

Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle università statali italiane

Luglio 2015

Sommario

Sezione 1 Inquadramento concettuale

1. Introduzione	3
2. Specificità di comparto	3
2.1 La missione istituzionale di ricerca scientifica	4
2.2 La missione istituzionale di insegnamento (didattica)	5
2.3 Le ricadute di didattica e ricerca (“terza missione”)	6
3. Tappe e documenti per la gestione del ciclo della performance	8

Sezione 2: Strumenti di gestione del ciclo della performance

4. Il Piano Integrato	10
5. La struttura del Piano Integrato	13
5.1 Inquadramento strategico dell’ateneo.....	14
5.2 La performance organizzativa: ambito di azione del Direttore Generale	14
5.3 Analisi delle aree di rischio	14
5.4 Comunicazione e trasparenza	15
5.5 La performance individuale: sistemi di misura delle prestazioni e degli incentivi	15
6. La definizione del sistema degli obiettivi	17
6.1 Rilevanza e pertinenza.....	18
6.2 Specificità e misurabilità.....	18
6.3 Struttura e orientamento al miglioramento.....	19
6.4 Collegamento con le risorse	20
6.5 Obiettivi trasversali.....	20
7. Un sistema integrato di indicatori	21
7.1 Gli indicatori nella programmazione pluriennale.....	22
7.2 Gli indicatori della performance amministrativa.....	23
8. Unità organizzativa responsabile del raggiungimento degli obiettivi	24
9. La Relazione sulla performance.....	26

Sezione 3: Gli attori del sistema di valutazione

10. Ruolo delle amministrazioni e approccio valutativo dell’ANVUR.....	28
11. Indirizzo delle attività di valutazione dei Nuclei nella funzione di OIV	30

Sezione 1 Inquadramento concettuale

1. Introduzione

Il quadro normativo italiano negli anni si è arricchito di orientamenti volti a migliorare la qualità e le prestazioni della pubblica amministrazione per gli utenti finali. Gli interventi si sono tuttavia stratificati secondo logiche disconnesse, tali da generare un sovraccarico adempimentale, con il rischio di compromettere il raggiungimento degli stessi obiettivi posti dal legislatore. È ampiamente condivisa l'esigenza di ricondurre gli interventi a un disegno unitario, collocando le diverse azioni all'interno di una logica integrata. Per questa via si potranno anche ottenere effetti di semplificazione e alleggerimento adempimentale.

In questa ottica il trasferimento all'ANVUR delle competenze per la gestione del sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca vigilati dal MIUR avvenuto nel 2013, può esser letto come la necessità riconosciuta di tener conto delle specificità del mondo dell'università e della ricerca.

Tale interpretazione è rafforzata dalla recente Riforma della Pubblica Amministrazione attualmente in discussione in Parlamento e dalle istanze di riordino della disciplina per la gestione della performance stabilite dal d.l. 90/2014 (convertito poi, con modificazioni, dalla legge 114/2014), in cui viene attribuito al Dipartimento della Funzione Pubblica un nuovo ruolo di indirizzo all'interno della nascente Rete Nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche.

In conformità al dettato regolativo, le presenti Linee Guida predisposte dall'ANVUR rappresentano un primo tassello del neonata Rete Nazionale. Il documento fornisce indicazioni operative alle università italiane per la gestione e la valutazione delle attività amministrative, seguendo i principi di semplificazione e integrazione, nel rispetto dell'autonomia garantita all'università dall'art. 33 della Costituzione (che la differenzia, all'interno del comparto, dagli Enti Pubblici di Ricerca e in generale da tutte le pubbliche amministrazioni italiane).

Gli indirizzi enunciati danno conto infine dell'approccio valutativo che l'Agenzia intende adottare a partire dal 2016 e del ruolo rinnovato dei Nuclei nella loro funzione di Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), al fine di ridurre la predisposizione e la trasmissione dei documenti ai soli scopi valutativi e di rendere sempre più effettivi gli strumenti di gestione del ciclo della performance negli atenei italiani.

2. Specificità di comparto

Sin dal suo impianto normativo originario, il d.lgs. 150/2009 prevedeva che la gestione del ciclo della performance attraverso obiettivi e indicatori fosse limitata al solo personale tecnico-amministrativo delle

università statali italiane (cui si applicano le presenti Linee Guida), escludendo cioè dalla sfera programmatica il corpo docente.

Si tratta di una distinzione figlia della peculiarità che le università rappresentano per origine storica e modello organizzativo. Tale singolarità, recepita anche all'interno del diritto amministrativo, si basa sulla presenza di due specifiche logiche, diverse e complementari:

- la logica accademica, basata su principi di autonomia e autoregolazione del lavoro di tipo professionale (in senso lato);
- la logica tecnico-amministrativa, basata su principi di organizzazione gerarchica e orientamento agli obiettivi.

In genere, questa peculiare configurazione organizzativa delle università comporta che ogni procedimento sia recepito dalla componente accademica come un appesantimento non giustificato e un ostacolo allo svolgimento delle attività istituzionali degli atenei. La reazione che ne consegue è di isolare la procedura delegandola alla sola componente amministrativa, che è chiamata a gestirla minimizzando le interazioni con la parte accademica. Ed è così tuttavia che la logica burocratica si auto-avvera: se l'attenzione si concentra solo sugli adempimenti, gli obiettivi alla base delle normative che li hanno introdotti sono inevitabilmente dissolti.

L'esperienza internazionale dimostra che l'introduzione di efficaci sistemi di performance nelle organizzazioni pubbliche complesse produce notevoli miglioramenti, tanto nelle prestazioni generali dell'ente, quanto nella qualità del lavoro delle persone coinvolte. Peraltro, è ampiamente condivisa l'idea che nelle università l'amministrazione incide in modo determinante nello svolgimento delle attività accademiche (in positivo e in negativo). In tal senso, un crescente raccordo tra le due anime dell'università creerebbe il non trascurabile effetto di accrescere il peso della performance nelle scelte strategiche degli atenei.

Per un migliore inquadramento settoriale, qui di seguito si richiamano gli approcci valutativi dell'ANVUR sulle missioni istituzionali dell'università (didattica e ricerca, cui si aggiunge l'insieme delle attività che compongono la cosiddetta terza missione), al fine di prefigurare le relative connessioni che gli atenei devono rendere esplicite nei loro documenti di gestione del ciclo della performance amministrativa.

2.1 La missione istituzionale di ricerca scientifica

La ricerca scientifica produce conoscenza originale che rappresenta un avanzamento nello stato del sapere consolidato. Per sua natura, essa è sottoposta alla verifica inter-soggettiva dei pari all'interno di comunità organizzate e si realizza attraverso pubblicazioni inserite in forme di comunicazione scientifica strutturate e specializzate (riviste, collane editoriali, conferenze etc.). Dalla ricerca scientifica possono discendere poi altri prodotti di ricerca – quali brevetti, disegni, software, mappe, database etc. – di norma anch'essi associati a pubblicazioni o eventualmente materializzati in "oggetti" suscettibili di osservazione esterna.

L'autonomia della ricerca scientifica degli atenei si esercita all'interno di scelte di temi, problemi, paradigmi e metodi di indagine che sono rimessi all'auto-organizzazione delle comunità scientifiche e rispondono a criteri di validazione che si svolgono all'interno delle stesse. Tale autonomia si ripercuote in quella dei singoli docenti, fermo restando la programmazione della ricerca che attiene agli atenei e ai dipartimenti.

Di conseguenza, ai fini della valutazione, la ricerca scientifica è misurata attraverso i suoi prodotti (pubblicazioni e altro) da parte di soggetti esterni, esperti dello stato dell'arte disciplinare. Dal punto di vista del metodo questa attività può essere realizzata in due modi diversi:

- a) valutazione da parte dei pari (*peer review*);
- b) valutazione attraverso indicatori (bibliometria).

Val la pena ricordare che anche la valutazione bibliometrica si basa sulla *peer review*: essa riassume in forma quantitativa i risultati cumulati di processi di revisione tra pari, che in passato hanno avuto luogo nella selezione degli articoli pubblicati sulle riviste indicizzate. Per questo sono possibili varie combinazioni tra i due metodi sopra indicati.

Il nesso tra attività di ricerca e valutazione della performance del personale tecnico-amministrativo si coglie a due livelli. Al primo, c'è la consapevolezza che non è possibile fissare obiettivi di performance alla componente tecnico-amministrativa del personale ignorando gli obiettivi generali dell'ateneo in materia di ricerca. Al secondo livello, gli obiettivi generali di ateneo non possono prescindere dalla considerazione degli esiti della valutazione della ricerca, sia negli esercizi periodici (VQR) che nelle valutazioni e autovalutazioni intermedie rese possibili dal nuovo sistema di Autovalutazione, Valutazione e Accreditamento (AVA) con la predisposizione delle Schede Uniche, che forniscono a regime tutte le informazioni sull'attività di ricerca dei dipartimenti (SUA_RD). La combinazione tra VQR e SUA_RD, infatti, mette a disposizione una base informativa che, oltre ad avere scopi legati alla trasparenza, consente agli atenei di predisporre strategie per le attività di ricerca.

Diviene così possibile definire obiettivi generali di ateneo e di dipartimento, dipendenti anche dalla valutazione, ai quali possono essere agganciati obiettivi di performance del personale tecnico-amministrativo.

2.2 La missione istituzionale di insegnamento (didattica)

Con ritardo di anni rispetto ai principali paesi europei, la legge 240/2010 ha introdotto in Italia un sistema di accreditamento e valutazione dei corsi universitari, in coerenza con le Linee Guida europee stabilite nell'ambito del Processo di Bologna. Il Legislatore ha affidato all'ANVUR il compito di definire e gestire tale sistema, fissando le procedure per l'accREDITamento iniziale e periodico dei corsi di studio e per la valutazione dei sistemi di assicurazione della qualità negli atenei, attraverso visite in loco condotte da commissioni di esperti. L'intero processo si fonda sull'idea che le università, nel rispetto dell'autonomia, si facciano carico di un'intensa attività di autovalutazione. Secondo le procedure AVA, esse sono chiamate a dichiarare, documentandole, le finalità formative e i risvolti occupazionali, le modalità di erogazione della didattica e di verifica degli apprendimenti degli studenti, nonché di dar conto della valutazione periodica del funzionamento dei corsi, anche tramite il coinvolgimento degli studenti.

L'ANVUR ha messo a punto un sistema di indicatori quantitativi sulla didattica degli atenei, monitorando l'andamento delle iscrizioni, degli abbandoni, dei ritardi nel conseguimento della laurea secondo i tempi previsti, degli esiti occupazionali e altro ancora. È un processo in via di definizione ma già a disposizione, dal marzo 2015, di tutti gli atenei italiani. Sono state inoltre pubblicate online le oltre 4mila Schede Uniche (SUA_CdS), che rappresentano gli strumenti di rilevazione previsti dal sistema AVA. Esse descrivono dettagliatamente metodi, contenuti e obiettivi formativi di tutti i Corsi di studio erogati dagli atenei a beneficio anzitutto degli studenti e delle loro famiglie, ma anche di tutti gli altri stakeholder coinvolti nel processo di alta formazione. Nel prossimo futuro l'obiettivo è acquisire e pubblicare le opinioni degli

studenti sui corsi di studio (già oggi raccolte su base omogenea dagli atenei), le informazioni sugli esiti occupazionali degli studenti e quelle sugli apprendimenti (programma sperimentale TECO). Ciò consentirà agli atenei di confrontare i propri risultati con le altre università e di promuovere il miglioramento continuo della didattica nella sua stretta sinergia con le attività di ricerca.

