



OIV Monocratico

OGGETTO: Relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) (Art. 14, comma 4, lett. a) del D.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, modificato dal D.lgs. n. 74 del 25 maggio 2017).

Sommario

1. Elementi di analisi	2
2. Quadro di riferimento normativo	3
3. Quadro di riferimento organizzativo	5
4. Performance organizzativa	7
5. Performance individuale	9
6. Processo di attuazione del ciclo della performance	10
7. Struttura tecnica e infrastruttura di supporto	12
8. La Funzione Servizio Contratti	12
9. La Funzione Servizio di Ragioneria	14
10. Utilizzo effettivo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione	15
11. Integrazione con il ciclo di bilancio	15
12. Integrazione con il sistema di controllo sulle misure di prevenzione della corruzione	16
13. La promozione della trasparenza e dell'integrità e il rispetto degli obblighi di pubblicazione	18
14. Definizione e gestione degli standard di qualità	19
15. Coinvolgimento degli stakeholder	20
16. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV	20
17. Proposte di miglioramento del sistema di misurazione e valutazione	21

Lo scrivente OIV monocratico dell'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, elabora la seguente Relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), ai sensi dell'Art. 14, comma 4, lett. a) del D.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, modificato dal D.lgs. n. 74 del 25 maggio 2017, e della Delibera n. 23 rilasciata Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT) il 16 aprile 2013.

1. Elementi di analisi

Nell'analisi sul funzionamento del Sistema di Misurazione e Valutazione in corso di applicazione, 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.
 - con cui viene formulata la valutazione finale;
 - le procedure di conciliazione a garanzia dei valutati.

2. Quadro di riferimento normativo

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

- Delibera numero 23 del 16 aprile 2013: “Linee guida relative agli adempimenti di monitoraggio degli OIV e alla Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4, lettera a) del D.Lgs. n. 150/2009)”, ove sono descritti i contenuti che devono essere riportati nella Relazione di cui al titolo della norma;
- Delibera CIVIT n. 88 del 24 giugno 2010: “Linee guida per la definizione degli standard di qualità (art. 1, c 1, del D. Lgs 20/12/2009, n. 198)” e Tabelle esemplificative degli standard di qualità di alcuni servizi pubblici, ove sono rappresentate le indicazioni a cui le amministrazioni devono attenersi nella gestione della qualità dei beni e servizi offerti;
- 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 concerne 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 delle attività 2021/23 adottato dal Consiglio il 16 novembre 2020;
- il Piano triennale della Performance dell'Istituto 2021/23, pubblicato all'indirizzo [https://www.invalsi.it/amm_trasp/ss_performance.php?sezione=Sistema%20di%20misurazione%20e%20valutazione%20della%20Performance](https://www.invalsi.it/amm_trasp/ss_performance.php?sezione=Sistema%20di%20misurazione%20e%20valutazione%20della%20Performance;);
- il Piano triennale integrato delle attività 2020/2022, approvato dal CdA INVALSI il 30/01/2020;
- la Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni sull'INVALSI, redatta a norma di legge dal precedente OIV in data 30/04/2020;
- la Relazione sulla performance 2019, approvata dal CdA INVALSI il 20/04/2020;
- la Validazione della Relazione sulla Performance 2019 redatta a cura del precedente OIV in data 30/04/2020;
- la Relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza relativa all'anno 2020, pubblicata all'indirizzo https://www.invalsi.it/amm_trasp/ss_altricontenuti.php?sezione=Prevenzione%20della%20corruzione;
- 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.

3. Quadro di riferimento organizzativo

Ai sensi dello Statuto INVALSI, approvato dal CdA nel 2017, sono organi dell'Istituto:

- a) il Presidente;
- b) il Consiglio di amministrazione;
- c) il Consiglio scientifico;
- d) il Collegio dei revisori dei conti.

In relazione al Regolamento di organizzazione e del personale, approvato dal Consiglio di Amministrazione il 19 gennaio 2018, il coordinamento della gestione amministrativa e delle attività di ricerca in INVALSI è assicurato dallo staff di coordinamento del quale fanno parte:

- il Presidente;
- il Direttore generale;
- il Responsabile del Settore dei Servizi amministrativi e tecnologici;
- il Responsabile del Settore della Ricerca;
- i Responsabili di ciascuna area di ricerca;
- il Responsabile dei servizi tecnologici;
- il Responsabile della Biblioteca e del Centro di documentazione;
- il Responsabile della comunicazione.

La struttura organizzativa dell'Istituto si divide in Settori, Aree, Servizi, Uffici e Uffici di supporto della Presidenza e della Direzione generale che dipendono direttamente dal Direttore generale. Ai sensi dello Statuto, sono previsti due Settori di attività:

- 1) Settore dei Servizi amministrativi e tecnologici;
- 2) Settore della Ricerca.

