



OIV Monocratico

OGGETTO: Parere vincolante sul Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) - D.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, articolo 7, comma 1, modificato dal D.lgs. n. 74 del 25 maggio 2017

Sommario

1. Quadro di riferimento generale	2
2. Le dimensioni osservate	3
3. Ambito di applicazione del Sistema	4
4. Ciclo di gestione della performance	5
5. Performance Organizzativa	6
6. Performance individuale	7
7. Altri contenuti da sviluppare	9
<i>Lo strumento degli incontri di "calibrazione" per la programmazione</i>	<i>9</i>
<i>Monitoraggio intermedio e colloqui di Feed-back</i>	<i>9</i>
<i>Relazione con gli Stakeholders</i>	<i>10</i>
8. Conclusioni	10

Lo scrivente OIV monocratico Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), nominato con Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 47 del 19 ottobre 2020, e successiva disposizione presidenziale 18/2020, a cui è seguita la stipula del contratto di collaborazione d'opera in data 9/11/2020 per la durata di 36 mesi, sulla base della documentazione acquisita e quanto altro accessibile sul sito istituzionale dell'Istituto, esprime il seguente parere in merito al Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP) trasmesso formalmente all'OIV INVALSI il 23/05/2022.

1. Quadro di riferimento generale

Ai fini della redazione del presente parere, sono stati considerati i seguenti principali riferimenti normativi e regolamentari:

- Art. 7, comma 1 del D.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, così come modificato dal D.lgs. n. 74 del 25 maggio 2017 ove recita che le pubbliche amministrazioni “adottano e aggiornano annualmente, previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione, il Sistema di misurazione e valutazione della performance”;
- Art. 13, comma 12 del D.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, così come modificato dall'art. 10, 1° comma, lett. h) del D.lgs. n. 74 del 25 maggio 2017 ove sancisce che “il sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca, [...] è svolto dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) [...]”;
- D.lgs. 25 novembre 2016 n. 218, “Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124”;
- Linee guida “Ciclo Integrato della Performance degli EPR”, emanate dall'ANVUR con delibera n. 103 del luglio 2015, per la gestione integrata del Ciclo della Performance degli Enti Pubblici di Ricerca e relativi allegati, a cui hanno fatto seguito la pubblicazione delle “Modifiche al decreto 150/2009 e implicazioni per il comparto università e ricerca” del 3 luglio 2017 e della “Nota di indirizzo per la gestione del ciclo della performance 2019-2021” del 20 dicembre 2017;
- Linee Guida rilasciate dal Dipartimento della Funzione Pubblica: n.1/2017, Piano della Performance; n. 2/2017, Sistema di misurazione e valutazione della performance; n. 5, Misurazione e valutazione della performance individuale;
- nota circolare DFP-0000980-P-09/01/2019 a cura del Direttore dell'Ufficio per la Valutazione della Performance del Dipartimento della Funzione Pubblica:

“Indicazioni in merito all'aggiornamento annuale del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance”.

Per quanto riguarda la documentazione prodotta dall'INVALSI, rilevante ai fini della predisposizione del presente parere sul nuovo SMVP, le principali informazioni acquisite dall'area Amministrazione Trasparente del sito istituzionale dell'INVALSI, hanno riguardato:

- il Piano triennale della performance 2021/2023;
- la Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni sull'INVALSI 2021;
- la Relazione sulla performance 2020;
- la Validazione della Relazione sulla Performance 2020;
- il Piano triennale delle attività 2021/23;
- la Relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza relativa all'anno 2020;
- il Regolamento di Organizzazione del personale INVALSI, approvato dal Consiglio di Amministrazione il 19 gennaio 2018;
- il Regolamento di amministrazione, contabilità e finanza, Approvato dal Consiglio di Amministrazione il 19 gennaio 2018;
- la Delibera 3/2021 avente ad oggetto la Definizione delle attività amministrative, tecnologiche e del settore ricerca, nonché degli uffici di supporto del presidente e del Direttore generale;
- lo Statuto INVALSI redatto ai sensi del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, articoli 3, 4 e 19, approvato definitivamente dal Consiglio di Amministrazione il 29 settembre 2017.

