

# Verso il Piano Integrato

*Analisi delle Relazioni dei Nuclei di Valutazione delle Università statali  
italiane sul funzionamento complessivo del ciclo di gestione della  
performance del 2014*

---

Gennaio 2016

*A cura di Adriano Scaletta  
Stefano Santoli  
Scipione Sarlo*

## Sommario

### **Sezione introduttiva**

1. Premessa.....	3
2. Struttura e finalità.....	4
3. Note metodologiche .....	5

### **Sezione 2: Analisi dei contenuti**

4. L'attività dei Nuclei nella loro funzione di OIV .....	7
5. Il funzionamento complessivo del ciclo di gestione della performance.....	9
5.1 Integrazione con la programmazione strategica e finanziaria .....	9
5.2 Riferimenti a trasparenza e anticorruzione.....	12
5.3 Definizione degli obiettivi.....	14
5.4 Monitoraggio d'Ateneo e sistemi informativi di supporto.....	16
5.5 Utilizzo dei risultati .....	18
6. Le criticità riscontrate dai Nuclei .....	20

### **Sezione 3: Verso il Piano Integrato**

7. Riscontri alle Linee Guida ANVUR.....	24
8. Conclusioni e prossimi passi .....	27

Allegato: La griglia di lettura.....	29
--------------------------------------	----

# Sezione introduttiva

## 1. Premessa

Con l'acquisizione nell'estate del 2013 delle competenze relative alla valutazione della performance di università statali e enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR, l'ANVUR ha intrapreso un'attività di studio e di ascolto finalizzata a collocare organicamente la nuova funzione tra le attività valutative per le quali l'Agenzia è stata istituita. Ne è scaturito un processo di incontri e confronti che dopo circa 20 mesi ha portato alla definizione di Linee Guida per una gestione integrata e semplificata del ciclo della performance, da intraprendere già a partire dal 2016<sup>1</sup>.

Sullo sfondo si delinea la costituzione di un Sistema Nazionale di Valutazione della Performance del comparto università e ricerca, orientato al miglioramento continuo delle strutture amministrative di supporto e alla condivisione delle prassi più *interessanti*, siano esse virtuose o viziose. Alla base del disegno complessivo c'è l'ipotesi che attraverso una giusta sinergia fra gli attori protagonisti del Sistema (cfr. Sezione 3 delle Linee Guida), si rendano espliciti i meccanismi di funzionamento del ciclo programmazione-realizzazione-valutazione della performance (interna e esterna) e conseguentemente sia meno isolato il governo dei processi di cambiamento e modernizzazione del settore ormai ineludibili. Non va trascurato inoltre il ruolo che questa esperienza potrebbe giocare all'interno del più ampio processo di riforma della Pubblica Amministrazione avviato di recente con l'emanazione del d.l. n.90/2014 e della l. n.124/2015).

Nel comparto università e ricerca ormai da oltre quattro anni l'ANVUR ha attivato esercizi di valutazione come la VQR, l'AVA e altri, ai quali non possono far altro che collegarsi in modo sinergico i nuovi compiti in materia di performance. L'Agenzia ha quindi un ruolo importante nell'architettura normativa che regola le azioni delle università, rispetto al quale sussiste la figura del Nucleo e le sue funzioni di valutazione interna. Per questa ragione, una volta definite le Linee Guida, l'ANVUR ha aperto la fase operativa proprio con un approfondimento dell'operato dei Nuclei in qualità di OIV.

Per farlo ha analizzato la sezione delle Relazioni annuali dei Nuclei dedicata alla performance, seguendo uno schema interpretativo fondato sostanzialmente su due elementi:

- rispettare la ratio della norma che chiede all'OIV di rendicontare annualmente sulla gestione del ciclo della performance;
- valorizzare il patrimonio informativo contenuto nelle Relazioni in riferimento agli scopi valutativi dell'ANVUR.

Rispetto al primo aspetto, la relazione dovrebbe rispecchiare le funzioni dell'OIV descritte nell'art.14, comma 4, del d.lgs. 150/09 e dunque concentrarsi sui seguenti temi: a) informazioni generali sul sistema di gestione della performance; b) eventuali criticità riscontrate; c) elementi utili per la validazione della Relazione sulla performance; d) fattori che dimostrino la correttezza metodologica nell'esercizio di valutazione svolto all'interno dell'ateneo; e) evidenze su cui proporre la valutazione dei dirigenti di vertice; f) riscontri sulla corretta applicazione delle Linee Guida; g) riferimenti all'assolvimento degli obblighi di trasparenza (ora di competenza ANAC); h) riferimenti a buone pratiche su pari opportunità.

---

<sup>1</sup> Per un'ampia documentazione sulle attività svolte consultare le Linee Guida pubblicate sul sito dell'ANVUR e la sezione dedicata alla valutazione della performance ([www.anvur.it](http://www.anvur.it)).

Quanto alla specificità dei compiti valutativi dell'ANVUR, l'aspettativa è che la parte della Relazione dei Nuclei dedicata alla performance assuma in futuro la funzione di rendicontare sinteticamente e in modo non formale l'attività svolta dal Nucleo nell'anno precedente, in modo integrato e complementare rispetto alle altre attività valutative. Il riferimento primario è ovviamente al processo di Assicurazione della Qualità (AVA), ma in generale l'idea è di utilizzare questo strumento per mettere in evidenza *come* e *quanto* il lavoro degli uffici di supporto aiuti l'ateneo a perseguire le proprie finalità istituzionali (didattica, ricerca e terza missione). L'ideale è che l'ANVUR – o chiunque si trovi a leggere la Relazione – possa agevolmente disporre di tutti gli elementi necessari per approfondire le modalità di gestione della performance, grazie a opportuni rimandi alla documentazione consultabile secondo quanto stabilito dalle norme sulla trasparenza (SMVP, Piano e Relazione della performance).

## 2. Struttura e finalità

Il presente draft è strutturato in tre sezioni. Dopo queste prime pagine introduttive, segue la sezione dedicata ai contenuti delle relazioni, che presenta dapprima la descrizione del modo in cui i Nuclei hanno relazionato le proprie attività, per poi passare ai temi centrali della gestione del ciclo della performance delle università. Questa parte è strutturata in cinque sotto-paragrafi: il primo racconta *se* e *come* i Nuclei hanno affrontato il tema dell'integrazione con la pianificazione strategica e quella finanziaria, mettendo in evidenza la presenza di eventuali riferimenti al sistema di Assicurazione della Qualità (al processo AVA, introdotto dalla legge 240/2010); il secondo affronta l'altro aspetto dell'integrazione, quello forse più ambizioso, che guarda alle norme per la trasparenza e la prevenzione della corruzione; il terzo sotto-paragrafo è dedicato agli obiettivi di performance dell'amministrazione e al modo in cui sono stati trattati dai Nuclei nelle relazioni; il quarto si concentra sull'attività di monitoraggio dell'ateneo e sui sistemi informativi utilizzati; il paragrafo si chiude quindi col quinto sotto-paragrafo che affronta il tema, tanto spinoso quanto cruciale, dell'utilizzo dei risultati della valutazione della performance all'interno delle organizzazioni.

In tutti questi casi, non avendo dato alcuna indicazione specifica, l'ANVUR ha analizzato le relazioni semplicemente rilevando quante volte e in che modo questi temi sono stati affrontati, senza attribuire giudizi di merito alle singole relazioni e senza entrare nello specifico della paternità degli stralci citati.

Con lo stesso approccio si apre la terza sezione, dedicata al futuro, che analizza il modo in cui i Nuclei hanno trattato gli elementi critici e migliorabili nella gestione della performance, per poi passare all'unico tema esplicitamente richiesto dall'ANVUR, vale a dire un commento breve sulle Linee Guida emanate nella primavera del 2015. Dalle criticità e dai riscontri sulle Linee Guida scaturiscono quindi le conclusioni, che presentano uno scenario possibile verso la costituzione effettiva del Sistema Nazionale.

Il senso dell'analisi non è squisitamente valutativo, quantomeno non nell'ottica di giungere a un giudizio sulle singole relazioni (d'altronde non previsto da alcuna norma); piuttosto si tratta di una *lettura collettiva* del modo in cui – a situazione in divenire – i Nuclei hanno risposto all'appello di rendicontare sinteticamente le attività svolte. La finalità, dunque, è cominciare a raccogliere dagli atenei informazioni utili per la valutazione dei Piani e delle Relazioni della performance, che l'Agenzia svolgerà a partire dal ciclo 2016.

### 3. Note metodologiche

Un solo Nucleo delle 66 università statali a cui si applica la normativa sulla gestione della performance non ha redatto la Relazione sul funzionamento complessivo prevista dal d.lgs. 150/09 ed è quindi sulle restanti 65 che si è concentrato lo studio che qui si sta presentando.

L'analisi è stata svolta utilizzando una griglia di lettura frutto dalla sintesi ragionata dei due elementi illustrati nel primo paragrafo (normativa e esigenze valutative dell'Agenzia), integrata con un approfondimento sul modello proposto dalla CIVIT con la delibera n.23/2013, che fra l'altro è stato ancora utilizzato da circa un terzo dei Nuclei (21 relazioni). A tal proposito è bene ricordare che l'ANVUR con le Linee Guida ha decretato la fine della coerenza delle delibere CIVIT e ha stabilito contestualmente che si procedesse già dal 2015 all'integrazione della Relazione annuale dei Nuclei con quella sul funzionamento complessiva degli OIV<sup>2</sup>.

L'approccio può definirsi *maieutico*, volto cioè a comprendere quali elementi abbiano maggiore valore euristico tra quelli liberamente scelti dai Nuclei. Per questa ragione, la finalità con cui l'analisi è stata condotta è prevalentemente descrittiva: intende ricostruire la teoria della valutazione sottesa all'analisi del ciclo di gestione della performance, almeno da come emerge dalla lettura dei documenti redatti dai Nuclei.

Lo strumento di analisi utilizzato (la griglia) si compone di due parti rispettivamente focalizzate su:

- 1) la gestione del ciclo della performance da parte dell'università
- 2) l'attività del Nucleo di Valutazione

A loro volta le due parti si articolano in diversi punti di attenzione (di seguito, PdA): cinque riferiti al primo aspetto e tre al secondo, da cui sono stati ripresi (in ordine differente) i paragrafi presentati più sopra (cfr. l'allegato).

Da un punto di vista strettamente metodologico, l'analisi propone una tecnica mista dettata dalla particolarità dei documenti analizzati. Le relazioni in esame, infatti, non presentano un elevato grado di uniformità – sia essa strutturale o terminologica – perché sono state redatte seguendo modelli differenti, per mano di autori con culture, formazione professionale ed esperienze valutative anche molto distanti.

Il gruppo di lavoro ha proceduto quindi a un'analisi qualitativa delle relazioni perché la complessità del linguaggio e la specificità dei testi analizzati non consentono in questa fase preliminare di ricorrere a strumenti automatici di analisi testuale, che probabilmente saranno testati nelle fasi successive dell'attività valutativa. L'approccio adottato è quindi volutamente *misto*, perché combina le metodologie qualitative che si rifanno alla cosiddetta *Grounded Theory*<sup>3</sup>, con le logiche dell'analisi automatica tipica della statistica testuale<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Trovandosi in fase di definizione delle Linee Guida per le Relazioni dei Nuclei, l'ANVUR per agevolare il processo di semplificazione ha deciso di integrare le due rendicontazioni in un unico documento (una riguardante prevalentemente l'assicurazione di qualità, da sempre rivolta all'Agenzia; l'altra concentrata sul funzionamento complessivo della gestione della performance, dapprima rivolta alla CIVIT, poi all'ANAC e soltanto dal 2014 indirizzata all'ANVUR).