Il Settore dei Servizi amministrativi e tecnologici si suddivide in Uffici e Servizi, il Settore della Ricerca si suddivide in Aree. I responsabili dei Servizi e delle Aree e delle altre eventuali unità organizzative sono nominati dal Direttore generale, sentiti i responsabili dei Settori cui afferiscono. I compiti, le responsabilità e gli obiettivi sono assegnati dal Direttore Generale ai responsabili dei Settori con appositi ordini di servizio, o con una specifica determinazione organizzativa, la procedura è la stessa per i responsabili dei Servizi.

Gli uffici di supporto della Presidenza e della Direzione generale sono:

- Ufficio stampa e comunicazione
- Segreteria generale
- Ufficio del protocollo

- Biblioteca e Centro di documentazione
- Ufficio per la Sicurezza, Prevenzione e protezione
- Ufficio affari legali
- Servizi generali

Al Settore Amministrativo-Tecnologico compete la gestione amministrativa e la gestione dei sistemi informatici, telematici e telefonici dell'Istituto secondo i processi e le procedure di cui al Regolamento di contabilità e finanza previsto dallo Statuto.

A capo del Settore è nominato un Dirigente Amministrativo di seconda fascia. Le Aree e i servizi del Settore amministrativo-tecnologico sono così suddivise:

- Area dei servizi amministrativi;
- Servizio del Personale
- Servizio Contratti
- Servizio Ragioneria
- Servizio Progettazione Gestione e Rendicontazione fondi U.E.
- Area dei servizi tecnologici

Il numero e la definizione delle attività delle aree del Settore amministrativo-Tecnologico sono deliberati dal Consiglio di Amministrazione su proposta del Direttore generale.

Il Direttore generale, con propria determinazione, stabilisce ulteriori articolazioni delle aree e assegna il personale alle aree del Settore Amministrativo-Tecnologico al fine di migliorare l'efficienza organizzativa dell'Istituto.

Al Settore della Ricerca compete lo svolgimento delle attività previste dall'articolo 5 dello Statuto. A capo del Settore è nominato un ricercatore con profilo professionale ed esperienza di elevato livello.

Il Settore della ricerca si articola nelle seguenti aree tematiche:

- Area 1 denominata "Rilevazioni nazionali"
- Area 2 denominata "Servizi statistici e informativi" (Ufficio statistico SISTAN)
- Area 3 denominata "Valutazione delle scuole"
- Area 4 denominata "Indagini internazionali, studi e ricerche"
- Area 5 denominata "Innovazione e sviluppo".

Il Servizio statistico è responsabile, inoltre, dei rapporti con il SISTAN e della gestione di dati prodotti nell'ambito di attività inserite nel Piano Statistico Nazionale. Il numero delle aree e la definizione delle attività di ciascuna area sono deliberati dal Consiglio di Amministrazione su proposta del Direttore generale.

Il Direttore generale, con propria determinazione, stabilisce ulteriori articolazioni delle aree e assegna il personale alle aree del Settore della Ricerca al fine di migliorare l'efficienza organizzativa dell'Istituto. Il Responsabile del Settore della Ricerca e i responsabili delle Aree sono nominati dal Direttore generale sulla base dei criteri generali deliberati dal Consiglio di amministrazione.

4. Performance organizzativa

In via preliminare, occorre, innanzitutto rilevare la necessità da parte dell'INVALSI di dotarsi nel breve termine di un nuovo Sistema di misurazione e valutazione della performance che sostituisca quello attuale, rilasciato da oltre 10 anni, che mostra evidenti elementi di criticità rispetto alle indicazioni normative e regolamentari susseguitesesi nel corso del decennio, per quanto concerne l'ambito di applicazione e le modalità di gestione e misurazione della performance.

Nel contempo, si apprezza la chiarezza con la quale è stato redatto il Piano triennale della performance 2021/23 recentemente rilasciato dall'Istituto, segnando una chiara cesura rispetto al passato, attraverso il quale è possibile ricostruire lo schema essenziale della performance organizzativa gestita in INVALSI, ossia l'articolazione degli obiettivi di carattere strategico su base triennale, predisposta in continuità e coerenza con il Piano triennale delle attività 2021/23 dell'ente.

In particolare, il PTA 2021/23 prevede l'articolazione delle attività nelle due missioni: "istituzionale" e "scientifica". Questa articolazione è coerente con le linee guida per la gestione integrata del ciclo della performance degli Enti pubblici di ricerca (EPR) emanate dall'ANVUR con Delibera del Consiglio direttivo n. 103 del 20 luglio 2015, ove l'attività degli EPR è distinta in attività di "ricerca istituzionale" e in attività di "ricerca scientifica".

Nella tabella seguente, tratta dal Piano Triennale Integrato della Performance, della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2017-2019 deliberato dal Consiglio di Amministrazione INVALSI nella seduta del 2 febbraio 2017, è evidenziata la corrispondenza tra le due missioni dell'INVALSI e le tre categorie di attività individuate dall'ANVUR.

