

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA**  
**Direzione Generale**



**Università degli Studi di Pavia**



**RELAZIONE FINALE ATTIVITÀ E RISULTATI**

**ANNO 2017**

## **Aspetti organizzativi e di sistema**

Negli ultimi anni, il sistema universitario è stato interessato da molteplici interventi 'di riforma'. Nonostante, le parole d'ordine alla base di tali interventi siano state razionalizzazione e semplificazione, la loro attuazione ha, di norma, contribuito a complicare il contesto di riferimento producendo ulteriore burocratizzazione, adempimenti aggiuntivi e pesanti procedure di cui spesso si fatica a cogliere le valenze in termini di miglioramento complessivo del sistema. Probabilmente, le cause sono da ricercare nell'assenza di una seria riflessione circa gli obiettivi di fondo del sistema di istruzione superiore italiano. L'impianto complessivo del sistema continua a tendere alla omogeneizzazione e all'uniformità dei modelli organizzativi, scientifici e didattici e sicuramente contribuisce a mortificare ulteriormente la (già scarsa) autonomia dei singoli atenei.

La legge 240/2010 individua il Direttore Generale quale organo dell'Ateneo attribuendogli «la complessa gestione e attivazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo». Le nuove funzioni assumono un particolare significato in rapporto alle contestuali istanze riformistiche e alle esigenze contingenti delle organizzazioni universitarie. In particolare, per evitare i peggiori danni derivanti dal ridimensionamento strutturale cui si è dovuto far fronte, è stato necessario razionalizzare e standardizzare le spese. Il Direttore Generale è stato chiamato a seguire la revisione di tutti gli assetti organizzativi in un contesto di continui cambiamenti normativi e nuovi adempimenti: dall'anticorruzione alla trasparenza, dalla riforma del codice degli appalti alla revisione delle procedure di approvvigionamenti, dalla valutazione all'accreditamento, dall'accesso civico all'accesso generalizzato. Tutto questo è stato realizzato a ritmi serrati e con sempre meno risorse. A partire dal 2009, infatti, il Fondo di Finanziamento Ordinario è stato ridotto di circa 900 milioni di euro e sempre più destinato a iniziative di finanziamento specifiche, attribuite su base comparativa e a volte competitiva. Le risorse a disposizione del sistema universitario italiano sono tra le più basse d'Europa (solo l'1% del PIL contro l'1,4% della media UE). La politica di riduzione dei dipendenti pubblici ha colpito duramente l'università che subisce una flessione molto consistente, facendo registrare una variazione (nel periodo 2008-2015) pari a -15,5% con una perdita netta di quasi 20.000 unità tra docenti di ruolo e PTA. Nell'Ateneo di Pavia, si è passati da 984 nel 2009 a 848 nel 2017 di cui solamente 5 dirigenti. Per poter gestire le sfide che la nuova Università è chiamata ad affrontare è necessario poter programmare e disporre del reclutamento di un numero sufficiente di nuove figure dal profilo altamente professionale. Le problematiche connesse al personale di categoria EP risultano particolarmente complesse, soprattutto nell'Ateneo per le vicende connesse al loro trattamento accessorio. In particolare, come già ripetutamente segnalato, nell'anno 2015, il Collegio dei Revisori dei Conti ha certificato i fondi per il trattamento accessorio anno 2014 per il personale di categoria B,C, D per il personale di categoria EP e per i dirigenti in data 21/07/2015 (verbale n° 9/2015). Nell'ambito del lungo e laborioso processo di ricognizione delle poste contabili che costituiscono il Fondo Trattamento Accessorio, è stata evidenziata la sopravvalutazione di alcune voci contabili esposte nel Fondo 2010. Quest'ultimo, regolarmente certificato dal precedente Collegio dei Revisori<sup>1</sup>, rappresenta il limite cui riferirsi anche per la costituzione degli anni successivi (2011-2014). Pertanto, il ridimensionamento del valore 2010 si traduce in un eccesso di risorse di accessorio appostate ed erogate anche per gli anni successivi. L'eccesso di distribuzione è stato quantificato in modo particolarmente significativo a carico della quota di fondo

---

<sup>1</sup>In merito, si segnala che l'Ateneo, nell'anno 2011, è stato oggetto di una richiesta di chiarimento dell'I.G.O.P (Ispettorato Generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico) relativo al Fondo Trattamento Accessorio del personale, regolarmente archiviato nella primavera del 2012, e sul Fondo Trattamento Accessorio dei Dirigenti, anch'esso chiuso nell'aprile del 2015. Inoltre, nel periodo aprile-maggio 2014, è stata effettuata una visita ispettiva del MEF in Ateneo che ha riguardato anche la costituzione e l'erogazione dei Fondi in questione, dalla quale non sono emerse irregolarità.

destinato al trattamento accessorio del personale di categoria EP. La circostanza non solo ha impedito di attivare qualsiasi nuova posizione di figura ad elevata qualificazione professionale ma ha anche costretto l'Amministrazione a ridurre l'indennità di posizione in godimento al personale EP aprendo un significativo fronte "contenziosi" solo recentemente conclusosi. In data 07/03/2018, il TAR ha infatti respinto i ricorsi proposti dai dipendenti EP dichiarandoli inammissibili per carenza di interesse. In quella sede, il TAR ha ritenuto i ricorsi infondati anche nel merito, argomentando sulla base delle difese depositate dall'Università. Risultavano, a quel punto, ancora pendenti i procedimenti innanzi al Tribunale del Lavoro, per i quali i ricorrenti hanno, peraltro, richiesto e ottenuto una transazione che pone fine alla vicenda.