Alla luce dell'avvio del sistema AVA, diventa sempre più evidente ed esplicita la stretta relazione tra l'assicurazione della qualità e le prestazioni del personale tecnico-amministrativo di supporto. L'ANVUR considera utile e necessaria la progressiva convergenza programmatica delle due logiche che caratterizzano l'accademia e per questo ritiene di dover integrare di conseguenza le sue funzioni valutative.

2.3 Le ricadute di didattica e ricerca (“terza missione”)

Le attività di ricerca e didattica hanno un impatto principalmente sulle popolazioni coinvolte, rispettivamente gli altri ricercatori e gli studenti. In misura crescente, tuttavia, influenzano anche le altre componenti della società, con le quali le università hanno un'interazione diretta. Negli ultimi decenni del secolo scorso tali ricadute, che storicamente si sono manifestate in varie forme, sono state concettualizzate sotto la rubrica “terza missione”. L'assunzione sottostante è che gli effetti benefici delle attività di ricerca e didattica possano essere ricercati in modo intenzionale, organizzato e sistematico. Questa consapevolezza fa seguito a un drastico aumento delle aspettative della società e del sistema economico nei confronti delle università.

Partendo dal presupposto che la performance amministrativa è la misura delle prestazioni di supporto di ogni attività che si realizza all'interno dell'università, l'intenzione è di intraprendere un percorso che si concentri dapprima sulla mappatura delle diverse forme di terza missione, per fornire in seconda battuta un supporto metodologico per una loro opportuna descrizione e valutazione.

A tale scopo, l'ANVUR ha introdotto di recente una Scheda Unica dedicata (SUA_Terza missione), ancora nell'ambito del processo di assicurazione della qualità AVA. A ulteriore dimostrazione dell'intrinseca natura unitaria della didattica e della ricerca che caratterizza le università – e inevitabilmente i risvolti applicativi che da esse discendono – la valutazione della SUA_Terza missione, che sarà svolta da panel di esperti, si affiancherà alla valutazione della ricerca con la VQR 2011-2014 avviata dall'ANVUR a luglio 2015 (farà riferimento cioè allo stesso arco temporale e sarà condotta parallelamente alla VQR, con gli stessi tempi di esecuzione).

Ancora una volta, dunque, l'ANVUR si aspetta che gli obiettivi di performance del personale tecnico-amministrativo che dipendono in varia misura dalle attività di terza missione, siano parte integrante dei documenti strategici degli atenei.

Box 1 Fondamenti normativi della logica di integrazione con la programmazione strategica e finanziaria

La logica unitaria e sistemica affermata riprende un percorso già presente nella normativa sugli atenei, che per varie ragioni non si è mai coordinata con le norme su performance, trasparenza e anticorruzione.

L'art. 1-ter comma 1 del decreto legge 31 gennaio 2005, n.7, convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43 ha introdotto la programmazione strategica triennale degli Atenei coerente "con le linee generali d'indirizzo definite con decreto del MIUR [...], anche al fine di perseguire obiettivi di efficacia e qualità dei servizi offerti", di cui si tiene conto nella ripartizione del fondo di finanziamento ordinario delle università. I programmi strategici, poi ripresi dalla 240/2010, devono contenere riferimenti a 5 ambiti obbligatori (corsi di studio, ricerca scientifica, servizi agli studenti, internazionalizzazione, fabbisogno del personale), sono valutati dal MIUR e monitorati periodicamente "sulla base di parametri e criteri individuati dal Ministero, avvalendosi del Comitato per la valutazione del sistema universitario" (comma 2), poi sostituito dall'ANVUR con il decreto di legge 3 ottobre 2006, n.262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n.286.

Il D.Lgs. 150/2009 successivamente ha determinato – seppur non esplicitamente – un collegamento tra la performance e la programmazione strategica e finanziaria delle amministrazioni pubbliche, laddove definisce all'art. 10, comma 1, lettera a) il Piano della performance come "un documento programmatico triennale da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali e intermedi e alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori".

La legge 30 dicembre 2010, n. 240 che ha riformato il sistema universitario italiano ha successivamente richiamato la legge 43/2005 confermando il ruolo cruciale della programmazione strategica triennale nelle università. In particolare, la norma ha stabilito che il Consiglio di amministrazione ha "funzioni di indirizzo strategico, di approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale, nonché di vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività".

Uno dei decreti attuativi della Riforma del sistema universitario, il decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 18, stabilisce all'art. 1 che "al fine di garantire trasparenza e omogeneità dei sistemi e delle procedure contabili, di consentire l'individuazione della situazione patrimoniale e la valutazione dell'andamento complessivo della gestione, le università adottano un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica". I documenti da redigere entro il 31 dicembre di ogni anno sono il bilancio unico d'ateneo (di previsione triennale e d'esercizio) e il bilancio consolidato (ancora non regolamentato, a differenza del bilancio unico, da alcun decreto ministeriale).

Il dettato normativo, inoltre, definisce indirettamente un ulteriore collegamento tra le diverse sfere programmatiche, laddove attribuisce al Nucleo di Valutazione anche le funzioni degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), di cui all'articolo 14 del D.Lgs. 150/2009, "relative alle procedure di valutazione delle strutture e del personale, al fine di promuovere nelle università, in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale".

Il DPR 1 febbraio 2010, n.76, con il quale è stato adottato il regolamento di istituzione dell'ANVUR, dispone esplicitamente all'art.2 comma 4 che l'Agenzia svolga, tra gli altri, i compiti di supporto al MIUR per la valutazione dei programmi triennali degli atenei, "anche innovando" rispetto ai metodi e alle procedure adottati dai comitati che ha sostituito (CIVR e dal CNVSU).

Pertanto, nell'attuale quadro normativo che disciplina il sistema universitario non solo esistono elementi di legge che richiamano una sinergia tra i diversi documenti programmatici in capo agli organi di governo degli atenei, ma sono stati anche raccolti tutti i compiti di valutazione attorno a un'unica Agenzia.

3. Tappe e documenti per la gestione del ciclo della performance

Secondo quanto previsto dal d.lgs. 150/2009 il ciclo della performance si articola in tre diversi momenti, che dovrebbero replicarsi di anno in anno in modo coerente e cumulativo (i risultati della valutazione dell'anno precedente si integrano con le nuove istanze di programmazione dell'anno successivo).

Le tre fasi del ciclo della performance sono le seguenti:

1. un atto di programmazione (il Piano della performance);
2. un'attività di monitoraggio ed eventuale correzione della programmazione, esercitata internamente dall'ente e verificata dagli OIV (che è indispensabile, ma non adempimentale);
3. una valutazione dei risultati ottenuti, che compete agli organi di governo dell'ente ed è opportunamente rendicontata (la Relazione sulla performance), da cui discende tra l'altro l'attribuzione dei premi individuali in seguito alla validazione degli OIV.

Alla base delle tre fasi c'è il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, che rappresenta lo strumento metodologico che ogni amministrazione predispone prima dell'avvio del ciclo della performance, adeguandolo alle esigenze specifiche della propria organizzazione e modificandolo successivamente ove ritenuto necessario.

All'interno delle presenti Linee Guida l'impianto teorico presentato non subisce alcuna modifica sostanziale, mentre cambia l'approccio con il quale le amministrazioni predispongono tali documenti, alla ricerca di una integrazione di tutti gli atti programmatici richiesti agli atenei e variatamente collegati con la performance amministrativa. In termini di semplificazione, inoltre, **con le presenti Linee Guida decade la cogenza di scadenze e adempimenti extra-normativi stabiliti dalle delibere CIVIT**. È parzialmente modificata, infine, nel rispetto delle norme vigenti, la successione temporale dei termini previsti per la presentazione dei documenti, in conformità con una più sensata logica gestionale.

Nella tabella che segue sono elencati tutti i documenti necessari per la corretta gestione del ciclo della performance nelle università, i soggetti responsabili della loro redazione, i riferimenti di legge, le istituzioni destinatarie di tali documenti e le relative scadenze. Sono presenti sia gli adempimenti di stretta pertinenza dell'ANVUR (in grigio più scuro), sia quelli formalmente non assoggettati all'azione valutativa dell'Agenzia, ma strettamente correlati al Piano Integrato della performance. Ai documenti richiesti dall'ANVUR si aggiunge la Relazione dei Nuclei di valutazione (nella tabella, in corsivo), dove – nella loro funzione di OIV – l'Agenzia chiede di dar conto degli effetti di questo nuovo approccio integrato sulla complessa attività valutativa che compiono al servizio degli atenei (cfr. anche le nuove Linee Guida 2015 per la Relazione dei Nuclei pubblicate sul sito dell'ANVUR).

In ottica di semplificazione, l'ANVUR sin dall'acquisizione delle nuove competenze in materia di valutazione della performance ha aperto alle università il Portale della Trasparenza per il caricamento della documentazione, stipulando un protocollo d'intesa con l'ANAC e il CNR. In relazione al riordino della disciplina in materia di valutazione della performance che interessa l'intera pubblica amministrazione italiana, il Portale subirà delle modifiche nei prossimi mesi. In questo senso, l'ANVUR si impegna ad adattare l'interfaccia del Portale alle esigenze di comparto ovvero a predisporre uno spazio adeguato all'interno del proprio sito istituzionale per il caricamento del Piano Integrato 2016.

Tabella 1 Il ciclo integrato della performance

Documento	Soggetto responsabile	Riferimenti di legge	Destinazione	Scadenza
Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance	CdA con l'ausilio del NdV-OIV	D.lgs. 150/2009 art. 7	ANVUR	nessuna
Programmazione Triennale	CdA su proposta del rettore e previo parere del senato accademico	D.l. 7/2005 art. 1-ter comma 1 (convertito dalla legge 43/2005)	MIUR	30 giugno
Bilancio unico di previsione annuale e triennale e bilancio preventivo unico d'esercizio	CdA	D.Lgs. 18/2012 art. 5	MIUR e MEF	31 dicembre
Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio (allegato al Bilancio)	CdA	D.Lgs. 91/2011 art.19 comma 1	MIUR e MEF	31 dicembre
Piano Integrato	CdA	D.lgs. 150/2009 Art. 10 comma 1 lettera a) (performance) D.lgs 150/2009 Art. 11 comma 2 e D.Lgs. 33/2013 art.9 Art. 10 (trasparenza) l. 190/2012 e successivi decreti (anticorruzione)	ANVUR (performance) ANAC (trasparenza e anticorruzione)	31 gennaio
Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza, integrità dei controlli interni	NdV-OIV	D.Lgs. 150/2009 Art. 14, comma 4 lettera a)	ANVUR	30 aprile (non stabilita dalla legge)
<i>Relazione dei Nuclei di valutazione</i>	<i>NdV-OIV</i>	<i>D.Lgs. 14/2012, art.14</i>	<i>ANVUR</i>	<i>30 aprile</i>
Relazione sulla performance	Consiglio di Amministrazione	D.lgs. 150/2009 Art. 10 comma 1 lettera b)	ANVUR	30 giugno
Documento di validazione della Relazione sulla performance (dell'anno precedente)	NdV-OIV	D.lgs 150/2009 Art. 14, comma 4 lettera c)	ANVUR	15 settembre (non stabilita dalla legge)
Relazione recante i risultati dell'attività svolta in termini di prevenzione alla corruzione	Responsabile della Prevenzione della corruzione	l. 190/2012, art.1 comma 14	ANAC	15 dicembre

L'ANVUR si aspetta che all'interno del Sistema di Misurazione e Valutazione della performance ogni ateneo indichi i dettagli dell'iter di predisposizione e approvazione dei documenti indicati in tabella, corredati dai passaggi e dalla documentazione specifica rispetto alle proprie dimensioni, peculiarità, esigenze e priorità.

