanto disposto dal d.P.R. n. 80 del 2013. Il SNV ha, infatti, come obiettivo, la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema educativo d'istruzione e di formazione, finalizzata al miglioramento della qualità dell'offerta formativa e degli apprendimenti. I riscontri forniti dal Sistema nazionale di valutazione potranno, quindi, essere utilizzati per la misurazione e valutazione della *performance* organizzativa dell'Amministrazione nel suo complesso, favorendo così il collegamento tra tutte le strutture centrali e periferiche del Ministero.

3. Performance individuale

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

Si rappresenta che il processo di *cascading* effettuato a partire dalle priorità politiche e che ha delineato tutta l'attività strategica del Ministero è stato affiancato da un processo paralle-



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

lo che ha riguardato tutte quelle attività di “ordinaria amministrazione”, necessarie per il buon funzionamento dell'Amministrazione.

Sulla base del nuovo Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato con decreto del Ministro del 10 marzo 2020, n. 173 gli obiettivi dei dirigenti sono stati ricondotti a tre tipologie: obiettivi specifici, obiettivi gestionali e obiettivi operativi.

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

La *performance*, come previsto dal SMVP adottato per l'anno di riferimento, è definita dall'insieme dei risultati attesi, misurati, monitorati, valutati e espressi in termini quantitativi mediante l'uso di appositi indicatori e dai contributi forniti in termini di comportamenti organizzativi e professionali da ciascun dipendente appartenente a una delle seguenti categorie:

- 1) personale delle Aree;
- 2) dirigenti di ufficio di livello non generale;
- 3) dirigenti con funzioni tecniche e ispettive;
- 4) dirigenti di ufficio di livello generale;
- 5) capi dipartimento.

Il punteggio massimo, per tutte le categorie di valutati, è pari a 100 ed è la risultante dei tre punteggi:

- punteggio attribuito alla *performance* organizzativa del Ministero;
- punteggio attribuito alla *performance* relativa all'ambito organizzativo di diretta responsabilità o di appartenenza;
- punteggio attribuito ai comportamenti professionali e organizzativi.

E' importante specificare che la misurazione e valutazione della *performance* del MI nel suo complesso discende dalla “Relazione sulla *performance*” di cui agli artt. 10 e 15 del d.lgs. n. 150 del 2009, validata dall'OIV e adottata con decreto ministeriale.



Ministero dell'Istruzione **Organismo Indipendente di Valutazione**

Pertanto, solo dopo l'emanazione del citato decreto ministeriale sarà possibile, "a caduta", calcolare matematicamente per ogni valutato, secondo il punteggio massimo stabilito dal SMVP differenziato per le diverse tipologie di personale, il punteggio complessivo raggiunto. Il processo di misurazione e valutazione della *performance* individuale è stato avviato con nota prot. n. 6005 del 16 marzo 2021 del Direttore Generale per le risorse umane e finanziarie e, pertanto, alla data di redazione della presente Relazione non è ancora stato concluso.

4. Processo di attuazione del Ciclo della *performance*

Il Ciclo della *performance* dell'anno 2020 ha avuto inizio con l'Atto di indirizzo del Ministro emanato in data 7 febbraio 2020 e si è perfezionato sotto il profilo programmatico con il decreto ministeriale del 6 novembre 2020, n. 156 che ha emanato la Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione e ha contestualmente adottato il Piano della *performance* 2020-2022, registrato dalla Corte dei Conti in data 11 dicembre 2020 con prot. n. 2356.

E' evidente che l'eccezionalità degli eventi che hanno connotato l'anno 2020 hanno inciso in maniera determinante sul rispetto della tempistica prevista per la formalizzazione della attività programmatoria.

Pur nella straordinarietà della situazione venutasi a creare, gli uffici dell'Amministrazione centrale e periferica hanno comunque continuato ad operare garantendo efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e piena continuità nella gestione delle aree di attività di rispettiva competenza come individuate negli strumenti di pianificazione, assicurando in ogni caso la coerenza e il pieno raccordo tra programmazione finanziaria, definita dalla legge di Bilancio 2020-2022, programmazione strategica e Ciclo della *performance* per l'anno di riferimento.