<sup>3</sup> La *Grounded Theory* sposa un approccio induttivo "puro", che prevede di estrarre la teoria dall'analisi del testo senza riferimenti teorici precostituiti. Gli autori che per primi fondarono questo approccio analitico la definiscono come un metodo della scoperta della teoria dai dati. La principale e fondamentale strategia d'analisi adottata in questo tipo d'approccio si rifà ampiamente al più generale metodo dell'analisi comparativa (cfr. Glaser, B.G. Strauss A.L., "The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research" 2009).

<sup>4</sup> Qui si fa riferimento agli approcci di statistica testuale che seguono una logica classificatoria supervisionata che riconduce i documenti analizzati a classi predefinite. Di queste metodologie si rifiutano gli approcci che tendono a orientamenti statistici puri, portati ad anteporre gli aspetti sintattici del dato testuale a quelli semantici (cfr. Bolasco, S. "Statistica testuale e text mining: alcuni paradigmi applicativi", 2005).

Da un punto di vista operativo, il lavoro si è svolto in due fasi distinte:

- 1) lettura individuale delle relazioni, selezione delle informazioni rilevanti per ognuno dei PdA previsti e relativa compilazione delle singole griglie;
- 2) analisi trasversale delle griglie completate finalizzata alla riclassificazione delle informazioni in categorie descrittive.

La prima fase è frutto dell'incontro tra le due prospettive *bottom up* e *top down* citate, che ha permesso la selezione dei segmenti di testo all'interno delle relazioni. Si tratta di sintesi e/o estratti di testo riconducibili a ciascuno degli otto PdA (le informazioni rilevanti, in positivo e in negativo), che sono stati isolati durante la lettura. In questa fase i ricercatori hanno tenuto traccia dei criteri interpretativi usati per la selezione delle porzioni di testo e appuntato contestualmente le eventuali istanze di chiarimento da approfondire nelle fasi successive del lavoro<sup>5</sup> (in vista dell'analisi dei Piani Integrati 2016 e delle Relazioni della Performance del 2015).

Terminata la compilazione delle griglie, la seconda fase si è aperta con il riesame complessivo del lavoro svolto dal gruppo, seguendo una doppia chiave di lettura:

- orizzontale – con l'osservazione dei singoli PdA per consentire la comparazione tra le porzioni di testo selezionate;
- verticale – per la verifica della coerenza interna e la validazione dei fattori d'interesse da approfondire nelle fasi successive del piano di lavoro di ANVUR.

Grazie a questa doppia lettura, i segmenti di testo sono stati poi riclassificati in specifiche categorie descrittive (o codici). Nella loro definizione sono state vagliate tutte le possibili combinazioni logiche per garantire la migliore approssimazione semantica tra i segmenti di testo e i codici descrittivi. Il risultato di questo lavoro ha consentito la creazione delle tabelle di sintesi utilizzate nel presente draft.

Per concludere, il processo di selezione e codifica dei dati testuali sotteso a questa metodologia consente di analizzare i testi in modo sistematico e riproducibile, per distinguere al loro interno le informazioni ritenute rilevanti, secondo un framework teorico esplicito. È evidente che si tratta di una procedura che presenta margini di discrezionalità, perché non esistono (e non possono esistere) regole assolute per l'individuazione dei segmenti di testo, che al contrario sono ritenuti rilevanti a seconda dell'analisi per cui vengono selezionati. Nel nostro caso, per consolidare l'impianto d'analisi sviluppato, l'esercizio svolto dapprima in modo individuale è stato successivamente ripetuto collettivamente dai tre ricercatori coinvolti.

La logica circolare sottesa al metodo adottato prevede pertanto il riaggiustamento e/o la riarticolazione progressivamente più esaustiva delle categorie individuate e favorisce – questa è l'ipotesi – un processo di apprendimento più ricco e completo.

---

<sup>5</sup> Tipicamente l'analisi qualitativa dei dati documentali viene realizzata con il supporto di un applicativo informatico (CAQDAS – *Computer assisted qualitative data analysis*), che al momento non è nelle dotazioni dell'Agenzia.

## Sezione 2: Analisi dei contenuti

### 4. L'attività dei Nuclei nella loro funzione di OIV

L'art.14 del d.lgs. n.150/2009 elenca al comma 4 le attività che gli OIV devono svolgere all'interno dell'ente. Quando l'ANVUR si è trovata a disegnare l'architettura di un Sistema efficace di valutazione delle performance amministrative di università statali e enti pubblici di ricerca (non adempimentale), l'attenzione si è concentrata da subito sulla distanza esistente tra quanto previsto dai dettami normativi nel 2009 e quanto effettivamente si era verificato fino a quel momento nelle amministrazioni universitarie (2013).

Un primo riscontro all'analisi svolta sulle relazioni dei Nuclei è rappresentato proprio dal confronto del "legale" con il "reale", almeno nel modo in cui quest'ultimo è emerso dalla rendicontazione spontanea delle attività svolte da parte dei Nuclei. In questa sede interessa mettere in evidenza il modo in cui hanno raccontato il loro lavoro di OIV, che – secondo l'impianto metodologico descritto – può essere sintetizzato nelle 4 categorie indicate nella Tabella 1.

Tabella 1 Descrizione delle attività dei Nuclei

Codice descrittivo	Nota esplicativa	Numerosità
<b>Riferimenti minimi o sommari</b>	<i>Cenni semplici o parziali che non forniscono un quadro esaustivo del lavoro svolto dal Nucleo</i>	<b>25</b>
<b>Elenco adempimentale</b>	<i>Mera elencazione delle attività senza riflessioni analitiche</i>	<b>16</b>
<b>Approfondimenti trasversali</b>	<i>Argomentazioni trasversali in cui il Nucleo descrive e analizza quanto realizzato</i>	<b>12</b>
<b>Indice/Report analitico</b>	<i>Rendiconto puntuale corredato da riflessioni analitiche sulle attività svolte</i>	<b>12</b>

Il comportamento più frequente da parte dei Nuclei è accennare in maniera estremamente sintetica e generica alle attività svolte in qualità di OIV (sono i *Riferimenti minimi o sommari*, ricorsi in 25 casi). Tra questi è possibile distinguere coloro che forniscono una breve descrizione di alcune – e talvolta di una soltanto – mansioni (per lo più in materia di trasparenza e sull'attività di monitoraggio), da coloro che invece accennano a significative difficoltà strutturali che hanno impedito di fatto di svolgere correttamente e/o pienamente il proprio ruolo.

Tra i primi si annoverano diversi casi in cui è stato adottato il modello CIVIT che prevedeva un paragrafo espressamente dedicato all'assolvimento dei compiti di trasparenza, mentre tra coloro che denunciano difficoltà sistemiche le motivazioni avanzate sono state diverse: in un caso, per esempio, il Nucleo (in scadenza e in regime di *prorogatio*) ha dichiarato di non aver potuto esercitare l'attività di monitoraggio, perché l'ateneo ha approvato il primo Piano della performance (in assoluto) soltanto a fine 2014; in un altro caso l'approvazione è arrivata addirittura a giugno 2015.

Ma c'è stato anche chi è stato chiamato a esprimersi su Piani riferiti a trienni passati, quando il Nucleo non era nemmeno in carica con i componenti attuali, oppure casi in cui ha dichiarato di non aver agito da OIV per l'assenza di una reale gestione del ciclo della performance (e di un Piano), denunciando fra l'altro difficoltà

di dialogo con gli organi di Ateneo; o ancora quando il Nucleo dichiara “di non aver soddisfatto in pieno le proprie funzioni di OIV, a causa di alcuni cambiamenti interni di natura organizzativa”.

A questo primo e più numeroso gruppo si associano quei Nuclei che hanno presentato in modo acritico un *Elenco adempimentale*, inteso come un semplice resoconto a terzi su quanto svolto, talvolta corredato da citazioni di legge o di delibere CIVIT (16 casi). Questo atteggiamento, comprensibile dopo anni di rendicontazione priva di feedback, appare come il meno adatto rispetto all’approccio assunto dall’ANVUR, proprio per lo scarso o inesistente apporto a un processo che per farsi valutativo deve essere anzitutto conoscitivo.

Più interessante, invece, il gruppo degli *Approfondimenti trasversali* (12 casi), cioè quelle relazioni in cui il Nucleo, senza concentrare la descrizione delle proprie attività in un paragrafo specifico, le argomenta dettagliatamente rispetto ai contenuti di volta in volta trattati. In questi casi, si percepisce un Nucleo più presente nella *governance* di ateneo, che non si limita cioè ad agire in maniera adempimentale nel mero rispetto degli obblighi normativi, ma assume invece un ruolo proattivo, che in alcuni casi si manifesta in suggerimenti espliciti per migliorare la gestione del ciclo della performance. Alle volte il tema riguarda la definizione degli obiettivi (“occorre individuare gli indicatori di performance organizzativa e individuale, e i relativi target, e individuare le modalità di rilevazione e misurazione delle performance e quelle di attribuzione delle eventuali premialità”), altre volte la predisposizione di strumenti di monitoraggio (“il nuovo panel di indicatori individuato per la misurazione delle performance rappresenta una buona pratica perché prevede il coinvolgimento anche del personale docente-ricercatore”), altre ancora l’utilizzo dei risultati (il Nucleo suggerisce “lo sviluppo di sistemi di reporting continuo a servizio degli organi decisionali di vertice, rendendo sistematica l’attività di reporting finalizzata alla misurazione della performance da parte di ogni struttura”) o infine possono concentrarsi sull’eventuale necessità di apportare modifiche al SMVP (il Nucleo “esprime l’auspicio che il SMVP venga aggiornato dall’Ateneo secondo le indicazioni definite dall’ANVUR nelle nuove Linee guida”).

Un approccio analogo si riconosce nel quarto gruppo che abbiamo etichettato *Indice/Report analitico*, il quale si differenzia dal terzo perché associa all’elencazione delle azioni realizzate riflessioni e spunti del tutto assimilabili a quelli del gruppo appena descritto. Spesso si tratta di una specifica sezione della relazione che, nel raccontare il proprio operato, espone le attività svolte arricchendole sistematicamente con riflessioni critiche. Esempi di questo genere sono: “il Nucleo prende atto [per quanto concerne gli obiettivi individuali] che nel 2014 il collegamento con quelli organizzativi non è stato sempre evidente e comunque disallineato sul piano della tempistica”; o ancora “il piano, nella sostanza, si connota per ridondanza descrittiva [che] si riflette sulla *swot analysis*, rendendone opachi i risultati: [...] le opportunità e le minacce sembrano essere state individuate in maniera poco lineare, tanto da apparire contraddittorie”.

È evidente, per concludere, che gli ultimi due gruppi sono concettualmente affini e certamente rappresentano meglio il tipo ideale di relazione che attraverso questa analisi l’ANVUR sta cercando di definire, proprio grazie al contributo dei Nuclei: un tipo di rendicontazione critica che non si limita a riportare evidenze già riscontrabili, ma che riferendosi ad esse contribuisce a una migliore comprensione della gestione del ciclo della performance e, in prospettiva, a una più completa interpretazione dei risultati di altri esercizi valutativi (AVA, VQR, Terza Missione ecc). Al momento, le relazioni di questo genere rappresentano meno del 40% dei casi analizzati.



