

Sezione 2: Valutazione della performance

1. Premessa

In questa sezione della Relazione annuale viene riportata una sintesi dell'attività svolta dal Nucleo di Valutazione nella funzione di OIV per l'anno 2018, nonché – per correttezza – per i primi mesi del 2019, tenuto conto della persistente complessità del quadro normativo e regolamentare sul tema. Il contesto normativo di riferimento è caratterizzato da un non sempre utile crescendo di adempimenti formali per le pubbliche amministrazioni e quindi per le università e i loro NdV/OIV.

Sul versante degli interlocutori per le università, le funzioni di controllo sono, come noto, affidate all'ANVUR (si vedano le Linee guida 2019 del maggio 2019).

A livello locale dell'Ateneo aquilano le funzioni degli Organismi di Valutazione Interna di cui all'art. 14 del D.lgs. 150/2009 sono demandate ai componenti del Nucleo di Valutazione Interna che hanno i requisiti previsti dalla delibera CIVIT 12/2013.

Nel richiamato contesto istituzionale si inseriscono le ricordate Linee guida dell'ANVUR. Le "Linee" intendono favorire, per quanto ritenuto possibile in una sede sostanzialmente applicativa, l'atteso processo di ricomposizione ed integrazione unitaria degli interventi normativi succedutisi nel tempo, collocando le diverse azioni all'interno di una logica integrata, informata a principi di semplificazione e trasparenza, al fine di coniugare le precipue logiche accademiche con quelle amministrative e del controllo di gestione.

Le modifiche al D.Lgs 150/2009 introdotte dal D.Lgs 74/2017 consolidano il ruolo del Nucleo di Valutazione nell'ambito del processo di valutazione della performance degli atenei, attribuendo loro maggiori poteri e nuove responsabilità, a partire dal parere vincolante sull'aggiornamento (divenuto annuale) del documento che definisce metodologie, tempi e responsabilità del processo di valutazione delle performance (Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance -SMVP).

In aggiunta, al Nucleo di Valutazione è stato assegnato il compito di monitoraggio, da intendersi affiancato a quello svolto dall'amministrazione, che si esplica nel verificare "l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati" e di segnalare "la necessità o l'opportunità di interventi correttivi" (art. 6, c. 1). Proprio per espletare questo ruolo, agli OIV è riconosciuta la possibilità di accedere "a tutti i sistemi informativi dell'amministrazione, ivi incluso il sistema di controllo di gestione", nonché "a tutti i luoghi all'interno dell'amministrazione, al fine di svolgere le verifiche necessarie all'espletamento delle proprie funzioni" (art.14, c.4-ter).

Con il D.Lgs. 74/2017, inoltre, è stata armonizzata in un'unica scadenza (30 giugno) la pubblicazione della Relazione sulla Performance e la validazione dell'OIV (art. 10, c. 1, lett. b). In seguito all'analisi delle argomentazioni a supporto della scelta in merito alla validazione (che l'ANVUR aveva richiesto di esplicitare volontariamente nella Relazione del 2018) è emerso che tali argomentazioni possono essere esposte direttamente nel documento di validazione ovvero allegando una breve relazione o anche il verbale della seduta del Nucleo di Valutazione.

Sull'importante questione, d'ordine generale e introduttivo relativa al reclutamento di dirigenti, attualmente non presenti nell'organico dell'Ateneo, il Consiglio di Amministrazione nella riunione del 27 febbraio 2019 ha autorizzato l'indizione di una procedura concorsuale per l'assunzione di un dirigente amministrativo di II fascia per le esigenze del Dipartimento 1 dell'Ateneo.

A seguito di esito negativo della mobilità intercompartimentale, alla data di redazione della presente relazione è in corso la pubblicazione del bando.

Per quanto concerne le attività per l'anno 2018, il Nucleo di Valutazione, nelle sue funzioni di OIV, ha monitorato l'operato dell'Università dell'Aquila in applicazione del ciclo della performance organizzativa e individuale, degli adempimenti relativi alla trasparenza e integrità nonché in tema di prevenzione della corruzione, impegnandosi a metterne in luce i punti di forza e di debolezza, suggerendo diverse ipotesi di miglioramento, accolte o comunque verificate nella loro opportunità dall'Ateneo.

L'OIV, sempre nel corso del 2018, è stato interessato dall'Ateneo quando si è reso necessario un aggiornamento/modifica degli obiettivi inizialmente previsti dal Piano integrato. L'OIV è stato inoltre coinvolto in merito alle criticità emerse nell'applicazione del SMVP e ha invitato il Direttore Generale a proporre una generale revisione dello stesso (si vedano le parti successive di questa stessa relazione).

