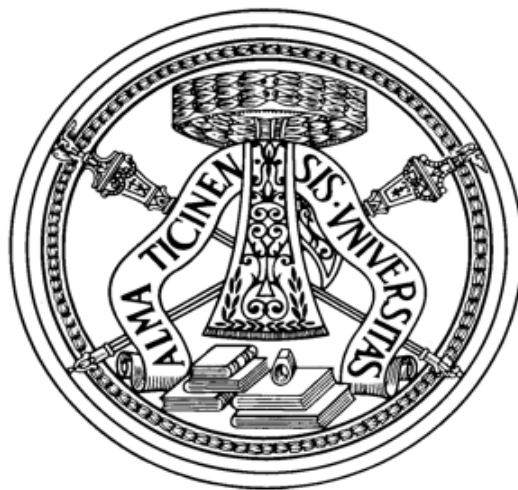




UNIVERSITÀ
DI PAVIA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA
Direzione Generale

Università degli Studi di Pavia



**GLI AMBITI DI INTERVENTO
E LE AZIONI GESTIONALI DA REALIZZARE**

ANNO 2015

Alcune considerazioni di contesto

La programmazione degli obiettivi della Direzione Generale per l'anno 2015 si inserisce all'interno di un contesto nazionale e locale certamente non privo di difficoltà.

Nell'ultimo decennio (2004-2013) il legislatore è intervenuto sull'Università complessivamente oltre centoventi volte; in media, più di una volta al mese. Molti di questi interventi erano rappresentati da decreti legislativi, il che attesta la forte presa del Governo sulla disciplina delle Università. A questi, inoltre, deve essere sommato quel corpo consistente di regole dettate dal MIUR, da un lato, dall'ANVUR, dall'altro lato. Pertanto, la disciplina sulle Università ha dimensioni estremamente considerevoli e si espande a ritmi elevati nel corso del tempo.

Ne discendono alcune rilevanti conseguenze. Una prima, importante, riguarda la lesione del principio fondamentale della certezza del diritto. Orientarsi in un sistema così intricato di norme, di rinvii, di fonti, rappresenta un grave motivo di difficoltà per quanti devono applicare quelle disposizioni. In secondo luogo, e conseguentemente, quanto più la normativa è complessa, tanto più le Università avvertono la necessità di chiarimenti da parte degli apparati centrali, e soprattutto dal Ministero: da qui, la moltiplicazione dei quesiti che le prime rivolgono al secondo e delle note che servono a chiarire i tanti dubbi interpretativi e applicativi. In questo contesto, il ruolo del centro si espande e si deresponsabilizzano le Università costrette a una burocratizzazione infruttuosa e paralizzante che rallenta i tempi delle decisioni. Infine, si circoscrivono, in modo significativo, i confini entro i quali può esercitarsi l'autonomia universitaria: sicché questa, da principio fondante dell'ordinamento universitario, diventa regola residuale, operante negli spazi lasciati liberi da una normativa centrale sempre più invasiva.

Al contempo le condizioni di turn-over sono da anni fortemente limitate e accompagnate da una costante riduzione delle risorse economiche e strumentali disponibili.

Le numerose sfide che si presentano al sistema universitario implicano la necessità che esso si confronti con il tema della valorizzazione del proprio personale amministrativo poiché il ruolo di supporto è oggi fondamentale nello svolgimento di tutte le attività: dalla ricerca, alla didattica, ai servizi, al trasferimento di tecnologie e conoscenze. Tuttavia, le esigenze di nuove professionalità e la necessità che il management universitario esca definitivamente dal limbo burocratico, affermando diffusamente la capacità di una performance elevata, rappresentano obiettivi particolarmente critici nel contesto descritto.

La burocratizzazione senz'altro costa: numerose giornate di lavoro sono spese dal personale universitario per raccogliere informazioni, riempire moduli, soddisfare adempimenti imposti dagli Organi Centrali. Un elemento di ulteriore complicazione sta nel fatto che la quasi totalità di queste informazioni deve essere caricata all'interno di banche dati appositamente predisposte. Tuttavia, queste banche dati, a volte, dialogano male tra loro, non prevedono adeguate funzioni di coordinamento e di controllo dei dati inseriti, richiedono l'inserimento di informazioni analoghe, in forme lievemente differenti. Inoltre, spesso, non sono efficacemente utilizzate in termini di ritorno utile per il governo e l'indirizzo del sistema e degli Atenei. In un contesto nel quale è fortemente limitata la possibilità per le Università di assumere nuovo personale, dover utilizzare una grande quantità di risorse su funzioni di tipo strumentale, impoverisce ulteriormente le funzioni finali dell'Università ovvero didattica e ricerca.