In particolare, è stata condivisa da tutte le strutture la necessità di predisporre un Piano secondo un approccio di tipo "selettivo", dando rilievo alla dimensione strategica della pianifi-



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

cazione, diretta alla illustrazione dei soli obiettivi specifici triennali di pertinenza dei Centri di responsabilità amministrativa del Ministero, direttamente correlati alle priorità politiche, e dei connessi obiettivi specifici di pertinenza delle Direzioni generali dell'Amministrazione centrale, che ne rappresentano la declinazione su base annuale.

In particolare è stata condivisa da tutte le strutture, sulla base delle indicazioni dell'OIV, la necessità di porre, nella fase della definizione degli obiettivi, una particolare attenzione alla strategicità insita negli obiettivi stessi, così da poter predeterminare valori e *target* tali da poter essere oggetto di una reale e concreta misurazione, evitando di individuare obiettivi che si identificano con la declaratoria dei compiti attribuiti ai diversi uffici dirigenziali, aspetto quest'ultimo ancora da migliorare. Tale partecipazione ha consentito all'Amministrazione di elaborare un documento programmatico più omogeneo e maggiormente conforme alle finalità di una realtà complessa e articolata, quale è quella del MI. L'intero processo è stato finalizzato ad ottenere un rafforzamento della significatività della "parte alta" del modello esistente di pianificazione, che collega i bisogni, gli impegni - anche quelli assunti in sede internazionale - e le priorità politiche che li recepiscono alla *mission* del Ministero.

Con il decreto ministeriale del 31 dicembre 2020, n. 185 si è poi provveduto alla formalizzazione e all'assegnazione degli obiettivi gestionali non direttamente connessi alle priorità politiche e degli obiettivi individuali di pertinenza dei Centri di responsabilità amministrativa del Ministero dell'Istruzione, in accordo con la programmazione finanziaria definita nella legge di Bilancio 2020-2022 e in coerenza con il Piano della *performance* 2020-2022.

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

- la Nota integrativa alla legge di Bilancio per il triennio 2020-2022, nella quale sono stati individuati gli obiettivi strategici e strutturali all'interno della programmazione finanziaria poi ripresi dal Piano della *performance*;
- il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato con decreto del Ministro del 10 marzo 2020, n. 173;



Ministero dell'Istruzione **Organismo Indipendente di Valutazione**

- il Programma triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza per il triennio 2020-2022 adottato con decreto del Ministro del 31 gennaio 2020, n. 34.

D'altra parte sul fronte interno, la definizione - tutt'ora *in fieri* - dell'assetto organizzativo del neo-istituito Ministero dell'Istruzione ha comportato una dilatazione dei tempi del Ciclo di programmazione per l'anno 2020. A siffatto profilo di criticità si è accompagnato, sul versante istituzionale, il dispiegarsi di un quadro fortemente condizionato dall'emergenza epidemiologica, che, oltre ad aver imposto un continuo riposizionamento delle priorità di intervento per far fronte ad un quadro di urgenze in costante evoluzione, ha richiesto l'adozione di modalità organizzative che hanno indubbiamente ostacolato la tempestiva attuazione del già complesso *iter* che condurrà alla compiuta definizione dell'assetto organizzativo del Ministero dell'Istruzione.

Nel corso dell'intero anno 2020 l'OIV, nell'ambito di tutte le attività inerenti al Ciclo della *performance*, ha svolto sempre un ruolo importante nel garantire l'accuratezza metodologica di tutto il processo, pur evidenziando l'importanza di rispettare le diverse scadenze previste per l'approvazione dei documenti inerenti al Ciclo della *performance*. Alla data di redazione del presente documento, il Ciclo della *performance* dell'anno 2020 non si è ancora concluso, dal momento che, come previsto dal primo comma dell'art. 10 del d.lgs. n. 150 del 2019, la Relazione sulla *performance* deve essere approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'Organismo indipendente di valutazione entro il 30 giugno di ogni anno.

4.a La Struttura tecnica permanente

La Struttura tecnica di supporto all'OIV alla data del 31 dicembre 2020 risulta costituita da n. 6 unità di personale, di cui n. 1 dirigente, n. 4 unità appartenenti alla terza area e n.1 unità appartenente alla seconda area.