INVALSI (PTA 2016-2018 e seguenti)	Linee guida ANVUR 2015
"Missione 1 – Attività istituzionali"	"Ricerca istituzionale"
"Missione 2 – Attività di ricerca"	"Ricerca scientifica"
Terza missione – "terza missione"	"Terza missione"

Alle due missioni principali si affiancano una serie di attività assimilabili a quelle che caratterizzano la cosiddetta “Terza missione”, che, per l’INVALSI, possono essere ricondotte, tra le altre: alla divulgazione della cultura della valutazione; a iniziative di formazione su tematiche inerenti alla valutazione, destinate al personale scolastico; alla partecipazione a seminari e convegni per la promozione della cultura della valutazione, ecc.

Il Piano della performance 2021/23 conferma l’articolazione nelle due missioni tipiche dell’INVALSI e la loro relativa declinazione nei seguenti obiettivi, definiti “operativi”.

A. Per la Missione 1, Attività istituzionali (Sistema Nazionale di Valutazione):

- a. OBIETTIVO IST1: Rilevazioni nazionali;
- b. OBIETTIVO IST2: Rilevazioni internazionali;
- c. OBIETTIVO IST3: Attuazione del Sistema nazionale di valutazione delle scuole;
- d. OBIETTIVO IST4: Accessibilità dei dati del SNV

B. Per la Missione 2, Attività di ricerca, innovazione e sviluppo:

- a. OBIETTIVO RIC1: Computer based testing (CBT);
- b. OBIETTIVO RIC2: Programma “RI.DI.TE.” (Riduzione dei Divari Territoriali);
- c. OBIETTIVO RIC3: Ricerca, innovazione e sviluppo sulla valutazione del servizio scolastico;
- d. OBIETTIVO RIC4: Collegamento tra rilevazioni nazionali e internazionali;
- e. OBIETTIVO RIC5: Supporto alle sperimentazioni didattiche e organizzative;
- f. OBIETTIVO RIC6: Comunicazione verso l’esterno dell’attività istituzionale e di ricerca dell’INVALSI;
- g. OBIETTIVO RIC7: ricerche in collaborazione con altre istituzioni di ricerca pubbliche e private.

Inoltre, il set degli Obiettivi strategici INVALSI per il triennio 2021-2023 è stato integrato dagli obiettivi specifici approvati dal C.d.A. dell’ente nella seduta del 1° febbraio 2021, afferenti alle aree di:

- ❖ Sviluppo e innovazione;
- ❖ Comunicazione;
- ❖ Potenziamento della struttura amministrativa;
- ❖ Sviluppo e potenziamento tecnologico;
- ❖ Benessere organizzativo e formazione.

Tali obiettivi rappresentano la base di partenza per la declinazione dei seguenti obiettivi operativi delle strutture dell’ente nel triennio oggetto di programmazione.

Per gli Uffici della Direzione Generale:

- Miglioramento dell’azione amministrativa;

- Promozione dei servizi della Biblioteca e valorizzazione del patrimonio

Per il Settore Amministrativo Tecnologico:

- Rivisitazione delle procedure amministrative e automazione dei processi;
- Sviluppo organizzativo alla luce dei nuovi cambiamenti organizzativi e sviluppo delle competenze professionali e trasversali;
- Definizione e potenziamento delle modalità gestionali a supporto dell'attività di comunicazione strategica.

Per ciascuno degli obiettivi enunciati, è prevista l'individuazione dei soggetti responsabili delle attività, nonché gli indicatori utilizzati per la rilevazione dei risultati delle attività e il relativo target per ciascuno degli anni oggetto di programmazione.

Ad ogni modo, è raccomandabile una maggiore diversificazione nell'utilizzo degli indicatori di misurazione rispetto a quanto effettuato nel Piano della performance 2021/23, che pure rappresenta un significativo punto di partenza, prevedendo, ad esempio, anche l'inclusione degli indicatori relativi allo stato di salute organizzativo e finanziario dell'Istituto, nonché quelli concernenti l'impatto che l'attività dell'Ente può produrre nel medio/lungo periodo sulla collettività.

Una segnalazione di merito va effettuata riguardo l'esposizione della Sezione, all'interno del Piano della performance 2021/23 INVALSI, relativa al Piano organizzativo del lavoro agile (POLA), ove è rispettata la disciplina normativa prevista ai sensi dell'art. 263 del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2020, e le indicazioni contenute nel D.M. del Ministro per la pubblica amministrazione rilasciato il 9 dicembre 2020.

In particolare, punto di forza del documento è rappresentato dalla definizione dagli obiettivi annuali e dal relativo insieme di indicatori da monitorare afferenti alle dimensioni oggetto di valutazione:

- Dimensione 1 – condizioni abilitanti del lavoro agile;
- Dimensione 2 – implementazione del lavoro agile;
- Dimensione 3 – performance organizzative;
- Dimensione 4 – impatti sia interni che esterni all'Istituto.

Riguardo la congruità del set di indicatori, questo OIV si era espresso positivamente tramite parere rilasciato in risposta ad uno specifico quesito dell'amministrazione.