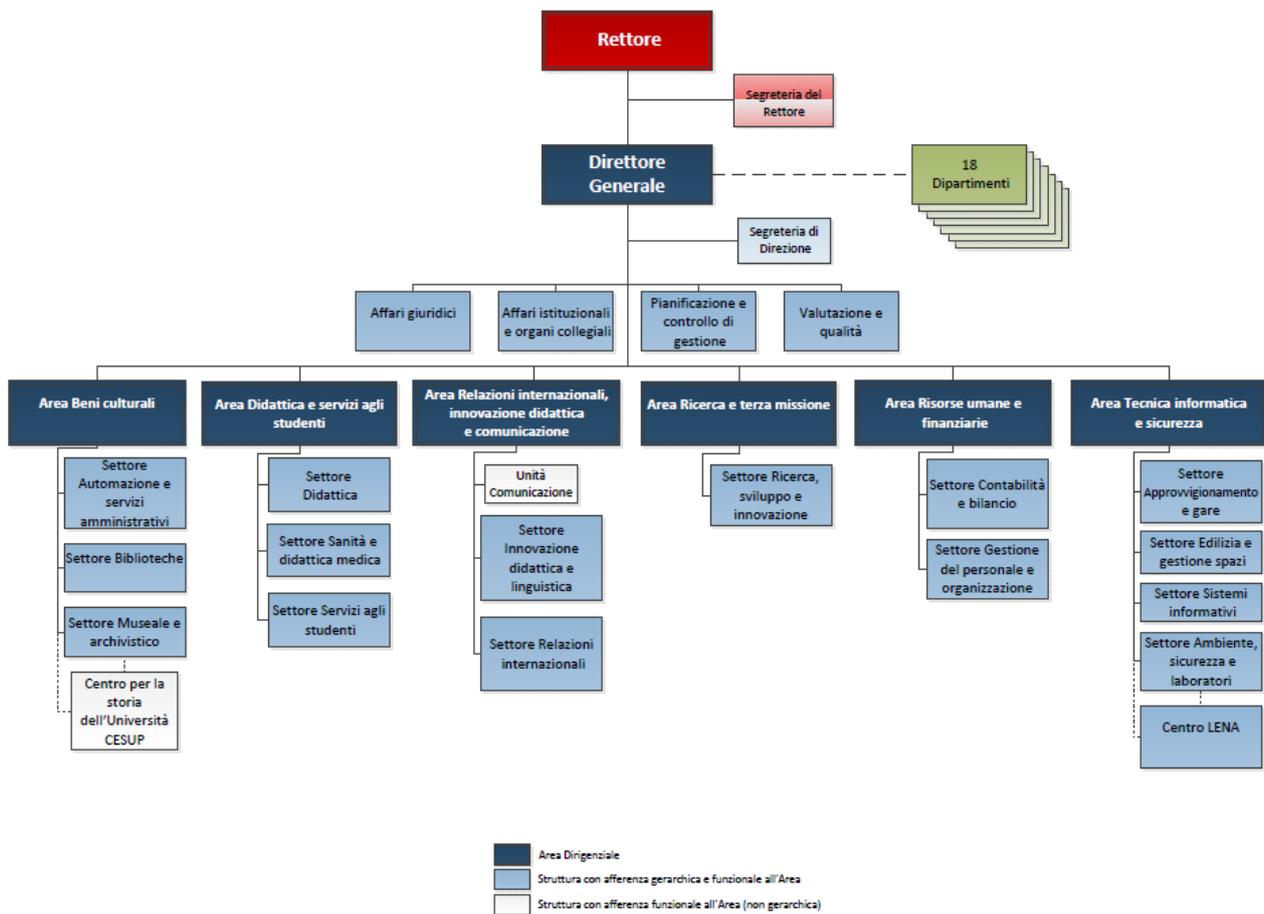
Sul fronte interno, in data 27/06/2017, grazie alla collaborazione e all'impegno profuso dalle RSU, dalle OO.SS e dalla delegazione di parte pubblica, sono stati approvati dal Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo, gli accordi di contrattazione relativi agli anni 2015 e 2016 che hanno contribuito a sbloccare una situazione di stallo anomala e senz'altro dannosa in termini di clima organizzativo.

L'Ateneo è, quindi, finalmente uscito da una situazione di 'emergenza organizzativa' e ha potuto ripristinare una dialettica sostanzialmente 'fisiologica' nell'ambito del rapporto con il personale tecnico-amministrativo. Tuttavia, rimangono alcuni aspetti ancora da recuperare in termini di clima organizzativo e di funzionalità dei processi gestionali dell'Ateneo. In particolare, il vincolo connesso alla capienza dei fondi accessori destinati al personale di categoria EP e dirigenti. Infatti, risulta particolarmente urgente per l'Ateneo reclutare nuovi dirigenti e nuove professionalità di categoria EP in relazione a settori scoperti di grandissimo rilievo per l'intera vita accademica. L'auspicio è che ciò sia reso possibile dall'applicazione del CCNL recentemente entrato in vigore (2016-2018) e dall'inclusione degli Atenei 'virtuosi' tra gli Enti cui sarà concesso di sperimentare aumenti delle risorse variabili destinate al salario accessorio. Le università che potranno accedere alla sperimentazione dovranno avere valori virtuosi degli indicatori di bilancio (spese di personale e sostenibilità economico-finanziaria) e le modalità saranno individuate da uno specifico DPCM. Inoltre, il persistere del contenzioso amministrativo relativo alle delibere consiliari e alle determinazioni direttoriali di riorganizzazione ha impedito l'attuazione del disegno di riorganizzazione della struttura amministrativo-gestionale approntato già alla fine dell'anno 2016. Il progetto di riorganizzazione intendeva perseguire l'efficientamento dei servizi riducendo la frammentazione e le sovrapposizioni di competenze secondo i seguenti principi:

- aree dirigenziali numericamente ridotte (da otto a sei) in funzione del numero dei dirigenti in organico e ridefinite in modo da ricomprendere una pluralità di processi affini per tipologia di stakeholder;
- all'interno di ogni area sono previste strutture di secondo livello con ownership su processi omogenei e di numero limitato (settori); il capo settore avrà il compito di coordinare i processi sviluppando integrazione operativa tra le strutture direttamente afferenti (Unità operative) e i dipartimenti;
- le Unità operative all'interno dei settori saranno definite sui processi omogenei, dovranno essere caratterizzate da un aumento del livello di polivalenza degli operatori, al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia delle attività e prevedere l'afferenza di un congruo numero di persone;
- riducendo il numero di strutture in staff, il dirigente sarà tenuto ad esercitare deleghe gestionali ampie, favorendo lo sviluppo della capacità gestionale dei capi settore;
- i dipartimenti avranno all'interno delle Aree dirigenziali degli interlocutori specifici per singolo processo.

L'organigramma proposto, in applicazione dei criteri illustrati, è riportato in Fig. 1.

Nel corso dei prossimi mesi, il progetto di riorganizzazione verrà ripreso e, se necessario, rivisto in relazione alle intervenute esigenze e priorità.



**Figura 1 – Il nuovo organigramma delle aree dirigenziali dell'Ateneo**

Aldilà delle specifiche problematiche locali, occorre ribadire come un'adeguata risposta alle esigenze di professionalità oggi richiesta agli Atenei comporti necessariamente professionalità proporzionate in quantità e qualità. Occorre riconoscere come una gestione efficiente ed efficace degli Atenei non possa prescindere dalla capacità di introdurre strumenti e metodi manageriali tipici dei sistemi aziendali. Al contrario, in un contesto caratterizzato da resistenze culturali e scarsa disponibilità al cambiamento, da un'età media dei dipendenti molto elevata, da una mancanza sostanziale di collaborazione, coordinamento e guida da parte degli organi centrali, di fatto spesso le innovazioni, anche potenzialmente positive, si trasformano in ulteriore burocrazia moltiplicando gli adempimenti. Contabilità economico-patrimoniale, pianificazione e programmazione, valutazione e controllo di gestione, anticorruzione, informatizzazione, reingegnerizzazione dei processi sono strumenti molto importanti per cambiare radicalmente le modalità di gestione delle università ma, appunto, sono strumenti. Come tali raggiungono il risultato solo e soltanto quando sono accompagnati da una precisa e coerente volontà politica. L'esigenza di nuove e diverse professionalità investe il personale tecnico-amministrativo ma non può lasciare fuori la componente docente e la sua necessaria managerializzazione: la vera svolta per l'Università passa anche attraverso la presa di coscienza culturale e "legislativa" che "decidere" deve necessariamente comportare una responsabilità in termini di obiettivi e risultati soprattutto in sistemi autoreferenziali come quelli delle Università.

## **Il ciclo della Performance e il Documento di Programmazione integrata**

Il sistema Università è un sistema certamente complesso in cui convivono realtà giuridiche di diversa collocazione: la componente docente (didattica e ricerca) collocata in stretta relazione al principio costituzionale ex art. 33 e la componente “Amministrazione pubblica” con il suo personale contrattualizzato e le sue logiche normativamente definite verso l’efficienza, l’efficacia e la trasparenza ex art. 97 Cost..

In quest’ottica, quindi, il processo di performance degli Atenei non riguarda solo l’accreditamento dei corsi di studio e delle attività di ricerca ma coinvolge necessariamente anche la struttura tecnico-amministrativa.

In sostanza, coesistono due binari della Performance che devono essere sinergicamente indirizzati verso la stessa ‘mission’. La complessità del sistema Università risiede nella circostanza che la performance organizzativa (e di conseguenza quella individuale) è strettamente correlata alla strategia e ai processi primari dell’Ateneo il cui output non è identificabile (e quantificabile) in un definito/definibile “prodotto”.

La sfida, quindi, che il mondo accademico sta affrontando è quella di costruire un Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance che, nell’ottica del miglioramento della qualità dei servizi offerti e della crescita delle competenze professionali attraverso la valorizzazione del merito, si integri senza confondersi con i processi di accreditamento e di valutazione della qualità della didattica e della ricerca.