Occorre, inoltre, sottolineare come un'amministrativizzazione così accentuata comporti spesso il ricorso a interventi giudiziari, con la conseguenza di trasferire, in ultima analisi, molte decisioni dal complesso degli organi universitari al giudice amministrativo e di determinare ulteriore regolamentazione, incertezza e rallentamento del processo decisionale.

L'amministrativizzazione ostacola anche l'internazionalizzazione delle Università e della ricerca: perché rende le Università italiane meno attrattive per studenti e professori di altri Paesi; perché non favorisce il posizionamento nello scenario internazionale, in termini di rilevanza, competitività, diffusione editoriale e apprezzamento della comunità scientifica, inclusa la collaborazione esplicita con ricercatori e gruppi di ricerca di altre nazioni.

La burocratizzazione rappresenta l'altra faccia dell'iper regolamentazione e, quindi, i due problemi sono strettamente legati tra loro. Una normativa farraginoso porta con sé inevitabilmente un'attuazione complicata: questa, a sua volta, comporta il dispendio di tempo necessario a ricostruire un quadro normativo, frammentato e poco coordinato; può essere alla base di conflitti tra amministrazioni; può richiedere una correzione della normativa (e quindi di rimediare al problema aggiungendo altre norme).

Devono, inoltre, essere evidenziati ulteriori e rilevanti elementi di ostacolo all'efficienza gestionale delle Università. Il processo di definizione e comunicazione delle informazioni che assumono cruciale importanza ai fini di una corretta programmazione e gestione degli Atenei avviene ormai in tempi e modi incredibilmente dilatati. Vengono elaborate bozze di decreti, discusse e analizzate in varie sedi, e solo dopo mesi e mesi, e ovviamente in costante ritardo rispetto ai tempi previsti, il provvedimento viene pubblicato. Ne consegue una profonda difficoltà previsionale che si traduce

frequentemente in paralisi delle attività locali o in continui adattamenti e/o revisioni di lavori già fatti. Da ciò origina, inoltre, la pratica ministeriale di imporre adempimenti alle singole Università, accordando tempi strettissimi per la loro osservanza, salvo poi prevedere un differimento del termine, in prossimità della scadenza, e senza mai formulare e rispettare una pianificazione tempestiva degli adempimenti previsti per legge. I principali regolatori del sistema (MIUR e ANVUR) fanno anche scarsissimo ricorso alla consultazione degli attori istituzionali universitari prima di adottare determinate misure con la conseguenza di non tenere conto di aspetti importanti per la disciplina delle materie di volta in volta trattate.

Queste prassi, ormai usuali e la sovrapproduzione normativa, frammentata e contraddittoria, generano “cattiva” burocrazia, lenta e improduttiva. In questo quadro, le procedure gestionali, invece di rappresentare utili standardizzazioni, diventano rigide e inefficaci sovrastrutture. Esse offrono una sorta di protezione all’operatore che è chiamato ad adottarle senza doversi assumere in proprio responsabilità di decisione sull’azione da intraprendere ma, in termini pratici, molto spesso ostacolano le possibilità di rinnovamento dell’ente o la realizzazione di migliori servizi per gli studenti o per gli utenti interni nonché una semplificazione lavorativa di comune beneficio.

Scardinare il meccanismo del “red tape”, che rischia di inficiare il senso di responsabilità e proattività dei lavoratori è un’operazione innanzi tutto culturale: non mero elogio del cambiamento, ma uno sforzo autocritico che si può attuare solo assumendo una posizione nuova, del singolo rispetto all’organizzazione e dell’organizzazione rispetto alla propria funzione istituzionale. Solo attraverso una visione non egoriferita e centrista, percorrendo la via del confronto con gli altri e dell’apertura a nuove prospettive, si potrà affrontare un’analisi critica dei processi, delle procedure, dei propri comportamenti organizzativi e di come si possa superare la frammentazione ancora esistente presso l’Università di Pavia, per raggiungere una visione armonica dell’operare dell’Ateneo, che si fondi anche sui rapporti tra le diverse parti, organi e strutture, componenti la comunità accademica.