Sezione 2: Strumenti di gestione del ciclo della performance

4. Il Piano Integrato

Le università agiscono in un contesto sempre più complesso e internazionale e per questo sono chiamate ad affrontare sfide nuove, dotandosi di strutture adeguate. Perché ciò avvenga nel rispetto della loro autonomia è essenziale mantenere l'indipendenza tra la sfera accademica e quella amministrativa, incoraggiando però una loro proficua collaborazione. Il lavoro tecnico-amministrativo, per evitare la deriva burocratica, deve andare oltre la mera definizione degli obiettivi misurabili (performance adempimentale), legandoli invece alle funzioni istituzionali dell'ateneo (performance come strumento di gestione). A titolo di esempio, non è possibile definire gli obiettivi del personale in termini di servizi agli studenti, di internazionalizzazione o di supporto alla ricerca, al di fuori della strategia complessiva dell'ateneo. Ciò richiede la predisposizione di strumenti robusti, affidabili, migliorabili nel tempo e utilizzati con autorevolezza dagli organi di governo, nella consapevolezza che i cambiamenti culturali e organizzativi nelle istituzioni complesse raramente avvengono in tempi brevi.

Occorre affermare un principio unitario e sistemico, secondo il quale la definizione degli obiettivi della performance del personale tecnico-amministrativo non può che dipendere dalla missione istituzionale dell'ateneo. Al netto della programmazione triennale prevista dalla norma e disciplinata da specifiche deliberazioni ministeriali, gli atenei italiani sono oggi chiamati da più parti a definire formalmente la propria visione strategica per il futuro. A livello di corsi di laurea e dipartimenti il processo di assicurazione di qualità introdotto dalla legge 240/2010 formalizza tale esigenza all'interno delle schede SUA. In altri casi gli atenei scelgono di dotarsi di un documento strategico unitario distinto ovvero integrato con quello della programmazione triennale. Esplicitare la visione dell'università ancorandola alla performance, significa anche incentivare la graduale individuazione e la successiva eliminazione della copresenza di più documenti strategici, talvolta addirittura divergenti, all'interno della medesima organizzazione.

A fianco a questo genere di documenti, inoltre, le università statali negli anni sono state interessate, al pari delle altre amministrazioni pubbliche, da una stratificazione normativa che ha richiesto loro la redazione di numerosi altri atti programmatici, fra i quali si annoverano oltre ai piani di natura economico-finanziaria, il piano della performance, quello sulla trasparenza e in ultimo, quello per la prevenzione della corruzione. Mentre ciascuna di queste normative ha obiettivi di elevato significato sociale e civile, la loro giustapposizione nel tempo ha mostrato forti limiti, fino al punto di generare un sovraccarico adempimentale.

Lo strumento operativo che in prospettiva potrà alleggerire tale sovraccarico in capo agli atenei è il Piano Integrato, ovvero il documento unico che sviluppa in chiave sistemica la pianificazione delle attività amministrative in ordine alla performance, alla trasparenza e all'anticorruzione (in seguito "Piano Integrato"), tenendo conto della strategia relativa alle attività istituzionali e, non ultima, della programmazione economico-finanziaria. Si tratta di un processo complesso, i cui esiti saranno

probabilmente visibili nel medio periodo, che richiede uno sforzo di integrazione che si concentri anzitutto sulla logica accademica dell'università, ma che vede nell'apporto della componente amministrativa un elemento indissolubile.

Vista la peculiarità del settore, da questo punto di vista la logica che sottende al Piano Integrato è caratterizzata da una nozione "allargata" di performance, intesa non tanto come l'insieme delle attività ordinarie e ripetute dell'amministrazione osservabile attraverso i suoi prodotti tipici (output), quanto piuttosto come la capacità delle università di relazionarsi dinamicamente con il mondo esterno in modo reciprocamente vantaggioso, duraturo e sostenibile (*outcome* e *impatto*).

Il Piano Integrato delle università va costruito quindi seguendo due principi di fondo:

- 1) l'assunzione della performance come concetto guida intorno al quale si collocano le diverse prospettive della trasparenza (concepita come obbligo di rendicontazione a studenti, famiglie, imprese e territorio) e della prevenzione alla corruzione (intesa come attività di contrasto e mitigazione dei rischi derivanti da comportamenti inappropriati e illegali);
- 2) l'ancoraggio indissolubile della performance amministrativa con le missioni istituzionali dell'università e con le risorse finanziarie necessarie per perseguirle.

Di conseguenza, l'integrazione della pianificazione e della valutazione della performance va affrontata in due direzioni:

- a) una interna al Piano Integrato, che mira a tenere insieme la dimensione operativa (performance), quella legata all'accesso e all'utilizzabilità delle informazioni (trasparenza) e quella orientata alla riduzione dei comportamenti inappropriati e illegali (anticorruzione);
- b) l'altra esterna al Piano Integrato, che guarda alla coerenza con il sistema di programmazione strategica (pluriennale) e con quella economico-finanziaria (annuale) dell'ateneo.

L'esigenza della prima forma di integrazione deriva direttamente dalla consapevolezza che nessuna istituzione pubblica può realizzare la propria missione e sopravvivere a lungo se minacciata da perdite di integrità e trasparenza o se interessata da fenomeni di corruzione. Questo legame, al di là dello specifico dettato normativo, appartiene alla cultura e all'identità della ricerca, in cui solo il merito ha diritto di cittadinanza. Qualunque inquinamento per opera di opacità di criteri decisionali o di infiltrazione di comportamenti illegali, seppur possibile, sul medio periodo non può far altro che minare in profondità l'ethos e lo spirito collettivo delle comunità scientifiche, generando ricadute reputazionali potenzialmente devastanti.

La seconda forma di integrazione, invece, ha una matrice sia teorica che operativa: per un verso tenta di dar risposta a una situazione corrente in cui nella gran parte dei casi il ciclo della performance non ha un rapporto organico con le attività istituzionali dell'ateneo; per l'altro si rende necessaria per collegarsi alle azioni valutative promosse proprio dall'ANVUR (su tutte il processo di assicurazione di qualità AVA). Inoltre, è fondamentale che l'aggancio alla programmazione economico-finanziaria dell'ateneo contemplici riflessioni sugli effetti e sulle prospettive per una migliore efficienza economica, direttamente conseguenti al passaggio alla contabilità economico-patrimoniale e al bilancio unico.

L'evidenza empirica dimostra che l'assenza di una tale prospettiva integrata può condurre, anche se con intensità variabili, a disfunzioni quali:

- un piano della performance inteso più come una proiezione nel tempo delle linee di attività e dei progetti esistenti, che come una programmazione strategica basata su chiare linee di priorità e obiettivi di miglioramento rispetto al posizionamento corrente;
- un conseguente legame lasco con la previsione delle risorse necessarie per raggiungere gli obiettivi, che sono spesso indicati in modo generale, quando non addirittura confusi con la descrizione delle attività;
- una diffusa percezione che si tratti di un tema che non interessa al corpo docente e che riceve di conseguenza un'attenzione limitata nel tempo e circoscritta agli adempimenti formali.

Occorre invece affermare con chiarezza la dipendenza del ciclo della performance dal sistema degli obiettivi strategici pluriennali dell'università e di come la trasparenza e l'anticorruzione diventino dimensioni costitutive della performance nella strategia a lungo termine dell'ateneo.

Interpretato in questa prospettiva il Piano Integrato è:

- un atto di governo dell'ateneo, la cui responsabilità non è solo formalmente in capo al Consiglio di amministrazione;
- un documento non burocratico e non adempimentale, perché inserito integralmente all'interno di una programmazione di più ampio respiro, che coinvolge sia il corpo docente che il personale tecnico-amministrativo.

La logica di integrazione consentirà di verificare la coerenza tra obiettivi pluriennali di natura strategica e obiettivi operativi, ma anche di assicurare la loro sostenibilità e di gestire le inevitabili tensioni (*trade-off*) tra di essi, evitando la stratificazione incontrollata di obiettivi e indicatori privi di una prospettiva comune.

Box 2 Fondamenti normativi della logica di integrazione con la trasparenza e l'anticorruzione

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 ha introdotto la valutazione del ciclo delle performance nel settore pubblico italiano. L'art. 10 comma 1 lettera a) del decreto individua nel Piano della performance il documento operativo con cui le amministrazioni esplicitano i propri indirizzi e i relativi obiettivi, definendo gli indicatori necessari per la misurazione e la valutazione dei risultati. Il Piano è triennale, deve essere redatto entro il 31 gennaio e va aggiornato annualmente.

Il Capo III del medesimo decreto denominato "Trasparenza e rendicontazione della performance" introduce il principio di trasparenza "intesa come accessibilità totale [...] delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto di buon andamento e imparzialità". L'art. 11 comma 2 disciplina la redazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità che definisce le iniziative che le amministrazioni sono chiamate a intraprendere per garantire adeguati livelli di trasparenza interna ed esterna. Anche questo documento va aggiornato annualmente, dopo aver sentito le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.

Ancora entro il 31 gennaio le amministrazioni pubbliche devono formulare e adottare il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC), ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190, art.1 commi 5 e 6, "nel rispetto delle Linee Guida contenute nel Piano Anticorruzione" (PNA), pubblicato dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e approvato nel settembre 2013 dall'Autorità Nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni (ANAC) – che ai sensi dell'art.5 comma 3 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101 convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n.125 aveva appena sostituito la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) istituita ai sensi dell'art.13 del D.lgs. 150/2009.

Sul piano dell'integrazione, ciascuna amministrazione deve armonizzare gli strumenti già previsti o già in uso per finalità di prevenzione dell'illegalità (ispezioni, controlli di varia natura, esercizio della vigilanza ecc.), valorizzandoli, coordinandoli e sistematizzandoli rispetto alle nuove misure della legge, del PNA e del Piano per la prevenzione alla corruzione. Inoltre, "al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i PTPC debbono essere coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e innanzitutto con il Piano performance e debbono essere strutturati come documenti di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse" (PNA, pagg. 24-25).

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33 (ai sensi dei commi 35 e 36 dell'articolo 1 della legge 190/12) ogni rinvio al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità si intende riferito al nuovo decreto (art.10), che dev'essere coordinato con il PTPC, di cui diventa parte accessoria. In merito al Piano performance, invece, l'art.44 stabilisce che "i soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance 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".

La necessità di una visione unitaria e integrata degli strumenti di programmazione appare dunque piuttosto marcata all'interno del dettato normativo e in questa direzione che l'ANVUR intende operare nella funzione delle competenze relative alla valutazione delle attività amministrative delle università, attribuitegli dall'art.60 comma 2 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

5. La struttura del Piano Integrato

La costruzione del Piano Integrato avviene seguendo i principi metodologici che gli atenei definiscono nel Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance. In base al riordino avvenuto con la riforma della PA e alle presenti Linee Guida, l'ANVUR invita le università a riesaminare il proprio Sistema in ottica di

semplificazione e integrazione ed eventualmente a revisionarlo nei tempi e nei modi ritenuti opportuni. Nel rispetto dell'autonomia degli atenei, non si richiede pertanto di predisporre il Piano in forma standardizzata, purché risponda però ad alcuni principi di coerenza indicati dall'ANVUR.

Qui di seguito sono illustrate le cinque sezioni principali del Piano Integrato, che vanno intese quindi come un elenco di contenuti minimi che l'Agenzia ritiene indispensabili per una corretta gestione del ciclo integrato della performance dell'ateneo.