2. Le dimensioni osservate

Allo scopo di pronunciare il proprio parere sul SMVP proposto all'attenzione, questo OIV, in conformità alle indicazioni di cui alle Linee Guida 2/2017 del DFP, ha considerato:

- A. riguardo le modalità di misurazione e valutazione della **performance organizzativa**:
- la corretta declinazione della dimensione temporale;
 - le fonti e tipologie di indicatori;
 - le modalità di raccordo con il ciclo del bilancio;
 - i sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione di cittadini e utenti, adottati dall'amministrazione;

- la dettagliata descrizione di tutte le fasi del ciclo;
 - la chiarezza dei ruoli attribuiti ai diversi soggetti nelle varie fasi;
- B. relativamente alle modalità di misurazione e valutazione della **performance individuale**:
- i parametri che compongono la performance individuale;
 - la correttezza metodologica delle misure adottate;
 - il processo di valutazione individuale;
 - la chiarezza delle modalità con cui viene formulata la valutazione finale;
 - le procedure di conciliazione a garanzia dei valutati.

3. Ambito di applicazione del Sistema

In via preliminare, si apprezza l'impegno dell'amministrazione di procedere verso un notevole miglioramento del Sistema di misurazione attualmente in uso, rilasciato nel 2018, in cui si riscontrano solo alcuni degli elementi conformi alla normativa in materia, per quanto quest'ultima possa essere in continua evoluzione; tra l'altro, in tale versione del sistema sono essenzialmente disattesi anche i contenuti delle Linee Guida emesse dal Dipartimento della Funzione Pubblica a partire dal 2017.

Tali Linee guida, originariamente concepite per le amministrazioni centrali, fino al rilascio di un documento specifico per le altre tipologie di amministrazioni, sono applicabili anche per gli altri enti ed Istituzioni, al pari degli enti di ricerca soggetti a valutazione dall'ANVUR, almeno per quanto riguarda le attività di natura amministrativa.

Il documento proposto per il presente parere prevede l'applicazione del SMVP, nella prima fase di attuazione, esclusivamente al Direttore generale, ai Dirigenti di II fascia e al personale non dirigente di livello IV-VIII.

Pertanto, si considera positivamente l'intento dell'amministrazione di procedere progressivamente, attraverso una fase sperimentale, verso l'inclusione tra la platea dei soggetti valutati anche del personale di ricerca titolare di incarichi di responsabilità gestionale, ovvero: il Coordinatore del Settore della ricerca valutativa, i Responsabili delle Aree di ricerca e dei Servizi e un numero limitato di unità cui è affidata la responsabilità scientifica di un progetto di ricerca, ritenuto da parte del Consiglio di Amministrazione strategico per l'Istituto, secondo criteri che il Consiglio stesso adotterà su proposta del Direttore Generale (ad esempio criterio economico, impatto scientifico, impatto sugli stakeholder esterni, risorse impiegate necessarie).

Secondo quanto indicato nel SMVP, la valutazione di tali soggetti è finalizzata esclusivamente a supportare l'incremento dell'efficacia e dell'efficienza della gestione delle strutture scientifiche, restando espressamente esclusa ogni valutazione legata alla produttività scientifica e, nella fase sperimentale, non sarà collegata ad alcun sistema premiale.

Prima di entrare nell'analisi dei contenuti sostanziali del SMVP, si segnala che nella rappresentazione grafica dell'organigramma riportata nelle prime pagine del documento, si rileva con chiarezza l'articolazione delle strutture a cui fa seguito la ripartizione dei ruoli nell'ambito dell'applicazione del Sistema; si suggerisce, tuttavia, di distinguere, soprattutto a favore del lettore esterno, un'evidenza delle strutture di primo e secondo livello gerarchico, secondo quanto previsto dal Regolamento di organizzazione dell'Istituto.