I recenti accadimenti hanno anche evidenziato come procedure e adempimenti formali non contestualizzati rispetto alle diverse tipologie di amministrazioni e ai relativi processi critici siano inadeguati nel fronteggiare i rischi veri di corruzione. Da questo punto di vista, non vi è dubbio che i sistemi di monitoraggio delle *performance* (costi, efficacia) rappresentino uno strumento ben più efficace per rilevare potenziali comportamenti in contrasto con il “bene pubblico”. Tuttavia, per raggiungere questo obiettivo è necessario operare in un clima armonico all’interno del quale tutti gli attori istituzionali siano collegialmente responsabilizzati in relazione ai risultati effettivamente

raggiunti. In questo contesto, l'introduzione del sistema di contabilità economico-patrimoniale ed economico-analitica assume una particolare rilevanza in quanto, focalizzandosi sull'analisi dei fatti gestionali e su una valutazione di costi e ricavi, consentirà di disporre di un quadro informativo utile ad acquisire consapevolezza sulle modalità di utilizzo delle risorse assegnate ai diversi Centri di responsabilità e sui risultati con le stesse ottenuti.

Principali aree di intervento

In relazione alle considerazioni esposte, la Direzione Generale di questo Ateneo ha ritenuto di evidenziare alcune principali aree di intervento che devono essere considerate quale cornice comune all'operare del team dirigenziale e dei responsabili di struttura.

Gli obiettivi dei Dirigenti, pertanto, si articolano in 5 focus che ogni Dirigente ha poi provveduto a declinare in termini di azioni gestionali da realizzare nell'Area dirigenziale di propria competenza al fine di ottenere risultati mirati alla soddisfazione degli utenti interni ed esterni, alla sostenibilità organizzativa e finanziaria, nonché al benessere organizzativo di tutti coloro che concorrono alla realizzazione della mission dell'Ateneo.

Le macro-aree di intervento sono di seguito sinteticamente analizzate, mentre le specifiche azioni gestionali relative alle singole Aree sono descritte nelle schede di dettaglio proposte dai Dirigenti e allegate alla presente relazione, di cui costituiscono parte integrante.

1. Organizzazione e semplificazione

Gli assetti organizzativi devono continuamente essere analizzati e, se necessario ripensati, per individuare interventi migliorativi delle performance di Ateneo. Al contrario, la tendenza osservata all'interno delle Amministrazioni Pubbliche, anche quelle universitarie, è al mantenimento e alla conservazione degli assetti e dei ruoli. Risulta evidente come, in periodo di drastico taglio di risorse, la possibilità di mantenere i livelli di servizio e di migliorarne la qualità, si giochi prevalentemente sulla capacità di individuare nuove soluzioni organizzative.

Pertanto, la Direzione Generale richiede venga effettuata un'approfondita analisi organizzativa di attività, processi e risorse umane e materiali a disposizione al fine di individuare gli assetti organizzativi più idonei per migliorare produttività ed efficienza nonché efficacia e qualità percepita nei livelli dei servizi offerti.

In particolare, i Dirigenti dovranno analizzare l'organizzazione della propria Area di competenza, individuarne le criticità e avanzare proposte di riorganizzazione focalizzando l'attenzione sugli

interventi mirati alla soddisfazione delle esigenze degli utenti interni ed esterni, allo snellimento dei processi e alla nuova impostazione contabile derivante dall'introduzione della contabilità economico-patrimoniale.