5.1 Inquadramento strategico dell'ateneo

La parte iniziale del Piano Integrato esprime la capacità dell'ateneo di posizionarsi nel quadro nazionale e internazionale e di identificare le aree e gli obiettivi strategici di miglioramento. In questa sezione l'ateneo riassume brevemente le principali linee di sviluppo, facendo esplicito riferimento ai documenti di pianificazione strategica esistenti, alla programmazione finanziaria (triennale e annuale), nonché alle politiche per l'assicurazione della qualità intraprese in seguito all'avvio del processo AVA. Nelle linee di sviluppo si attendono pertanto riferimenti espliciti al mandato istituzionale dell'ateneo in termini di ricerca, didattica e terza missione.

In particolare, l'ateneo deve dare evidenza delle azioni intraprese e programmate per il miglioramento della qualità della ricerca alla luce del posizionamento nel contesto nazionale e internazionale messo in evidenza dalla valutazione (VQR), tenendo conto altresì – per quel che riguarda la didattica – delle procedure annuali di riesame previste dal processo di assicurazione della qualità (AVA).

In funzione dell'inquadramento strategico descritto, l'ateneo presenta in questa sezione le conseguenti linee di sviluppo dell'attività amministrativa, distinguendo i servizi di supporto generali, specifici e trasversali alle attività istituzionali.

5.2 La performance organizzativa: ambito di azione del Direttore Generale

Partendo dal quadro delineato nella sezione iniziale, l'ateneo sviluppa ed espone la programmazione del ciclo della performance organizzativa. È la parte centrale del Piano Integrato in cui sono definite le linee di attività, gli obiettivi, gli indicatori e gli aspetti organizzativi legati alla sfera di governo del Direttore Generale e dell'infrastruttura tecnico-amministrativa.

In particolare, va esplicitato in questa sezione:

- l'elenco degli obiettivi su cui si fondano le attività operative programmate, indicando la coerenza con la strategia dell'ateneo e la sostenibilità rispetto alle risorse economico-finanziarie disponibili (per maggiori dettagli metodologici cfr. paragrafo 6);
- gli indicatori scelti per il monitoraggio delle azioni e la misurazione degli obiettivi (cfr. par. 7);
- i soggetti (singoli e di equipe) coinvolti nelle azioni e quelli responsabili degli obiettivi (cfr. par. 8).

Nel caso di azioni particolarmente complesse e di durata superiore all'anno sarà necessario dare evidenza delle fasi di attività e dei risultati intermedi attesi.

5.3 Analisi delle aree di rischio

Dopo aver definito il ciclo della performance organizzativa, in questa sezione l'ateneo indica le aree di rischio corruzione e le conseguenze di una mancata o insufficiente trasparenza amministrativa, dando

conto della metodologia utilizzata per la mappatura dei processi, degli stakeholder coinvolti e dei criteri di valutazione del rischio adottati.

Le aree di rischio dovranno essere graduate in termini di priorità al fine di comprendere azioni, piani di intervento e di formazione. Per ciascuna area di rischio andranno quindi indicati:

- gli ambiti e i procedimenti a potenziale rischio corruzione;
- gli specifici rischi con indicazione della stima della probabilità di occorrenza e dell'impatto;
- gli uffici competenti o interessati;
- le possibili cause e i fattori alla base del rischio;
- gli specifici interventi che saranno messi in atto.

Nel rispetto dell'autonomia e delle differenze di contesto, gli atenei sono liberi di individuare le proprie peculiari aree di rischio. Tra di esse, in questa sezione devono però comparire analisi, valutazioni e misure d'intervento relative ai seguenti ambiti minimi:

- approvvigionamenti e gare d'appalto;
- personale e contratti di lavoro;
- gestione finanziaria e bilancio;
- servizi agli studenti.

Nella redazione di questa sezione gli atenei assumono come framework regolatore le direttive dell'Autorità Anticorruzione (ANAC). Questa sezione del Piano Integrato deve essere redatta in modo da essere separatamente suscettibile di valutazione da parte di ANAC e deve essere trasmessa alla stessa Autorità secondo le norme e le regole da questa stabilite.

5.4 Comunicazione e trasparenza

In questa sezione l'ateneo illustra sinteticamente la propria strategia comunicativa, rimandando alle sezioni del proprio sito istituzionale le informazioni pubblicate (link) e soffermandosi esclusivamente sui cambiamenti e le novità impostate nell'anno precedente e/o programmate per quello entrante. Siccome le azioni, gli obiettivi e l'assetto organizzativo finalizzato alla comunicazione e alla trasparenza dell'ateneo sono già stati descritti nelle sezioni precedenti, in questo capitolo vanno elencate e distinte:

- le iniziative strettamente legate al soddisfacimento dei requisiti di trasparenza definiti nel d.lgs. 150/2009, dalla legge 190/2012 e dal d.lgs. 33/2013 (in questa area rientra l'indagine di benessere del personale);
- eventuali piani di comunicazione aggiuntivi, con particolare attenzione alle iniziative volte a informare le parti interessate sui risultati conseguiti dall'ateneo (es: bilancio sociale, politiche della qualità ecc.).

Similmente alla definizione delle aree di rischio corruzione in questa sezione l'ANVUR invita gli atenei ad attenersi alle indicazioni dell'ANAC.

5.5 La performance individuale: sistemi di misura delle prestazioni e degli incentivi

Questa parte è dedicata allo stato dei sistemi, in cui l'ateneo descrive la logica e il metodo utilizzato per la definizione e l'assegnazione degli obiettivi individuali, in un'ottica di miglioramento continuo più che di mera incentivazione monetaria. Nello specifico questa sezione del Piano Integrato dovrà contenere:

- una breve sezione sullo stato del sistema di misura delle prestazioni nel suo complesso, indicando in particolare le aree di miglioramento;
- una breve sezione sulla gestione dei rischi anticorruzione e sulla misurazione degli interventi programmati secondo la metodologia indicata nel relativo paragrafo;
- il sistema di valutazione e incentivazione del personale tecnico amministrativo (PTA), indicando in particolare:
 - o la copertura delle categorie soggette a valutazione rispetto al totale PTA;
 - o gli elementi utilizzati per la valutazione delle categorie (risultati e comportamenti);
 - o i ruoli coinvolti come valutatori per le diverse categorie;
 - o l'articolazione e tempificazione del processo di valutazione;
- le modalità con le quali l'ateneo è giunto alla definizione del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance.

Box 3 Criteri di valutazione in merito alla struttura del Piano Integrato

In base a quanto indicato fin qui e all'approccio che sarà presentato nel seguito delle presenti Linee Guida, l'ANVUR esaminerà il Piano Integrato secondo i criteri di valutazione indicati qui di seguito, suddivisi nelle cinque sezioni minime ritenute necessarie per una corretta gestione del ciclo della performance.

1. Integrazione con la programmazione strategica

- Riferimenti espliciti e coerenti con l'ultimo aggiornamento del documento di programmazione strategica triennale e con eventuali altri documenti strategici di ateneo;
- Presenza nei suddetti documenti del riferimento alla performance, alla trasparenza, all'anticorruzione e agli obblighi connessi.

2. Performance organizzativa

- Presenza del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance e relativa coerenza metodologica nella redazione del Piano;
- Presenza, grado di articolazione e pertinenza degli obiettivi operativi (cfr. par. 6);
- Adeguatezza del processo di costruzione e condivisione degli obiettivi (partecipazione attiva delle direzioni dell'amministrazione e dei direttori di dipartimento);
- Coerenza interna tra i diversi obiettivi (identificazione e gestione dei *trade off*);
- Sostenibilità degli obiettivi rispetto alle risorse disponibili e all'orizzonte temporale;
- Metodologia dell'analisi del benessere organizzativo, esiti e utilizzo dei risultati.

3. Analisi dei rischi

- Rispondenza della analisi alle norme vigenti e alle direttive ANAC;
- Coerenza della analisi dei rischi rispetto alla programmazione strategica di ateneo;
- Raccordo non formale con la pianificazione della performance organizzativa e individuale.

4. Trasparenza e anticorruzione

- Rispondenza della analisi alle norme vigenti e alle direttive ANAC;
- Coerenza del Piano rispetto alla programmazione strategica di ateneo;
- Raccordo non formale con la pianificazione della performance organizzativa e individuale.

5. Performance individuale

- Metodologia nell'assegnazione degli obiettivi alle diverse unità operative e nell'attribuzione dei risultati;
- Utilizzo coerente della misurazione dei risultati per l'assegnazione dei premi.

Box 4 Fondamenti normativi per la metodologia di definizione del Piano Integrato

Il primo passo del ciclo delle performance ex D.Lgs. 150/2009 prevede che ogni amministrazione si doti di un Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (art.7). Il documento, di natura metodologica, è curato in prima stesura dagli OIV ed è adottato dal CdA, deve contenere fasi, tempi, modalità e indicazione dei soggetti responsabili della performance dell'ente (comma 3 lettera a), nonché le procedure (b), le modalità di raccordo e integrazione con il sistemi di controllo esistenti (c) e quelle con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio (d).

A norme vigenti la stesura di tale Sistema deve essere realizzata seguendo le direttive della CIVIT (poi ANAC, ora passate in capo alla Funzione Pubblica), la quale negli anni scorsi non è mancata di diffonderle attraverso una serie di delibere, che prevedono anche un aggiornamento periodico da realizzare in base alle evidenze emerse dai cicli di performance precedenti (delibere n.89/2010, 104/2010, 114/2010, 1/2012).

Il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance deve contemplare – oltre ad indicazioni sulla valutazione della struttura amministrativa nel suo complesso – anche delle “proposte di valutazione annuale dei dirigenti di vertice” (di competenza OIV, ai sensi del comma 4 lettera e) dell'art.14 del medesimo decreto).

6. La definizione del sistema degli obiettivi

La definizione degli obiettivi è un passo logico necessario per impostare un ciclo di performance. Nelle università, tuttavia, la fissazione di obiettivi è un processo particolarmente problematico, data la grande varietà di aree scientifico-disciplinari coinvolte e l'elevato grado di autonomia del personale accademico. Inoltre, le missioni istituzionali delle università si basano prevalentemente su attività non ripetitive che sono caratterizzate da un elevato grado di incertezza dei risultati. Ciò significa che non è possibile trasferire al comparto modelli di performance mutuati dal mondo industriale (caratterizzato da processi che per definizione sono controllati e ripetuti), senza la necessità di significativi adattamenti.

Di conseguenza il personale accademico non può essere assoggettato alla stessa pressione sugli obiettivi cui sono sottoposti i dipendenti di altre organizzazioni, perché in tutto il mondo avanzato le regole di ingaggio del lavoro accademico prevedono una costitutiva condizione di autonomia e di auto-organizzazione. Ciò non significa che non sia parte dei doveri accademici sentirsi membri di una comunità di ateneo e dover contribuire al raggiungimento di obiettivi comuni. Occorre piuttosto ricercare un equilibrio dinamico tra rispetto dell'autonomia e coinvolgimento verso finalità congiunte. Da questo punto di vista la valutazione deve essere intesa come un ausilio alla leadership di ateneo, non come un appesantimento burocratico.

Nella misura in cui gli obiettivi definiti per il personale tecnico-amministrativo dipendono dalle strategie generali di ateneo, quindi, è necessario articolare accuratamente il raccordo. Per esemplificare, l'obiettivo amministrativo di gestire i contratti conto terzi con l'industria o altri soggetti esterni, dipende immancabilmente dalla capacità del personale accademico di avviare collaborazioni.

