

03 luglio 2017

Modifiche al decreto 150/2009 e implicazioni per il comparto università e ricerca

Il 7 giugno 2017 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale (n.130) il [decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74](#) (in vigore dal 22 giugno 2017) recante Modifiche al [decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150](#), in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della [legge 7 agosto 2015, n. 124](#).

La delega del governo prevedeva interventi volti alla semplificazione, alla razionalizzazione e a una maggiore integrazione della gestione della performance con quella economico finanziaria e con i sistemi di controllo interni. Il nuovo testo non stravolge l'impianto del decreto Brunetta, ma ne modifica alcuni aspetti profilando delle buone opportunità di sviluppo per la Pubblica Amministrazione in generale, integrandosi invece in modo del tutto coerente con la disciplina già in vigore nel settore universitario e della ricerca. Il nuovo decreto attribuisce in via definitiva all'ANVUR le funzioni di gestione e indirizzo del sistema nazionale di valutazione della performance del comparto, nel rispetto dei principi ivi contenuti (art.13, c.12 del d.lgs. n. 150/2009, come modificato dal d.lgs. n. 74/2017¹).

Senza pretese di esaustività, che necessiteranno ulteriori approfondimenti, qui di seguito si esaminano tre aspetti del nuovo testo che appaiono particolarmente rilevanti. Dedicheremo in conclusione qualche riflessione su alcuni elementi critici che invece persistono e che sarà cura dell'Agenzia chiarire nei successivi interventi di indirizzo.

1. Dagli obiettivi generali agli obiettivi operativi: verso una maggiore integrazione

Il nuovo decreto introduce gli «obiettivi generali» che identificano le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati, che saranno determinate mediante linee guida triennali con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art.5, c.01, lett. a). Ogni amministrazione dovrà quindi adattare a tali obiettivi generali degli «obiettivi specifici» (lett. b), intesi come l'insieme di quegli «obiettivi strategici e operativi» che di norma sono già previsti nei Piani della Performance (art.10, c.1, lett. a).

Nel comparto universitario e della ricerca esistono già diversi documenti di indirizzo programmatico definiti dal MIUR (l'[Atto di Indirizzo](#), i [decreti per la Programmazione Triennale](#), il [Programma Nazionale per la Ricerca](#) e altro), che a questo punto saranno verosimilmente sintetizzati nelle linee guida del Consiglio dei Ministri e convogliati in un numero ristretto di «obiettivi generali». A questi obiettivi generali, come detto, dovranno ispirarsi i Piani Integrati degli Atenei e degli Enti Pubblici di Ricerca (EPR) vigilati dal MIUR.

¹ Di seguito, si farà sempre riferimento all'articolato del d.lgs. 150/2009, come modificato o integrato dal d.lgs. 74/2017.

Si tratta di un passo avanti rispetto all'approccio integrato promosso dall'ANVUR con le [Linee Guida del 2015](#), che adesso si arricchisce per un verso di una legittimità normativa e per l'altro di una visione sistemica più ampia. Nel rispettare i principi del nuovo decreto, infatti, le università e gli EPR hanno ora l'opportunità di considerare congiuntamente le *priorità nazionali* (a cui dovranno agganciare gli obiettivi) e le *proprie strategie* liberamente indicate dagli Organi di Governo, in virtù del principio dell'autonomia (rispetto alle quali l'ANVUR sta già chiedendo di collegare gli obiettivi del personale tecnico-amministrativo). L'ancoraggio della programmazione degli uffici di supporto (l'oggetto del Piano della Performance) alla documentazione strategica degli atenei e degli EPR (Piano Strategico, Piano di Visione Decennale, Programmazione Triennale ecc. – a cui si aggiungono ora le linee guida del Governo) è legittimato in sostanza dalla legge oltre che da un principio di buon senso.

La sfida che l'ANVUR ha lanciato al comparto [sin dal 2014](#) per trasformare la gestione della performance da adempimento formale a strumento utile di governance, riceve dunque da questo decreto un sostegno importante, rendendo di fatto il sistema universitario e della ricerca un punto di riferimento per il resto della PA. Una sfida che al momento sembra essere stata colta dalla gran parte delle amministrazioni, come emerge dal [lavoro che l'Agenzia sta svolgendo](#) e dalle continue interazioni attivate con gli atenei e gli EPR.