La Direzione Generale ritiene, inoltre, di fondamentale importanza il ripensamento del rapporto tra strutture centrali e Dipartimenti. A tal proposito, intende ribadire un presupposto fondamentale. L'Ateneo è un'unica organizzazione, dotata di un unico bilancio, all'interno della quale l'Amministrazione supporta in modo unitario e collaborativo i processi di formazione, di ricerca e di trasferimento della conoscenza. In tale prospettiva, i Dirigenti sono chiamati ad individuare i processi principali che coinvolgono le diverse strutture aumentando la consapevolezza dei diversi operatori coinvolti in relazione alle attività 'a monte' e 'a valle', alle finalità generali e agli obiettivi di Ateneo. Ciò dovrà avvenire aumentando la partecipazione e la condivisione attraverso la programmazione di 'focus organizzativi' sugli aspetti maggiormente problematici, coinvolgendo le strutture nella definizione e nella valutazione degli assetti organizzativi e delle procedure in essere o da implementare, curando attentamente la comunicazione degli interventi previsti e la partecipazione al Collegio dei Direttori di Dipartimento. Il risultato atteso in relazione all'obiettivo in esame consiste in un documento di analisi organizzativa all'interno del quale si illustrino le attività svolte, gli interventi proposti o programmati e le finalità perseguite.

La Direzione Generale chiede, inoltre, di calendarizzare le attività che comportano il coinvolgimento dei Dipartimenti nonché richieste di informazioni /interventi operativi a loro carico e di darne adeguata comunicazione. Nel caso in cui, fattori esogeni rendessero impossibile un'adeguata programmazione, viene richiesto di comunicare esplicitamente le motivazioni dell'urgenza e dalla richiesta.

Alla luce delle considerazioni espresse e nell'ambito dell'analisi organizzativa richiesta, la Direzione Generale chiede siano individuati interventi di semplificazione in relazione a:

- procedure in atto e regolamenti in vigore
- riduzione tempo-lavoro del personale
- semplificazione iter di firma e autorizzazioni interne
- semplificazione e centralizzazione delle procedure di acquisto

2. Miglioramento servizi

Il miglioramento delle prestazioni agli utenti è al centro di qualsiasi azione di modernizzazione svolta da una pubblica amministrazione. Questo è particolarmente vero per il sistema universitario al quale è stato chiesto di affrontare sfide particolarmente impegnative a risorse calanti e in un contesto non benevolente in termini di opinione pubblica. Da un lato, ciò richiede l'ottimizzazione costante dell'utilizzo delle risorse disponibili e dei processi di produzione ed erogazione dei servizi. Dall'altro lato, le amministrazioni devono innovare sia i processi che i servizi finali e le politiche in coerenza con il modificarsi dei bisogni da soddisfare, interpretando in modo strategico e anticipatorio la propria missione istituzionale. A questo scopo ciascuna amministrazione deve saper valutare la propria prestazione organizzativa, individuare le priorità rispetto alle quali intervenire, pianificare i necessari cambiamenti in modo integrato e funzionale alle proprie esigenze, anche avvalendosi delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie. Per questo motivo, il tema generale del miglioramento servizi risulta strettamente e inscindibilmente collegato alla revisione organizzativa e alla semplificazione evidenziati al punto 1.

3. Sistemi informativi gestionali

Uno strumento di fondamentale importanza per la semplificazione e per il miglioramento gestionale è senz'altro rappresentato dai sistemi informativi di Ateneo. L'esigenza di disporre di applicativi efficienti e performanti si accompagna a quella di disporre di un sistema informativo capace di acquisire, conservare, elaborare dati e informazioni per procedere a quelle misurazioni di efficacia e di efficienza che rilevano l'economicità dell'organizzazione universitaria. Occorre, pertanto, delineare una strategia di evoluzione del sistema informativo tesa a consentire un'armonizzazione dei processi e delle informazioni a questi relative, eliminare eventuali ridondanze operative, razionalizzare gli archivi per una visione complessiva e unitaria del sistema "Ateneo" e di tutte le sue componenti finalizzata a una migliore gestione delle risorse umane ed economiche.

In particolare, nell'anno 2015 è prevista l'implementazione di:

- U-Gov Conta
- U-Gov Planner
- Iris e gestione progetti (U-gov PJ)
- Esse3
- Course Catalogue
- Nuovo sistema di rilevazione presenze e ciclo autorizzatorio on-line

3.1 Cambiamento del sistema contabile, amministrativo e gestionale dell'Ateneo

L'avvio della contabilità economico patrimoniale, con i necessari investimenti organizzativi e gestionali sarà uno dei principali obiettivi del 2015 e coinvolgerà in modo ampio e diffuso l'Amministrazione di Ateneo. Un'efficace implementazione della contabilità economico-patrimoniale comporta un ripensamento e una revisione delle impostazioni organizzative al fine di modificare l'ottica degli operatori dalle attuali logiche di stanziamento alla misurazione delle risorse economiche assorbite dai processi e dei risultati dagli stessi ottenuti.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata alla formazione del primo stato patrimoniale dell'Università, costruito secondo i principi contabili della contabilità economico-patrimoniale e all'introduzione di una gestione centrale della cassa con evidenza dei movimenti di cassa sui sottoconti delle Unità organizzative.