## 5. Il funzionamento complessivo del ciclo di gestione della performance

Entriamo ora nel vivo della gestione della performance da parte degli atenei, che i Nuclei, in quanto OIV, sono chiamati a vigilare e a stimolare attraverso una serie di attività prima descritte dalla norma e poi sempre più dettagliate dalle delibere CIVIT. Il tema verrà affrontato seguendo lo schema logico proposto nelle Linee Guida dell'ANVUR, che parte dagli elementi centrali dell'integrazione con la documentazione strategica dell'ateneo, con quella economico-finanziaria e con gli interventi volti ad arginare i rischi corruttivi, passando poi per il percorso che porta alla definizione degli obiettivi, all'attività di monitoraggio (degli atenei stessi) e infine all'utilizzo effettivo dei risultati della valutazione.

### 5.1 Integrazione con la programmazione strategica e finanziaria

Al fine di fronteggiare la deriva adempimentale in cui sovente è scivolata l'applicazione del d.lgs n.150/09, l'ANVUR ritiene che organizzazioni così particolari come le università (caratterizzate da "due anime", cfr. le Linee Guida), necessitino di un momento di raccordo tra la programmazione di ciò che si è tenuti a fare (didattica e ricerca) o si sceglie liberamente di perseguire (terza missione), con la pianificazione di come si intende farlo (performance) e con quali risorse (ciclo di bilancio). Su questo ultimo aspetto la CIVIT aveva molto insistito, avendo rilevato una certa difficoltà di applicazione (sulle amministrazioni pubbliche in generale).

Tabella 2 Integrazione con la programmazione strategica e finanziaria

Codice descrittivo	Nota esplicativa	Numerosità
<b>Semplici menzioni</b>	<i>Semplici accenni privi di approfondimenti</i>	<b>14</b>
<b>Riuscita</b>	<i>Argomentazioni generiche o parzialmente approfondite che affermano l'avvenuta integrazione</i>	<b>10</b>
<b>Migliorabile</b>	<i>Esposizione di difficoltà più o meno approfondite, talvolta corredate da proposte di miglioramento</i>	<b>20</b>
<b>Nessun riferimento</b>		<b>21</b>

La Tabella 2 mostra che un Nucleo su tre non fa riferimento ad alcun tipo di integrazione, evidentemente perché ancora poco sensibile al tema, mentre sono 14 i Nuclei che hanno solo accennato all'argomento. In questo gruppo, che abbiamo etichettato come *Semplici menzioni*, sono confluite le relazioni in cui si fa cenno al tema senza riflessioni o elementi che consentano di comprendere lo stato effettivo dell'integrazione tra performance, strategia e/o programmazione finanziaria.

All'interno di questo gruppo in 8 casi si è trattato di *meri auspici* (con espressioni come "è bene inseguire l'opportunità di una maggiore integrazione tra ciclo del bilancio e ciclo della performance" oppure "il Nucleo si augura che presto si arrivi a un unico documento"); affermazioni apparse *isolate* all'interno della relazione ("la programmazione triennale, sebbene non abbia fatto alcun riferimento ad una auspicata integrazione del ciclo della performance, ha comunque indicato le azioni da intraprendere per la sua realizzazione"); o infine *tentativi non riusciti* di sensibilizzare l'amministrazione al tema dell'integrazione ("il Nucleo ha sempre raccomandato una sistematica integrazione con i documenti di natura economica finanziaria e di bilancio"). Le relazioni di questo primo gruppo sono equamente suddivise tra coloro che hanno accennato all'integrazione con la programmazione finanziaria (5 casi), chi ha fatto riferimento a quella strategica (5) e chi a entrambe (4).

Una quota minore, pari a meno di un sesto del totale, si è invece espressa in modo assertivo sull'integrazione, affermando che essa può ritenersi *Riuscita* (10 casi). Questo secondo gruppo si divide equamente tra coloro che non si soffermano sui dettagli dell'avvenuta integrazione e chi invece argomenta la propria affermazione. Nel primo sottoinsieme, tutto riferito alla sola integrazione con la programmazione finanziaria, si registrano affermazioni apodittiche quali:

- "Il ciclo della performance risulta integrato al processo di programmazione economico-finanziaria";
- "L'amministrazione dichiara che per gli obiettivi [di performance], che prevedono uno stanziamento di risorse finanziarie, è stato confrontato il bilancio di previsione con i capitoli specifici";
- "Il nuovo SMVP 2014 e il PP 2015-17 recepiscono l'approccio valutativo dell'ANVUR prefigurando le relative connessioni";
- "La coerenza tra gli obiettivi e la programmazione economico-finanziaria è stata realizzata a partire dal Piano 2015-17".

Nel secondo sottogruppo – più vario, con 2 riferimenti all'avvenuta integrazione con la programmazione finanziaria e 3 anche a quella strategica – sono confluite invece affermazioni corredate da qualche dettaglio esplicativo:

- "I documenti di programmazione di bilancio individuano gli obiettivi collegati ad un Piano degli indicatori con relativi target" [...]; "nella fase di elaborazione del bilancio il Direttore generale si confronta con i responsabili di ciascun servizio, lavoro propedeutico alla stesura del Piano della performance, che garantisce il collegamento fra i due sistemi di programmazione" [...]; "la predisposizione del Piano della performance è strettamente correlata anche con il Piano strategico d'Ateneo";
- "Il Piano strategico è la base per la programmazione operativa annuale. Gli obiettivi della programmazione individuati nel Piano strategico sono declinati in azioni e linee di intervento e corredate da specifici indicatori e target" [...]; "il Piano strategico viene integrato con altri indicatori, in relazione alle aree ritenute prioritarie ai fini della performance organizzativa dei servizi amministrativi e tecnici di supporto, opportunamente integrati in un cruscotto di parametri di natura economico-finanziaria";
- "Con riferimento agli obiettivi di performance individuale assegnati al personale dirigenziale, il Piano prevede i relativi indicatori di budget", il Nucleo "esprime apprezzamento per la maggiore attenzione mostrata alla fase di definizione degli indicatori, rispetto all'anno precedente, soprattutto per lo sforzo di quantificare le risorse finanziarie necessarie per il raggiungimento di ciascun obiettivo".

Al netto di chi non fa alcun cenno al tema, il gruppo più numeroso (20 casi) è costituito da coloro che affrontano l'argomento ritenendo che, a integrazione avviata, si rilevano comunque elementi *Migliorabili*, facendo riferimento alla sola integrazione finanziaria (e rispondendo agli appelli della CIVIT in 8 casi), in altri, raccogliendo le suggestioni di ANVUR e enfatizzando quella con la strategia (3), in altri ancora riferendosi opportunamente a entrambe (9). Talvolta i Nuclei sollevano criticità che non dipendono dalla volontà degli atenei, come l'annoso problema dello sfasamento temporale fra gli adempimenti (bilancio, performance, programmazione triennale ecc). Come richiesto esplicitamente nelle Linee Guida, l'ANVUR per le future relazioni fa appello a amministrazioni e Nuclei affinché si soffermino sugli effetti (negativi) specifici che discendono da tale disallineamento, al fine di individuare eventuali soluzioni sperimentate nei singoli atenei o proposte di interventi normativi che potrebbero trovare risonanza proprio grazie all'Agenzia.

In questo gruppo abbiamo inserito sia i Nuclei che semplicemente evidenziano le criticità rilevate, lasciando così intendere che l'integrazione è migliorabile (12), sia coloro che invece presentano espliciti fattori di miglioramento (8).

Fra quanti avanzano proposte di miglioramento, c'è chi denuncia la "necessità di un documento strategico complessivo d'ateneo che definisca un quadro di riferimento per la programmazione della performance organizzativa nelle aree della formazione, della ricerca e del sistema amministrativo"; chi sostiene che "resta ancora da migliorare il collegamento tra il piano unificato e le risorse assegnate per il raggiungimento degli obiettivi che il Nucleo suggerisce di integrare attraverso il budget ripartito per missioni e programmi". In un caso, il Nucleo argomenta in modo estremamente dettagliato e didascalico la propria proposta: "[occorre] la definizione di un cronoprogramma che deve portare all'approvazione congiunta dei due documenti in sede di CdA; la programmazione delle entrate e delle spese di propria competenza classificandole secondo il grado di priorità e collegando gli interventi previsti a bilancio con le azioni del piano strategico; l'inserimento all'interno del Piano di un'analisi degli stanziamenti utilizzabile per l'attuazione delle Linee strategiche 2014. La riconciliazione tra il ciclo di gestione della performance e la programmazione finanziaria è un obiettivo di medio termine fortemente sollecitato dal Nucleo. Deve avvenire anzitutto a livello logico. Per esempio, a livello di bilancio triennale; ed ancora, organizzando le responsabilità relative all'identificazione dell'ammontare di risorse da destinare per il raggiungimento degli obiettivi in modo tale che esse non siano esclusivamente in capo al soggetto preposto alla gestione economico-finanziaria, ma siano diffuse e coinvolgano in modo ampio anche le posizioni organizzative che concretamente poi si occupano di gestire le dinamiche di spesa".

In altri casi, i Nuclei riconoscono che l'avvio del collegamento tra budget e obiettivi di performance agevola l'individuazione di aree di miglioramento, ma "[occorre] rendere più chiaro ed esplicito il processo di assegnazione delle risorse umane e finanziarie in relazione agli obiettivi".

Molto interessanti i casi in cui si attribuisce rilevanza all'introduzione del sistema di contabilità economico-patrimoniale (d.lgs. n.18/2012), che ha indotto gli atenei a ragionare in termini pluriennali e strategici. Tuttavia il passaggio alla COEP non è ritenuto sufficiente se non associato a un sistema di contabilità analitica, "in quanto la COEP di fatto privilegia una programmazione di carattere autorizzatorio che non si presta a sostanziare processi di responsabilizzazione nell'utilizzo delle risorse".

Infine, vi sono casi – trasversali a entrambi i gruppi in cui l'integrazione è risultata *Riuscita e Migliorabile* – in cui i Nuclei colgono perfettamente l'opportunità offerta per la prima volta nel 2015 di rendicontare in modo sistemico la propria attività, facendo riferimento esplicito alle politiche di Assicurazione di Qualità (AQ) introdotte dal modello AVA. L'adeguamento del sistema universitario italiano alle linee guida europee sull'AQ rappresenta probabilmente l'esercizio valutativo più strettamente correlato all'argomento performance, che però solo in pochi casi è stato affrontato esplicitamente. Tra questi, un Nucleo auspica "l'integrazione della valutazione della performance nel sistema di assicurazione della qualità di ateneo"; in un altro caso, a supporto di un'integrazione ritenuta riuscita, un Nucleo riferisce che l'ateneo "ha stabilito il legame tra piano della performance, sistema AVA e certificazione di qualità secondo le norme UNI EN ISO 9001-2008".

L'ANVUR invita i Nuclei a soffermarsi in futuro proprio su questo genere di considerazioni, per poter intessere un dialogo costruttivo che aiuti a comprendere meglio i fattori di ostacolo e di successo, specifici e generali della gestione della performance negli atenei statali italiani.