Il personale tecnico amministrativo rappresenta un corpo unico, alle dirette dipendenze del ruolo apicale impersonato dal Direttore Generale che, come è noto, è stato elevato dalla legge 240/2010 a organo di ateneo. Nella gestione del ciclo della performance, tuttavia, si richiede di rendere esplicita la diversa declinazione degli obiettivi assegnati al personale occupato presso gli uffici centrali dell'ateneo (a contatto diretto col Direttore Generale) e quelli riferiti al personale impiegato nelle strutture decentrate (dipartimenti, scuole, istituti ecc.). È ancora l'evidenza empirica a mostrare come nei precedenti piani della

performance degli atenei sono sempre presenti gli obiettivi delle strutture centrali, mentre di rado sono dichiarati quelli specifici attribuiti al personale a supporto del lavoro accademico nei dipartimenti.

D'altronde proprio nelle strutture decentrate (dove spesso non è presente un dirigente amministrativo) si concretizza la necessità di attivare interventi e misure per tenere insieme le due logiche che caratterizzano l'università. Pur dipendendo dalla catena gerarchica che fa capo al Direttore Generale questa fattispecie di dipendenti amministrativi esercita la propria attività in più diretta prossimità con il personale docente. Seppur in termini di semplice *customer satisfaction*, è utile sapere se e come la voce del personale accademico (specialmente quello con compiti gestionali) interviene nella valutazione degli obiettivi organizzativi del dipartimento. Quanto agli obiettivi individuali, il tema è più delicato, anche per gli indubbi risvolti sindacali, e per questo di nuovo gli atenei sono liberi di impostare gli assetti più adeguati alla loro specifica situazione, purché li motivino rendendoli espliciti e trasparenti.

In generale, il principio di fondo da rispettare è che il grado di soddisfazione dei soggetti cui il supporto amministrativo è dedicato (utenza interna ed esterna) deve essere debitamente preso in considerazione sia in fase di definizione degli obiettivi all'interno del Piano Integrato, sia in fase di valutazione e rendicontazione nella Relazione sulla performance.

Nonostante la complessità tipica del settore, l'esperienza e la riflessione scientifica concordano sul fatto che solitamente la definizione degli obiettivi facilita le organizzazioni a definire le azioni prioritarie, a monitorarne l'andamento e a comunicare all'esterno i risultati conseguiti. Per questo un'interpretazione non burocratica degli obiettivi è anche per gli atenei italiani un importante supporto alla capacità di migliorare nel tempo.

Qui di seguito sono indicate e argomentate alcune proprietà fondamentali da tenere in considerazione nella definizione degli obiettivi, affinché risultino efficaci per il miglioramento continuo delle performance amministrative nelle università italiane.

6.1 Rilevanza e pertinenza

Gli atenei agiscono in piena autonomia nel determinare forme e modalità di scelta e attribuzione degli obiettivi di performance. Come già sottolineato in precedenza, ai fini del ciclo della performance è bene però che il sistema degli obiettivi non prescindano dalle aree di attività che, ai sensi del complesso legislativo vigente, costituiscono parte integrante degli atenei e ne determinano il finanziamento. Sotto questo profilo, gli obiettivi attribuiti al personale tecnico-amministrativo delle università sono ritenuti rilevanti e pertinenti nella misura in cui discendano direttamente da quelli la cui realizzazione influenza significativamente le missioni istituzionali e il finanziamento dell'ateneo e di conseguenza il mantenimento delle sue condizioni di funzionamento.

Ciò significa che l'ANVUR si attende che le linee strategiche di ateneo siano riconducibili alle aree di didattica, ricerca e loro ricadute sotto forma di terza missione e che a esse si riferiscano, come sopra indicato, gli obiettivi elencati nel piano della performance destinato al personale tecnico-amministrativo. Essi sono inoltre affiancati da obiettivi specifici della amministrazione non derivanti dagli obiettivi generali di ateneo, ma da considerazioni interne all'apparato amministrativo.

6.2 Specificità e misurabilità

La fissazione di obiettivi è un potente aiuto per la gestione della performance solo se essi sono definiti correttamente. Ciò significa che gli obiettivi:

- non devono essere vaghi, generici, ovvi;
- devono essere chiari e comprensibili a un soggetto esterno;
- non devono coincidere con lo svolgimento delle attività (non sono obiettivi il “sottoscrivere contratti di ricerca” o “pagare le spese di missione” o “immatricolare gli studenti”);
- devono essere in grado di mobilitare le energie delle persone coinvolte;
- devono essere verificabili, nel senso che deve essere prevista una modalità di osservazione del grado di raggiungimento;
- devono essere suscettibili di misurazione;
- devono essere coerenti tra di loro, riconducibili a un disegno strategico unitario;
- devono essere sostenibili sia rispetto alle risorse umane (numero, competenze), sia rispetto ai supporti tecnici disponibili (banche dati, sistemi informativi), sia rispetto alle eventuali risorse aggiuntive anche finanziarie necessarie per il loro conseguimento, sia infine rispetto all’orizzonte temporale previsto.

In linea di massima è opportuno distinguere tra obiettivi di miglioramento (efficienza interna) e obiettivi di innovazione (nuovi risultati).

6.3 Struttura e orientamento al miglioramento

L’orientamento al miglioramento che deve guidare la gestione del ciclo della performance suppone:

- la descrizione dello stato dell’arte (*assessment* iniziale), anche in termini di dotazione e qualità delle risorse umane disponibili, eventualmente frutto di precedenti processi valutativi;
- la definizione della distanza tra la situazione corrente e gli obiettivi;
- la mobilitazione delle persone necessarie al raggiungimento degli obiettivi.

La prima condizione è necessaria per definire lo stato di partenza, individuando vincoli e qualità dell’organizzazione in virtù degli scenari evolutivi descritti (e di eventuali soluzioni ipotizzate e perseguite in relazione a bisogni di reclutamento non soddisfatti). La seconda è soddisfatta se il Piano Integrato riporta il posizionamento dell’ateneo rispetto agli indicatori che descrivono la situazione che si intende migliorare, mentre la terza è funzionale alla definizione di come l’organizzazione intende operare per conseguire gli obiettivi prefissati. Di norma questo ultimo aspetto viene declinato attraverso il processo di “cascata di obiettivi”, come esemplificato dall’impostazione CIVIT sin dalla prima applicazione del D.lgs. 150/09.

Dal punto di vista della struttura degli obiettivi il tradizionale *cascading* non è tuttavia l’unica soluzione praticabile, soprattutto se conduce a una eccessiva moltiplicazione. Con il numero degli obiettivi, infatti, aumenta la difficoltà della gestione e di conseguenza l’agilità della valutazione: per questo vi è un ampio consenso sull’idea che gli obiettivi per ogni unità organizzativa debbano essere “pochi e semplici” (pur restando eventualmente articolati a livello complessivo).

È necessario infine che gli obiettivi mantengano una sorta di gerarchia, che siano cioè inquadrati in modo da rendere possibile una discesa a livelli di dettaglio solo nella misura in cui lo si ritenga realmente utile. Una siffatta concezione della struttura degli obiettivi consente un utilizzo *tailor made* dello strumento performance, laddove se un obiettivo è strategicamente più rilevante degli altri può essere declinato in maniera gradualmente più dettagliata (utilizzando una metafora, come una sorta di ipertesto).

6.4 Collegamento con le risorse

La collocazione del Piano Integrato a ridosso della presentazione del bilancio dovrebbe garantire l'aggancio tra obiettivi assunti e risorse da impiegare. È questa una proprietà fondamentale che gli obiettivi di performance devono avere e che ci si aspetta sia facilitata dall'entrata in vigore, dal 1 gennaio 2015, della contabilità economico-patrimoniale in tutte le amministrazioni universitarie, secondo la quale il bilancio unico d'ateneo (altra novità consistente e strettamente correlata all'idea di una strategia unitaria di ateneo) deve essere strutturato coerentemente con la propria articolazione organizzativa.

Inoltre, le recenti normative, valide per tutte le amministrazioni pubbliche, esigono un'articolazione di bilancio per missioni e programmi corredata da indicatori e risultati attesi di bilancio, al fine di illustrare gli obiettivi della spesa.

È evidente allora che l'intero quadro normativo incentiva l'armonizzazione degli obiettivi di performance con le risorse necessarie per conseguirli ed è per questa ragione che l'ANVUR dedicherà particolare attenzione al fatto che tale aggancio avvenga in modo corretto e sostanziale, allo scopo di evitare i "libri dei sogni".

6.5 Obiettivi trasversali

Una delle difficoltà più frequenti nella implementazione di sistemi di performance consiste nella presenza di obiettivi il cui raggiungimento richiede la mobilitazione di sforzi da parte di più unità organizzative. Quando gli obiettivi sono assegnati alle unità organizzative – e di conseguenza agli individui – si determina un processo di focalizzazione degli sforzi che porta a privilegiare le attività i cui risultati sono oggetto di obiettivi assegnati in modo esclusivo e a trascurare invece i processi trasversali che prevedono obiettivi sono condivisi con altri. Ciò può portare a derive procedurali autoreferenziali, a fenomeni di opportunismo e di rottura della collaborazione interna, con esiti dannosi nel lungo periodo.

La definizione di obiettivi trasversali può ovviare a questo rischio. Essa per essere efficace deve però soddisfare alcuni requisiti:

- gli obiettivi trasversali non devono essere marginali tra gli obiettivi assegnati alle unità organizzative;
- deve essere indicato in ogni caso un responsabile principale;
- devono coinvolgere un numero limitato di soggetti, allo scopo di evitare effetti di dispersione delle responsabilità.

Box 5 Criteri di valutazione in merito alla definizione degli obiettivi

Raccordo tra sistema degli obiettivi nella programmazione strategica e nel Piano Integrato della performance

- richiamo esplicito e integrale del sistema degli obiettivi enunciati nella programmazione strategica triennale da parte del Piano Integrato;
- Completezza del sistema degli obiettivi;
- presenza nella programmazione strategica triennale e nel Piano Integrato di obiettivi relativi alle aree della didattica, della ricerca e della terza missione;
- presenza nel Piano Integrato di obiettivi nelle principali aree della gestione;
- presenza di obiettivi derivanti dal sistema della qualità (in particolare, dai Rapporti di riesame);

Qualità del processo di articolazione degli obiettivi

- rilevanza e pertinenza;
- specificità e misurabilità;
- orientamento al miglioramento;
- collegamento con le risorse (sostenibilità);
- metodologia e grado di partecipazione delle strutture alla definizione degli obiettivi.

Obiettivi trasversali

- presenza;
- rilevanza rispetto ad obiettivi individuali assegnati;
- presenza di un responsabile principale;
- numero di soggetti coinvolti (unità organizzative, persone).

Box 6 Fondamenti normativi per la definizione degli obiettivi

La definizione degli obiettivi è richiamata espressamente dal D.Lgs. 150/2009, art.5 che prevede al primo comma una loro programmazione su base triennale “da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell’amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative”. Vi è dunque un’idea di un coinvolgimento di tutti i vertici dell’organizzazione nella definizione degli obiettivi, i quali devono essere altresì coerenti “con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 468/1978, e successive modificazioni”. Il Legislatore definisce al secondo comma le proprietà degli obiettivi di performance, che devono essere: rilevanti e pertinenti (lettera a), specifici e misurabili (b), orientati al miglioramento (c), riferiti a un arco temporale definito (d), commisurati a valori di riferimento derivanti da standard (e) e dunque confrontabili (f), nonché correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili (g).

Anche in questo caso dunque la norma di riferimento del ciclo della performance stabilisce principi che è necessario rendere sostanziali.