5. Performance individuale

L'attuale Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance INVALSI, adottato il 06/02/2018, prevede l'applicazione esclusivamente nei confronti del Direttore generale e del solo Dirigente amministrativo presente in Istituto. Non vi rientra, quindi,

neppure il personale appartenente alle categorie dei Ricercatori e Tecnologi che ricoprono funzioni di responsabilità.

Per tale motivo, questo OIV raccomanda di estendere progressivamente il Sistema delineato anche al restante personale dell'Istituto, così come anche enunciato nel SMVP adottato nel 2018; diversamente, il Sistema dovrebbe chiaramente esplicitare le cause di eventuali limitazioni o vincoli che ne circoscrivono l'applicazione.

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.

6. Processo di attuazione del ciclo della performance

Nel Sistema di misurazione e valutazione della performance attualmente in esercizio in INVALSI, è descritto sinteticamente il Ciclo di gestione della performance, articolato nelle seguenti fasi.

1. Elaborazione del Piano Triennale delle Attività (PTA), ove:
 - Il Presidente detta gli indirizzi generali della ricerca;
 - Il Coordinatore delle aree di ricerca elabora le schede attuative delle linee di ricerca;
 - Il Direttore generale elabora la prima bozza del PTA;
 - Il Consiglio di Amministrazione discute il PTA e lo approva.
2. Elaborazione annuale del Bilancio di previsione, ove:
 - Il Direttore generale elabora la relazione illustrativa sulla base dei documenti contabili predisposti dal dirigente amministrativo in coerenza con le attività previste nel PTA;
 - Il Consiglio di amministrazione approva il Bilancio di previsione;
3. Elaborazione del Piano della performance, ove:
 - All'inizio di ogni anno finanziario il Direttore generale elabora il Piano

- identificando gli obiettivi e le prestazioni richieste al personale;
- Il Consiglio di Amministrazione approva il Piano della performance;
4. Attribuzione retribuzione degli obiettivi e della relativa, ove:
- Il Presidente fissa gli obiettivi del Direttore generale;
 - Il Direttore generale fissa gli obiettivi del Dirigente amministrativo;
5. Presentazione della relazione sulla performance, ove:
- In corrispondenza con la predisposizione del Conto consuntivo, il Direttore generale illustra al Consiglio di amministrazione la relazione sulle performance dell'anno cui si riferisce il consuntivo;
 - Il Consiglio di amministrazione delibera sul livello di raggiungimento degli obiettivi del Direttore generale;
6. Liquidazione delle retribuzioni di risultato, ove:
- Sulla base dei risultati conseguiti, il Direttore generale dispone la liquidazione della retribuzione di risultato dei dipendenti in relazione al livello di raggiungimento degli stessi.

Dalla disamina di tale sequenza di attività, appaiono alcune evidenti criticità che rendono opportuna la revisione del Ciclo della performance disegnato nel Sistema; tra queste, innanzitutto:

- l'assenza di una fase di monitoraggio che preceda la rendicontazione dei risultati esposti nella Relazione sulla performance, così esponendo, di fatto, l'amministrazione ad una verifica da cui potrebbe risultare una notevole distanza dall'obiettivo pianificato, quando ormai eventuali rimedi risulterebbero intempestivi rispetto alla programmazione;
- la mancata evidenza del contributo dell'OIV quale organo di garanzia della corretta acquisizione ed analisi delle informazioni relative al monitoraggio dei risultati, in qualità di soggetto tenuto a proporre agli organi di governo dell'Istituto la valutazione della performance del Direttore generale;
- l'assenza di qualsiasi riferimento all'integrazione tra i sistemi gestionali, così come previsto dagli artt. 8 e 8 bis della L. 190/12, riformata dal Dlgs. 74/17, in materia collegamento tra obiettivi di performance e misure di prevenzione della corruzione.

Pertanto, oltre alla necessità di colmare le lacune sopra elencate, si raccomanda di inserire anche i riferimenti temporali delle diverse fasi del Ciclo della di misurazione e valutazione della performance, sia organizzativa che individuale, onde garantire la

corretta corrispondenza tra le fasi di definizione ed assegnazione degli obiettivi ai soggetti responsabili delle attività programmate e le scadenze previste dalla normativa.

7. Struttura tecnica e infrastruttura di supporto

Con la Determinazione del Direttore generale n. 11 del 10/02/2021, è stata ridefinita la composizione e il coordinamento della Struttura Tecnica Permanente, con l'obiettivo di assicurare adeguate competenze al ruolo di supporto alla Gestione del Ciclo della performance, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo.

Ovviamente, è presumibile che occorra una fase di rodaggio dello svolgimento nell'esercizio delle funzioni della struttura, considerata anche la fase di riorganizzazione interna che l'ente sta vivendo da un anno a questa parte; tuttavia, dai colloqui intercorsi in questa prima fase di attività tra questo OIV e la Struttura di recente costituzione, trapela un apprezzabile spirito di collaborazione e disponibilità professionale.