Sotto l'aspetto qualitativo il personale risulta in possesso delle professionalità richieste dalla normativa vigente in materia, sia grazie a specifiche azioni di formazione che sono state rea-



Ministero dell'Istruzione **Organismo Indipendente di Valutazione**

lizzate negli ultimi tempi, sia grazie all'esperienza acquisita nel corso degli anni dai componenti stessi della Struttura, la maggior parte dei quali vi presta la propria attività stabilmente fin dall'anno della sua costituzione.

5. Infrastruttura di supporto

Per l'anno 2020 non è possibile esprimere una valutazione sull'adeguatezza dei sistemi informativi e informatici a supporto del funzionamento del Ciclo della *performance*, dato che non è stato utilizzato alcun applicativo per la compilazione delle schede allegate al Piano della *performance* e al Sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

Inoltre, pur essendo stato avviato già da tempo un progetto per la realizzazione di un sistema informatizzato per il controllo di gestione, che dovrebbe costituire per l'Amministrazione una fonte di informazioni affidabile e oggettiva per alimentare il processo di misurazione e valutazione della *performance*, non è stato ancora possibile per l'anno 2020 avvalersi di tale strumento. A tale riguardo il Collegio ritiene che l'intervento non sia più procrastinabile.

Tuttavia, tra le iniziative funzionali a rafforzare le strategie di innovazione dei modelli organizzativi e operativi in un'ottica di miglioramento del benessere organizzativo interno e conseguentemente dei servizi verso l'utenza, nel corso del 2020 la Direzione generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica ha sviluppato e sperimentato uno strumento digitale per la pianificazione e il monitoraggio delle attività svolte in *smart working*. Tale strumento è disponibile sul Sistema informativo dell'istruzione (SIDI) e supporta sia i dirigenti sia il personale non dirigente nella pianificazione e verifica degli obiettivi/attività, consentendo in tal modo un primo monitoraggio della *performance* organizzativa.



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

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

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

Con l'adozione del d.lgs. n. 33 del 2013, in attuazione della l. n. 190 del 2012, c.d. "Legge anticorruzione", volta a contrastare e reprimere i fenomeni della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, è stato operato un corposo e sostanziale riordino della disciplina relativa agli obblighi di pubblicazione, trasparenza e diffusione di informazioni.

Nel corso degli anni il principio di trasparenza ha ricevuto una maggiore esplicazione e ha esteso, nonché ampliato, i suoi confini divenendo anche uno strumento di controllo diffuso da parte di cittadini e utenti, nell'ottica di garantire il c.d. "controllo sociale" a consuntivo dell'attività programmatica posta in essere dalle pubbliche amministrazioni.

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

Il richiamato decreto del 2016, che si inserisce nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione con l'intento di razionalizzare e riformare l'impianto normativo, ha ridefinito l'ambito oggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, non più limitato alla sola individuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza, ma volto ad assicurare, altresì, la libertà di accesso. E' stato, infatti, rafforzato l'istituto dell'accesso civico, esteso a chiunque e generalizzato a tutti gli atti e a tutti i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

Il "diritto a conoscere" documenti, informazioni e dati è un diritto acquisito e riconosciuto nel nostro ordinamento. La previsione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione dei dati sui siti istituzionali si colloca all'interno dell'ormai consolidato concetto di *governan-*



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

ce, più comunemente conosciuto come *open government*. I contenuti oggetto di pubblicazione obbligatoria confluiscono in un'apposita sezione del sito istituzionale di facile accesso e consultazione, denominata "Amministrazione trasparente", articolata conformemente alle indicazioni contenute nell'allegato tecnico del d.lgs. n. 33 del 2013 e secondo i dettami di cui alla delibera ANAC n. 1310 del 2016.

L'Amministrazione, per l'anno 2020, al fine di garantire la piena accessibilità delle informazioni pubblicate e consentirne il riutilizzo, ha proceduto ad una generale rivisitazione e a un riordino della sezione "Amministrazione trasparente" per adeguarla al mutato contesto politico-amministrativo di riferimento che si è venuto a delineare a seguito dell'adozione del d.l. 9 gennaio 2020, n. 1, convertito con modificazioni dalla l. del 5 marzo 2020, n. 12 con il quale è stato soppresso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) e sono stati istituiti il Ministero dell'Istruzione (MI) e il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR). L'Amministrazione ha, inoltre, proseguito nel corso dell'anno 2020 l'opera di implementazione e aggiornamento dei dati, delle informazioni e dei documenti pubblicati sul sito istituzionale del Ministero, secondo la tipologia di formato aperto (c.d. *Open Data*), come richiesto dalla normativa vigente in materia.

