

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 2019, nonché per i primi mesi del 2020, 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.

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 dei Nuclei 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). Per il 2020, l'approvazione e la pubblicazione della relazione sulla Valutazione sulla Performance è stata posticipata al 15 ottobre, armonizzando tale termine con quello di approvazione della Relazione annuale del Nucleo di Valutazione. 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.

Per quanto concerne le attività per l'anno 2019, 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 2019, 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 2020 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 2020)?	Sì	---
2	Il Piano presenta variazioni nella programmazione strategica rispetto all'anno precedente?	Sì	<p>A partire dal 1° ottobre 2019 si è insediato un nuovo Rettore, che ha presentato le Linee strategiche dell'Ateneo per il sessennio 2020-2025, disponibili al link https://www.univaq.it/section.php?id=1666.</p> <p>Le linee stesse, peraltro redatte prima dell'attuale pandemia e dei previsti interventi economici dell'Unione Europea, sono incentrate sulla giustizia sociale, sullo sviluppo sostenibile e sull'apertura internazionale e si presentano in continuità con quelle precedenti del periodo 2014-2019. Da sottolineare che esse vengono espressamente presentate, nello spirito della comunità universitaria e territoriale, come linee di sviluppo generali ed incomplete, senza entrare nei dettagli della loro realizzazione; nel documento si legge -infatti- che <i>'un programma più articolato ed esauriente potrà nascere soltanto da un'ampia consultazione con tutti i soggetti interessati'</i>, consultazione che dovrebbe concludersi nella prossima primavera.</p> <p>Sulla base del contenuto delle linee strategiche è stato definito il Piano Strategico 2020-2025, approvato dal Consiglio di Amministrazione alla fine del mese di settembre 2020, la cui stesura è stata gestita secondo una logica corale ed è stata in parte rallentata a causa dei disagi determinati dalla pandemia Covid-19.</p>

3	Si fa riferimento al coinvolgimento dei dipartimenti (o altre strutture decentrate) nella definizione delle strategie riportate nel Piano Integrato?	Sì	<p>A – La modalità di coinvolgimento dei dipartimenti è stata prevalentemente <i>top-down</i>. È senz'altro auspicabile, come del resto appare si voglia porre in essere (vedasi il precedente punto 2), un maggiore, più autonomo e articolato coinvolgimento delle strutture dipartimentali nella definizione delle strategie.</p> <p>B – mancano riferimenti espliciti a “Piani di dipartimento” formalmente definiti.</p>
4	Sono previsti degli obiettivi strategici nel Piano Integrato?	Sì	<p>A – Gli obiettivi strategici individuati per l'assegnazione di obiettivi operativi sono 5 (a. Didattica; b. Ricerca, trasferimento tecnologico e di conoscenza; c. Servizi agli studenti; d. Internazionalizzazione; e. Prevenzione della corruzione e trasparenza).</p> <p>B – Viene utilizzato l'attributo “specifici” per definire gli obiettivi dell'Ateneo.</p> <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 2020 è il primo anno delle Linee strategiche del Rettore.</p>
5	È prevista un'area/linea/ambito strategico esplicitamente dedicata alla amministrazione/gestione?	No	L'Ateneo ha scelto di assegnare i relativi obiettivi all'interno delle diverse aree strategiche invece di creare una specifica area strategica a cui associare tutti gli obiettivi relativi all'attività ordinaria (pag. 43 Piano integrato).
6	Nel Piano Integrato si dà conto esplicitamente di obiettivi conseguiti o mancati nei cicli precedenti?	Sì	<p>Il paragrafo 2.8 del Piano integrato riassume brevemente il grado di raggiungimento degli obiettivi previsti nel ciclo di performance precedente, nelle more dell'approvazione della Relazione della performance 2019, concentrandosi in particolare sull'obiettivo finalizzato all'attivazione del controllo di gestione.</p> <p>Il processo è limitato alla struttura organizzativa e al personale tecnico amministrativo. 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 che sia riferito a tutte le aree strategiche coinvolte nel processo di programmazione.</p> <p>Un sistema di programmazione e controllo della gestione sarà realmente compiuto solo quando esso sarà concretamente funzionante, oltre che per la struttura del personale tecnico-amministrativo, anche per 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>