Si ritiene che il requisito (d) (arco temporale definito) sia implicito nella struttura pluriennale della programmazione, aggiornata annualmente. Il riferimento a standard e la confrontabilità (criteri d) e f)) sono garantiti dalle valutazioni esterne effettuate dall’ANVUR nelle attività istituzionali (VQR e AVA), mentre per gli obiettivi dell’area amministrativa e gestionale occorrerà nel tempo procedere a forme di confronto sistematico tra atenei su un sottoinsieme di indicatori altamente segnaletici, lasciando invece autonomia nello sviluppo di indicatori specifici al fine della strategia di ogni ateneo.

7. Un sistema integrato di indicatori

La definizione di obiettivi in assenza di un sistema di monitoraggio del loro raggiungimento fa venire meno la logica del ciclo di performance. Il grado di raggiungimento degli obiettivi può essere rilevato con modalità diverse. Tuttavia l’esperienza insegna che la maniera più efficace per monitorare l’andamento della

performance è definire in anticipo un set di indicatori quantitativi che siano in grado di approssimare la realtà sottostante agli obiettivi nel modo migliore possibile.

La costruzione di indicatori quantitativi supporta la valutazione del ciclo della performance (ma non la completa), perché permette un corretto monitoraggio degli andamenti dei processi e riduce il rischio di elusione dei risultati. Gli indicatori quantitativi in sostanza forniscono la base empirica indispensabile per la misurazione della performance, all'interno di un processo valutativo inevitabilmente più complesso.

In linea con tale principio, l'ANVUR utilizza una pluralità di approcci e di strumenti per la valutazione della qualità delle attività accademiche svolte all'interno degli atenei italiani. Qui di seguito sono elencati brevemente gli indicatori utilizzati nell'ambito di tali strumenti in relazione alla ricerca, alla didattica e alla terza missione.

7.1 Gli indicatori nella programmazione pluriennale

Per le attività istituzionali delle università esistono già numerosi indicatori, nello specifico definiti dall'ANVUR all'interno delle procedure VQR e AVA. Non saranno svolte ulteriori attività valutative. Ci si attende al contrario che la programmazione pluriennale capitalizzi sulle valutazioni disponibili (pluriennali e annuali), posizionando l'ateneo rispetto ad altri o al riferimento nazionale e indicando gli obiettivi di miglioramento.

Indicatori relativi alla ricerca

La VQR ha definito un insieme di indicatori di qualità della ricerca, il cui monitoraggio periodico attraverso la scheda SUA_RD consente di verificare ulteriormente se l'ateneo sta raggiungendo obiettivi di miglioramento.

Ci si attende che la programmazione pluriennale richiami la posizione dell'ateneo nella VQR del periodo precedente e nelle schede SUA_RD periodiche, per definire di conseguenza i miglioramenti attesi.

A titolo indicativo la programmazione pluriennale potrebbe identificare obiettivi di miglioramento nel posizionamento dei singoli dipartimenti nel ranking VQR per area scientifica, nella quota di inattivi, nella percentuale di punteggi eccellenti, come pure negli altri indicatori di performance della ricerca.

Indicatori relativi alla didattica

La procedura AVA ha definito un insieme di indicatori di qualità della didattica, il cui monitoraggio attraverso il riesame dei corsi di studio e la loro aggregazione consentono di verificare se l'ateneo sta raggiungendo obiettivi di miglioramento.

Ci si attende che la programmazione pluriennale richiami in modo sintetico i risultati della auto-valutazione e dei riesami. Inoltre, laddove siano state svolte le visite presso l'ateneo da parte dell'ANVUR, è prevedibile che la programmazione pluriennale richiami i risultati ottenuti, riporti i relativi documenti e identifichi le aree di miglioramento. Laddove le visite siano programmate ci si attende che l'aggiornamento annuale renda conto del percorso di preparazione.

A titolo indicativo la programmazione pluriennale potrebbe identificare obiettivi di miglioramento negli indicatori di processo degli studenti (numero di abbandoni, regolarità degli studi, durata della laurea etc.), nella loro soddisfazione, negli sbocchi occupazionali etc.

Indicatori relativi alla terza missione

Gli indicatori sono rilevati sistematicamente attraverso la scheda SUA_Terza missione. Essi sono oggetto di una valutazione attraverso panel di esperti, che consentirà di effettuare analisi e confronti specifici.

Ci si attende che la programmazione pluriennale richiami i risultati della scheda SUA_RD, definendo i miglioramenti attesi.

A titolo indicativo la programmazione pluriennale potrebbe identificare obiettivi di miglioramento negli indicatori di valorizzazione della ricerca (spin-off, crescita occupazionale da spin-off, brevetti, entrate da licenze, partecipazione a incubatori o altri intermediari territoriali etc.), come pure di terza missione sociale e culturale (iniziative di *public engagement*, visitatori di poli museali, popolazione coinvolta in iniziative di comunicazione della scienza etc.).

7.2 Gli indicatori della performance amministrativa

Il ciclo di performance del personale tecnico-amministrativo dovrà includere un insieme di indicatori dettagliati e un sistema informativo di supporto come elemento decisivo per la gestione efficace ed efficiente del ciclo stesso. Il legame tra gli obiettivi del ciclo di performance e gli obiettivi istituzionali di didattica, ricerca e loro ricadute sotto forma di terza missione dovrà essere reso esplicito.

Gli indicatori tuttavia non sono funzionali alle sole attività di monitoraggio interno e autovalutazione delle organizzazioni, ma massimizzano la loro utilità quando sono comparabili con enti aventi caratteristiche comuni (per missione istituzionale, per dimensioni, per collocazione territoriale etc.). Per quanto riguarda la performance organizzativa, l'ANVUR è orientata a individuare un set di indicatori standardizzati e comparabili, allo scopo di favorire il confronto tra atenei per il miglioramento delle dimensioni essenziali. Il primo ciclo della performance programmato secondo il nuovo approccio va interpretato dunque come sperimentale, anche per consentire all'Agenzia di valutare la possibilità di individuare un numero limitato di indicatori comuni, lasciando aperta la strada a possibili innovazioni provenienti direttamente dai soggetti valutati.

L'Agenzia ha scelto di percorrere questo iter graduale per la definizione della piattaforma comune, affinché risulti adeguata alle peculiarità del comparto e il più possibile condivisa dagli atenei che la utilizzeranno. Per questo in occasione della redazione del primo Piano Integrato, l'ANVUR invita gli atenei a segnalare all'interno del proprio set di indicatori, quelli che meglio si adattano al *benchmarking* con le altre università, non soltanto italiane. Ovviamente tra di essi non potranno mancare quelli già calcolati in modo ricorrente ai fini FFO o inseriti in dettati normativi (limite massimo alle spese del personale, livello di indebitamento, contribuzione studentesca etc.), mentre altri potranno essere inclusi all'interno di un sistema di comparabilità pubblicato periodicamente a cura dell'ANVUR. Esperienze già maturate nell'ambito di progetti e network di università saranno accolti e considerate con grande attenzione.

Questo processo di costruzione della piattaforma di indicatori standard si completerà entro la prima metà del 2016 e andrà a regime a partire dal ciclo della performance 2017.

Box 7 Criteri di valutazione sulla scelta degli indicatori

Per ciascuna delle seguenti aree si provvederà a valutare:

- presenza degli indicatori e coerenza con i relativi obiettivi;
- completezza;
- accessibilità e verificabilità delle fonti;
- modalità e regolarità di monitoraggio;
- presenza, grado di maturazione ed effettivo utilizzo di un sistema informativo integrato opportunamente alimentato per la fruizione di dati mediante i quali misurare gli indicatori di performance selezionati.

Box 8 Fondamenti normativi per la definizione degli indicatori

La costruzione di indicatori è espressamente evocata nel D.Lgs. 150/2009 che li accomuna nell'enunciazione del medesimo articolo 5 (già citato) dedicato agli obiettivi ("Obiettivi e indicatori") e che li richiama lungo tutto il testo normativo, attribuendogli il ruolo determinante per la misurazione e la verifica dei risultati attesi.

Inoltre, il D.lgs. 91/2011 ha successivamente introdotto il "Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio", che deve espressamente coordinarsi con il piano delle performance, introducendo così un "sistema minimo di indicatori di risultato" che costituisce parte integrante del piano delle performance (artt.19 e 20). Il decreto definisce quindi i requisiti minimi che ogni indicatore deve possedere (art.21): una definizione tecnica, la fonte del dato, il metodo o la formula di calcolo, il valore obiettivo (target) e l'ultimo valore effettivamente osservato.

Infine, i principali processi di valutazione posti in essere dall'ANVUR (VQR, AVA, accreditamento dei dottorati) prevedono sistemi di indicatori. Tutti questi indicatori contribuiscono alla definizione delle quote di finanziamento che pervengono agli atenei.

Ci si deve quindi attendere che essi siano accessibili (anche alla verifica dei Nuclei e delle strutture predisposte in ambito AVA), monitorati costantemente, utilizzati per verificare il raggiungimento di obiettivi generali di ateneo e raccordati con gli obiettivi definiti per il personale tecnico-amministrativo.

8. Unità organizzativa responsabile del raggiungimento degli obiettivi

Le università sono organizzazioni complesse che realizzano attività eterogenee utilizzando risorse altamente qualificate. Sotto il profilo istituzionale, il personale accademico realizza congiuntamente attività di ricerca, di insegnamento e di interazione diretta con la società (terza missione), mentre sul piano organizzativo è essenziale che l'articolazione della struttura accademica abbia dei referenti ben identificati, allo scopo di motivare il comportamento dei singoli e dei gruppi.

Per le attività istituzionali degli atenei è il quadro normativo a identificare le unità organizzative responsabili (i Dipartimenti, i Corsi di Studio), mentre per la performance amministrativa la definizione dell'organizzazione interna e la attribuzione degli obiettivi a specifiche unità appartengono alla responsabilità degli organi di ateneo, nella fattispecie del Direttore Generale.

L'ANVUR non interferisce nell'autonomia degli atenei in materia di organizzazione interna, salvo verificare in fase valutativa la coerenza con la normativa e con la logica sottostante al ciclo della performance, che deve essere opportunamente esplicitata nel Sistema di Valutazione e Misurazione della Performance. Il Piano Integrato deve descrivere dunque la struttura organizzativa interna da un punto di vista dinamico,

non tanto (o non solo) in termini di organigramma, ma in funzione piuttosto dell'attribuzione degli obiettivi e degli indicatori (con particolare riguardo a quelli trasversali).

Secondo questo principio, gli atenei che hanno avviato sperimentazioni manageriali in cui è previsto un ridisegno dei flussi dei processi e dei confini organizzativi, sono invitati a darne conto indicando come tale approccio influenza l'assegnazione degli obiettivi organizzativi, l'eventuale contributo individuale a una pluralità di unità organizzative e i relativi criteri di valutazione interna del loro operato.

Box 9 Criteri di valutazione sulla definizione della Unità organizzativa responsabile

Nell'attività di definizione delle unità organizzative responsabili saranno considerati i seguenti criteri valutativi:

- identificazione delle unità organizzative responsabili degli obiettivi;
- eventuale identificazione di sotto-strutture (team, gruppi, individui) – intese come unità al di sotto delle quali la produzione scende a zero a causa di effetti di indivisibilità – e relativi responsabili;
- coinvolgimento effettivo dei responsabili ai vari livelli per la definizione del Piano Integrato.

Box 10 Fondamenti normativi per l'individuazione dell'unità organizzativa responsabile

Ai sensi della L. 240/2010 e dei relativi decreti attuativi – e in particolare del sistema AVA – si identificano i dipartimenti come responsabili della attività di ricerca e i corsi di studio come responsabili della attività didattica. Non sono previste norme uniformi per le unità organizzative responsabili della terza missione, anche se nella pratica esse sono coordinate a livello di ateneo per la valorizzazione economica (TTO, ILO), mentre sono più spesso decentrate a livello di dipartimento per le attività di terza missione sociale e culturale.