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

La legge n. 190 del 2012, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", rappresenta la principale fonte del diritto in materia di misure di prevenzione della corruzione ed è volta all'adozione di strumenti idonei a prevenire ed a reprimere con mezzi adeguati il fenomeno della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

L'ordinamento italiano si è dotato di un sistema di prevenzione e di contrasto alla corruzione che si traduce nell'adozione da parte delle pubbliche amministrazioni di un Piano triennale di



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), di durata triennale, articolato sulla base di quanto previsto nel Piano nazionale anticorruzione (PNA).

Il d.lgs. n. 97 del 2016, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 7, co.1, della l. n. 124 del 2015, intervenuto in materia di prevenzione della corruzione e di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, ha perfezionato il processo di riforma della trasparenza amministrativa e, tra le novità introdotte dal legislatore, ha previsto la soppressione dell'obbligo di redigere il Programma triennale per la trasparenza e per l'integrità (PTTI), che è divenuto un'apposita sezione autonoma del PTPCT.

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

Il Piano dunque rappresenta lo strumento attraverso il quale l'Amministrazione descrive il "processo" finalizzato ad implementare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo ovvero all'individuazione di un sistema volto a mettere in campo tutte le iniziative necessarie, nonché gli adeguati assetti organizzativi e gestionali, per prevenire, rilevare e contrastare i fenomeni corruttivi e di c.d. "mala gestione".

Per l'anno 2020, l'Amministrazione, in conformità al dettato normativo e alla luce del mutato contesto politico-amministrativo di riferimento che si è venuto a delineare a seguito dell'adozione del citato d.l. 9 gennaio 2020, n. 1, ha provveduto ad adottare, con decreto del Ministro dell'Istruzione del 31 gennaio 2020, n. 34, il Programma triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2020-2022 che si è posto in primo luogo l'obiettivo di dare continuità alle iniziative da tempo intraprese dall'Amministrazione in tema di prevenzione e contrasto ai fenomeni corruttivi.

Il PTPCT del Ministero per il triennio di riferimento 2020-2022 è stato adottato ai sensi dell'art. 1 della citata l. n. 190 del 2012 e sulla base dell'ultima delibera ANAC n.1064 del 13 novembre 2019. Esso sistematizza le misure finalizzate a prevenire e contrastare i fenomeni



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

corruttivi, individuando e implementando strategie di interventi organizzativi volti a prevenire il rischio di corruzione e di prevenzione, con l'obiettivo di semplificare il quadro normativo al fine di agevolare il lavoro delle amministrazioni e il coordinamento dell'Autorità, contribuendo, altresì, ad innalzare il livello di responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali. Il Piano individua una serie di azioni tese a consolidare le finalità di prevenzione della corruzione, della legalità e della trasparenza amministrativa. Esso consente, inoltre, di integrare e migliorare i sistemi interni di gestione del Ciclo della *performance* e di allineamento con il Ciclo di bilancio, per la valutazione delle prestazioni organizzative ed individuali, per l'utilizzo delle risultanze del controllo di gestione e per la trasparenza amministrativa.

Dall'esame del PTPCT 2020-2022 non si sono evidenziati sostanziali profili di novità rispetto al precedente PTPCT 2019-2021 e, come per gli anni passati, la fase di consultazione, in sede di elaborazione del documento, si è svolta attraverso l'invito rivolto ai soggetti attivamente coinvolti nell'attuazione della strategia di prevenzione, alle OO.SS. del Ministero, quali *stakeholder* dell'Amministrazione, nonché all'OIV.

Nel PTPCT 2020-2022 è apprezzabile che siano stati rispettati i principi cardini e le indicazioni operative contenute nel PNA 2019, anche se si rileva come alcune competenze dell'OIV risultano non essere state pienamente esplicitate. In particolare, nel citato PNA è previsto un più ampio coinvolgimento dell'Organismo, soprattutto nella gestione del rischio e nei settori in cui si deve "rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della *performance* degli uffici e dei funzionari pubblici", mentre nel PTPCT in rassegna tali funzioni risultano essere state poco recepite e sviluppate. E' bene ricordare che l'OIV, nell'ambito delle proprie competenze specifiche offre un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo e fornisce, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto, alla valutazione e al trattamento dei rischi.