Un nodo principale per riuscire nell'impresa è interpretare la gestione della performance in ottica ciclica, come affermato nel nuovo art.4, c.2 lett. *a*), secondo il quale per la definizione degli obiettivi bisogna tener conto dei risultati conseguiti negli anni precedenti. Il dato longitudinale, tuttavia, si adatta esclusivamente alle attività *ordinarie* che si svolgono nelle amministrazioni, mentre non può essere applicato laddove l'obiettivo si riferisce a una scelta strategica innovativa impostata dai vertici dell'ente. In questi casi, il perseguimento degli obiettivi prevede la messa in opera di azioni non convenzionali, che nel loro insieme si avvicinano maggiormente alla gestione di *progetti* (e dunque a una logica di *processo* e di trasversalità). Si tratta di una distinzione importante, emersa dalle valutazioni di ANVUR, su cui certamente si tornerà in futuro, anche in virtù delle nuove disposizioni di legge (a tal proposito è interessante la distinzione tra «attività» e «progetti complessi» fornita dal Dipartimento della funzione pubblica nelle [Linee Guida per il Piano della performance Ministeri](#) pubblicate il 17 giugno 2017).

Infine, quest'ultima previsione è strettamente legata al modo in cui sono concepiti (e denominati) gli obiettivi, con particolare riferimento a quella visione duale della performance organizzativa e individuale, che invece cela ancora dei tratti di ambiguità di cui si dirà sul finire di questo documento.

2. La voce degli utenti e dei cittadini: verso un maggiore pluralismo

Oltre a «tener conto del comparto di contrattazione di appartenenza», gli obiettivi generali di cui al punto 1 dovranno essere declinati in quelli specifici «in relazione anche al livello e alla qualità dei servizi da garantire ai cittadini» (art.5, c.01, lett. *a*). Proprio l'inserimento dei cittadini e degli utenti tra coloro che svolgono funzioni di misurazione e valutazione della performance (art.7, c.2, lett. *c*) e art.19-bis, c.1-2) – pur non essendo contemplati esplicitamente tra i soggetti di cui all'art.12 – rappresenta l'altra vera novità introdotta dal decreto, che apre a scenari di grande interesse.

Anche per questo aspetto il comparto universitario si presenta in anticipo, se non altro perché l'utente principale – lo studente – è già entrato da anni nella governance degli atenei. Inoltre, è in corso un ingente investimento (in termini di risorse coinvolte – umane prim'ancora che finanziarie), che mira a collocare gli studenti sempre più al centro dell'attenzione dell'accademia, alimentando contestualmente il dialogo con altri attori esterni all'ateneo ([Sistema AVA - Assicurazione della Qualità](#)).

Nel nostro settore pertanto aprire agli utenti la valutazione della performance organizzativa, significa semplicemente rafforzare e ampliare le vedute di quell'ascolto sistematico degli stakeholder già incentivato da ANVUR, dando così nuovo vigore all'approccio integrato. Ma tra gli interlocutori diretti degli uffici tecnici e amministrativi delle università e degli EPR (per la loro eterogeneità il ragionamento è più complesso) ci sono ovviamente anche i docenti e i ricercatori, che sono talvolta equiparabili a meri "utenti", talaltra attori protagonisti dei processi gestionali (capi dipartimento, direttori di corsi di studio, direttori di istituto ecc).

L'impegno dell'ANVUR a promuovere modelli integrati di pianificazione e valutazione della performance – già oggi osservabili in diversi atenei – è coerente con questa innovazione, specialmente quando la declinazione di tale approccio si spinge verso le strutture decentrate, dove l'interazione tra le *due anime* dell'università e della ricerca italiana è più intensa e frequente.

Anche in questo caso l'ANVUR non intende fornire modelli predeterminati, ma si limita a sottolineare due aspetti introdotti dalla nuova normativa: le rilevazioni sugli utenti vanno realizzate con cadenza annuale; la garanzia di questo ascolto sistematico è in capo all'OIV (art.19-bis, c.1). Come si vedrà nel prossimo paragrafo, l'ANVUR invita i Nuclei a integrare le rilevazioni delle opinioni degli studenti e gli audit che già si realizzano all'interno del mondo universitario con item specifici sulle prestazioni degli uffici di supporto, mediante modalità e tempistiche che saranno concordate nei prossimi mesi.