Le richiamate Linee guida 2019 emanate dall'ANVUR consentono di costruire la sezione dedicata alla valutazione della performance compilando una scheda di analisi con 14 punti di attenzione. Di seguito si riporta la Scheda per l'analisi del ciclo integrato di performance predisposta dal Nucleo di Valutazione con funzione di OIV.

2. Scheda per l'analisi del ciclo integrato di performance

	Punti di attenzione	Risposta sintetica	Risposta e commenti
1.	Il Piano è stato pubblicato entro i termini previsti dalla legge (31 gennaio 2019)?	Sì	---
2.	Il Piano presenta variazioni nella programmazione strategica rispetto all'anno precedente?	No	---
3.	Si fa riferimento al coinvolgimento dei dipartimenti (o altre strutture decentrate) nella definizione delle strategie riportate nel Piano Integrato?	Sì	A – La modalità di coinvolgimento dei dipartimenti è stata prevalentemente top-down. B – Mancano riferimenti espliciti a “Piani di dipartimento” formalmente definiti.
4.	Sono previsti degli obiettivi strategici nel Piano Integrato?	Sì	A – Gli obiettivi strategici individuati per l'assegnazione di obiettivi operativi sono 12 (a. Incrementare la responsabilità sociale verso gli studenti; b. Incrementare la responsabilità sociale verso l'esterno; c. Incrementare la responsabilità sociale verso l'interno, attraverso la valorizzazione delle risorse umane; d. Incrementare la sostenibilità sociale, economica e ambientale dell'Ateneo; e. Sviluppare la qualità dei prodotti della ricerca; f. Potenziare il dottorato di ricerca; g. Incrementare l'internazionalità della ricerca di Ateneo; h. Migliorare il tasso di partecipazione con successo nei bandi competitivi; i. Ridurre la dispersione didattica e gli abbandoni; l. Rafforzare la dimensione internazionale della didattica anche attraverso la partecipazione a bandi competitivi; m. Valorizzare l'interdisciplinarietà dell'offerta formativa; n. Modernizzare gli ambienti di studio e ricerca anche per innovare le metodologie didattiche) B – Viene utilizzato l'attributo “specifici” per definire gli obiettivi dell'Ateneo.

			<p>C – Non differiscono da quelli indicati nel piano strategico.</p> <p>D – È indicata la metrica per la misurazione degli obiettivi (indicatori e target); in linea generale si registra la coerenza tra gli obiettivi generali e quelli operativi.</p> <p>E – Il 2019 è l'ultimo anno delle Linee strategiche della Rettrice uscente e delle correlative schede di programmazione approvate dal Consiglio di Amministrazione; lo stesso 2019 è il primo anno del Piano integrato 2019/2021.</p>
5.	E' prevista un'area/linea/ambito strategico esplicitamente dedicata alla amministrazione/gestione?	Sì	<p>A – L'area strategica dedicata all'amministrazione è presente nelle schede di programmazione di Ateneo.</p> <p>B – Dall'area strategica dedicata all'amministrazione discendono obiettivi strategici, la cui responsabilità ricade nella più gran parte dei casi in capo al personale tecnico amministrativo, essendo condivisa con il personale docente solo in alcune aree molto specifiche (es. bilancio sociale, interventi per l'internazionalizzazione dell'Ateneo, etc.)</p>
6.	Nel Piano Integrato si dà conto esplicitamente di obiettivi conseguiti o mancati nei cicli precedenti?	No	<p>Manca un processo circolare di definizione degli obiettivi, individuazione di azioni necessarie per il loro conseguimento, controllo costantemente del grado di raggiungimento degli obiettivi per verificare la correttezza, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse.</p>
7.	Nella pianificazione della performance sono assegnati gli obiettivi anche alle strutture decentrate?	Sì	<p>Gli obiettivi operativi, prevalentemente riferibili all'area strategica "Organizzazione dell'Ateneo", vengono attribuiti a tutte le strutture decentrate (dipartimenti e centri) e articolati per le loro sottostrutture amministrative.</p> <p>A – Gli obiettivi sono equiparati a quelli attribuiti alle strutture dell'amministrazione centrale.</p> <p>B – Il conseguimento degli obiettivi attribuiti alle strutture decentrate e loro articolazioni interne possono prevedere attività di valutazione che coinvolgono anche il personale docente e ricercatore (es. supporto alle esercitazioni).</p> <p>C – I responsabili degli obiettivi sono le unità di personale tecnico amministrativo interessate. I direttori di dipartimento sono coinvolti in fase di definizione e di rendicontazione degli obiettivi del personale tecnico dipartimentale.</p>
8.	È stato attivato un sistema di controllo di gestione?	Sì	<p>A – È formalmente gestito mediante il sistema informativo Cineca U-Gov (in fase di progressiva attivazione)</p> <p>B – Si basa su un sistema di contabilità analitica</p> <p>C – Si è ancora in fase di avvio e di sperimentazione, senza effetti sull'operatività quotidiana</p>
9.	Nel SMVP e nel Piano Integrato ci sono riferimenti all'ascolto dell'utenza?	Sì	<p>A – I riferimenti erano presenti nel SMVP già prima dell'ultimo aggiornamento annuale</p> <p>B – I riferimenti sono presenti nel SMVP e nel piano corrente non sono presenti obiettivi di performance finalizzati ad attivare l'ascolto dell'utenza</p> <p>C – Studenti, imprese, altri stakeholder</p>