## 5.2 Riferimenti a trasparenza e anticorruzione

La sfida probabilmente più ambiziosa introdotta dalle Linee Guida dell'ANVUR riguarda l'integrazione con le normative sulla trasparenza (già presente nella prima stesura del d.lgs. n.150/2009) e sull'anticorruzione (introdotta successivamente con la l. n.190/2012 e successivi decreti). Come è noto, il soggetto istituzionale responsabile in materia è l'ANAC, con cui ANVUR ha avviato immediatamente un dialogo.

Accogliendo gli stimoli provenienti direttamente dagli atenei<sup>6</sup>, infatti, l'ANVUR ha riconosciuto una sostanziale corrispondenza tra la mappatura dei processi per la definizione degli obiettivi e l'individuazione dei relativi responsabili (performance management) e quella necessaria per la prevenzione dei rischi di corruzione (risk management). Da qui l'idea di integrare le due programmazioni in un unico Piano Integrato, in modo da facilitarne una prospettiva d'insieme. Anche in questo caso, i Nuclei non hanno ricevuto nessun invito specifico in merito e ancora una volta la nostra analisi ha voluto attestare la sensibilità spontaneamente manifestata sull'argomento.

**Tabella 3 Riferimenti a trasparenza e anticorruzione**

Codice descrittivo	Nota esplicitiva	Numerosità
<b>Semplici menzioni</b>	<i>Semplici cenni, per lo più sulla trasparenza (frequenti per chi ha utilizzato il vecchio modello CIVIT)</i>	<b>21</b>
<b>Descrittivi e adempimentali</b>	<i>Descrizione degli adempimenti sulla trasparenza e/o sull'anticorruzione, in un'ottica distinta dalla gestione delle performance</i>	<b>11</b>
<b>Espliciti sull'integrazione</b>	<i>Asserzioni o ragionamenti sull'integrazione con il ciclo della performance</i>	<b>20</b>
<b>Nessun riferimento</b>		<b>13</b>

La Tabella 3 mostra che in questo caso sono 13 i testi che non fanno alcun cenno al tema della trasparenza e dell'anticorruzione, benché anche il modello CIVIT ne prevedesse una rendicontazione (quantomeno sul primo aspetto). In poco meno di una relazione su tre si registrano invece *Semplici menzioni* ai due argomenti (21 casi), prevalentemente in termini di adempimenti del Nucleo stesso o dell'ateneo, ovvero allegando l'attestazione sugli obblighi di trasparenza. Sono state incluse in questo gruppo anche affermazioni generiche come: "la formazione del personale sui temi dell'anticorruzione è stata completata" o "il funzionamento dei sistemi informativi a supporto dell'attuazione del programma per la trasparenza è 'parzialmente applicato'".

Diversi i casi dei *Riferimenti descrittivi e adempimentali* (11), che si distinguono dalle *Semplici menzioni* perché descrivono puntualmente (quasi sempre elencando) le loro attestazioni sugli obblighi di pubblicazione di documenti e atti da parte degli atenei, sebbene ancora in un'ottica distinta dalla gestione della performance. Queste relazioni sono tutte redatte secondo il modello CIVIT, che prescriveva di dedicare un paragrafo specifico alla trasparenza.

Nel terzo gruppo sono stati inclusi invece i Nuclei che sono stati *Espliciti sull'integrazione* tra programmazione della performance, assolvimento degli obblighi di trasparenza e/o pianificazione degli interventi per ridurre il rischio corruzione. Sono 20 casi a loro volta divisibili in due sottogruppi: in un primo (8 casi) abbiamo riferimenti all'integrazione senza particolari spunti critici, che orientativamente colgono gli ultimi inviti della CIVIT (quando era già divenuta ANAC, ma già a l. n.190/2012 vigente); nel secondo sottogruppo (12 casi) si

<sup>6</sup> Il riferimento è alle azioni di coinvolgimento del comparto avviate dall'ANVUR sin dai primi mesi del 2014 – cfr. [www.anvur.it](http://www.anvur.it)

annoverano invece relazioni in cui sono introdotte argomentazioni critiche, talvolta derivate da sollecitazioni e stimoli ad agire in modo più integrato provenienti dai Nuclei stessi.

Tra le semplici asserzioni si registrano enunciazioni, spesso generiche, tra le quali:

- “Il nuovo approccio integrato riguarderà ora anche la trasparenza e l’anticorruzione”;
- “[Il Piano 2014] prevede obiettivi di trasparenza e anticorruzione declinati per struttura organizzativa”;
- “L’Università ha integrato completamente la programmazione operativa con le iniziative in tema di trasparenza e anticorruzione”;
- “[Nel Piano 2014] venivano riportate e declinate in termini di obiettivi strategici e operativi le misure previste nel Programma della trasparenza e nel Piano anticorruzione”;
- “Un livello di integrazione con il ciclo della performance è espresso dalla presenza nel piano della performance 2015 di specifici obiettivi individuali da perseguire anche nella logica dell’anticorruzione e della trasparenza”.

Fanno parte invece del secondo sottogruppo ragionamenti più strutturati o comunque corredati da informazioni utili, quali:

- “Il Nucleo ha effettuato un monitoraggio di dettaglio delle informazioni pubblicate, ha proceduto alla verifica degli obblighi ancora mancanti, rendicontando con documenti pubblicati online”[...]. È stato istituito un audit centrale [...] con il compito di verificare la regolarità delle procedure a sensibile rischio di corruzione”;
- “A settembre 2014, validando la Relazione sulla performance 2013, il Nucleo aveva notato che non erano stati individuati obiettivi riguardanti la prevenzione della corruzione; il Piano della performance 2014-2016 ha introdotto un obiettivo connesso al rischio corruzione. L’Ateneo ha attivato a gennaio 2015 un Piano Integrato Performance-Trasparenza”;
- Il Nucleo individua tra le aree di miglioramento, “l’assegnazione, con riferimento a anticorruzione e trasparenza, di obiettivi riferiti ad azioni per il coinvolgimento degli stakeholder”;
- “Gli obiettivi, gli indicatori e i target sono stati presi in esame sotto i profili della trasparenza e dell’integrità prioritari, demandando alla definizione degli obiettivi per il 2015 la piena integrazione dei tre documenti”;
- “L’integrazione con il piano della trasparenza e quello anticorruzione è un percorso parzialmente iniziato, grazie all’inserimento, nel piano della performance, degli obiettivi contenuti negli altri due strumenti;
- Dopo aver espresso parere positivo sulla “coerenza tra gli obiettivi di trasparenza indicati nel Piano della performance e quelli indicati nel Programma triennale per la trasparenza”, il Nucleo rileva in un paragrafo specifico alcuni punti critici del Programma triennale della trasparenza, relativi ad assenza di dati sulle scadenze, ai servizi e ai costi;
- Il Nucleo auspica che “la definizione del nuovo organigramma attribuisca un ruolo forte e ben definito al Responsabile della trasparenza e dell’integrità, in modo che faccia da raccordo [tra gli organi d’ateneo e il Nucleo]”;
- Il Nucleo riconosce margini di miglioramento in riferimento a “un periodico e formale monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali”, alla “mancata attuazione degli interventi di informazione e formazione sulle tematiche dell’integrità e della prevenzione della corruzione, pur previsti dal Piano anticorruzione”.

È evidente che si tratta di un argomento delicato, proprio perché raccoglie la sfida ambiziosa di considerare unitamente tre obblighi di legge certamente correlati, ma relativamente nuovi e estremamente complessi, perché collocati in un quadro di norme e di soggetti istituzionali tutt'altro che chiaro.

Per queste ragioni, l'ANVUR non immagina che vi possa essere una "integrazione perfetta" già dal ciclo 2016: piuttosto, si aspetta uno scenario "a macchia di leopardo", con casi in cui il percorso volto all'integrazione apparirà più avanzato (per cultura amministrativa, perché già intrapreso, per la sensibilità dei vertici) e casi dove il processo sarà semplicemente impostato e tutto da intraprendere. La natura del sostegno dei Nuclei per una buona riuscita dell'operazione, sarà ovviamente correlata alla situazione riscontrabile all'interno dei singoli atenei e proprio per questo l'Agenzia fa appello a una collaborazione costruttiva, arricchita da contributi critici per individuare meccanismi virtuosi e/o viziosi, sia specifici che generali.

### 5.3 Definizione degli obiettivi

Come sottolineato nel paragrafo n.6 delle Linee Guida, la scelta degli obiettivi e degli indicatori per la loro misurazione non è un'attività né semplice né banale, che può essere affrontata in modo anche molto diverso e variatamente efficace a seconda del contesto in cui si inserisce. Per questa ragione, l'ANVUR ha ritenuto di osservare le modalità con cui i Nuclei sono entrati nel merito della definizione degli obiettivi in termini di rilevanza, misurabilità, attribuzione chiara di responsabilità e condivisione delle scelte, declinazione sulle strutture decentrate ecc. Essendo l'argomento molto vasto, in questa sede la classificazione delle relazioni ha richiesto un'opera di semplificazione estrema, ma non per questo scevra da spunti interessanti.

**Tabella 4** Modalità con cui i Nuclei hanno trattato il tema della definizione degli obiettivi

Codice descrittivo	Nota esplicativa	Numerosità
<b>Accennata</b>	<i>Semplici cenni insufficienti per avere un quadro esaustivo</i>	<b>14</b>
<b>Descrittiva</b>	<i>L'argomento, anche se corredato da dettagli (responsabilità, tempi, ecc), è descritto senza una riflessione critica</i>	<b>16</b>
<b>Analitica</b>	<i>Il processo di definizione degli obiettivi è affrontato in maniera approfondita e critica</i>	<b>16</b>
<b>Nessun riferimento</b>		<b>19</b>

Come per gli altri punti di attenzione, anche in questo caso si aggira intorno al 30% la quota dei Nuclei che non ha fatto alcun cenno (19 casi) all'argomento (Tabella 4). Le restanti 46 relazioni si distribuiscono più o meno equamente tra quelle che presentano accenni insufficienti a fornire un quadro esaustivo sull'argomento (14), quelle che descrivono semplicemente gli obiettivi scelti (per lo più strategici – 16 casi) e quelle in cui sono presenti analisi più approfondite (16).

Al primo gruppo appartengono relazioni in cui una tematica così vasta e centrale è solo *Accennata*:

- "L'Ateneo è ben avviato sulla strada del ciclo della performance, forte di un'esperienza ormai quinquennale entro il sistema ISO-9001 (...);"
- "[Il Nucleo] auspica che sia possibile impostare una valutazione più robusta e articolata degli indicatori di riferimento per la misurazione della performance organizzativa, in particolare per quanto riguarda la loro misurabilità, il loro grado di efficacia e di efficienza";

- “La fase di definizione degli obiettivi ha risentito di un limitato confronto con la pianificazione degli obiettivi strategici relativi alla didattica, alla ricerca e alla terza missione” [...]; la definizione dei target è contraddistinta da una certa genericità”.
- “L’ateneo avvia un processo [...] di individuazione ed esplicitazione degli obiettivi strategici, a pieno regime nel Piano 2015, dove è evidente lo sforzo di collegarli a indicatori, valori storici e target triennali”.