Nell’anno 2017 è stato adottato, per la prima volta, un Documento di Programmazione integrata relativo al triennio 2017-2019, all’interno del quale, seguendo la logica di ‘cascading’ espressa dall’albero della performance, il quadro di obiettivi gestionali discende dalle linee strategiche di sviluppo ed è stato definito in modo condiviso tra Rettore, squadra di Governo, Direzione Generale e dirigenti parallelamente alla definizione del budget 2017 per un’attenta valutazione della sostenibilità finanziaria delle azioni da intraprendere. Dalla definizione della strategia, si erano ricavati i macro-obiettivi gestionali dell’organizzazione poi articolati per area dirigenziale definendo le azioni gestionali da realizzare e gli indicatori specifici per ogni singola azione. Ogni dirigente, a sua volta, ha provveduto ad articolare ulteriormente gli obiettivi e le azioni assegnandone il raggiungimento alle strutture di secondo livello afferenti alla propria area.

I risultati raggiunti in relazione agli obiettivi e alle azioni gestionali costituiscono un elemento di valutazione della performance individuale del responsabile di struttura. L’obiettivo gestionale da realizzare è quello di far convergere le principali fasi del processo di pianificazione di Ateneo in un flusso integrato, mediante un coinvolgimento di tutti gli attori interessati, nella convinzione della necessità di giungere a un’integrazione degli strumenti di programmazione legati al contesto accademico (valutato in base al sistema AVA e alla VQR) e a quello tecnico amministrativo (valutato in base al Ciclo della performance), nelle specificità dei rispettivi ruoli.

La rappresentazione del quadro di obiettivi per l’anno 2017-2019 distingue gli obiettivi per ambiti di azione prioritaria. 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, gli obiettivi attribuiti al team dirigenziale e ai responsabili di struttura sono stati ulteriormente classificati nelle seguenti categorie:

- Obiettivi di innovazione
- Obiettivi di miglioramento dell’efficienza
- Obiettivi di miglioramento della soddisfazione degli utenti interni ed esterni
- Obiettivi di recupero delle aree di rischio (o risk management)

Il quadro dei macro-obiettivi 2017-2019 riportato in Tabella 2 è stato approvato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 21 dicembre 2016. Una volta intervenuta l’approvazione del Consiglio di Amministrazione, entro il mese di gennaio gli obiettivi attribuiti alle Aree dirigenziali sono stati declinati in azioni da realizzare nell’anno 2017 identificando, per ognuna di esse, l’indicatore e i target di raggiungimento.

Entro il primo bimestre dell'anno, i Dirigenti hanno provveduto ad articolare ulteriormente le azioni in relazione alle competenze delle strutture di secondo livello affidate alla propria responsabilità, in modo da consentire la valutazione dei risultati per obiettivi anche per i responsabili gestionali di livello non dirigenziale. Anche le strutture dipartimentali sono state coinvolte nel processo di assegnazione degli obiettivi gestionali in relazione alle azioni da attuare con il loro contributo.

Per consentire la piena fruibilità informativa a tutti gli attori istituzionali coinvolti in merito al quadro completo e aggiornato degli obiettivi, delle azioni, degli indicatori, dei target e dei pesi attribuiti alle diverse azioni, è stato implementato un apposito sito accessibile con credenziali di Ateneo (<https://sites.google.com/a/unipv.it/obiettivi/home/anno-2017>).

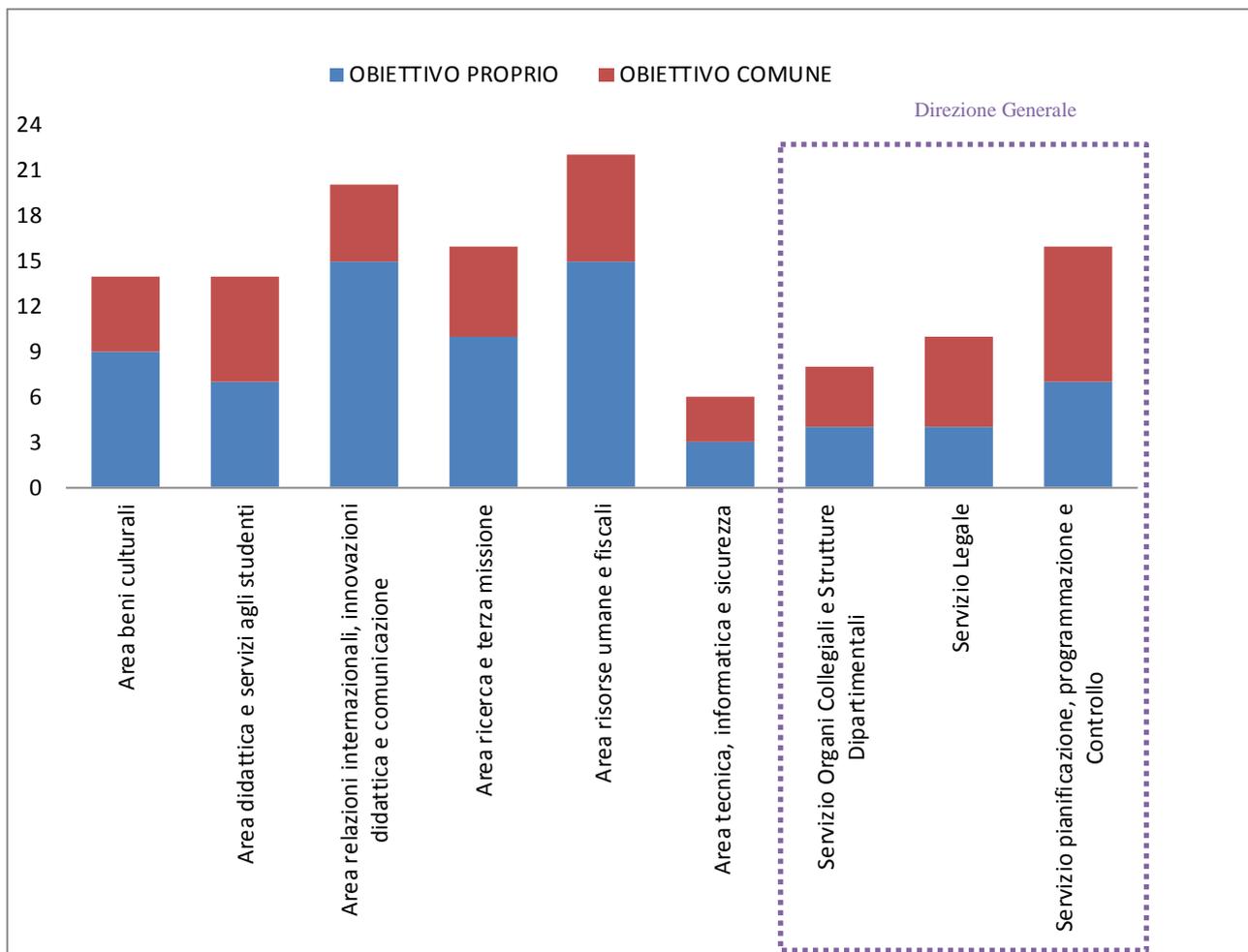
Alla fine del primo semestre dell'anno 2017, parallelamente alla revisione infra-annuale del budget 2017 e all'avvio del ciclo di programmazione per il nuovo anno (2018) e triennio (2018-2020), è stata effettuata una specifica attività di monitoraggio in itinere che ha dato luogo ad una revisione delle azioni e dei target. L'attività di revisione si è concretizzata in una modifica degli allegati del Documento di Programmazione Integrata che sono stati sottoposti all'approvazione del Consiglio di Amministrazione in data 26 settembre 2017 (delibera n. 254/2017).