Per quanto concerne l'attività amministrativa l'art.3 comma 2 del D.Lgs. 150/2009, nell'enunciare i principi generali, prevede che "ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare e a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, secondo modalità conformi alle direttive impartite dalla Commissione di cui all'articolo 13".

Successivamente, all'art.7 comma 3 il decreto stabilisce che il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (di cui al comma 1) individua, fra le altre cose, "le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance", ancora secondo le direttive adottate dalla Commissione di cui all'articolo 13.

Le direttive della CIVIT si sono tradotte nella delibera n. 112/2010 in cui è indicato l'albero delle performance come strumento per la rappresentazione del proprio piano: "all'interno della logica dell'albero della performance, ogni obiettivo strategico stabilito nella fase precedente è articolato in obiettivi operativi per ciascuno dei quali vanno definite le azioni, i tempi, le risorse e le responsabilità organizzative connesse al loro raggiungimento. Il tutto è sintetizzato all'interno di uno o più piani operativi" (punto 3.6, pag. 19). Tali piani devono poi contenere: 1) l'obiettivo operativo, cui si associano, rispettivamente, uno o più indicatori e target; 2) le azioni da porre in essere con la relativa tempistica; 3) la quantificazione delle risorse economiche, umane e strumentali; 4) le responsabilità organizzative, identificando un solo responsabile per ciascun obiettivo operativo.

Nella declinazione della performance organizzativa, quindi, la scelta condivisibile della CIVIT è ricaduta sulla figura di un singolo responsabile in rappresentanza di un insieme di risorse umane non necessariamente identificato con le unità operative formalmente previste dagli organigrammi.

9. La Relazione sulla performance

La Relazione sulla performance è il documento che l'ateneo redige, a consuntivo, per rendicontare i risultati organizzativi e individuali ottenuti nell'anno precedente. Similmente a quanto affermato per il Piano, gli esiti dell'operato della componente tecnico-amministrativa e delle sue articolazioni interne vanno considerati contestualmente ai risultati più generali ottenuti dall'ateneo nel suo complesso. L'ancoraggio tra le due sfere (quella accademica e quella amministrativa) ovviamente non è di natura deterministica, ma è indispensabile per l'inquadramento del grado di sinergia raggiunto all'interno dell'ateneo tra le due "logiche" sopra descritte.

La Relazione si presenta dunque come una riflessione argomentata sui risultati ottenuti dal personale tecnico-amministrativo in forma organizzata e individuale e per questo non può essere intesa come una mera elencazione del livello percentuale di copertura degli indicatori associati agli obiettivi quantitativi prestabiliti. Sul piano valutativo l'ANVUR si aspetta un percorso argomentativo più ampio, centrato sulla qualità del contributo offerto dal personale amministrativo per l'espletamento delle funzioni istituzionali che l'Agenzia valuta dall'esterno attraverso le procedure AVA e VQR.

Similmente a quanto indicato per il Piano Integrato, l'ateneo definisce le modalità di rendiconto della performance amministrativa in piena autonomia, purché agisca nel rispetto delle norme vigenti, coerentemente con quanto previsto nel Sistema (sul piano metodologico), in conformità con gli indirizzi dell'ANVUR (in termini di contenuti minimi) e conseguentemente a quanto enunciato sul proprio Piano (in merito a strategia e obiettivi programmati).

Per una corretta gestione della leva amministrativa al servizio delle attività istituzionali dell'ateneo, è da ritenersi indispensabile l'attività di monitoraggio degli andamenti delle prestazioni amministrative, nonché le eventuali modifiche in itinere degli obiettivi e delle relative attività previste. Il monitoraggio, di stretta pertinenza manageriale, deve essere coordinato sia con il lavoro svolto dai soggetti e dalle strutture deputate ad assicurare la qualità, sia con l'attività valutativa dei Nuclei nelle loro funzioni di OIV. Modalità e risultati di quest'attività di monitoraggio e del collegamento con le altre strutture devono essere opportunamente rendicontate all'interno della Relazione sulla performance, possibilmente corredate da evidenze e riflessioni critiche.

Nella Relazione sulla performance, infine, l'ANVUR invita gli atenei a considerare in modo integrato i risultati delle azioni realizzate ai fini della trasparenza e dell'anticorruzione, fatte salve le richieste di legge e le direttive stabilite dall'ANAC. A differenza del Piano il disallineamento temporale delle scadenze previste per legge non consente agevolmente l'integrazione della Relazione della performance (30 aprile) con quella in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione (15 dicembre). L'ANVUR a riguardo invita gli atenei ad avanzare nel Piano 2016 proposte per una tempistica più adeguata nella predisposizione della documentazione necessaria per una corretta gestione del ciclo integrato.

Box 11 Criteri di valutazione sulla Relazione della performance

Ai sensi di legge, la Relazione sulla performance deve essere validata dai Nuclei nella loro funzione di OIV, che pertanto sono deputati a realizzare una valutazione di primo livello sulla qualità del documento redatto e sulla significatività dei contenuti presentati dall'ateneo (sulle modalità di lavoro dei Nuclei si dirà nella prossima sezione).

L'ANVUR intende la Relazione come un'autovalutazione dell'ateneo sull'andamento del proprio ciclo di performance annuale e per questo, nella sua attività di valutazione di secondo livello, osserva:

- la completezza dell'analisi autovalutativa rispetto ai contenuti del Piano Integrato;
- il grado di utilizzo di indicatori quantitativi a supporto dell'analisi;
- l'evidenza degli aggiustamenti in itinere e della presenza di rendicontazione;
- il grado di approfondimento degli aspetti critici emersi;
- la presenza di ipotesi migliorative e/o risolutive da inserire all'interno del successivo Piano Integrato.

Box 12 Fondamenti normativi in merito alla Relazione sulla performance

Si è già detto che il Piano della performance previsto dall'art.10 comma 1 lettera a) è lo strumento di attuazione del ciclo della performance, che evidentemente va redatto in conformità con il Sistema. I risultati delle azioni poste in essere dalle amministrazioni per il conseguimento degli obiettivi devono essere invece rendicontati entro il 30 giugno di ogni anno all'interno di una Relazione sulla Performance, disciplinata dall'art. 10 comma 1 lettera b) del D.Lgs. 150/2009. La Relazione "evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione di eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato".

Entrambi i documenti (Piano e Relazione) vanno trasmessi alla CIVIT (per le università ora all'ANVUR) e al Ministero dell'economia e delle finanze nelle tempistiche previste dalla norma. La Relazione inoltre deve essere validata dagli OIV entro il 15 settembre di ogni anno (scadenza in questo caso prevista da una delibera CIVIT, la n.6/2012).

Sezione 3: Gli attori del sistema di valutazione

10. Ruolo delle amministrazioni e approccio valutativo dell'ANVUR

Con il presente documento di indirizzo si delinea un sistema che riconduce gli atenei al centro del processo di valutazione, rendendoli protagonisti di scelte metodologiche adeguate alle proprie realtà contestuali e organizzative. I primi attori del sistema di valutazione della performance nelle università sono dunque inequivocabilmente tutti interni agli atenei:

- il Consiglio di Amministrazione, che ha il compito di indicare nel Piano Integrato e di concerto con il Direttore Generale, gli indirizzi, gli obiettivi e i relativi indicatori programmati per la misurazione dei risultati che sono poi rendicontati, a consuntivo, nella Relazione della performance;
- il Direttore Generale, che ha il compito di declinare e condividere tali obiettivi con la struttura tecnico-amministrativa, individuare le dimensioni trasversali, per valutare poi i propri dirigenti in base alle performance complessivamente conseguite;
- i dirigenti e i responsabili delle strutture decentrate, che declinano gli obiettivi nelle unità organizzative di cui sono responsabili e che valutano a loro volta i propri collaboratori per le prestazioni rese al servizio dell'ateneo nel suo complesso.

Il sistema di valutazione proposto dall'ANVUR completa questa visione interna della gestione del ciclo della performance con l'attività valutativa fondamentale di un soggetto interno-esterno (i Nuclei, nella loro funzione di OIV) e con il proprio ruolo di agenzia esterna di valutazione. Si è già detto più volte del peso che l'ANVUR attribuisce alla coerenza tra il sistema per la valutazione della performance amministrativa e la strategia istituzionale complessiva dell'ateneo. Tale principio implica la presenza di un raccordo obbligatorio, esplicito e dettagliato tra i documenti di programmazione strategica e il Piano Integrato. Si considera che l'assenza di un tale raccordo tra gli obiettivi sia un inequivocabile indicatore di debolezza dell'intero impianto.

Nella riflessione dell'ANVUR la valutazione della performance:

- non deve essere formale (*compliance* con la norma), ma sostanziale (utilizzo del piano della performance come strumento di governo e di gestione e di miglioramento);
- deve rispettare l'autonomia della logica accademica dell'ateneo ricercando con essa un rapporto sinergico e non di mero affiancamento, separazione, sovrapposizione o conflitto anche potenziale;
- deve basarsi su un ristretto numero di indicatori segnaletici, in grado di aiutare l'identificazione delle aree critiche;
- deve essere fortemente orientata al miglioramento.

Tutto ciò conduce alla necessità di un profondo ripensamento delle modalità di valutazione, stabilendo un superamento di un approccio basato sulla richiesta di documenti (i cui contenuti sono stabiliti per legge o per decreto), sul conseguente controllo della loro completezza e sul successivo invio di feedback standardizzati.

Al di là delle intenzioni del legislatore, infatti, la valutazione basata su documenti asseconda la deriva burocratica illustrata in premessa. Essa viene meno al suo scopo, nella misura in cui trascura la circostanza secondo la quale gli adempimenti sono delegati a uffici specializzati, ridotti a procedure di compilazione e di raccolta di dati e dunque inevitabilmente sviliti nella loro rilevanza. Occorre che la valutazione esterna sia all'altezza della sfida di accompagnare in modo sussidiario e responsabile processi di miglioramento, che richiedono per definizione un forte coinvolgimento del vertice dell'ateneo e una penetrazione capillare nelle sue strutture.

Per queste ragioni e in conformità con tutto l'impianto delle Linee Guida, l'ANVUR:

- assicura un rapporto di interscambio continuo e costruttivo con i vertici amministrativi dell'ateneo e con i Nuclei di valutazione nella loro funzione di OIV;
- tiene in considerazione elementi di specificità e differenziazione, nonché dell'influenza di eventuali fattori situazionali e contestuali nella gestione del ciclo di gestione della performance;
- fornisce all'ateneo un feedback in forma scritta che sia articolato e non standardizzato;
- si riserva di effettuare visite in loco, per le quali è richiesto il coinvolgimento diretto del Consiglio di Amministrazione dell'ateneo.

Inoltre, il riordino della disciplina sugli OIV voluta dal d.l. 90/2014 e sancita dalla riforma della P.A. ha aperto la strada a una nuova visione del loro ruolo all'interno delle pubbliche amministrazioni, prefigurando una maggiore complementarietà tra organi centrali e periferici con compiti valutativi, che ben si adatta a queste Linee Guida.

Box 13 Fondamenti normativi sull'approccio valutativo dell'ANVUR

Con l'entrata in vigore della legge 98/2013, come si è detto sono state trasferite dalla CIVIT (divenuta ANAC) all'ANVUR le competenze relative alla valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca. Nello specifico la legge stabilisce che all'articolo 13, comma 12, del D.Lgs. 150/2009 si aggiunga il seguente periodo: "Il sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca di cui al Capo I del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, è svolto dall'ANVUR nel rispetto dei principi generali di cui all'articolo 3 e in conformità ai poteri di indirizzo della CIVIT".