Fanno parte del primo gruppo anche relazioni in cui i cenni sono strettamente correlati con le attività dei Nuclei:

- “[Il Nucleo] ha sempre posto al centro del confronto con l’Ateneo la ricerca della corrispondenza tra obiettivi assegnati all’area accademica e obiettivi assegnati alla struttura tecnico-amministrativa”;
- “[Il Nucleo] ha esercitato regolare pressione per realizzare un efficace sistema di analisi, formazione ed esplicitazione degli obiettivi e una loro declinazione in una logica di cascading”;
- “Il Nucleo, esprimendo il proprio parere sul Piano 2014-2016, ha evidenziato l’opportunità di migliorare il processo di identificazione delle principali azioni da attuare per la realizzazione degli obiettivi strategici; in occasione della validazione della Relazione sulla performance 2013, ha evidenziato la necessità di un maggior approfondimento delle sezioni relative ai risultati e alle analisi degli obiettivi strategici, operativi e individuali”.

Nel secondo gruppo sono confluite invece relazioni che, pur corredate da informazioni quali responsabilità, tempi d’attuazione, indicatori per la misurazione ecc., sono prive di riflessioni critiche.

In questi casi, il Nucleo, ad esempio, riferisce che:

- “Gli obiettivi sono collegati con le missioni istituzionali e vengono definiti in stretta correlazione con il sistema di programmazione strategica e con le risorse finanziarie disponibili”;
- “La definizione degli obiettivi assegnati alla struttura tecnico-organizzativa individua le azioni di supporto funzionali al miglioramento dell’attività didattica, di ricerca e di servizio agli studenti”;
- “Il metodo utilizzato per la definizione è corretto e adatto a misurare e valutare l’attività svolta dalla componente amministrativa”;
- “La maggior parte degli indicatori consente di misurare in termini concreti il grado di raggiungimento degli obiettivi”;
- “I target sono calibrati rispetto alle risorse disponibili e idonei a determinare un miglioramento della qualità dei servizi erogati”;
- “Nel piano non sono contenuti veri e propri indicatori di outcome legati all’attività propria del corpo docente”.

Infine, nel terzo gruppo il processo di definizione degli obiettivi è analizzato in modo approfondito dal Nucleo, che non manca di rilevare criticità. Le relazioni che hanno affrontato l’argomento in modo *Analitico*, presentano riflessioni come:

- “Garantire un’aderenza sempre più stretta alle tempistiche interne previste nelle fasi critiche del ciclo (definizione degli obiettivi e misurazione/valutazione degli obiettivi) con quelle effettive, che risultano spesso dilatate nel tempo”; [garantire] una corretta e precoce definizione degli obiettivi e una misurazione tempestiva dei risultati; [...] individuare e instaurare una corretta catena di coerenza strategica e operativa tra gli attori coinvolti nel processo a cura del PQA, tramite il proprio gruppo di lavoro dedicato alla performance amministrativa”;
- “Gli indicatori che figurano nel SMVP [è auspicabile che] siano specificamente correlati agli obiettivi per i quali sono stati definiti, e gli indicatori che figurano nel PP per gli obiettivi strategici siano

arricchiti con qualche indice statistico in grado di misurare al meglio gli obiettivi stabiliti; [...] la performance organizzativa è valutata e misurata dalla somma delle performance individuali, e non sono stati individuati indicatori specifici se non quelli ai quali è legata la performance dei dirigenti; [...] sarebbe fortemente auspicabile l'introduzione di indicatori di outcome”;

- “Permane la difficoltà più volte riscontrata di difficile integrazione tra il sistema di definizione degli obiettivi strategici ed operativi ed il sistema di assegnazione degli obiettivi ai dirigenti responsabili di Area”; [...] gli obiettivi strategici non possono essere collegati alle attività sulle quali agisce la componente del personale dipendente, se non indirettamente, in quanto tale attività è formulata e monitorata sulla base di obiettivi gestionali che ineriscono l'aspetto organizzativo di supporto delle attività di 'mission'; [...] il Nucleo invita a sviluppare un esplicito collegamento fra i risultati da conseguire nell'ambito di didattica, ricerca e terza missione, e gli obiettivi gestionali del personale contrattualizzato”.

Un intervento riflessivo dei Nuclei sulla modalità di definizione degli obiettivi – determinante per un corretto avvio del ciclo della performance – aiuta l'ateneo a tendere verso un progressivo miglioramento di un processo che non può essere altro che dinamico e contestuale; ma l'approccio che si evince dagli stralci appena presentati è di grande utilità anche per l'azione valutativa dell'ANVUR. Quest'ultimo aspetto d'altronde, oltre a permettere una lettura longitudinale della gestione della performance dei singoli atenei, favorisce una maggiore considerazione dei suggerimenti dei Nuclei tra gli organi di governo (qualora risultasse limitata).

#### 5.4 Monitoraggio d'Ateneo e sistemi informativi di supporto

È noto che il dettato normativo prevede documenti specifici per le attività di pianificazione e rendicontazione (rispettivamente Piano e Relazione della performance) e relative scadenze (31 gennaio e 30 giugno), mentre per quel che concerne un'attività fondamentale come il monitoraggio, il d.lgs. 150/09 – pur riconoscendone l'importanza – non indica nessuno specifico adempimento. Era previsto però che modelli e scadenze potessero essere introdotti in seguito dalla CIVIT, che effettivamente negli anni ha arricchito, forse eccessivamente, il quadro degli oneri adempimentali in capo alle amministrazioni.

Su questo specifico aspetto, nell'analisi delle relazioni l'ANVUR ha isolato tre aspetti cardine per conoscere lo stato del monitoraggio del ciclo della performance degli atenei, andando a rilevare cioè la presenza, la frequenza e la dotazione di un sistema informativo a supporto dell'attività stessa.

**Tabella 5 Monitoraggio d'ateneo e sistemi informativi di supporto**

Codice descrittivo	Nota esplicitiva	Numerosità
<b>Semplici menzioni</b>	<i>Cenni acritici</i>	<b>7</b>
<b>Appropriati</b>	<i>Descrizione e approvazione più o meno esplicita</i>	<b>13</b>
<b>Migliorabili</b>	<i>Evidenze di elementi migliorabili</i>	<b>22</b>
<b>Nessun riferimento</b>		<b>23</b>

La Tabella 5 mostra che le relazioni prive di riferimenti al tema in questo caso superano leggermente la soglia dell'uno su tre (23 casi), mentre sono molto meno i semplici accenni (7). Circa un sesto sono coloro che si limitano a definire appropriati i sistemi di monitoraggio impostati (13) ed esattamente un terzo le relazioni che li analizzano criticamente, individuando e argomentando elementi migliorabili (22).

All'interno del primo gruppo sono confluite relazioni che presentavano *Semplici menzioni*, per lo più ai sistemi informativi, come: “[l'ateneo gode di] sofisticati sistemi informativi a supporto dell'amministrazione [che



affiancano] semplici metodi manuali” o “[il monitoraggio è svolto] formulando raccomandazioni di maggiore interazione fra i soggetti coinvolti”.

Al secondo gruppo appartengono le relazioni che descrivono e talvolta approvano (più o meno esplicitamente) l’attività di verifica periodica da parte dell’ateneo, facendo riferimento: 4 volte al solo monitoraggio (in uno di questi casi si accenna anche alla frequenza del monitoraggio stesso); 2 volte ai soli sistemi informativi; 4 volte a monitoraggio e sistemi informativi (senza dar conto della frequenza con cui l’ateneo rileva i dati); 3 volte, infine, l’informazione può dirsi completa (cioè il riferimento è al monitoraggio, alla sua frequenza, e ai sistemi informativi). Qui di seguito gli esempi di questo variopinto raggruppamento di relazioni in cui si sostiene che il monitoraggio è da ritenersi *Appropriato*:

- “Il Nucleo valuta positivamente la “fase intermedia di verifica dell’andamento complessivo del sistema attraverso un monitoraggio da effettuare nel mese di settembre”, inoltre ciascun Responsabile è tenuto ad un monitoraggio costante”;
- “L’amministrazione ha effettuato incontri periodici per monitorare lo stato di avanzamento degli obiettivi individuali, procedendo in alcuni casi all’aggiornamento e alla revisione degli stessi”;
- “La gestione contabile si avvale del sistema informatico U-GOV, che fornisce anche diversi moduli dedicati alla gestione di diversi ambiti di azione (didattica, ricerca, risorse umane)”, e “ha consentito un miglioramento nella gestione degli obiettivi e della valutazione”;
- “L’amministrazione si avvale di un sistema di controllo di gestione ormai collaudato da anni, che è riferito a tutte le strutture centrali di Ateneo ed è alimentato dai seguenti applicativi [tutti in modalità automatica]”;
- “L’attività di monitoraggio è consistita sostanzialmente nella produzione di report, il cui scopo principale è stato quello di fornire informazioni di sintesi sul grado di raggiungimento degli obiettivi operativi ed una visione tempestiva sulla formazione dei risultati di gestione, fornendo così un segnale sull’efficacia delle scelte effettuate in sede di programmazione rispetto al raggiungimento degli obiettivi specifici ed eventualmente configurando l’esigenza di avviare un ciclo di pianificazione e revisione degli stessi”.

Giungiamo così al terzo gruppo, costituito dalle relazioni in cui i Nuclei hanno ritenuto di argomentare criticamente il tema del monitoraggio (22 casi), ritenendolo di fatto *Migliorabile*. In questo gruppo sono più i casi in cui si è trattato il tema dei soli sistemi informativi (8), rispetto a quelli in cui l’attenzione si è focalizzata unicamente sul monitoraggio (5); anche qui è unico il caso in cui a quest’ultimo sono state associate informazioni sulla frequenza, mentre l’altra “accoppiata” (monitoraggio e sistemi informativi) si presenta in 5 casi. Sorprende un po’ che la ricorrenza di casi in cui l’informazione ha coperto tutti gli elementi si attesti su 3 casi, la stessa del (più esiguo) raggruppamento precedente. Vediamo alcuni esempi di questa categoria:

- “Il monitoraggio è effettuato troppo spesso ‘all’occorrenza’”; “non è risultato chiaro come siano state individuate le soluzioni, quali modifiche siano state apportate all’esito del monitoraggio e in quale grado abbiano consentito di porre rimedio”;
- “La necessità di portare a regime il sistema informativo a supporto di tutte le fasi del processo, in fase iniziale di implementazione dal 2015” è la principale criticità evidenziata dal Nucleo; “uno degli elementi su cui l’amministrazione dovrà impegnarsi in futuro riguarda l’integrazione degli applicativi e l’automazione nella disponibilità di dati ed informazioni ai fini del controllo di gestione”;
- “L’Ateneo non possiede strumenti informativi adeguati a sostenere il SMVP”, “nel 2014 è risultato possibile utilizzare unicamente il sistema di contabilità finanziaria come strumento da cui rilevare dati sulle risorse eventualmente assegnate agli obiettivi strategici ed operativi”;

- “Il Nucleo rileva di aver sollecitato più volte la necessità di un monitoraggio intermedio sugli indicatori di performance, che tuttavia non viene realizzato, nonostante l'ateneo sia dotato di adeguati sistemi informatici (data warehouse)”;
- “Attualmente il data warehouse di ateneo è ancora parzialmente alimentato da alcuni applicativi interni e banche dati esterne integrati solo per il 50% in maniera automatica nei sistemi informatici di supporto. Ad oggi non esiste però un applicativo integrato specifico per il supporto al ciclo della performance, che consenta anche il raccordo con il ciclo del bilancio”.