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

Il Piano, che è lo strumento programmatico principale ai fini della gestione del Ciclo di prevenzione della corruzione, presenta con riguardo alla gestione del rischio la medesima dichiarazione d'intenti presente nei precedenti Piani triennali. Si evidenziano, infatti, ancora alcune fasi carenti che necessiterebbero di una maggiore esplicitazione, come ad esempio:

- l'analisi del contesto esterno che si limita ad una mera ricognizione delle istituzioni scolastiche statali e delle scuole paritarie, senza procedere ad un'analisi delle stesse che consenta di valutare gli elementi rilevati che impattano sul rischio corruzione;
- la mappatura dei processi che è carente nella descrizione delle attività;
- le fasi relative all'*assessment* e al trattamento del rischio, rispetto alle quali non risulta essere stata effettuata né un'attività di identificazione del rischio né la programmazione di specifiche azioni di intervento.

6.b Attività di monitoraggio dell'OIV

L'Organismo indipendente di valutazione (OIV), nominato con decreto del Ministro del 28 settembre 2018, n. 623 nel rispetto della normativa vigente in materia e sulla base delle indicazioni fornite con apposite delibere dall'autorità competente, per rispondere al dettato normativo in materia di pubblicità e trasparenza e per offrire all'Amministrazione quel supporto metodologico nell'adempimento delle prescrizioni normative, ha proceduto, per l'anno 2020, a riscontrare l'effettiva pubblicazione dei dati attraverso un'analisi dettagliata della sezione "Amministrazione trasparente" del MUR e del MI, avvalendosi del supporto della Struttura tecnica, nonché della collaborazione del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), sulla base anche delle risultanze emerse dall'attività di controllo svolta dal Responsabile medesimo.

Nella fase transitoria, considerato il complesso quadro organizzativo di riferimento, la sezione "Amministrazione trasparente" dell'ex MIUR è rimasta nel 2020 condivisa con il Ministero dell'Università e della Ricerca. Si è proceduto ad una generale rivisitazione e ad un primo



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

riordino della sezione in particolare rispetto ad alcuni obblighi di pubblicazione avviando un processo di organizzazione dei contenuti in base alla pertinenza di ciascun Ministero.

L'Organismo ha effettuato le dovute verifiche relative all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 30 giugno 2020, termine prorogato rispetto al termine iniziale fissato dall'ANAC nella delibera n. 213 del 2020 al 31 marzo 2020, a causa delle disposizioni attuative ordinate dal Governo per l'emergenza sanitaria da Covid 19 e ha proceduto alla relativa Attestazione, in riferimento all'arco temporale marzo 2019 – giugno 2020.

Il documento di attestazione è un utile strumento di sintesi volto, da un lato, a favorire una uniformità a livello strutturale della sezione "Amministrazione trasparente" dei siti istituzionali dell'Amministrazione centrale e degli uffici periferici, al fine di rendere omogenee le modalità di pubblicazione dei dati; dall'altro, a garantire la qualità del dato pubblicato, secondo la normativa vigente in materia.

Nella scheda di sintesi, allegata all'Attestazione, sono state evidenziate le modalità seguite per la rilevazione e gli aspetti critici riscontrati nel corso della stessa, di cui è stata messa a conoscenza l'Amministrazione centrale e periferica.

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

Come richiamato sopra, con decreto del Ministro del 31 gennaio 2020, n. 34 è stata adottato il Piano triennale prevenzione della corruzione e trasparenza per il triennio (PTPCT) 2020 – 2022, che costituisce lo strumento programmatico principale ai fini della gestione del Ciclo di prevenzione della corruzione. Nel documento permane la logica di interazione fra i differenti piani della gestione del Ciclo della *performance* dialoganti tra loro nei diversi livelli del sistema organizzativo.