4. Ciclo di gestione della performance

Nel documento è descritto correttamente il Ciclo di gestione della performance, articolato in:

- Definizione delle linee strategiche per il triennio, essenziale ai fini della redazione dei principali documenti di programmazione attraverso l'adozione del Piano triennale delle attività (PTA);
- Definizione, condivisione e assegnazione sia degli obiettivi specifici dell'organizzazione, sia degli obiettivi operativi assegnati a livello individuale, in seguito all'approvazione del Piano Integrato delle Attività e dell'Organizzazione (PIAO);
- Monitoraggio intermedio degli obiettivi operativi volto a quantificare, a conclusione del periodo di riferimento, i risultati acquisiti e ad individuare gli eventuali fattori che ostacolano il raggiungimento dei target prefissati;
- Approvazione degli obiettivi operativi, revisionati su proposta delle Aree/Strutture nel caso in cui subentrino fattori esogeni o endogeni che possono influenzare in senso positivo o negativo il raggiungimento degli obiettivi di performance;
- Rendicontazione dei risultati raggiunti nell'anno precedente e valutazione finale dei risultati gestionali raggiunti nell'anno precedente, nonché valutazione del personale riguardo i risultati ottenuti rispetto agli obiettivi operativi individuati;
- Conclusione del Ciclo di gestione della performance con la redazione della Relazione sulla Performance e la relativa validazione da parte dell'OIV;

- Pagamento delle premialità, in seguito alla validazione della Relazione sulla performance da parte dell'OIV.

Riguardo, lo sviluppo del Ciclo della performance così descritto, questo OIV osserva quanto segue:

- per ciascuna fase deve essere indicato il termine ultimo entro quanto questa deve essere completata, con riferimento ai mesi dell'anno solare, in modo da verificare la linearità tra assegnazione degli obiettivi e il relativo monitoraggio dei risultati;
- dovrebbe essere specificata la periodicità con la quale si procede al monitoraggio periodico;
- riguardo gli obiettivi organizzativi dell'amministrazione nel complesso, questi devono intendersi sia rispetto all'anno che al triennio;
- devono essere esplicitate le condizioni che rendono possibile in corso d'anno la possibilità di rivedere la programmazione annuale, onde definire regole trasparenti e condivise per tutte le strutture e tipologie di attività.

Un'ultima osservazione sul Ciclo di gestione riguarda il raccordo con il bilancio di previsione nei confronti del quale dal documento non sembrano emergere le modalità di associazione degli obiettivi ai Centri di responsabilità amministrativa, così come previsto dalle indicazioni riportate nelle Linee guida rilasciate da Funzione Pubblica (in particolare nella LG n. 1/2017 sul Piano della Performance), in cui viene sottolineata l'importanza di assicurare l'integrazione tra il Piano della performance e la Nota integrativa.

Pertanto, è opportuno che in sede di programmazione e rendicontazione venga descritto il modo in cui interagiscono i sistemi gestionali collegati alla performance (bilancio, gestione risorse umane, ecc.).

Sarà cura di questo OIV approfondire tale livello di integrazione, con particolare riferimento all'applicazione dello strumento della contabilità analitica, fornendo, per quanto di competenza, osservazioni in materia.

5. Performance Organizzativa

Per ciò che concerne la valutazione della performance organizzativa, il Sistema rinvia esclusivamente all'applicazione dell'art. 8 del D.lgs. n. 150/09 s.m.i., secondo cui nella performance organizzativa rientrano i seguenti ambiti:

- a) l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività;
- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli

standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;

- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Pertanto, nel SMVP dovrebbe essere indicato anche il modo in cui questi ambiti sono declinati in obiettivi all'interno dell'Istituto e come essi vengono monitorati, ovvero quali indicatori vengono utilizzati per valutare il relativo livello di raggiungimento (efficacia, efficienza, stato di salute, ecc.).