Un sistema informativo che consente di misurare in tempo reale la performance, coincide quasi sempre con un applicativo informatico acquistato anzitutto con finalità gestionali. A fronte di un piano triennale da aggiornare annualmente come quello della performance, è ragionevole ipotizzare che un sistema maturo fissi dei passaggi intermedi per monitorare l'andamento degli indicatori scelti per la misurazione della performance. Nell'ottica di un Sistema Nazionale, tuttavia, non è sufficiente che questi sistemi risultino efficaci internamente, ma è necessario che – direttamente o attraverso la creazione di output *leggibili* da altri sistemi – siano in grado di confluire in un unico ambiente *cloud*.

Solo attraverso sistemi interoperabili, in sostanza, è possibile costruire una comunità di valutatori (individui e istituzioni) che si rafforza e legittima vicendevolmente per un utilizzo effettivo e tangibile dei risultati della valutazione.

## 5.5 Utilizzo dei risultati

L'ultimo e più delicato aspetto che viene qui affrontato si concentra sull'utilizzo effettivo delle evidenze emerse dal ciclo di gestione della performance, che – come spesso accade in tema di valutazione – descrive meglio di altri la maturità manageriale acquisita dalle organizzazioni. Su questo tema, merita una menzione particolare il tentativo di un ateneo di stimare i costi direttamente attribuibili alla gestione della performance. L'esperienza è interessante, perché proviene da uno degli atenei che appare più maturo in termini manageriali e che certamente è guidato da organi di vertice che credono nell'importanza della performance. Si tratta di un caso da approfondire, proprio perché i benefici derivanti dall'utilizzo dei risultati della performance devono essere valutati anche alla luce dei costi sostenuti.

**Tabella 6 Utilizzo dei risultati**

Codice descrittivo	Nota esplicativa	Numerosità
<b>Argomentazioni non pertinenti</b>	<i>Argomentazioni inappropriate sul tema dell'uso della valutazione</i>	<b>5</b>
<b>Assente/carenza di elementi</b>	<i>Mancato utilizzo dei risultati della performance da parte dell'ateneo o addirittura denuncia dell'impossibilità di venirne a conoscenza da parte del Nucleo</i>	<b>3</b>
<b>Appropriato</b>	<i>Descrizione di un corretto utilizzo dei risultati della valutazione della performance</i>	<b>8</b>
<b>Migliorabile</b>	<i>Utilizzo non completamente corretto o soddisfacente dei risultati da parte dell'ateneo, corredato da proposte di interventi migliorativi del Nucleo</i>	<b>14</b>
<b>Nessun riferimento</b>		<b>35</b>

Essendo un aspetto così delicato, non stupisce che l'argomento non sia stato trattato da oltre la metà dei Nuclei (35 casi) benché, anche in questo caso, il modello di relazione proposto dalla CIVIT prevedesse un paragrafo espressamente dedicato all'utilizzo dei risultati (Tabella 6).

Nella descrizione delle restanti 30 relazioni, alle consuete tipologie si è reso necessario in questo caso aggiungerne una in cui sono confluite cinque *Argomentazioni non pertinenti* – tutte inserite proprio all'interno del paragrafo esplicitamente dedicato al tema dell'"Utilizzo effettivo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione" – evidentemente per chi ha utilizzato il format CIVIT. C'è chi ad esempio confonde l'uso dei risultati della valutazione della performance con gli effetti delle proprie raccomandazioni ("l'Ateneo ha preso atto delle segnalazioni effettuate dal Nucleo nella scorsa relazione e ha cercato di analizzare le zone di maggiore criticità"), chi si esprime in modo ermetico e tautologico ("la premialità è strettamente correlata al sistema di misurazione ai cui esiti si conforma"); o addirittura chi si riferisce all'utilizzo della valutazione come qualcosa che deve ancora avvenire e in riferimento a stimoli esterni all'ateneo ("[il Nucleo] esprime l'auspicio che il SMVP venga aggiornato dall'Ateneo secondo le indicazioni definite dall'ANVUR nelle nuove Linee Guida").

Vi sono poi le relazioni del gruppo *Assente/carenza di elementi*, in cui il Nucleo si esprime sul tema dichiarando che l'ateneo non utilizza i risultati della valutazione della performance ("in merito all'effettiva utilità della misurazione della performance ai fini di un progressivo miglioramento della gestione, l'OIV ad oggi non è in grado di esprimere un parere positivo") o denunciando addirittura che non è in grado di esprimersi per mancanza di informazioni ("Il Nucleo si è riservato di pronunciarsi sulla misurabilità del ciclo della performance 2013 in termini di utilizzo dei risultati, perché non erano disponibili i dati e le valutazioni del modello").

Un gruppo che affronta invece il tema in modo adeguato è costituito da coloro che ritengono *Appropriato* l'utilizzo delle evidenze emerse dalla gestione del ciclo della performance (8 casi) e contiene relazioni in cui si legge, ad esempio, che:

- "Dall'utilizzo dei risultati derivano effetti positivi con significativo miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa" [...]; "degne di rilievo la tempestività e l'attenzione con cui si svolge il processo";
- "Il sistema presenta un soddisfacente grado di efficacia in termini di orientamento dei comportamenti dei soggetti coinvolti ad assumere decisioni finalizzate al miglioramento della performance";
- "L'Istituto ha attivato le necessarie azioni correttive, che hanno portato alla presentazione agli Organi di governo dei suddetti documenti e alla loro tempestiva pubblicazione sul sito dell'Istituto".

È più numeroso infine l'ultimo gruppo, quello in cui viene argomentato come *Migliorabile* ogni riferimento all'utilizzo dei risultati della valutazione della performance (14 casi). Queste relazioni sono evidentemente di maggiore interesse per l'ANVUR e si differenziano da quelle inserite nel gruppo precedente perché presentano ragionamenti analitici e/o critici, talvolta proponendo interventi migliorativi. Tra questi:

- "Prioritario un maggior coinvolgimento degli stakeholder nella formulazione degli obiettivi, attraverso lo strumento della comunicazione partecipata degli obiettivi stessi, prima della loro approvazione";
- "Prevedere l'adozione di una guida operativa alla performance" nella quale sintetizzare gli aspetti rilevanti oggi reperibili nei documenti di dettaglio;

- Il Nucleo non può esprimere un parere perché mancano adeguati elementi specifici, ma raccomanda di gestire la valutazione “attraverso adeguati colloqui diretti capo-collaboratore e ricordando che va garantita un’adeguata informazione al riguardo di tutti i soggetti coinvolti”;
- “[il Nucleo suggerisce] che la Relazione venga effettivamente utilizzata come base di riferimento per il processo decisionale del vertice politico-amministrativo”;
- “[il Nucleo mette in evidenza] la carenza di riesame e utilizzo di risultato con la scarsa attenzione dell’Ateneo alle proprie raccomandazioni”;
- “L’oiv raccomanda che la diffusione degli esiti della valutazioni siano resi noti, in forma aggregata, a tutti gli utenti dei servizi monitorati (personale e studenti) e che a fronte delle criticità evidenziate vengano comunicate agli utenti le azioni di miglioramento che l’amministrazione metterà in atto”;
- “L’amministrazione non ha approntato una procedura dedicata e formalizzata per il coinvolgimento della pluralità dei necessari referenti per la raccolta dei dati da pubblicare e mantenere aggiornati, pur avendo dedicato un sensibile impegno all’informatizzazione dell’acquisizione e pubblicazione on line di importati tipologie di informazioni”;
- “Si suggerisce, pertanto, di utilizzare, pena la inutilità, le risultanze del Progetto Good Practice per orientare in maniera accorta la propria programmazione strategica”.

Nell’affrontare criticamente il tema dell’utilizzo dei risultati della valutazione all’interno della relazione, il Nucleo non solo si fa promotore di un’istanza di cambiamento del proprio ateneo, ma rende “pubblica” la sua riflessione – quantomeno nel senso di “condivisa” con l’Agenzia, che ha il compito di indirizzare la valutazione della performance del comparto.

## 6. Le criticità riscontrate dai Nuclei

Nel Sistema Nazionale è ormai chiaro che il ruolo dei Nuclei assume una valenza cruciale. Nelle pagine precedenti sono già emerse a più riprese le indicazioni sulle modalità appropriate per relazionare all’ANVUR lo stato della gestione del ciclo della performance nei propri atenei, su cui torneremo anche nelle conclusioni.

Giungiamo così al tema centrale della questione: i Nuclei, organi di ateneo che ne presenziano il governo in modo continuato, godono di una prospettiva valutativa privilegiata rispetto all’Agenzia, proprio per la loro posizione interna-esterna. In un’ottica complementare, dunque, l’ANVUR si aspetta che i Nuclei contribuiscano in primo luogo a fornire informazioni che un ente esterno non potrà mai cogliere a distanza, da affiancare a dati che confluiranno gradualmente in uno spazio *cloud* condiviso (alimentati direttamente dagli atenei, la cui correttezza è vigilata dai Nuclei e il cui accesso è garantito a tutti i soggetti coinvolti per elaborazioni distinte e/o congiunte).

A titolo informativo, le analisi che l’ANVUR ha avviato sui dati relativi al personale tecnico-amministrativo disponibili centralmente, stanno mostrando alcune questioni critiche che possono essere chiarite soltanto grazie a una collaborazione tra Agenzia, Nuclei e atenei (lo studio è attualmente in corso). Per queste ragioni abbiamo dedicato un paragrafo conclusivo e distinto alle criticità rilevate dai Nuclei, con il consueto approccio volto a rilevare le maggiori sensibilità e il modo in cui i problemi sono stati affrontati.

**Tabella 7 Criticità riscontrate dai Nuclei**

Codice descrittivo	Nota esplicativa	Numerosità
<b>Semplici menzioni</b>	<i>Cenni datati, acritici e/o rinvii di analisi</i>	<b>8</b>
<b>Generiche</b>	<i>Rilievi non argomentati o non approfonditi</i>	<b>16</b>
<b>Argomentate</b>	<i>Rilievi esposti in modo approfondito</i>	<b>29</b>
<b>Nessun riferimento</b>		<b>12</b>

Un primo elemento interessante che emerge dalla Tabella 7 è la quota, quasi dimezzata rispetto al solito, che non presenta alcun riferimento alle criticità (12 casi). Tra le restanti relazioni abbiamo un primo gruppo di *Semplici menzioni* (8), che mostra al proprio interno sotto-categorie quali: *cenni datati* (criticità rilevate dai Nuclei relativamente al 2013, frutto dell'attività del 2014), *rinvii di analisi* (vale a dire Nuclei che a causa di criticità particolarmente estese o ritardi nell'avvio del ciclo di gestione della performance, si riservano di esprimere giudizi e individuare criticità nel 2016) e relazioni che contengono *cenni acritici* (cioè asserzioni che per esempio rimandano a analisi svolte dal Nucleo, su cui però non si evince nulla di costruttivo).

Passando agli altri due gruppi, il secondo presenta riferimenti alle criticità *Generiche* (16 casi), ma solo in parte corredati da proposte di miglioramento (6 casi), che sono invece molto più frequenti (in proporzione e in assoluto) all'interno del terzo e più numeroso gruppo (composto da 29 casi, di cui 23 propositivi), dove le criticità sono invece *Argomentate*.

Tra questi due gruppi, in cui si registra un diverso grado di approfondimento analitico, esistono però dei punti in comune che potrebbero dar vita a ulteriori tipologie, una strada che tuttavia si è scelto di non percorrere per evitare una eccessiva parcellizzazione (rilievi parziali o concentrati su una o poche criticità; individuazione quasi esclusivamente di punti di forza con scarsi cenni alle criticità; problemi – generici o argomentati – non inseriti in una sezione dedicata, ma trasversalmente nella relazione; rilievi argomentati privi di proposte di miglioramento ovvero corredati da tali proposte e così via).