L'art. 13 del D.Lgs. 150/2009 è proprio l'articolo che istituisce la CIVIT attribuendogli il compito di "indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale" (art. 1). In ottemperanza a tali compiti la CIVIT ha emanato negli anni numerosissime delibere contenenti Linee Guida, raccomandazioni, metodi, strumenti per la gestione del ciclo della performance per tutte le amministrazioni pubbliche, ivi comprese le università, senza particolari distinzioni.

Con la recente emanazione del decreto legge 24 giugno 2014, n.90, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 114 (riforma della PA), l'art. 19 commi 9-10, sono trasferite al Dipartimento della Funzione Pubblica le funzioni dell'ANAC "in materia di misurazione e valutazione della performance, di cui agli articoli 7, 8, 9, 10, 12, 13 e 14 del D.Lgs. 150/2009". L'ANVUR dunque mantiene le competenze relative alla valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca, ma cambia l'interlocutore di indirizzo.

In una fase di ridefinizione dell'assetto istituzionale per le funzioni di indirizzo del ciclo della performance, pertanto, l'attuale dettato normativo consente all'ANVUR di entrare nel merito delle specificità delle università, indicando attraverso il presente documento le procedure leggere che gli atenei sono tenuti a seguire. L'ANVUR si aspetta che il nuovo approccio sia prontamente assorbito all'interno dei nuovi Sistemi di Misurazione e Valutazione della Performance, prim'ancora di osservarne gli effetti all'interno dei Piani triennali.

11. Indirizzo delle attività di valutazione dei Nuclei nella funzione di OIV

L'approccio valutativo appena presentato si sostanzia nella costituzione di un sistema di valutazione dell'università guidato dall'ANVUR e alimentato dall'attività dei Nuclei di valutazione, in stretta sinergia con le strutture preposte a garantire l'assicurazione della qualità negli atenei.

Il quadro normativo che presiede ai Nuclei di valutazione (funzioni, composizione, operatività) è stato modificato con stratificazioni successive, che rendono necessaria una loro ridefinizione funzionale. Questa esigenza si è accentuata in seguito alla messa in cantiere delle diverse attività di valutazione, in particolare:

- la normativa AVA attribuisce ai Presidi della qualità il ruolo di supervisione e supporto all'implementazione della *quality assurance* negli atenei, delegando ai Nuclei una funzione valutativa indipendente a favore di una crescita della cultura della qualità e di soggetto periferico di un sistema di valutazione nazionale che fa capo all'ANVUR;
- la messa in campo di procedure di valutazione (VQR, AVA, Terza Missione, dottorati, ecc.) che implicano un rapporto diretto tra ANVUR e amministrazione con una progressiva perdita del ruolo tradizionale dei Nuclei nella gestione dei flussi informativi, ormai governati efficacemente dagli uffici di ateneo.

In conformità con il ruolo di indirizzo sulle attività valutative dei Nuclei che la legge assegna all'ANVUR, con le presenti Linee Guida l'Agenzia intende definire i requisiti minimi relativi alla loro funzione di OIV, rimandando ad altri documenti le direttive relative agli altri compiti valutativi.

Ferma restando l'autonomia delle università rispetto alla nomina dei Nuclei, in conformità con le previsioni della legge 240/2010, l'ANVUR ritiene che sia opportuno premettere alcune indicazioni generali, volte a limitare possibili interpretazioni inappropriate. In particolare:

- i Nuclei non hanno compiti di produzione di dati, statistiche, informazioni che appartengono invece all'ordinaria amministrazione, che a sua volta ne risponde integralmente utilizzandola ai fini dell'allineamento della performance alle strategie istituzionali dell'ateneo;
- quantomeno nella loro funzione di OIV, i Nuclei devono mantenere un profilo indipendente, autonomo e terzo rispetto al governo dell'ateneo, fornendo indicazioni autorevoli e critiche in piena autonomia, a prescindere dalla loro composizione.

In riferimento al ciclo integrato della performance, è richiesto ai Nuclei di constatare, con spirito costruttivo:

- che tutte le strutture organizzative dell'ateneo (sia di natura accademica che tecnico-amministrativa) siano coinvolte, nei rispettivi vertici e nelle articolazioni interne, in attività di informazione e condivisione della strategia generale e nella definizione degli obiettivi;
- che l'ateneo metta effettivamente a disposizione un ufficio di supporto adeguato alle loro esigenze per l'espletamento della funzione di OIV (la struttura tecnica permanente prevista dal D.Lgs. 150/2009, art.14 comma 9), che sia composto da un team di persone afferenti a diverse funzioni (ufficio del personale, bilancio, controllo di gestione, formazione) e che agisca da motore operativo per la gestione del ciclo della performance;
- che il Piano Integrato riceva adeguata attenzione presso gli organi di governo dell'ateneo;
- che il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance proponga una metodologia conforme agli indirizzi espressi nelle presenti Linee Guida;

- che il Piano Integrato sia redatto a norma di legge, in linea con le presenti Linee Guida e col Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, nei tempi indicati;
- che il Piano Integrato sia basato su informazioni riscontrabili;
- che gli indicatori riportati nella Relazione corrispondano allo stato effettivo delle informazioni.

Al fine di completare la propria funzione di valutazione il Nucleo:

- supervisiona l'attività di rilevazione del benessere organizzativo, eventualmente impostando un piano di audit concordato con il Direttore Generale, che stimoli le strutture organizzative interne a verifiche periodiche sullo stato di attuazione del Piano Integrato;
- collabora in modo costruttivo con i revisori dei conti per un raccordo con gli altri sistemi di controllo in vigore nell'ateneo;
- presenza laddove possibile e opportuno alle riunioni nelle quali è effettuata la verifica del livello di raggiungimento degli obiettivi, al fine della redazione della Relazione e della revisione del Piano Integrato dell'anno successivo;
- tiene regolarmente i contatti con ANVUR e qualora lo ritenga opportuno, condivide con essa situazioni critiche, impreviste o ingovernabili che possono prevedere eventualmente visite in tempi brevi da parte dell'Agenzia;
- partecipa alle occasioni di formazione e confronto tra pari proposte dall'ANVUR;
- valuta il funzionamento complessivo del sistema di valutazione del ciclo della performance, rendicontando tale attività in modo integrato all'interno della Relazione dei Nuclei prevista dal D.lgs. 14/2012, art.14;
- valida la Relazione della Performance come previsto dal D.lgs. 150/09 secondo le modalità che ritiene più adeguate al contesto (l'ANVUR anche in questo caso si riserva di proporre ai Nuclei-OIV un format standard di validazione dopo un'analisi dei documenti pervenuti a conclusione del primo anno sperimentale).

Al fine di realizzare questi compiti è opportuno che, nel rispetto dell'autonomia degli atenei, una parte dei componenti dei Nuclei sia in possesso almeno in parte delle seguenti competenze:

- background accademico in discipline strettamente inerenti il management e la valutazione di sistemi organizzativi complessi;
- esperienza professionale nell'implementazione di sistemi di rilevazione, monitoraggio, controllo della performance organizzativa o nella gestione della qualità in grandi organizzazioni pubbliche o private;
- esperienza professionale nella direzione di grandi organizzazioni pubbliche o private;
- rispondenza a profili giuridici pertinenti rispetto alle tematiche di performance, trasparenza e anticorruzione;
- esclusione, salvo casi eccezionali, di docenti o ex-docenti provenienti dallo stesso ateneo.

Per istituire un efficace coordinamento con le attività valutative, l'ANVUR guarda con favore un processo di professionalizzazione e specializzazione della funzione di OIV all'interno dei Nuclei, incoraggiando l'esercizio di tale funzione in più di una università, anche allo scopo di agevolare il trasferimento di buone pratiche.

Box 14 Fondamenti normativi dell'attività plurale dei Nuclei di Valutazione all'interno dell'università

I "Nuclei di Valutazione interna" sono stati istituiti più di 20 anni fa dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537, art.22, con il compito di svolgere la valutazione della gestione amministrativa, delle attività didattiche e di ricerca, verificando, anche mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa. La norma indica che "i nuclei determinano i parametri di riferimento del controllo anche su indicazione degli organi generali di direzione, cui riferiscono con apposita relazione almeno annualmente", da trasmettere poi al Ministero, al CUN e alla CRUI.

Sin dalla loro istituzione quindi i Nuclei sono stati pensati con un approccio valutativo ampio, che deve coinvolgere anche la dimensione amministrativa dell'attività accademica.

La successiva legge 19 ottobre 1999, n.370, introduce il "sistema di valutazione interna della gestione amministrativa, delle attività didattiche e di ricerca, degli interventi di sostegno al diritto allo studio" e determina che gli atenei verifichino "anche mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa" (art.1). Le funzioni di valutazione descritte sono svolte in ciascuna università da un organo collegiale disciplinato dallo statuto, denominato "nucleo di valutazione di ateneo" (art.2), che vede rafforzare gli ambiti valutativi generali ampliando i compiti attribuitigli con la verifica dell'esistenza di interventi di sostegno al diritto allo studio, nonché richiedendogli l'acquisizione delle opinioni degli studenti frequentanti sulle attività didattiche. La legge inoltre definisce per la prima volta il perimetro della composizione dei Nuclei (che è disciplinato all'interno degli statuti): da un minimo di cinque a un massimo di nove membri, di cui almeno due nominati tra studiosi ed esperti nel campo della valutazione anche in ambito non accademico.

La legge 240/2010 compie un ulteriore passo avanti inserendo nel quadro generale della riforma il nucleo di valutazione tra gli organi dell'Università (art.2). La norma ridefinisce le funzioni dei Nuclei che sono ora responsabili della "verifica della qualità e dell'efficacia dell'offerta didattica, anche sulla base degli indicatori individuati dalle commissioni paritetiche docenti-studenti, nonché della verifica dell'attività di ricerca svolta dai dipartimenti e della congruità del curriculum scientifico o professionale dei titolari dei contratti di insegnamento e attribuzione, in raccordo con l'attività dell'ANVUR". Per la composizione la 240/12 rimanda a quanto previsto dalla legge n. 370/1999, precisando che i soggetti devono essere "di elevata qualificazione professionale, in prevalenza esterni all'ateneo".

Come già indicato, inoltre, l'art.2 lettera r) attribuisce al Nucleo di Valutazione le funzioni di cui all'art.14 del D.lgs. 150/2009 (degli OIV), relative alle procedure di valutazione delle strutture del personale "al fine di promuovere nelle università, in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale". L'art.14 comma 4 elenca con le lettere a) - f) le funzioni degli OIV tra le quali figurano: il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema di valutazione (a); la validazione della Relazione (c); la garanzia della correttezza dei processi di misurazione e valutazione (d); la responsabilità sulla corretta applicazione delle Linee Guida delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla CIVIT (f). Al comma 5 del medesimo articolo inoltre l'OIV "cura la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione".

Ancora il già citato D.lgs. 33/13 inserisce tra i compiti dell'OIV – e dunque al Nucleo – elencati all'art.44 la verifica della "coerenza tra gli obiettivi previsti nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità di cui all'articolo 10 e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori".

La complessità del sistema universitario dunque consiste nella inestricabile commistione tra performance organizzativa e le missioni istituzionali dell'ateneo, che necessita conseguentemente di organi preposti alla valutazione che siano capaci di cogliere le connessioni tra le varie dimensioni accademiche.