Inoltre, particolare attenzione dovrebbe essere posta riguardo l'indicazione delle fonti informative che possono consentire di raccogliere le informazioni necessarie per la valorizzazione dei risultati.

6. Performance individuale

Relativamente alla valutazione della performance individuale, come riportato in premessa al parere, viene positivamente considerata l'intenzione di procedere ad un'applicazione progressiva del Sistema anche al personale della ricerca che ricopre funzioni gestionali, procedendo attraverso lo sviluppo di un progetto pilota il cui avvio è previsto nell'anno in corso; dal Sistema saranno comunque esclusi i ricercatori e i tecnologi che svolgono esclusivamente attività scientifica, nel rispetto del riformato art. 13, comma 12 del D.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009.

Si rammenta che l'associazione tra valutazione e regime remunerativo premiante non è condizione necessaria per l'applicazione del sistema di valutazione; infatti, alla valutazione il legislatore attribuisce, soprattutto, un valore per il miglioramento organizzativo e il raggiungimento dell'eccellenza, potendo ricorrere l'amministrazione anche a forme diverse di riconoscimento del merito, come ad esempio quelle indicate nel

Titolo III (Meriti e premi), Capo II (Premi), artt. 20 e ss., del D.lgs. 150/09 riformato dal D.lgs. 74/17, ovvero: il bonus annuale delle eccellenze; il premio annuale per l'innovazione; l'attribuzione di incarichi di responsabilità; l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale in ambito nazionale ed internazionale.

Nello schema di valutazione individuale, viene distinta l'applicazione tra personale dirigente ovvero responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità e restante personale, in conformità al D.lgs. 150/09.

Per i primi, ai sensi dell'art. 9, comma 1, del decreto, la valutazione è collegata:

- a) agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità (performance organizzativa), ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva;
- b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- c) alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate, nonché ai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate;
- d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Per il restante personale, ai sensi del secondo comma 2 dello stesso articolo, la valutazione effettuata dai dirigenti delle strutture di appartenenza, è collegata:

- a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate e ai comportamenti professionali e organizzativi.

Nel Sistema delineato sono riportati gli schemi di valutazione diversamente formulati, a seconda del livello gerarchico del valutato: Direttore generale, Dirigenti di II fascia, personale di livello IV-VIII.

L'articolazione dei pesi tra le dimensioni: organizzativa, individuale e comportamentale per la valutazione del Direttore generale e dei Dirigenti di II fascia appare conforme alle indicazioni riportate nelle Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Per il personale di livello IV-VIII, ai fini della valutazione, è stata operata la scelta di prendere in considerazione esclusivamente l'area comportamentale; in fase di estensione del modello, andrebbe verificata la possibilità di inserire tra gli elementi di

valutazione anche il contributo di tale personale sui risultati delle strutture di appartenenza, in virtù dell'impatto da essi prodotto.

Inoltre, si raccomanda di esplicitare la relazione esistente tra punteggio assegnato e conferimento della premialità, ovvero se questa è attribuita per intero al di sopra di una certa soglia o se viene assegnata in percentuale a seconda del valore ottenuto, eventualmente in base ad un range predefinito di attribuzione del punteggio.

Infine, andrebbe specificato se un punteggio inferiore al minimo debba intendersi come "valutazione negativa" soggetta alle conseguenze espresse nell'art. 3, comma 5-bis) del D.lgs. 150/09, così come modificato dal D.lgs. 74/2017.