7	Nella pianificazione della performance sono assegnati gli obiettivi anche alle strutture decentrate?	Sì	<p>Gli obiettivi operativi vengono attribuiti al personale tecnico amministrativo di tutte le strutture decentrate (dipartimenti e centri) e articolati per le loro sotto-strutture amministrative e tecniche.</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 in via di progressiva definizione. Al riguardo, l'OIV dà atto che gli uffici amministrativi e, in particolare, l'Ufficio Bilancio e Controllo di gestione hanno sviluppato un sistema di contabilità analitica che prevede, al momento, un'analisi di costi e ricavi per centri di costo e di responsabilità (Dipartimenti e alcuni uffici dell'Amministrazione centrale), nonché un'analisi di costi e ricavi per ciascun Corso di Studio attivo nell'Ateneo. L'analisi dei costi per singolo Corso di Studio, in particolare, sebbene ancora suscettibile di affinamenti, fornisce risultati di grande interesse.</p> <p>C – Il controllo di gestione, come sopra sinteticamente descritto, mentre costituisce un sempre più rilevante impegno per gli uffici interessati dell'amministrazione centrale, non sembra aver ancora suscitato l'opportuna attenzione degli Organi direttivi, che per poterne utilizzare i dati e le informazioni dovrebbero quanto meno concorrere alla individuazione dei parametri/driver per il ribaltamento dei costi della contabilità analitica (legati a logiche soggettive).</p> <p>D) L'OIV, pertanto, ribadisce che l'attivazione di un sistema di controllo di gestione non può limitarsi alla definizione di strumenti tecnici (tra i quali la contabilità analitica). La strumentazione tecnica è condizione necessaria ma non sufficiente. È di fondamentale importanza, invece, che la strumentazione tecnica sia effettivamente utilizzata a supporto del processo decisionale e, dunque, sia parte integrante del processo di programmazione (definizione degli obiettivi) e di successiva assegnazione delle risorse. Si veda anche il successivo punto 10.</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 – Indagini di <i>customer satisfaction</i> a vario titolo erogate dall'Ateneo, partecipazione degli studenti alle</p>

			<p>Commissioni Paritetiche Docenti Studenti, partecipazione delle rappresentanze studentesche negli organi decisionali e valutativi di Ateneo.</p> <p>E – Influisce 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>Il Bilancio unico di Ateneo di Previsione annuale autorizzatorio 2020 è stato approvato nelle more della definizione delle linee strategiche di Ateneo per il prossimo sessennio, per tale motivo sono state destinate le sole risorse necessarie per sostenere le spese per personale, contratti di utenza, spese di funzionamento non comprimibili, oneri tributari e trasferimenti allo Stato, contratti pluriennali in essere, sostegno alla didattica, sostegno alla ricerca, cofinanziamento assegni e biblioteche che, in favore delle quali l’Ateneo investe regolarmente ulteriori somme, rinviando l’assegnazione di ulteriori risorse all’approvazione del documento di programmazione strategica, al fine di consentire la realizzazione delle attività necessarie alla loro attuazione. In tal modo, la destinazione avviene a valle della definizione delle linee di indirizzo e delle modalità con cui realizzarle, che vengono individuate nel Piano integrato.</p> <p>La scarsa integrazione esistente tra il ciclo della performance e il ciclo di bilancio può certamente spiegarsi con il fatto che la struttura del bilancio di Ateneo risulta fortemente vincolata dalle spese obbligatorie.</p> <p>Come già sottolineato dall’OIV negli anni passati, tuttavia, la costruzione di un adeguato collegamento tra il ciclo della performance e il ciclo di bilancio - con il supporto di un processo di programmazione e controllo adeguatamente formalizzato e un efficace sistema di contabilità analitica – (si veda anche il precedente punto 8) ha 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</p>

			<p>deve essere adeguatamente 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 periodo di competenza, consentendo così una valutazione (anche) economica dei prodotti e dei servizi erogati.</p>
11	Ci sono riferimenti espliciti a un processo di budget?	Si	<p>Si vedano la sezione 2.7 del Piano integrato e la risposta precedente.</p> <p>Ad ogni modo, 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, pertanto, inevitabilmente, la fase del controllo del grado di raggiungimento degli obiettivi volta a verificare la correttezza, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse.</p> <p>La programmazione e il budget sono riferiti alla sola struttura organizzativa dell'Ateneo e al personale tecnico-amministrativo che di questa fa parte. L'Ateneo non declina obiettivi operativi relativi alla didattica e alla ricerca sui Dipartimenti. Nei Dipartimenti è praticamente assente il processo di programmazione. I Dipartimenti non elaborano una propria strategia sulla ricerca commisurata alle risorse scientifiche, organizzative ed economiche disponibili e in linea con la strategia e le politiche definite dall'Ateneo. In assenza di una politica di dipartimento per la ricerca, non è attuata una verifica periodica dei risultati allo scopo di proporre soluzioni ai problemi eventualmente rilevati e interventi migliorativi plausibili. Al riguardo, il Nucleo di Valutazione ha più volte, negli anni passati e ancora nella presente relazione, raccomandato di esplicitare la strategia cui collegare progetti e risorse, adottando un piano strategico di Dipartimento che, partendo dall'analisi della situazione attuale, definisca i punti di forza e di debolezza, e individui le aree di intervento e gli obiettivi, definendo gli indicatori per verificarne il raggiungimento.</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 approvato quelli operativi proposti dalla Direzione generale per la struttura del personale tecnico-amministrativo.</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?		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. 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.
14	Eventuali altre osservazioni		L'OIV non può che ribadire quanto già osservato nelle precedenti relazioni in merito alla necessità di: <ul style="list-style-type: none"> a) integrare sempre di più, in modo efficace, il ciclo della performance con il processo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio; b) accelerare l'attivazione di un sistema organico di programmazione e controllo di gestione ad effettivo supporto del processo di definizione degli obiettivi e delle decisioni degli Organi; c) continuare a sviluppare un sistema di contabilità analitica che produca informazioni sempre più idonee a supporto del sistema di programmazione e controllo su tutti gli ambiti di operatività dell'Ateneo.