Il PTPCT 2020-2022 rispetta i principi cardini e le indicazioni operative contenute nel PNA 2019 e nella realizzazione del sistema di gestione del rischio, rimodulato anche alla luce delle buone pratiche di altre amministrazioni che hanno rappresentato fonte di ispirazione e confronto per il modello organizzativo, l'Amministrazione si propone di far leva



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

sull'implementazione del sistema di controllo di gestione, apportando gli opportuni adattamenti metodologici e tenendo ben presente il contesto organizzativo di riferimento, nonché il contesto normativo definito dalla l. n. 190 del 2012 e dal PNA nelle diverse versioni a partire dal 2013 fino al più recente aggiornamento intervenuto con la delibera ANAC n. 1064 del 2019.

Gli obiettivi della prevenzione della corruzione, presenti all'interno del Piano della *performance*, sono definiti annualmente, rappresentano i contenuti su cui poggiare le azioni a carattere trasversale dell'Amministrazione in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza e sono misurabili mediante un apposito *set* di indicatori.

Con determinazione n. 1134 del 2017 l'ANAC ha adottato apposite Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Le modifiche, che il d.lgs. n. 97 del 2016, emanato in attuazione della delega contenuta all'art. 7, co.1, della l. n. 124 del 2015, ha apportato alla l. n. 190 del 2012, hanno ulteriormente rafforzato le funzioni già affidate all'OIV in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, anche e soprattutto in una logica di coordinamento e di collaborazione con il Responsabile della prevenzione, della corruzione e per la trasparenza (RPCT).

Per l'anno di riferimento 2020, l'ANAC, in considerazione dell'emergenza sanitaria da Covid-19, ha differito al 31 marzo 2021 il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione della Relazione annuale dei RPCT. L'OIV, in linea con quanto disposto dall'art. 44 del d.lgs. n. 33 del 2013 e ai sensi e per gli effetti di quanto previsto dall'art. 1, co. 14, della l. n. 190 del 2012, ha svolto per l'anno 2020 un'attenta e puntuale attività di verifica avente ad oggetto la Relazione annuale elaborata dal RPCT in ordine ai risultati raggiunti in materia di misurazione e valutazione della *performance*.

In considerazione della complessità del contesto di riferimento e del mutato assetto politico-amministrativo di riferimento che ha interessato l'Amministrazione e, come già precedentemente rappresentato, si è venuto a delineare con l'adozione del d.l. 9 gennaio 2020, n. 1, convertito con modificazioni dalla l. n. 12 del 5 marzo 2020, l'Organismo si è limitato a ri-



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

scontrare in ordine ai contenuti della Relazione del RPCT per l'anno 2020 una situazione che è restata pressoché invariata rispetto a quanto evidenziato e segnalato nella precedente verifica avente ad oggetto la Relazione sull'attività svolta dal Responsabile per l'anno 2019.

Permangono, infatti, soprattutto per quanto concerne la gestione del rischio, le principali criticità in ordine alla carenza di personale, e non solo in termini numerici, e al basso livello di sensibilizzazione e di competenze in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, con particolare riferimento agli uffici territoriali.

La carenza di personale è un problema strutturale fortemente sentito, soprattutto, nell'amministrazione periferica e il recente reclutamento di personale ha solo in parte sollevato le strutture amministrative dalle incombenze in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Per la carenza di competenze e conoscenze delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza è risultato di fondamentale importanza l'impegno per la promozione di una più capillare attività di formazione con il coinvolgimento in modo particolare proprio i funzionari di nomina recente. Nel corso del 2020 il RPCT ha predisposto un ampio intervento formativo a distanza in materia di anticorruzione e trasparenza, con particolare riguardo alle attività relative alle aree a più elevato rischio di corruzione.

Altro aspetto degno di nota è l'imminente pubblicazione del nuovo Codice di Comportamento al quale sta lavorando un apposito gruppo di lavoro.

7. Definizione e gestione degli standard di qualità

Non si registrano per l'anno 2020 aggiornamenti al documento con il quale in data 30 dicembre 2016 il Ministero ha provveduto a rinnovare la Carta dei servizi e degli *standard* di qualità, rispondendo alla necessità di delineare i servizi erogati all'utenza dai Dipartimenti, secondo l'articolazione in direzioni generali e uffici, seguendo la metodologia indicata dalla delibera ANAC n. 88 del 2010, così come integrata e modificata dalla delibera n. 2 del 2012.



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

Tuttavia, nel corso dell'anno è stata avviata un'attività di sperimentazione in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica finalizzata a favorire l'implementazione della valutazione partecipativa attraverso l'individuazione di modalità diverse e più sofisticate in modo che non sia la sola *customer satisfaction*.