Per questa ragione abbiamo deciso di presentare in modo più schematico un elenco di criticità ricorrenti suddivise per gli argomenti principali affrontati fin qui (**Box 1**), riservando le citazioni delle relazioni dei Nuclei ad alcune delle proposte di miglioramento più interessanti (**Box 2**).

Come accennato sul finire del paragrafo precedente, attraverso quest'attività di sintesi e condivisione con la comunità dei valutatori del comparto, l'ANVUR intende trasformare evidenze *particolari* in occasioni di confronto *generali* per condurre il Sistema Nazionale di Valutazione della Performance a uno stadio più avanzato, con l'identificazione di misure condivise e eventuali indicatori di benchmark.

## Box 1 Principali criticità riscontrate dai Nuclei

### Problemi di legittimazione – *Alla gestione della performance manca:*

- un Piano strategico di Ateneo cui conformare tutte le attività, incluse quelle amministrative
- il raccordo/integrazione fra programmazione strategica, di bilancio e della performance
- il coinvolgimento di responsabili di struttura e direttori dei Dipartimenti nella formulazione di proposte di obiettivi specifici per struttura
- la diffusione della cultura della valutazione sottesa al processo di gestione della performance
- la definizione di obiettivi chiari e pertinenti rispetto alle finalità istituzionali
- un flusso adeguato di informazioni all'interno dell'Ateneo e verso il nucleo
- la propensione dell'Ateneo ad ascoltare le raccomandazioni del Nucleo (talvolta uguali agli anni precedenti)
- l'utilizzo dei risultati della valutazione (e delle indagini sul benessere organizzativo) nella definizione degli obiettivi

### Problemi di management – *Alla gestione della performance manca:*

- l'assegnazione di obiettivi individuali a tutto il personale / estensione della platea dei soggetti valutati
- il rafforzamento della struttura di supporto
- il raccordo fra gli obiettivi di performance e le risorse economico-finanziarie per conseguirli
- una dotazione di sistemi informativi adeguati, a supporto di tutte le fasi del processo
- obiettivi sfidanti e volontà di differenziare la valutazione evitando che si attesti in modo generalizzato su valori omogenei
- il raccordo tra ciclo di bilancio e sistemi di controllo interni e tra controllo strategico e controllo di gestione
- una condivisione delle informazioni relative al ciclo di gestione della performance, fra tutti gli attori coinvolti
- l'integrazione performance – trasparenza – anticorruzione

### Problemi di funzionamento – *La gestione della performance non funziona perché è difficile:*

- collegare gli obiettivi strategici a quelli operativi
- la connessione fra performance organizzativa e individuale
- la messa a punto per tutti gli obiettivi di indicatori misurabili e corredati da target
- l'allineamento delle tempistiche di bilancio e performance
- fronteggiare i ritardi nelle varie fasi del ciclo di gestione della performance
- l'introduzione di target che consentano una verifica puntuale dei risultati effettivamente raggiunti
- la definizione di obiettivi trasversali
- l'adozione di un sistema di reportistica della performance efficace ed efficiente

## Box 2 Proposte di miglioramento avanzate dai Nuclei

### Sul Commitment – *La gestione della performance funzionerebbe meglio se:*

- “un documento strategico complessivo d’Ateneo definisse un quadro di riferimento per la programmazione della performance organizzativa nelle aree della formazione, della ricerca e del sistema amministrativo”
- “[ci fosse] maggiore convergenza nella pianificazione tra Ateneo e Nucleo”
- “[si monitorasse] con attenzione la fase di diffusione di informazioni e condivisione delle linee strategiche da cui deriva la definizione degli obiettivi, degli indicatori ed i monitoraggi intermedi”

### Sulla Strutturazione del Sistema – *Per una migliore gestione della performance bisognerebbe:*

- “procedere alla revisione del SMVP alla luce dalle nuove Linee Guida Anvur”
- “realizzare il raccordo con gli strumenti di programmazione di bilancio quando l’introduzione del controllo di gestione, in corso di progettazione, sarà in grado di ricondurre gli esiti economici dell’azione amministrativa a centri di responsabilità dotati di proprio budget”
- “stabilizzare il presidio sul macroprocesso generale di monitoraggio, incaricandolo di fornire in maniera tempestiva e sistematica feedback ai responsabili delle pianificazioni sotto il profilo della coerenza con il Piano della performance”
- “consolidare l’attività di condivisione e di formazione di tutto il personale tecnico-amministrativo in relazione all’applicazione del sistema premiante”
- “esplicitare le responsabilità nella verifica del raggiungimento degli obiettivi operativi delle strutture periferiche, per ridurre lo squilibrio esistente fra le valutazioni del personale afferente le direzioni centrali e quello incardinato presso le strutture accademiche”

### Sulle tecniche di gestione della performance – *Per valutare correttamente la performance si dovrebbe:*

- “mettere a punto un meccanismo di definizione di obiettivi per i dirigenti e il personale di cat. EP anche nelle aree strategiche della ricerca e della didattica”
- “definire obiettivi e indicatori non solo misurabili ma collegati agli obiettivi strategici dell’Ateneo”
- “completare l’analisi sulle competenze del personale per attribuzione obiettivi individuali”
- “rendere più chiaro il processo di assegnazione delle risorse umane e finanziarie in relazione agli obiettivi”
- “sollecitare l’utilizzo del Catalogo degli Indicatori”; “[creare una] libreria di indicatori standardizzata”

### Sull’utilizzo dei risultati – *Per avviare un miglioramento continuo l’amministrazione deve:*

- “includere nel prossimo ciclo una analisi dettagliata delle valutazioni espresse”
- “associare cronoprogrammi e computo risorse full-time equivalenti per gli obiettivi”
- “definire indicatori di risultato con riferimento agli obiettivi, per costruire serie storiche di dati per verificare l’andamento nel tempo degli indicatori”
- “promuovere azioni di sensibilizzazione sull’utilità delle rilevazioni svolte”

### Su impatti e outcome – *Per evitare l’autoreferenzialità si dovrebbe:*

- “introdurre un sistema per la rilevazione della customer satisfaction” e “considerare gli esiti delle indagini di customer come elementi utili per la valutazione della performance organizzativa”
- “trarre spunto dalle indagini sul benessere organizzativo per consentire un miglioramento progressivo della performance”
- “assegnare con riferimento a trasparenza e anticorruzione, di obiettivi riferiti ad azioni per il coinvolgimento ed il feedback degli stakeholder e dei cittadini”

## Sezione 3: Verso il Piano Integrato

### 7. Riscontri alle Linee Guida ANVUR

Nel documento di indirizzo per la Relazione (complessiva) dei Nuclei emanate dall'ANVUR nella primavera del 2015, avevamo sollecitato riscontri sulle Linee Guida per la gestione integrata della performance, allora appena pubblicate in consultazione (che i Nuclei legittimamente hanno interpretato come non cogenti, né l'ANVUR ha preteso che fossero particolarmente approfonditi).

Per concludere questa nostra prima analisi dei testi relativi alla gestione della performance degli atenei statali italiani, abbiamo dunque deciso di restituire le opinioni dei Nuclei sulle Linee Guida ANVUR, per condividerli con la comunità dei valutatori e approfittare per dar risposta a qualcuno dei dubbi avanzati.

Tabella 8 Riscontri alle linee guida ANVUR

Codice descrittivo	Numerosità
Neutri	13
Generici positivi	21
Argomentati	8
Critici costruttivi	9
Nessun riferimento	14

Rispetto alla media dei punti di attenzione esaminati in precedenza, la Tabella 8 mostra un numero meno elevato di relazioni prive di riscontri (14 casi). Tutte le altre esprimono opinioni generalmente (21) o convintamente (8) positive, in alcuni casi mettendo in evidenza note critiche (9), ma quasi sempre costruttive (in uno solo di questi casi la critica – non difforme da altre che saranno di seguito affrontate – non appare costruttiva, anche se in fase di consultazione delle Linee Guida il Nucleo in questione aveva inviato all'ANVUR una nota sostanzialmente equivalente, a cui si era prontamente risposto).

Tra le 39 relazioni che presentano reazioni, un primo gruppo contiene semplici citazioni senza giudizi di merito (*Neutri*), quasi sempre affermando semplicemente la presa in carico del testo e della avvenuta o imminente lettura:

- “Il Nucleo ha provveduto a comunicare le linee guida agli organi di governo e al momento non ha ricevuto riscontri”;
- “Non risultano allo stato reazioni degne di nota da parte degli organi di governo d’Ateneo”;
- “L’Ateneo ha partecipato al workshop del 26 giugno 2015, ma il Nucleo non ha ricevuto reazioni ufficiali da parte dell’Ateneo”;
- “Si raccomanda agli organi di governo di esaminare con la massima attenzione le nuove linee guida”;
- “Al Nucleo non risulta che l’amministrazione, avutane contezza, si sia determinata in qualche modo”;
- “Il Nucleo auspica la costituzione di un gruppo di lavoro sulle LG”;
- “Il Nucleo intende seguire le LG ANVUR a partire dal prossimo anno”;
- “Le LG sono in fase di studio”;

In questo primo gruppo emerge una possibile sotto-strutturazione che in realtà è trasversale a tutti i gruppi: Nuclei che esprimono opinioni proprie, Nuclei che riferiscono il parere degli altri OGG dell’ateneo e riscontri



condivisi da entrambi. Senza entrare nei dettagli, possiamo affermare che è minoritaria la quota di coloro che si limitano a riportare le impressioni dell'ateneo, mentre sono più frequenti i casi in cui è il solo Nucleo a esprimersi o lo fa anche a nome degli altri organi.

Passando al secondo gruppo, alcuni esempi di coloro che hanno fornito riscontri *Generici positivi* sono i seguenti:

- "Il Nucleo valuta con favore le nuove linee guida";
- "Il Nucleo raccomanda l'applicazione rigorosa delle LG, in particolare rispetto delle norme e copertura di tutti gli ambiti di programmazione";
- "Il CdA ha apprezzato lo sforzo di semplificazione; gli uffici dell'Ateneo hanno partecipato al workshop del 26 giugno 2015";
- "L'impostazione delle nuove linee guida ha avuto riscontri positivi; l'Ateneo procederà all'elaborazione di un Piano integrato a partire dal 2016";
- "L'Ateneo ha favorevolmente risposto alle indicazioni con l'avvio di tutte quelle fasi che consentono di disporre a breve di un Piano integrato";
- "Le LG dell'ANVUR sono perfettamente in linea con il percorso già avviato all'interno dell'Ateneo e sono un utile supporto per trasformare il ciclo della performance da 'obbligo di legge' a strumento strategico a supporto delle politiche dell'Ateneo";
- "Le LG sono state tenute in debito conto e anticipatamente nella predisposizione del Ciclo della Performance 2015/2017";
- "Nella logica sistemica che le nuove Linee Guida sembrano finalmente abbracciare, si spera di valutare meglio e compitare meno carte di lavoro e relazioni";

Certamente più interessanti e istruttivi per l'Agenzia sono invece gli ultimi due gruppi, all'interno dei quali sono stati inclusi i Nuclei che argomentano la loro approvazione delle Linee Guida o le commentano in modo critico ma costruttivo, entrando nel merito della prospettiva dell'integrazione in riferimento al contesto specifico dell'ateneo.