8. La Funzione Servizio Contratti¹

Obiettivi del controllo

L'obiettivo del controllo è duplice, da un lato riguarda l'efficacia e l'efficienza delle procedure di affidamento in quanto lo svolgimento efficace ed efficiente delle operazioni di gara, dei procedimenti e delle loro combinazioni, è funzionale al conseguimento di condizioni di economicità; dall'altro è diretto alla legittimità degli atti posti in essere.

Oggetto del controllo

Il controllo investe diverse fasi della procedura di affidamento:

- a. verifica del rispetto dei documenti di pianificazione e programmazione;
- b. accertamento della coerenza dei requisiti di partecipazione inseriti nel bando rispetto ai limiti previsti dalla legge anche in termini di non eccessiva rigidità;
- c. verifica dei criteri diretti alla valutazione delle offerte ricevute in modo tale che siano funzionali rispetto all'oggetto del contratto;
- d. verifica del rispetto del principio di rotazione dei componenti in sede di nomina delle commissioni di gara (qualora necessaria);
- e. riscontro dell'effettivo possesso dei requisiti in capo all'aggiudicatario provvisorio così come dichiarati in sede di gara;

¹ Contributo a cura della struttura competente

- f. esame della documentazione propedeutica alla stipula del contratto presentata dall'aggiudicatario definitivo.

Riferimenti normativi e regolatori

Il quadro normativo e regolatorio dei controlli riferiti a tale ambito si compone della seguente disciplina:

- D. Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. recante il Codice dei Contratti Pubblici;
- Decreto 16/01/2018, n. 14 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti Regolamento recante “procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali”;
- D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97 recante il Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70.

Soggetti responsabili del controllo e del monitoraggio del funzionamento del controllo stesso

Coinvolto nel controllo è il personale afferente al Servizio Contratti.

Periodicità e frequenza del controllo

La verifica del conseguimento di quanto previsto nei documenti di pianificazione e programmazione degli acquisti avviene annualmente; l'accertamento dei requisiti di partecipazione, dei criteri di aggiudicazione, degli atti comprovanti i requisiti e il controllo della documentazione a corredo del contratto avviene per ogni singola gara.

Eventuali anomalie emerse di sede di controllo, raggruppate per tipologia

Nello svolgimento del controllo, possono rilevarsi le seguenti anomalie su cui intervenire:

- a. scostamenti rispetto alla programmazione degli acquisti per sopraggiunte necessità di approvvigionamento dovute a nuovi progetti o successive previsioni di legge;
- b. mancato possesso dei requisiti dichiarati.

Autovalutazione, di massima, del funzionamento e dell'efficacia del controllo

Il controllo nelle diverse fasi risulta essere discretamente realizzato considerando altresì l'interazione con le Amministrazioni pubbliche certificatrici.

9. La Funzione Servizio di Ragioneria²

Focus generale

Il Servizio di ragioneria provvede ai controlli di regolarità amministrativa e contabile previsti dal D. Lgs. 286/99 e dal DPR 97/2003.

Attività del Servizio

Le attività del Servizio sono molteplici e per avere un quadro di riferimento chiaro, vengono di seguito elencate:

- Predisposizione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e dei relativi allegati secondo le vigenti disposizioni di legge;
- Predisposizione delle variazioni di bilancio da adottarsi nei casi di necessità;
- Gestione dei flussi di cassa, verificando in particolare il mantenimento dello stato di equilibrio finanziario dell'Istituto, e gestione dei residui;
- Gestione della contabilità secondo i principi e le modalità di cui al DPR n.97/2003, effettuazione delle relative scritture, emissione degli ordinativi di pagamento e delle reversali di incasso, controllo e registrazione delle operazioni di competenza dell'Istituto tesoriere;
- Gestione dei dati da inserire sulla PCC, compresa la fattura elettronica;
- Emissione delle fatture per servizi prestati dall'Istituto e gestione contabile delle convenzioni attive;
- Tenuta della contabilità IVA;
- Gestione del conto corrente bancario intestato all'Istituto, emissione dei buoni rimborso per le spese minute, tenuta del Registro di cassa dell'Istituto;
- Cura dei rapporti col Ministero vigilante, la Corte dei Conti, la Tesoreria, l'Istituto cassiere;
- Effettuazione dei controlli di regolarità amministrativa e contabile previsti dal D.Lgs. 286/99 e dal DPR n.97/2003;
- Supporto all'attività del Collegio dei revisori e cura della tenuta dei relativi verbali;
- Cura di ogni residua competenza riconducibile alla sfera di attribuzioni del settore.

Oggetto del controllo

Nella fattispecie, il servizio di ragioneria è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale, e alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese.

² Contributo a cura della struttura competente

Il servizio è coinvolto direttamente in tutti i processi gestionali dell'Ente e attiene a:

- rilascio di visto di regolarità contabile sulle determinazioni dei soggetti abilitati;
- attesta la copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettivamente esistenti.

Inoltre, il servizio di ragioneria pone in atto tutti i controlli richiesti dalla normativa per i pagamenti dell'Ente.

Soggetti responsabili del controllo e del monitoraggio e del funzionamento dello stesso

Coinvolti nel controllo sono il personale afferente al Servizio Ragioneria e il Responsabile dell'ufficio.