3. Gli OIV nel ruolo di *pivot*: verso una maggiore incisività dei compiti valutativi

Per quanto riguarda le università statali, nell'adempiere alle funzioni di OIV (come previsto dalla [legge 30 dicembre 2010, n. 240](#), art.2 lett. r), i Nuclei di valutazione devono adattarsi alle nuove funzioni previste dal decreto, mentre non valgono le previsioni sulle procedure di nomina (per ovvie ragioni – i Nuclei preesistono agli OIV e la loro istituzione gode di autonomia statutaria, essendo organi di ateneo), come del resto già sostenuto in più occasioni dall'ANVUR e affermato dallo stesso Dipartimento della funzione pubblica sul [Portale della Performance \(FAQ n.5\)](#).

Il nuovo d.lgs.150/09 attribuisce agli OIV compiti valutativi più incisivi, a partire dal potere vincolante che il Legislatore gli attribuisce nell'aggiornamento, che diventa annuale, del documento che esplicita le metodologie di valutazione della performance adottate dall'amministrazione (il riferimento è al Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance previsto dall'art.7, c.1). L'OIV in sostanza dal garantire semplicemente il rispetto delle procedure, interviene adesso sulla qualità delle scelte metodologiche dell'amministrazione, che essendo aggiornate annualmente si fanno meno rigide.

Si tratta anche in questo caso di una conferma dell'evidenza emersa con [l'analisi dei Piani integrati](#) che sta svolgendo l'ANVUR e che fa riflettere sull'adeguatezza di un documento metodologico eccessivamente statico a fronte di scelte gestionali e organizzative (e valutative) che necessitano invece di continui

aggiustamenti. Non a caso le università inseriscono spesso tali modifiche all'interno dei Piani Integrati, senza aggiornare i SMVP, rispetto ai quali quindi appaiono incoerenti. Con le modifiche intervenute al decreto, essi possono oggi intendersi come *allegati* del Piano, semplicemente esplicitando le motivazioni che hanno portato a un loro eventuale aggiornamento ovvero alla conferma della versione vigente. Inoltre, soprattutto per quanto concerne la performance individuale, questa novità permetterà di evitare quei copia/incolla tra SMVP e Piano, tanto frequenti quanto inutili.

Ma come si diceva, il Nucleo ha l'onere non soltanto di assicurare che gli utenti e i cittadini siano *in qualche modo* ascoltati nel merito delle valutazioni delle performance organizzative del proprio ateneo (e gli OIV per gli EPR), ma anche di tener conto «dei risultati prodotti dalle indagini svolte dalle agenzie esterne di valutazione e dalle analisi condotte dai soggetti appartenenti alla rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche» (art.14, c.4-bis). Per questo il nuovo OIV è assimilabile al ruolo del *pivot*, in quanto perno di informazioni che provengono da una pluralità di soggetti – dall'utenza agli interlocutori principali dell'ente, tenuto conto delle valutazioni dell'ANVUR.

Proprio in funzione di questo ruolo più incisivo, agli OIV ora è consentito l'«accesso diretto a tutti i sistemi informativi dell'amministrazione, ivi incluso il sistema di controllo di gestione», nonché «a tutti i luoghi all'interno dell'amministrazione, al fine di svolgere le verifiche necessarie all'espletamento delle proprie funzioni» (art.14, c.4-ter). Mentre la prima previsione non sposta molto il *modus operandi* delle università (è improbabile che a un Nucleo, Organo di Ateneo, sia proibito l'accesso alle banche dati – qualora ritenga necessario accedervi ovviamente, cfr. più avanti), la seconda si sposa perfettamente con quanto già indicato dall'ANVUR nelle [Linee Guida per la Relazione Annuale dei Nuclei di Valutazione](#), in cui sin dal [2015](#) chiedeva ai Nuclei di impostare un «Piano di Audizioni» (pag. 8) finalizzato a ricercare informazioni utili per il miglioramento continuo dell'offerta didattica.

Anche in questo caso l'indirizzo è di integrare e arricchire questi audit ormai consolidati in ambito AVA, con strumenti e intensità variabili in base a metodologie liberamente definite (ai Nuclei non è stato imposto alcun modello né un numero minimo di audizioni, ma solo l'esplicitazione dei criteri di selezione dei corsi di studio coinvolti). Sarà poi compito dell'Agenzia fare sintesi di quel che emerge e tenere in debita considerazione le evidenze emerse nell'ambito dei propri esercizi valutativi e degli aggiornamenti dei documenti di indirizzo.