Esempi del terzo gruppo, quello dei riscontri *Argomentati*, sono:

- "[Alcune criticità] trovano una posizione cruciale nelle nuove linee guida, [pertanto] si attendono forti ricadute delle linee guida sulla gestione dell'Ateneo [in quanto rappresentano] punti nodali che l'amministrazione dovrà finalmente prendere in considerazione";
- "[L'Ateneo] ha già attivato, a gennaio 2015 e a titolo sperimentale, un Piano integrato Performance-Trasparenza";
- "[Il Nucleo sostiene che] il processo di maturazione della gestione della performance all'interno dell'ateneo anticipa di fatto le indicazioni dell'ANVUR contenute nelle nuove Linee guida per la Performance".
- Il Nucleo ha tenuto colloqui con gli organi di governo nei quali ha registrato da parte dell'Ateneo una piena volontà di adeguamento, riscontrando un'apertura verso la redazione del Piano integrato; il Nucleo declina in dettaglio le intenzioni riguardo alla futura struttura del Piano strategico e del Piano integrato; il Nucleo ha convenuto con il Direttore generale la necessità di redigere un atto di indirizzo "da comunicare a tutti gli organi e agli uffici competenti" e "intraprendere una attività di formazione per il personale e per tutte le parti interessate";
- Il Nucleo, dopo aver sollecitato l'Ateneo ad operare d'ora in poi in aderenza alle nuove linee guida, ha richiesto al Direttore generale una relazione, che è stata trasmessa e viene allegata dal Nucleo; in essa, il Direttore generale, condividendo l'impostazione delle linee guida, auspica un supporto metodologico dell'Anvur nell'ottica di un miglioramento continuo";

I riscontri *Critici costruttivi* sono particolarmente significativi, poiché permettono di mettere a fuoco problemi avvertiti con maggiore urgenza.

È degno di attenzione come ricorra il tema della composizione dei Nuclei, specialmente nei piccoli atenei. A riguardo riportiamo tre casi che meritano riscontri:

- Un Nucleo chiede all’Agenzia di “lasciare agli Atenei autonomia nel definire il sistema che meglio corrisponda alle proprie specificità, indicando solo pochi elementi essenziali sulla struttura del piano integrato e sulla definizione degli obiettivi”;
- In due casi, emerge l’indicazione di preservare la collegialità del Nucleo anche nello svolgimento delle funzioni di OIV: “preservarne collegialità e indipendenza, mantenendone le competenze integrate per una valutazione complessiva che riguardi didattica, ricerca ed amministrazione”; “valorizzare la collegialità del Nucleo, integrando le funzioni in qualità di Nucleo e di OIV”.
- Un Nucleo suggerisce invece “che la selezione dei componenti dei Nucleo sia fondata non solo sulle conoscenze ma anche sulle esperienze e sulle capacità” e che garantisca assenza di conflitti di interesse ‘anche solo potenziale’ con i valutati”.

Mentre nel primo caso facciamo fatica a comprendere come le Linee Guida ANVUR possano celare un rischio di omogeneizzazione, essendo mosse da un principio opposto di rispetto e considerazione delle differenze (laddove gli atenei sono liberi di descrivere i sistemi di gestione della performance più adatti alla propria situazione, sulla base soltanto di alcuni criteri essenziali definiti dall’Agenzia), negli altri riconosciamo un fraintendimento dovuto alla prima stesura (poi corretta nella versione definitiva delle Linee Guida). Ribadiamo anche qui che nell’indicare la presenza di professionalità specifiche tra i componenti dei Nuclei non abbiamo mai inteso forzarne una specializzazione orientata a una valutazione “separata” dagli altri componenti; al contrario, sosteniamo l’opportunità e l’importanza di un approccio competente che è bene rimanga multidisciplinare e collegiale.

Un diverso tipo di criticità riguarda questioni più di sfondo, certamente condivisibili e rilevanti, ma non direttamente conseguenti all’approccio proposto dall’ANVUR nelle Linee Guide. Si tratta dei casi in cui i Nuclei fanno riferimento a una carente cultura della valutazione, come ad esempio: “esistono difficoltà di natura ‘tecnica e culturale’ che rendono difficile l’integrazione; sarà necessario un grande impegno per far maturare la cultura [necessaria all’integrazione]: se [questa] dovesse venire a mancare, c’è il rischio di costruire documenti tra loro solo nominalmente integrati, predisposti in assenza di una reale prospettiva di integrazione”.

Un Nucleo chiede se “l’Agenzia e il MIUR intendano rendere lo schema operativo in tempi brevi a legislazione invariata”, ritenendo che occorran invece “interventi legislativi e tempi più lunghi”. A questo interrogativo rispondiamo che se l’integrazione dei documenti è certamente difficile, non può tuttavia ritenersi impossibile, come dimostrato del resto dalle esperienze di alcuni atenei che abbiamo riscontrato dalle relazioni dei Nuclei (i cui meccanismi di successo saranno approfonditi nelle fasi successive del lavoro).

Altri Nuclei pongono questioni legate all’ancoraggio richiesto rispetto agli altri compiti valutativi dell’Agenzia: c’è chi ha sostenuto ad esempio che “la VQR non costituirebbe una base dati utile per la programmazione secondo le tempistiche del ciclo della performance, perché non dà esiti in tempo utile” oppure a chi “appare una forzatura definire di supporto alla didattica e alla ricerca attività amministrative quali ad esempio la gestione del bilancio, gli acquisti e gli interventi edilizi”. In entrambi i casi le argomentazioni sono condivisibili e ci danno l’opportunità di sottolineare che il collegamento richiesto non lo intendiamo certamente esaustivo (riconosciamo l’esistenza di attività squisitamente amministrative che vanno mantenute nella programmazione del ciclo di performance) né tantomeno automatico (acritico); continuiamo a sostenere

però che è altamente improbabile che non vi siano riferimenti a obiettivi di performance di ente *in qualche modo* riconducibili a VQR e AVA, anche se non escludiamo che ciò sia possibile, *purché* lo si dimostri attraverso ragionamenti ed evidenze.

Un ultimo filone di riscontri critici riguarda invece argomenti strettamente legati al ciclo di gestione della performance, come: il “legame tra valutazione organizzativa e individuale” e “[tra questa] e il sistema premiale” o la questione della “valutazione dei dirigenti di vertice”, il “raccordo tra Nucleo e altri organi di controllo interni ed esterni” o ancora “le modalità di validazione della Relazione sulla performance”.

Per queste domande al momento non abbiamo risposte e rimandiamo a quanto enunciato all’interno delle Linee Guida: per il primo ciclo di gestione integrata della performance l’onere di proporre e sperimentare soluzioni *adeguate* ai rispettivi contesti e *conformi* ai principi generali indicati dall’ANVUR rimane in capo alle singole università, mentre l’Agenzia si assume la responsabilità di rilevarle, analizzarle a fondo, confrontandole con quelle degli altri atenei, dandone poi riscontro individuale e collettivo. A conclusione del processo descritto ci aspettiamo di raggiungere un livello di conoscenza tale da poter mettere a fuoco misure comuni ed eventualmente indicatori di benchmark condivisi.

## 8. Conclusioni e prossimi passi

Tornando al rapporto tra Agenzia e Nuclei, le relazioni di questi ultimi da semplici resoconti dovrebbero convergere sempre più in analisi critiche sui sistemi di gestione in uso negli atenei, corredate possibilmente da elementi non riscontrabili nei documenti ufficiali sulla performance. Una tale sinergia risulta particolarmente utile per agevolare l’attività valutativa che l’ANVUR sta per intraprendere su Piani e Relazione della performance.

È bene allora ripercorrere velocemente i temi affrontati, in primo luogo quello dell’integrazione con la programmazione strategica, che deve essere strettamente connessa con le politiche di AQ avviate dall’università e con gli interventi di supporto alla ricerca; il collegamento con la programmazione finanziaria e con il ciclo di bilancio è indispensabile invece per comprendere opportunità (colte o sprecate) e limiti (esogeni o endogeni) riscontrabili rispetto al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Su questi processi complessi l’ANVUR chiede ai Nuclei un contributo aggiuntivo e complementare di conoscenza.

Passando all’altra integrazione, quella con le procedure della trasparenza e anticorruzione, il tema è più delicato, perché come è noto le amministrazioni dovranno comunque seguire le indicazioni ANAC, interpretando in modo “sfasciolabile” la stesura del Piano Integrato. Qui lo sforzo richiesto è di integrare concisamente performance, trasparenza e prevenzione alla corruzione in un quadro organico di obiettivi e attività, ma soltanto laddove ritenuto utile e necessario, senza confonderlo con eventuali e ulteriori azioni obbligatorie ritenute meri adempimenti. Ai Nuclei è richiesto di aiutare le università e l’Agenzia a comprendere quali “pezzi” della normativa sull’anticorruzione ha senso applicare al nostro comparto e quali invece risultano inutili o addirittura controproducenti.

Sul tema degli obiettivi invece sono richiesti sia approfondimenti sui processi che conducono alla loro definizione (per disseminarne esperienze, per riconoscerne best practice), sia proposte di sistemi di misurazione che possano essere in qualche modo generalizzati in ottica di valutazione esterna ad opera dall’Agenzia (eventualmente sostenendone o negandone l’opportunità). Anche in questo caso il contributo dei Nuclei è prezioso, tanto per aiutare gli atenei alla definizione di obiettivi e indicatori, quanto a segnalare quelli su cui sarebbe utile un confronto con altri atenei.

Strettamente legato agli obiettivi e agli indicatori c'è il tema delle procedure e degli strumenti adottati per l'attività di monitoraggio, essenziale per una corretta gestione della performance. Qui in particolare occorre avanzare un approfondimento sui sistemi informativi in uso nei diversi atenei ed indagarne il grado di interoperabilità (attuale e in prospettiva).

Infine, l'ultima questione riguarda la stima costi-benefici che sta dietro a tutta la questione della performance e il bilancio potrà dirsi in attivo soltanto quando sarà tangibile, misurabile e narrabile l'uso effettivo dei risultati della valutazione.

## Allegato: La griglia di lettura

UNI\_... Università ...

Punto d'attenzione	Presenza di riferimenti nella Relazione	Note - elementi...	...da tenere in considerazione nelle fasi valutative successive			
		Domande - richieste di chiarimento...				
Gestione del ciclo rilevata dal Nucleo-OIV	Definizione degli obiettivi (rilevanza, misurabilità, attribuzione chiara di responsabilità e condivisione delle scelte, declinazione sulle strutture decentrate ecc)					
	Integrazione con altri documenti di programmazione (strategica, finanziaria, della qualità ecc)					
	Riferimenti espliciti a Trasparenza e Anticorruzione					
	Esistenza e frequenza di un'attività di monitoraggio da parte dell'Ateneo (esistenza di un sistema informativo adeguato)					
Comunicazione e utilizzo dei risultati della valutazione						
Attività del Nucleo-OIV	Descrizione di attività di verifica a cura del NdV-OIV					
	Criticità della Gestione del Ciclo di Performance					
Riferimenti espliciti a nuove LG Performance di ANVUR						

Note aggiuntive (facoltative)

Appuntare qui eventuali elementi d'interesse difficili da collocare nella griglia ovvero riflessioni complessive sulla Relazione.