7. Altri contenuti da sviluppare

Lo strumento degli incontri di "calibrazione" per la programmazione

Il processo di valutazione descritto nel documento non contiene di riferimenti alla previsione degli incontri c.d. "di calibrazione", orientati a promuovere tra i valutatori la condivisione dell'approccio alla gestione della performance, introdotti dalla Linee guida n. 2 sul Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, rilasciate dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel dicembre del 2017; tali incontri andrebbero effettuati, sia nella fase iniziale di programmazione, al fine di garantire una ponderazione degli obiettivi tale che dirigenti dello stesso livello abbiano lo stesso carico di responsabilità nel raggiungimento dei risultati, sia nella fase finale, in sede di valutazione, allo scopo di facilitare un confronto tra dirigenti sugli stili di giudizio adottati, con il fine di favorire una differenziazione nella misurazione e neutralizzare gli effetti distorsivi tipici del processo valutativo.

Tale modalità dovrebbe anche tendere a ridurre drasticamente le occasioni di contenzioso tra l'amministrazione e quei dipendenti che lamentino una diversità di giudizio causato dall'uso eccessivo della discrezionalità da parte del dirigente.

Monitoraggio intermedio e colloqui di Feed-back

Se, da un lato, nel documento viene fatto riferimento all'attivazione di un monitoraggio intermedio relativo alla performance organizzativa in corso d'anno, dall'altro, non è menzionato il possibile ricorso ai c.d. "colloqui di feed-back", ossia ai colloqui intermedi fra valutatore e valutato, aventi ad oggetto: la verifica della possibilità

concreta di raggiungere gli obiettivi, la ridefinizione del ruolo nell'organizzazione, l'analisi dei margini di miglioramento individuale e la gestione della performance.

Il risultato di tali colloqui può essere il presupposto per l'implementazione di interventi formativi ad hoc o di modifiche organizzative che incidano positivamente sulle prestazioni; inoltre, il ricorso a tale strumento può contribuire a ridurre sostanzialmente il ricorso, da parte dei valutati, alla procedura di conciliazione descritta dettagliatamente nel SMVP, quale possibile ultima soluzione per prevenire l'insorgere di eventuali contrasti tra valutatori e valutati.

Relazione con gli Stakeholders

Con riferimento alle fasi di attuazione della gestione della performance descritta nel Sistema proposto, si condivide la volontà di procedere alla mappatura degli stakeholder di riferimento.

Ciò detto, compete a questo OIV assicurare che l'amministrazione predisponga gli strumenti necessari ad una partecipazione attiva anche degli stakeholders esterni che consenta ad essi di poter esprimere il proprio grado di soddisfazione per i servizi offerti.

Sul punto e sulle modalità di costruzione della c.d. *"mappa degli stakeholder"*, si sottolinea l'importanza di accogliere nel Sistema i contenuti di cui alle Linee Guida sulla valutazione partecipativa, rilasciate dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel novembre del 2019, a cui le amministrazioni pubbliche dovrebbero far riferimento allo scopo di identificare e gestire le aspettative di coloro che sono interessati alle attività dell'Istituto, onde trasformarle, compatibilmente con il contesto dell'organizzazione e le risorse disponibili, in obiettivi di performance misurabili attraverso indicatori specifici.

8. Conclusioni

In base a quanto rilevato, questo OIV, valutando la coerenza di base delle scelte operate dall'amministrazione con il quadro normativo vigente e lo specifico contesto interno (organizzativo) ed esterno (policy e stakeholders) di riferimento (D.lgs. 150/2009 e s.m.i.), tenuto conto del contesto organizzativo e delle risorse dell'amministrazione, così come indicato nella specifica Note di indirizzo e Linee Guida per la gestione del ciclo della performance e la Gestione del Sistema di misurazione e valutazione redatte dall'ANVUR e dal Dipartimento della Funzione Pubblica, **esprime parere positivo sul Sistema di**

Misurazione e Valutazione della Performance dell'INVALSI, condizionato al recepimento, anche progressivo, delle raccomandazioni formulate, di cui se ne deve dare riscontro nella stesura definitiva del documento.

Quanto sopra per gli adempimenti conseguenti.

Roma, lì 31 Maggio 2022

Organismo Indipendente di Valutazione
Istituto nazionale per la valutazione del
sistema educativo di istruzione e di formazione
Dott. Fabrizio Rotundi