4. Supporto all'internazionalizzazione

L'internazionalizzazione sta assumendo un ruolo centrale nella definizione delle strategie e degli indirizzi degli Atenei italiani ed europei. Essa rappresenta un elemento fondamentale anche della strategia dell'Ateneo di Pavia. Occorre, tuttavia, sottolineare come l'internazionalizzazione non sia di per sé misurabile meramente in termini di numero di studenti o accordi internazionali. L'internazionalizzazione è un processo attraverso il quale si introduce nell'istruzione superiore una dimensione interculturale, internazionale e globale al fine di migliorarne i traguardi, funzioni e operatività e, quindi, qualità della formazione e della ricerca. Alcune ricerche evidenziano tuttavia come spesso, in questi anni, gli Atenei abbiano investito per sviluppare percorsi in lingua inglese, ricerca di nuovi network e iniziative di reclutamento di studenti stranieri trascurando, peraltro, di dedicare risorse all'indispensabile adeguamento dei servizi e delle strutture interne che tale processo sono chiamati a supportare. Pertanto, l'Amministrazione dell'Ateneo intende promuovere, con il supporto prevalente dell'Area Didattica e del Servizio Relazioni Internazionali, il progetto 'Sostegno all'internazionalizzazione' che si compone di varie azioni dettagliate nei prospetti allegati.

5. Anticorruzione, trasparenza e clima organizzativo

Gli obiettivi relativi alla prevenzione della corruzione e agli adempimenti di trasparenza saranno definiti e dettagliati nell'aggiornamento 2015/2017 del Piano triennale di prevenzione della corruzione e del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Il Direttore Generale partecipa ai lavori del Gruppo di esperti anticorruzione nominato dal Magnifico Rettore. I primi incontri del Gruppo hanno già evidenziato quali principali ambiti di attenzione ai fini della prevenzione della corruzione il settore della gestione delle risorse umane e quello degli approvvigionamenti.

L'Ateneo ha aderito anche per l'anno 2015 al progetto Good Practice. La partecipazione al progetto rappresenta da anni un'importante occasione di confronto finalizzata ad acquisire elementi utili alla valutazione delle performance gestionali degli Atenei.

La prossima edizione del progetto prevede un laboratorio sperimentale, denominato 'Analisi e gestione dei rischi' che si pone alcuni importanti obiettivi. In particolare, verrà definito un catalogo dei rischi, basato su eventi effettivamente verificatisi nelle Università partecipanti, con conseguenze negative da un punto di vista finanziario, reputazionale o di correttezza amministrativa e se ne effettuerà un'analisi di impatto. Verrà, inoltre, effettuata un'analisi critica delle azioni messe in campo dagli Atenei per prevenire la tipologia di rischi riscontrata sia in termini di azioni puntuali che di servizi di auditing strutturati.

Inoltre, l'attività di formazione del primo stato patrimoniale, sopra richiamata, verrà affiancata, senza oneri aggiunti per l'Università, da un check-up sull'organizzazione contabile, sul sistema di controllo interno, sul sistema informativo-contabile e delle procedure di controllo.

In relazione al clima organizzativo, la recente indagine sul benessere organizzativo ha evidenziato alcune criticità. La Direzione Generale e i Dirigenti s'impegnano a formulare specifiche proposte. In particolare, sarà richiesto ai Dirigenti di effettuare periodiche riunioni di condivisione e coordinamento con i Capi Servizio di riferimento e i responsabili dei processi coinvolti nelle rispettive aree di competenza nonché con i referenti che, a vario titolo, operano nelle strutture dipartimentali.

Le proposte di obiettivi formulate dai Dirigenti per il raggiungimento di risultati nelle proprie aree di responsabilità sono riportate nelle schede allegate. Esse saranno oggetto di valutazione al termine dell'anno 2015 in funzione del raggiungimento di parametri definiti in sede di formale attribuzione da parte della Direzione Generale.