Periodicità e frequenza del controllo

I controlli sono effettuati durante tutto l'esercizio finanziario.

10. Utilizzo effettivo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione

L'attuale carenza di una fase strutturata e periodica di monitoraggio dei risultati sopra evidenziata, da quanto appare dalle risultanze di cui questo OIV è venuto in possesso per il tramite della documentazione ufficiale trasmessa o reperibile sul sito istituzionale, non consentono di accertare con sufficiente chiarezza se i risultati della performance organizzativa e individuale annuale costituiscano la base di partenza per la programmazione triennale del Ciclo successivo di attività.

Ad ogni modo, sulla base delle risultanze delle prestazioni rilevate, viene elargita la quota di retribuzione variabile connessa all'esercizio della funzione del Direttore generale e dell'unico Dirigente amministrativo di II fascia dell'Istituto.

11. Integrazione con il ciclo di bilancio

Il Sistema di controllo interno di natura finanziaria attuale risulta conforme all'applicazione del principio di regolarità amministrativo-contabile nella gestione del bilancio.

Inoltre, nel Piano di performance 2021/23 dell'Istituto sono evidenziate le spese programmate ritenute necessarie per il conseguimento degli Obiettivi riferiti sia alla "Missione Istituzionale" che alla "Missione Ricerca scientifica"; un ulteriore passaggio verso la contabilità analitica risulterebbe auspicabile per un uso efficiente delle risorse.

12. Integrazione con il sistema di controllo sulle misure di prevenzione della corruzione

Le norme che dispongono l'interrelazione tra performance e prevenzione della corruzione sono disseminate in più tratti della disciplina e nella regolamentazione di settore:

- **Legge 6 novembre 2012, n. 190:**
 - art. 8, *“L'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione”;*
 - art. 8 bis) 8-bis. *“L'Organismo indipendente di valutazione verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza”.*
- **Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33:**

Art. 44. Compiti degli organismi indipendenti di valutazione. *“1. L'OIV verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione di cui all'articolo 10 e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. I soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, nonché l'OIV, utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati”.*
- **Piano Nazionale Anticorruzione rilasciato da ANAC nel dicembre 2019**
 - *“La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance. A tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance e nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli*

individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT” (pag. 19);

- *“Le amministrazioni includono negli strumenti del ciclo della performance, in qualità di obiettivi e di indicatori per la prevenzione del fenomeno della corruzione, i processi e le attività di programmazione posti in essere per l’attuazione delle misure previste nel PTPCT. [...] Le attività svolte dall’amministrazione per la predisposizione, l’implementazione e l’attuazione del PTPCT vengono introdotte in forma di obiettivi nel Piano della performance sotto il profilo della: performance organizzativa [...]” e della “performance individuale [...]” (pag. 30).*

- **Testo unico sul Pubblico impiego. (D.lgs. 165/2001)**

Art. 16. Funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali.

1. I dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, nell'ambito di quanto stabilito dall'articolo 4 esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri: l-bis) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti [Lettera aggiunta dall'art. 38, co. 1, lett. b), D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150]; l-ter) forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo [Lettera aggiunta dall'art. 38, co. 1, lett. b), D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150]; l-quater) provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva [Lettera aggiunta dall'art. 1, co. 24, D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135].

Dalla disamina della documentazione acquisita, tuttavia, non emergono, al momento, chiare interrelazioni tra i sistemi gestionali tali da far presupporre l’esistenza di un legame strutturato tra gli obiettivi di prevenzione della corruzione e gli obiettivi di performance; ciò nonostante, la recente introduzione da parte degli organi di governo INVALSI di un set di obiettivi aventi come riferimento il miglioramento organizzativo, può rappresentare un viatico cruciale per il passaggio, almeno, ad un coordinamento tra i sistemi gestionali.

Si riconosce, tuttavia, che nella Relazione del RPCT per l’anno 2020 sono espresse informazioni a supporto del monitoraggio delle misure di prevenzione rilevanti ai fini

della progettazione delle azioni di contenimento dei rischi di corruzione da intraprendere per il triennio successivo.

In particolare, nella Relazione si afferma che “Il PTPC, proseguendo nella ormai consolidata esperienza degli anni precedenti, ha confermato il proprio livello di efficacia, attestandosi su standard di considerevole attuazione. L'adozione del regolamento interno per la costituzione delle commissioni di gara (conforme alle Linee guida ANAC) e l'utilizzo a pieno regime del sistema informatico per l'e-procurement hanno consentito di procedimentalizzare ancora più efficacemente le acquisizioni di beni e servizi. [...] Le misure atte a prevenire la corruzione quali il costante monitoraggio delle attività a rischio sono state concretamente realizzate dai referenti per la prevenzione della corruzione, anche se non in modo integrale”.