			<p>D – Indagine ANVUR su opinione studenti sugli insegnamenti</p> <p>E – Può influire sulla valutazione della performance individuale (comportamenti)</p> <p>F – Non risulta che la rilevazione della soddisfazione dell'utenza abbia influenzato la programmazione del corrente ciclo</p>
10	Ci sono riferimenti di integrazione con il bilancio nel Piano Integrato?	Si	<p>Si afferma nel Piano Integrato che l'integrazione tra il processo di determinazione degli obiettivi e la programmazione delle risorse economico - finanziarie avviene principalmente durante la fase di predisposizione del bilancio unico di ateneo di previsione annuale. In particolare, in questa fase, l'Ateneo, da un lato fissa i propri obiettivi operativi per l'anno successivo, dall'altro predispone il bilancio preventivo.</p> <p>A seguito dell'introduzione del sistema di contabilità economico patrimoniale e dell'introduzione del sistema gestionale U-gov (gennaio 2016), l'Ateneo ha avviato una pianificazione e una gestione legata sempre più ad una logica di budget; nonostante ciò, la struttura del bilancio è ancora fortemente vincolata da una serie di spese obbligatorie (personale, contratti di utenza, spese di funzionamento non comprimibili, oneri tributari e trasferimenti allo Stato); ne derivano, pertanto, ridotti margini di discrezionalità nell'allocazione delle risorse. Ulteriori limiti scaturiscono dai contratti pluriennali in essere (locazioni) e dai contratti per la gestione globale che essendo vincolati alle convenzioni CONSIP consentono di agire solo sul livello dei servizi a detrimento della qualità degli stessi.</p> <p>Ci sono, inoltre, attività come il sostegno alla didattica, sostegno alla ricerca, cofinanziamento assegni e biblioteche che, per quanto non obbligatorie, risultano caratterizzanti per qualsiasi università e a favore delle quali l'Ateneo investe regolarmente ulteriori risorse.</p> <p>Per tutto quanto sopra riportato, le somme a disposizione per ulteriori iniziative assumono aspetto residuale rispetto al resto del bilancio.</p>
11	Ci sono riferimenti espliciti a un processo di budget?	Si	<p>I riferimenti al processo di budget riflettono una prospettiva autorizzatoria della spesa, tipica della contabilità finanziaria, e non rientrano in un processo di programmazione e controllo inquadrato in un processo decisionale in cui i fabbisogni (e quindi le decisioni di spesa) sono individuati in relazione alla assegnazione/condivisione di obiettivi e alla individuazione di azioni necessarie per conseguirli; manca, altresì, la fase del controllo del grado di raggiungimento degli obiettivi volta a verificare la correttezza, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse.</p>
12	Qual è stato il grado di coinvolgimento e condivisione della programmazione della performance da parte degli organi di indirizzo politico?		<p>Come traspare anche dalle altre risposte fornite, gli Organi di indirizzo politico/strategico hanno fissato gli obiettivi strategici e condiviso quelli operativi proposti dalla Direzione generale.</p>
13	Quali modalità di informazione, formazione e comunicazione sono state adottate o sono previste per		<p>Il Piano integrato viene tempestivamente pubblicato sul sito dell'Ateneo.</p>