In linea con le indicazioni metodologiche contenute nelle Linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 4 del 2019 l'Amministrazione sta procedendo ad attuare, partendo da un "caso pilota", i sette *step* del processo di valutazione (mappatura degli *stakeholder*; selezione dei servizi e delle attività oggetto di valutazione e strumenti di coinvolgimento; selezione dei cittadini e/o utenti; definizione delle dimensioni di *performance* organizzativa; motivazione cittadini e/o utenti e dipendenti; valutazione attività e/o servizi; utilizzo dei risultati) con particolare riferimento alle misurazioni attuate dall'Amministrazione per il controllo della qualità dei servizi erogati.

A tale attività si affianca anche il contributo del Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) che, come riportato nella relazione predisposta per l'anno 2020, in una logica di miglioramento continuo delle *performance* organizzative nonché di incremento della qualità dei servizi erogati all'utenza, prevede di introdurre strumenti di rilevazione della *customer experience* al fine di costruire gradualmente un modello "utente centrico". In particolare l'attenzione sarà rivolta all'esperienza degli utenti destinatari dei servizi erogati dal Ministero e all'esperienza del lavoratore interno in merito agli aspetti legati alle modalità di lavoro agile, con particolare riferimento alla qualità informativa, organizzativa e relazionale nonché alla percezione relativa ai servizi erogati all'utenza.

8. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

Al momento della redazione della presente Relazione non si è ancora concluso il processo di valutazione relativo all'anno 2020, che, tuttavia, è stato avviato, come già detto, con nota del Direttore generale per le risorse umane e finanziarie in data 16 marzo 2021.



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

Pertanto, in riferimento all'anno 2020, non è possibile effettuare alcuna analisi relativa all'utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione della performance adottato con decreto del Ministro del 10 marzo 2020, n. 173, ai fini di un progressivo miglioramento della gestione.

D'altra parte la tardiva adozione del Piano della *performance* ha vanificato la possibilità di effettuare alcun tipo di monitoraggio intermedio utile per individuare elementi significativi che sarebbero potuti emergere da modifiche apportate al processo di definizione del Piano, nonché da problematiche incontrate in occasione del monitoraggio della *performance*.

Tuttavia l'OIV, alla luce dei risultati conseguiti nel precedente Ciclo della *performance*, ritiene di poter esprimere una valutazione positiva con riguardo all'efficacia delle azioni poste in essere dall'Amministrazione attraverso l'adozione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato per l'anno 2020.

Nel nuovo Sistema, infatti, viene data rilevanza alla *performance* organizzativa del Ministero, misurata e valutata sulla base del grado di raggiungimento di obiettivi specifici, nella loro declinazione annuale, e si dà riconoscimento al contributo dato ad essa da ciascun dipendente in relazione al diretto grado di responsabilità.

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

Adeguate spazio, inoltre, viene dato alle procedure di conciliazione, in coerenza con il quadro organizzativo interno, mediante l'individuazione di diversi soggetti chiamati alla compo-



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

sizione delle divergenze e alla formulazione delle conseguenti decisioni finali, distintamente per il personale dirigente e non dirigente.

9. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV

Come già si è detto, la mancata adozione ancora per il 2020 di un sistema organico di controllo strategico e di gestione automatizzato ha creato notevoli difficoltà in relazione al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi e alla loro misurazione, non potendo contare su di una fonte di informazione attendibile ed oggettiva. Infatti, l'attività di monitoraggio realizzata nel corso del 2020 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.

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

- a) l'Atto di indirizzo del Ministro contenente le priorità politiche per l'anno 2020;
- b) le Note integrative a legge di Bilancio per il triennio 2020-2022;
- c) il Piano della *performance* 2020-2022;
- d) l'aggiornamento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* per l'anno 2020;
- e) il Piano triennale di prevenzione della corruzione, trasparenza e integrità 2020-2022;
- g) l'attività istruttoria e i *dossier* predisposti dalla Struttura tecnica su richiesta dell'OIV su vari aspetti del Ciclo della *performance*.