13. La promozione della trasparenza e dell'integrità e il rispetto degli obblighi di pubblicazione³

In ottemperanza delle norme in materia di trasparenza l'Istituto ha definito la mappa degli obblighi di pubblicazione di competenza, specificando altresì la periodicità di aggiornamento richiesto e l'unità organizzativa responsabile.

Il Responsabile della trasparenza in INVALSI è stato individuato nella figura del Direttore generale.

Il personale dedicato alle attività di gestione dei dati ai fini della pubblicazione appartiene agli uffici individuati per competenza, a seconda dell'oggetto di riferimento (servizio del personale, settore del trattamento giuridico del personale, settore del trattamento economico, servizio ragioneria, servizio contratti, servizio informatico); il personale dei servizi informatici provvede, quindi, a pubblicare tali dati nella sezione amministrazione trasparente del sito istituzionale.

Pertanto, secondo la procedura attuale, gli Uffici competenti provvedono alla fornitura dei dati, di cui è previsto l'obbligo normativo di pubblicazione, e alla loro successiva predisposizione nel formato richiesto per la pubblicazione. Dopo l'autorizzazione espressa dal dirigente amministrativo, i file vengono trasmessi al Servizio Reti, hardware e web, affinché questi vengano pubblicati sul sito.

Il personale del Servizio Reti, hardware e web provvede con periodicità semestrale, o in caso di necessità e urgenza, a verificare la presenza dei dati nel rispetto degli obblighi normativi.

³ Contributo a cura della struttura competente

L'attività periodica di monitoraggio è demandata al personale afferente agli uffici dei servizi amministrativi ciascuno per la propria attività di competenza.

Alcuni processi sono completamente digitalizzati già dalla fase di ricezione dei dati (autocertificazioni, dati di bilancio, bandi di gara, ecc.); l'obiettivo per il futuro è quello di sviluppare il più possibile la digitalizzazione della procedura, al fine di recuperare efficienza organizzativa, riducendo l'impiego delle risorse della struttura tecnica di supporto all'OIV nell'espletamento di tali attività.

Il monitoraggio in materia di trasparenza avverrà a cura dell'OIV sui dati pubblicati dall'amministrazione, dopo aver eseguito una puntuale ricognizione degli adempimenti normativi, finalizzata a verificare il rispetto dei requisiti vincolanti per il rilascio dell'attestazione sugli obblighi di pubblicazione a carico dell'Istituto.

14. Definizione e gestione degli standard di qualità

Nella sezione di Amministrazione Trasparente presso il sito istituzionale, risulta che l'INVALSI non ha prodotto standard di qualità, non essendo soggetto all'obbligo della Carta dei Servizi.

In realtà, gli standard di qualità (previsti dall'art. 11 del d.lgs. 286/1999) esprimono i livelli minimi di qualità che devono essere assicurati agli utenti dai soggetti erogatori di servizi.

Per ciascun servizio erogato all'utenza sono individuate diverse dimensioni della qualità (tra cui tempestività, accessibilità, trasparenza ed efficacia) e relativi indicatori, per ognuno dei quali deve essere definito un valore programmato.

La delibera CIViT 88/2010, ancora vigente, prevede l'esclusione dal regime degli standard di qualità esclusivamente i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione e al controllo del settore, ai sensi dell'articolo 1, comma I, n. 198/2009.

Ad eccezione di tali enti, tutti gli enti pubblici non economici dovrebbero ricadere nell'applicazione della regolamentazione in materia finalizzata a consentire ai cittadini l'esercizio dei diritti di azione giudiziaria di cui allo stesso dlgs, n.198/2009, nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, comma 2, lettere I e m della Costituzione.

Questo OIV si riserva di effettuare ulteriori approfondimenti in merito.

15. Coinvolgimento degli stakeholder

Con riferimento a quanto riportato nel Piano triennale della performance INVALSI 2021/23, nella descrizione degli Obiettivi strategici deliberati dal CdA per il 2021 nell'ambito dell'Area "Comunicazione", si condivide la volontà dell'Amministrazione di rafforzare il confronto con gli stakeholder interni ed esterni; tale relazione era appena accennata nel Sistema di prevenzione adottato nel 2018, ove era prefigurata l'ipotesi di somministrare un questionario sul grado di soddisfazione da parte delle Istituzioni scolastiche.

Ciò detto, ai sensi dell'art. 19 bis, comma 5, del D.lgs. 150/09 modificato dal D.lgs. 74/17, compete a questo OIV assicurare che l'amministrazione predisponga gli strumenti necessari ad una partecipazione attiva di tutti gli stakeholders che consenta ad essi di poter esprimere il proprio livello di gradimento dei 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.

16. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

Lo scrivente OIV intende rispettare il ruolo di "presidio metodologico" che la recente normativa ha riconosciuto a tale Organismo, ponendolo al fianco dell'Amministrazione e non in contrapposizione. In tal senso, sulla base della documentazione raccolta, l'analisi dei contenuti pubblicati sul sito, nonché dell'interlocuzione costante con l'Ufficio di supporto e, non ultimo, dell'interrelazione con i responsabili dei principali cicli di controllo interno, questo OIV, nel formulare la presente Relazione, ha ritenuto di esprimere alcune osservazioni di merito riguardo la coerenza tra il processo di definizione ed associazione degli obiettivi, strategici ed operativi, e il ciclo di gestione della performance organizzativa ed individuale, rilevando alcuni aspetti apparentemente critici, meritevoli di approfondimento.