Nei primi mesi dell'anno 2018 è avvenuta la rendicontazione dei risultati sugli obiettivi assegnati. L'attività di verifica è centralizzata ed assegnata al Servizio Pianificazione, Programmazione e Controllo così da rendere maggiormente trasparente e oggettiva questa delicata fase del processo. Tutte le valutazioni raccolte sono state oggetto di riflessione e ponderazione da parte del gruppo dei dirigenti e del Direttore Generale di Ateneo.

Di seguito viene sinteticamente rappresentata la rendicontazione finale dei risultati raggiunti in relazione agli obiettivi attribuiti per l'anno 2017 mentre la rendicontazione analitica viene illustrata nel documento allegato. Entrambi i documenti verranno presentati all'approvazione del Consiglio di Amministrazione entro il 30 giugno 2018 unitamente alla Relazione sulla Performance.

### **I risultati conseguiti in relazione agli obiettivi assegnati nell'anno 2017**

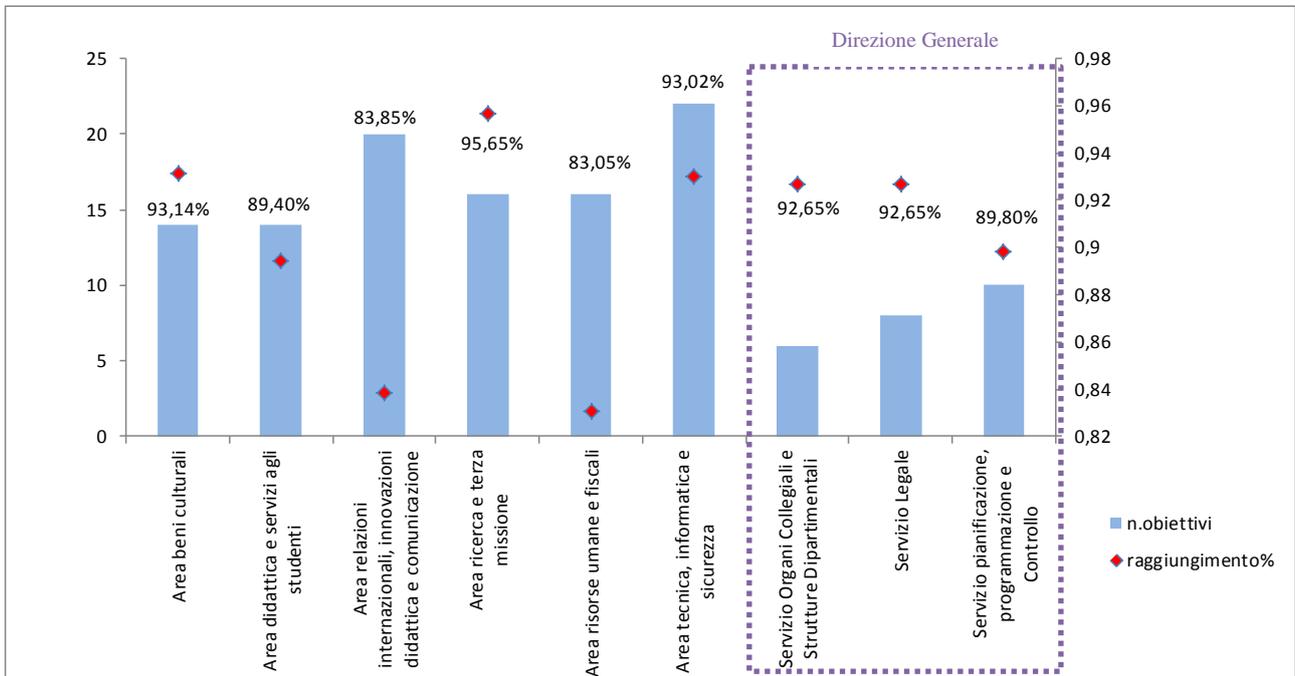
In sede di programmazione delle attività sono stati complessivamente individuati 85 obiettivi dei quali 17 trasversali alle strutture (20% del totale), tra questi 9 definiti come "obiettivi comuni" con il Project leader incaricato del coordinamento, del rispetto dei tempi, nonché della valutazione a consuntivo, mantenuta invariata per tutte le strutture coinvolte. Nel grafico seguente si evidenziano il numero di obiettivi gestionali attribuiti nell'anno 2017 alle diverse strutture dirigenziali e ai servizi in staff alla direzione generale distinguendo per ognuna tra obiettivi propri e obiettivi comuni.