	garantire la diffusione e la comprensione del Piano all'interno dell'ateneo?		<p>Gli obiettivi organizzativi e individuali sono condivisi con i responsabili di area/ufficio, che li sottoscrivono e devono essere diffusi tra il restante personale a cura dei detti responsabili. All'approssimarsi delle scadenze previste per il conseguimento degli obiettivi viene rammentata di ottemperare e riferire. Ove il singolo obiettivo non possa essere conseguito, per motivi sopraggiunti e imprevedibili, se ne deve riferire alla Direzione Generale e all'OIV per le loro determinazioni.</p>
14	Eventuali altre osservazioni		<p>L'argomentazione dell'Ateneo, che giustifica la scarsa integrazione tra il ciclo della performance e il ciclo di bilancio con il fatto che la struttura del suo bilancio sia fortemente vincolata dalle spese obbligatorie, pur presentando profili di interesse, non può essere del tutto condivisa. Come già sottolineato dall'OIV negli anni passati, collegare il ciclo della performance con il ciclo di bilancio - con il supporto di un processo di programmazione e controllo adeguatamente formalizzato - ha proprio il significato di promuovere l'avvio di un processo decisionale diverso, in cui i fabbisogni (e quindi le decisioni di spesa) sono individuati in relazione alla assegnazione/condivisione di obiettivi e alla individuazione di azioni necessarie per conseguirli e controllare costantemente il grado di raggiungimento degli obiettivi per verificare la correttezza, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse. Come sottolineato anche dall'ANVUR, nel documento <i>Linee Guida per la gestione integrata dei cicli della performance e del bilancio delle Università statali italiane</i>, del gennaio 2019, "un conto è affermare che il 90% del budget sia rigido per natura, altro è che sia utilizzato per svolgere attività su cui non si può incidere, perché ordinarie". Il processo che stabilisce le linee di indirizzo (strategia), le modalità con cui realizzarle (performance) e le risorse necessarie per riuscire nell'impresa (bilancio) è un percorso non solo tecnicamente ma, soprattutto, culturalmente diverso e alternativo rispetto a quello tradizionale, che deriva dalla logica della contabilità finanziaria, di stimare dapprima le risorse di cui si dispone (bilancio), per comprendere quali indirizzi verosimilmente perseguire (strategie), organizzandosi operativamente in un certo modo (performance). Il concetto di integrazione richiama, dunque, una nozione di circolarità del processo di programmazione, controllo e performance, che prima ancora di essere adeguatamente interiorizzato da un punto di vista culturale deve essere adeguatamente e promosso dal vertice. Pertanto, un adeguato processo di programmazione e controllo della gestione e di integrazione tra ciclo della performance e bilancio non solo dovrebbe prevedere una circolarità tra i diversi momenti della programmazione (strategica, economico-patrimoniale-finanziaria, operativa), ma anche una ciclicità della rendicontazione (controllo) e, dunque, una maggior enfasi al bilancio consuntivo. La maggiore attenzione dedicata al bilancio preventivo (di carattere autorizzatorio) è un ulteriore evidente retaggio culturale della contabilità finanziaria imperniata sulle disponibilità residue e sul ricorso alle dotazioni fondate sullo storico, che – seppur con i limiti derivanti dalla diversa natura dei due bilanci – dovrebbe essere superata per dare spazio a un confronto analitico tra le azioni realizzate e le risorse utilizzate nel</p>

		<p>periodo di competenza, consentendo così una valutazione (anche) economica dei prodotti e dei servizi erogati.</p> <p>Attualmente, la programmazione e il budgeting sono riferiti alla sola struttura organizzativa dell'Ateneo e al personale tecnico-amministrativo che di questa fa parte. Nella prospettiva sopra delineata, il sistema di programmazione e controllo della gestione potrà dirsi realmente compiuto solo quando esso sarà concretamente funzionante anche nelle attività che ricadono nei tre ambiti essenziali di operatività dell'Ateneo, che definiscono la sua missione: didattica, ricerca e sviluppo locale. Legare il processo di budget alle strategie e ai risultati ottenuti nel ciclo precedente, su tutti gli ambiti di operatività dell'Ateneo, influenza sensibilmente la cultura organizzativa perché accresce la responsabilizzazione degli organi di governo non solo sulla distribuzione delle risorse tra dipartimenti e aree dirigenziali, ma anche su un loro utilizzo efficace ed efficiente.</p> <p>Un processo di revisione contabile e organizzativo così profondo richiede inevitabilmente informazioni affidabili, aggiornate e opportunamente coordinate. In sostanza, è necessario un adeguato sistema di contabilità analitica. Nell'ambito di un sistema di programmazione e controllo di gestione, dal punto di vista economico-finanziario, un Ateneo necessita di strumenti che permettano di stimare la provenienza (proventi e ricavi) e la destinazione (costi) delle risorse e di misurare puntualmente il loro consumo per la realizzazione delle attività concordate con i centri di responsabilità, comunque denominati. La contabilità analitica costituisce un supporto informativo indispensabile sia in fase di programmazione che di valutazione: una previsione puntuale del consumo delle risorse consente di individuare le priorità strategiche dell'Ateneo e le scelte in chiave di performance. L'adozione di un adeguato sistema di contabilità analitica, evitando eccessivi formalismi e tecnicismi, oltre a rispondere a una precisa previsione di legge, appare dunque auspicabile per una piena valorizzazione del capitale umano, finanziario e patrimoniale.</p> <p>In conclusione, l'OIV non può che ribadire quanto già osservato nelle precedenti relazioni in merito alla necessità di:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) integrare in modo pieno ed efficace il ciclo della performance con il processo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio; b) attivare un sistema di programmazione e controllo della gestione a supporto del processo di definizione degli obiettivi e delle decisioni degli Organi; c) introdurre un adeguato sistema di contabilità analitica che produca informazioni idonee al processo di programmazione e controllo.
--	--	---