Con riferimento a questi temi e alle eventuali ulteriori problematiche che dovessero manifestarsi, questo OIV, in virtù delle prerogative conferite per legge e dell'incarico assunto, si predispone per interagire con frequenza regolare con gli attori coinvolti nel Ciclo della performance dell'Istituto; ciò potrà avvenire in sede di Relazione sulla

validazione della Performance, nonché attraverso l'analisi di specifici Report di monitoraggio inoltrati all'Organismo, periodicamente o su richiesta, tramite la Struttura Tecnica di Supporto all'OIV o direttamente dalle strutture competenti.

Inoltre, verrà valutata l'opportunità di ricorrere all'esercizio dei poteri conferiti dall'art.6 e dall'art. 14, comma 4-ter, del D.lgs. 150/09, così come riformato dal D.lgs. 74/201, che prevedono l'accesso diretto ai sistemi informativi e al controllo di gestione da parte dell'OIV, in caso emergano anomalie da approfondire riguardo aspetti di propria competenza.

17. Proposte di miglioramento del sistema di misurazione e valutazione

Nella presente Relazione sono state evidenziate alcune delle principali criticità in materia di ciclo della performance per la cui soluzione l'Istituto si sta già attivando o dovrà procedere nel breve tempo ad individuare possibili strumenti che ne consentano il superamento; nelle more della definizione di un nuovo Sistema della performance maggiormente aderente alla normativa e alla regolamentazione introdotta dalle Autorità competenti, rispetto a quello attualmente in vigore, alcuni aspetti afferenti alle criticità meritano di essere segnalati al fine di una loro possibile correzione, anche sulla base delle indicazioni e delle raccomandazioni fornite da questo OIV.

Tra questi, si segnalano:

- L'ambito di applicazione del SMVP limitato alla valutazione della performance del Direttore generale e del Dirigente amministrativo; in tal senso, si raccomanda la progressiva inclusione nel Sistema della performance di tutto il personale per la valutazione delle attività che non siano di carattere esclusivamente scientifico; in particolare, tale affermazione vale per coloro che rivestono una funzione o un incarico di responsabilità e, pertanto, responsabili di una quota parte rilevante del risultato prodotto dalla struttura coordinata;
- La scarsa integrazione tra sistemi gestionali, ad eccezione degli aspetti finanziari rilevabili dalla predisposizione del Bilancio per Missione, in cui sono quantificate le risorse necessarie per il conseguimento degli obiettivi strategici; onde corrispondere al dettato normativo, si raccomanda, pertanto, l'inclusione a cura degli Organi di governo di obiettivi specifici esplicitamente connessi alla prevenzione della corruzione nell'ambito degli obiettivi di performance sia organizzativa che individuale;
- La difficoltà nell'acquisizione di informazioni di natura oggettiva che possano adeguatamente sostanziare la valutazione espressa nei confronti di coloro che

sono oggetto di misurazione delle prestazioni; al fine di incrementare il livello di oggettività delle valutazioni, è raccomandabile l'implementazione e l'utilizzo di un applicativo informatico, integrato con il ciclo della performance, attraverso cui gestire un database dei risultati delle singole attività e prestazioni;

- La carente attività di gestione delle relazioni con gli stakeholder, la cui responsabilità è variamente diffusa all'interno dell'amministrazione, nei confronti della quale, tuttavia, l'Istituto sta avviando iniziative tese a introdurre forme di coinvolgimento e modalità di rilevazione del grado di soddisfazione dei servizi offerti; si raccomanda, in tal senso, di avviare il percorso di introduzione degli strumenti di valutazione partecipativa a cui fanno riferimento le Linee guida n. 4 rilasciate dal Dipartimento della Funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel novembre del 2019;
- Il parziale svolgimento dell'attività di monitoraggio avente ad oggetto l'andamento delle attività connesse al conseguimento degli obiettivi di performance potrebbe rendere problematica la correzione tempestiva di eventuali disallineamenti tra risultati e target; si raccomanda, in tal senso, l'introduzione di una procedura di monitoraggio e valutazione periodica dei risultati, in cui siano chiaramente definiti ruoli e responsabilità dei soggetti coinvolti nell'attuazione del Piano triennale della performance.

Ulteriori osservazioni e raccomandazioni a cura di questo OIV saranno rappresentati nel parere obbligatorio che verrà rilasciato successivamente alla revisione del Sistema di misurazione e valutazione della performance attualmente vigente.

Roma, lì 28 Aprile 2021

Organismo Indipendente di Valutazione

Istituto nazionale per la valutazione del sistema
educativo di istruzione e di formazione

Dott. Fabrizio Rotundi

FIRMATO DIGITALMENTE