**FIGURA 2: NUMERO DI OBIETTIVI PROPRI E COMUNI PER AREA DIRIGENZIALE**

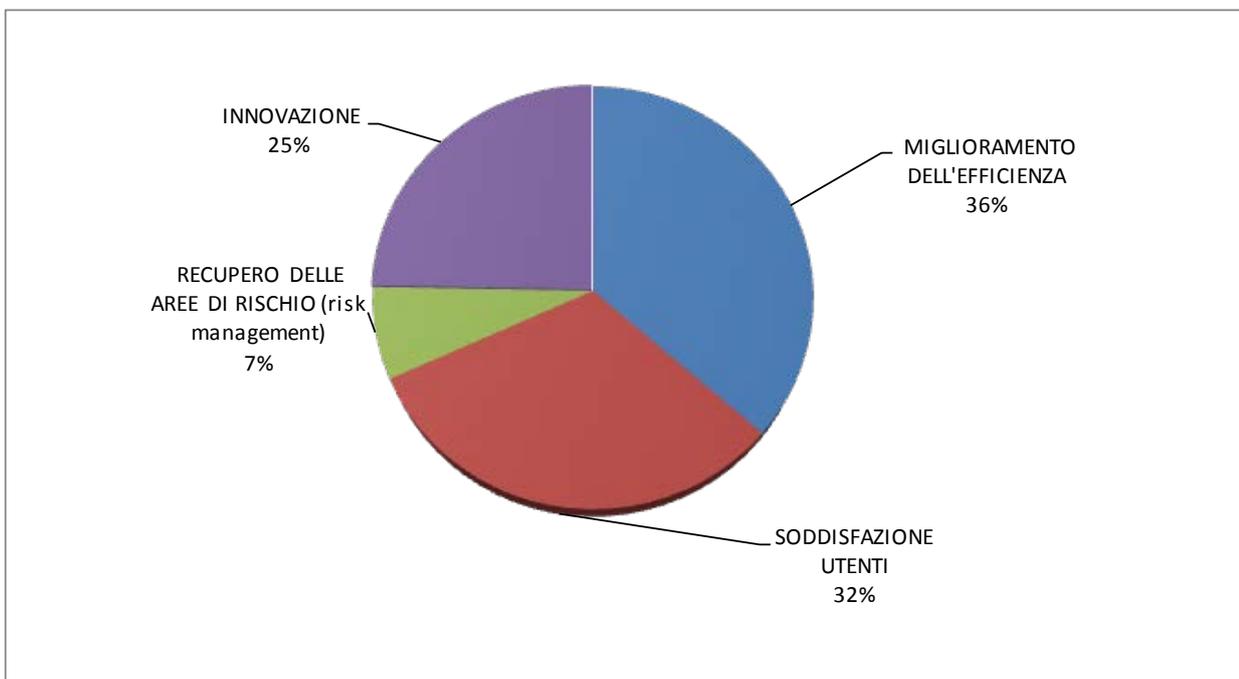
Come mostrato nella tabella di seguito esposta, la numerosità degli obiettivi è eterogenea tra le aree. Il grado di raggiungimento è mediamente superiore all'80% per ciascuna area dirigenziale. Si precisa che gli obiettivi conferiti sono di diversa complessità poiché a volte permangono traguardi tipicamente legati all'attività ordinaria. Tuttavia, di anno in anno si sta migliorando la fase di negoziazione e attribuzione degli obiettivi che dovrebbe tendere non solo alla condivisione di piani operativi prioritari, ma a spingere la macchina organizzativa verso traguardi più ambiziosi. In merito, occorre segnalare che nell'anno 2017, è stato emanato il D.lgs.74 che ha introdotto alcune significative novità in materia di impostazione del processo di misurazione delle performance. Per tener conto di queste innovazioni, l'Amministrazione dell'Ateneo ha completamente rivisto il proprio Sistema di Misurazione e Valutazione delle Performance (SMVP) al fine anche di superare alcune delle criticità finora riscontrate (numero eccessivo di obiettivi, loro scarsa omogeneità, difficoltà della valutazione di impatto, ecc.). Il documento, dopo aver ottenuto il prescritto parere favorevole del NuV, è stato approvato dal CdA nella seduta di Dicembre 2017. Il SMVP 2018-2020 rappresenta un'opportunità per migliorare il ciclo della performance così da renderlo maggiormente funzionale all'acquisizione di maggior consapevolezza dei processi e dei loro risultati, in una logica di superamento dell'adempimento formale e di miglioramento nella definizione dei 'target' di risultato. In particolare, è stata esplicitata l'importante distinzione tra obiettivi di performance organizzativa e obiettivi individuali. Nel primo caso, si tratta di obiettivi gestionali attribuiti ad una o più Unità Organizzative i cui risultati siano misurabili attraverso valori 'attesi' di indicatori di performance. Gli obiettivi di performance organizzativa sono definiti con un orizzonte triennale e declinati su base annuale, in coerenza con gli obiettivi di bilancio programmati. Essi vengono approvati dal Consiglio di Amministrazione