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



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

10. RACCOMANDAZIONI

L'analisi effettuata dall'OIV nel corso dell'anno 2020 ha dovuto necessariamente tener conto di una serie di fattori che hanno inciso in maniera determinante sul contesto interno ed esterno dell'Amministrazione. A seguito, infatti, dell'adozione del d.l. n. 1 del 2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 12 del 2020, è mutato il contesto politico-amministrativo di riferimento: è stato soppresso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e sono stati istituiti il Ministero dell'Istruzione (MI) e il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR).

Tali vicende che hanno caratterizzato fin dall'inizio l'anno 2020 hanno inciso profondamente sulla definizione dell'assetto organizzativo del neo-istituito Ministero dell'Istruzione, determinando un comprensibile rallentamento dell'attività amministrativa e, conseguentemente, il mancato rispetto della tempistica normativamente prescritta nell'adempimento, ai fini dell'adozione, degli atti attinenti al Ciclo della *performance*.

Pur comprendendo le difficoltà riscontrate dall'Amministrazione anche per il perdurare della crisi epidemiologica da Covid 19, non si può non rilevare in alcuni casi un ritardo da parte delle strutture deputate all'adozione degli atti di programmazione strategica.

Tanto rappresentato, complessivamente l'OIV ritiene che nel corso dell'anno 2020, in linea con le indicazioni ricevute dal Dipartimento della Funzione Pubblica, pur nelle criticità rappresentate, siano stati comunque fatti progressi rispetto agli anni precedenti, proprio grazie a un'aumentata sensibilità e consapevolezza nei riguardi dei temi relativi alla misurazione e valutazione della *performance*. Si fa riferimento, infatti, alla realizzazione di una serie di iniziative, quali l'adozione del nuovo Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, che ha portato significative modifiche in un'ottica migliorativa; l'avvio di sperimentazioni in tema di rendicontazione sociale e di valorizzazione partecipativa, temi quest'ultimi rispetto ai quali l'OIV è particolarmente sensibile. Ciò andrebbe anche incontro all'esigenza di introdurre vere iniziative di rendicontazione sociale all'interno dell'Amministrazione affinché la partecipazione del cittadino alla misurazione e valutazione della *performance* non rimanga



Ministero dell'Istruzione *Organismo Indipendente di Valutazione*

solo sulla carta e la valutazione resti un patrimonio dei valutatori e non un bene comune da condividere con gli utenti finali. Un modello di amministrazione partecipata richiede infatti una condivisione civica della *performance*, da intendersi come bene comune e non come patrimonio di pochi addetti ai lavori.

Tutti questi aspetti continuano a configurare terreni di impegno fondamentali in una prospettiva di medio periodo, che caratterizzerà l'attività e l'impegno dell'Amministrazione per i prossimi anni.

Resta ancora da risolvere nel breve-medio periodo il disallineamento tra il centro di responsabilità preposto alla *policy* in materia di istruzione e quello al quale viene attribuita la gestione delle risorse finanziarie del settore istruzione, così come non si può sottacere la mancata adozione di un sistema di controllo di gestione automatizzato, che consenta di individuare oggettivamente, nell'ambito delle attività svolte dagli uffici dell'Amministrazione, la compiuta realizzazione della programmazione strategica voluta dal vertice politico, nonché di consentire una maggiore concretezza nella gestione del rischio corruttivo.

Un altro terreno su cui lavorare, ma rispetto al quale l'OIV registra una maggiore consapevolezza e solidità, è sicuramente quello della definizione degli obiettivi, degli indicatori e dei *target* ad essi associati in modo da rendere gli obiettivi di *performance* sempre più sfidanti e gli indicatori maggiormente calibrati rispetto alla misurazione degli obiettivi, al fine di evitare sottodimensionamenti o indicatori eccessivamente sovradimensionati, anche per favorire una lettura strategica di tutte le attività da realizzare attraverso l'individuazione per le stesse di indicatori tra quelli più rappresentativi in termini di *output* e di *outcome*.

E' auspicabile, pertanto, per il futuro dare un seguito a tali iniziative già avviate, continuando nel contempo a individuare ulteriori linee di innovazione e ad introdurre obiettivi sfidanti per un "riorientamento" del Ciclo della *performance*, secondo una logica di gradualità e di miglioramento continuo, al fine di promuovere sempre di più il cambiamento verso una nuova cultura organizzativo-gestionale. Resta l'incertezza correlata al processo di riorganizzazione in atto che richiede ancora qualche tempo per il suo effettivo completamento.