prima dell'inizio dell'esercizio di riferimento. Solo questa tipologia di obiettivi verrà considerata ai fini della rendicontazione della performance organizzativa. Gli obiettivi individuali sono invece obiettivi assegnati formalmente al singolo individuo da parte del responsabile che riguardano il raggiungimento di risultati su attività ordinarie o progetti in coerenza con gli obiettivi dell'unità organizzativa. I risultati ottenuti in relazione a questa tipologia di obiettivi rileva solo ai fini della valutazione della performance individuale.



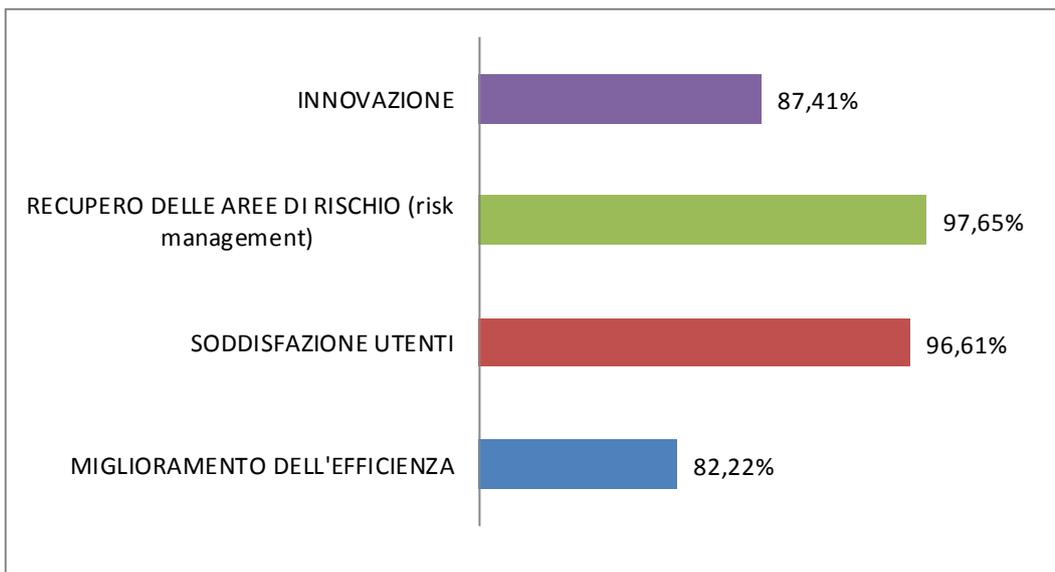
**FIGURA 3: NUMERO DI OBIETTIVI PER AREA E GRADO DI RAGGIUNGIMENTO MEDIO DELL'AREA**

La classificazione degli obiettivi per categoria, mostra un impegno prevalente nell'ambito del miglioramento dell'efficienza e della soddisfazione degli utenti.



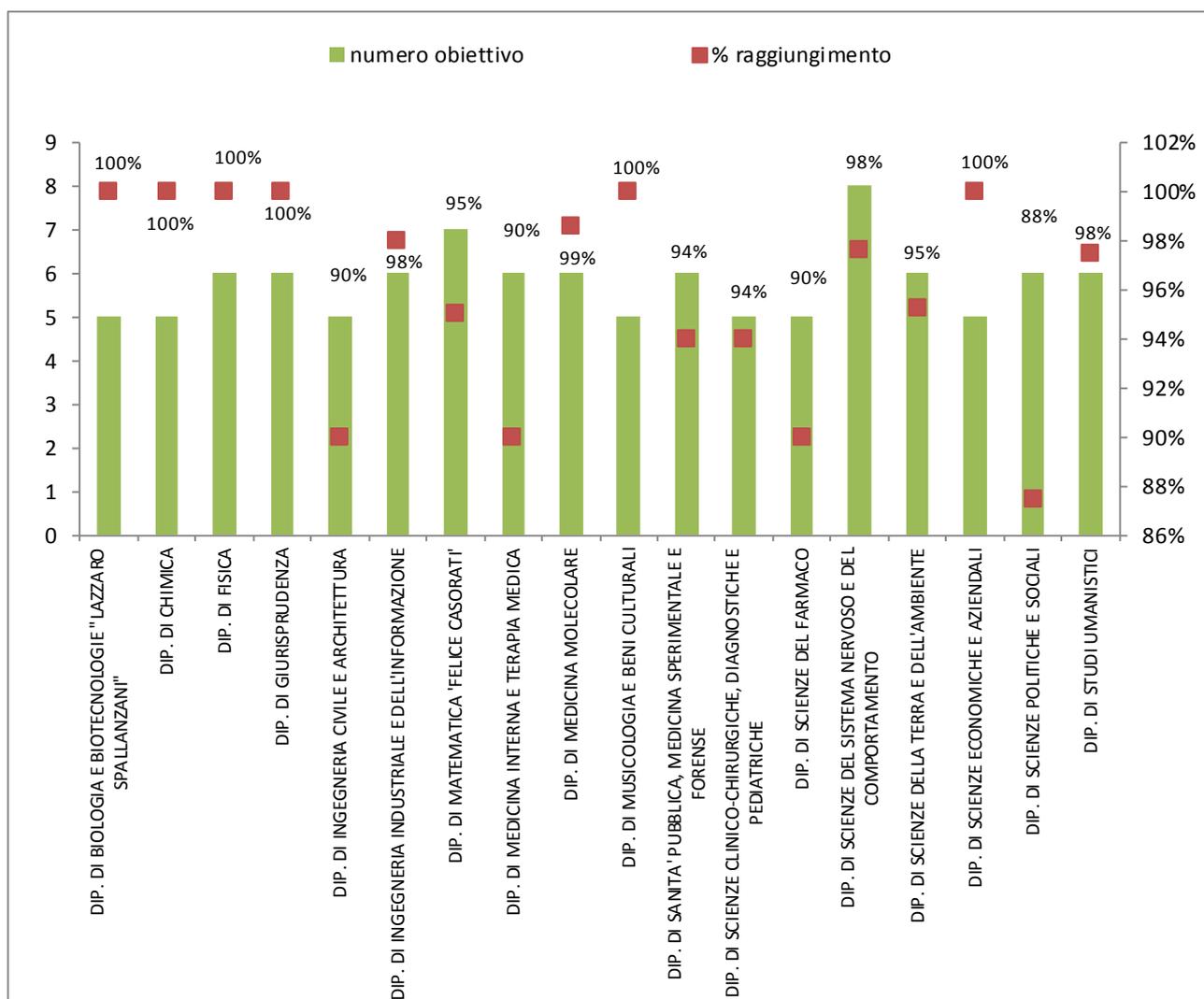
**FIGURA 4: INCIDENZA DEGLI OBIETTIVI PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO**

Dall'analisi del grado di raggiungimento emerge che migliori risultati sono legati alla categoria risk management e soddisfazione utenti.



**FIGURA 5: MEDIA DI RAGGIUNGIMENTO PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO**

Anche i dipartimenti sono stati coinvolti nel processo di attribuzione degli obiettivi. Ad ogni struttura sono stati assegnati obiettivi trasversali con le aree dirigenziali. Di seguito il grafico espone il numero di obiettivo e il grado di raggiungimento per ogni dipartimento.



**FIGURA 6: NUMERO DI OBIETTIVI PER DIPARTIMENTO E GRADO DI RAGGIUNGIMENTO**

La valutazione dei singoli obiettivi è disponibile in allegato (Allegato 2: Obiettivi 2017).

Il materiale a supporto dell'attività di valutazione del raggiungimento dei singoli obiettivi è pubblicato al seguente indirizzo

<https://sites.google.com/a/unipv.it/obiettivi/home/anno-2017/valutazione-2017>

## Conclusioni

Il contesto di riferimento dell'Ateneo è ormai fortemente competitivo e la competizione riguarda l'attrazione sia di studenti che di finanziamenti. Il finanziamento ministeriale rimane stabile o si può incrementare solo in funzione degli esiti di un processo di valutazione/premia. Esiste, inoltre, un crescente clima di sfiducia nelle istituzioni pubbliche e nelle pubbliche amministrazioni che spesso coinvolge anche le persone che lavorano al loro interno e che rende difficile mantenere alto il senso di appartenenza e l'orgoglio di lavorare per finalità pubbliche. L'eccesso di norme, spesso oscure, confuse e incerte da interpretare provoca un aumento della burocratizzazione rendendo le procedure gestionali rigide e, a volte, inefficaci. 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. Di fatto, non viene risolto un nodo fondamentale, ovvero come far coesistere in maniera moderna ed efficiente controlli e semplificazione e questo porta conseguenze pesantissime alla possibilità di realizzare 'buona gestione' e di perseguire i risultati nei tempi previsti. Ciononostante, l'Ateneo è fortemente consapevole che aumentare la qualità dei servizi resi e, nel contempo, accrescere l'efficienza migliorando la produttività e riducendo frammentazione e farraginosità dei processi, rappresenta un obiettivo ineludibile per evitare trend di declino. La capacità di arrivare al risultato, peraltro, dipende in larga misura dalla qualità delle risorse umane che compongono l'organizzazione. In questa direzione, sicuramente è fondamentale l'attenzione alla qualità delle risorse in fase di reclutamento ma non è sufficiente. Occorre mantenere alta la motivazione delle persone al risultato, cosa non semplice in assenza di efficaci strumenti di incentivazione e di reali prospettive di progressione di carriera. Nonostante le difficoltà, molte persone hanno continuato a dare seriamente il loro contributo e, solo grazie a questo, importanti risultati sono stati raggiunti. È necessario, quindi, ringraziare sinceramente tutti coloro che lavorano e quotidianamente si impegnano per accrescere il loro valore umano e professionale e, nel contempo, realizzare un'università che produce "valore" e svolge adeguatamente il proprio fondamentale ruolo in un contesto così complicato e incerto.