Un ultimo elemento di novità è contenuto nel nuovo art.10, c.1, lett. *b*), secondo il quale «[le amministrazioni pubbliche redigono annualmente] entro il 30 giugno, la Relazione annuale sulla performance, che è approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'Organismo di valutazione ai sensi dell'articolo 14». Anche in questo caso si tratta di un argomento già dibattuto con i Nuclei durante le [giornate annuali di incontro](#), che mostra la necessità di una maggiore armonizzazione tra i tempi di redazione della Relazione e le procedure di validazione (che ora di fatto coincidono, mentre in precedenza la [delibera 23/2013](#) della CIVIT aveva stabilito il termine del 15 settembre). Inoltre, l'art.14 prevede che nel monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, l'OIV elabori «una relazione annuale sullo stato dello stesso [che i Nuclei dal 2015 integrano nella propria relazione annuale, ndr], anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi» (art.14, c.4, lett. *a*).

Dal punto di vista dell'ANVUR, in sintesi, il combinato disposto di queste nuove previsioni consente ai Nuclei-OIV di argomentare opportunamente la scelta della validazione (che risponde al meccanismo dicotomico validata/non validata), formulando nella propria Relazione suggerimenti volti al miglioramento della gestione

della performance. Tali suggerimenti saranno il frutto di una complessa sintesi valutativa che tiene conto di una pluralità di fonti: dalle valutazioni delle agenzie esterne a eventuali elaborazioni interne, dalla voce degli utenti diretti a quella dei cittadini interessati, fino a giungere – seppur limitatamente alla loro funzione di «utenti interni» (art.19-bis, c.3; cfr. oltre) – ai dipendenti dell’amministrazione stessa.

Ovviamente la nuova scadenza del 30 giugno per la validazione della Relazione sulla performance (implicitamente indicata dal nuovo testo), nel 2017 non va applicata a università statali e EPR vigilati MIUR, per i quali rimane in vigore la data del 15 settembre indicata nelle Linee Guida del 2015 (pag.9). L’Agenzia invita comunque le amministrazioni ad attenersi a quanto previsto dal nuovo testo, relativamente al fatto che «in caso di ritardo nell’adozione del Piano o della Relazione sulla performance, l’amministrazione comunica tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al Dipartimento della funzione pubblica» (art.10, c.5) e pertanto, nel comparto universitario e della ricerca, all’ANVUR.

Alcune criticità persistenti

L’intervento del Governo sul d.lgs.150/09 appare dunque in linea con l’approccio che l’ANVUR ha adottato sul tema della valutazione della performance. Permangono nel testo tuttavia almeno tre criticità.

In primo luogo, non è stata risolta l’ambiguità del termine-chiave «performance organizzativa», i cui ambiti di applicazione come è noto sono declinati nell’art.8. Si tratta di un elenco che evoca in modo piuttosto inequivocabile (e ora ancora più accentuato) un significato assimilabile all’*impatto* generato dall’istituzione nel suo complesso sulla cittadinanza e sull’utenza. L’articolo successivo descrive poi la performance individuale che «è collegata agli indicatori di performance relativi all’ambito organizzativo, ai quali [con il nuovo testo, ndr] è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva» (art.9, c.1, lett. a).

Da questo stralcio si evince che la performance *della singola struttura* viene interpretata come una componente di quella *individuale* («è collegata» ad essa, a dire il vero) e non gode quindi della stessa rilevanza di quella *organizzativa* (intesa come performance dell’ente, di cui all’art.8). Nonostante nei principi generali del d.lgs. 150/09 si dichiarino evidentemente tre livelli – «ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la performance con riferimento all’amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti» (art.3, c.2) – il livello intermedio perde nel testo di legittimità e diventa una mera parte (identificata tra l’altro con «gli indicatori») di quella individuale dei dirigenti e dei responsabili di posizione organizzativa.

Il problema nasce nel momento in cui con lo stesso termine – performance organizzativa – ci si riferisce all’uno (performance di struttura) e all’altro significato (performance dell’istituzione). Purtroppo tale ambiguità, emersa con evidenza nell’analisi dei Piani Integrati delle università, non è risolta dalle modifiche apportate al decreto. L’ANVUR su questo aspetto si riserva di fornire una propria interpretazione nell’aggiornamento delle Linee Guida che saranno pubblicate nel 2018.

La seconda criticità, già accennata più sopra, riguarda invece la mancata considerazione dei dipendenti tra i soggetti che contribuiscono alla valutazione, se non in qualità di «utenti interni [che] partecipano al processo di misurazione delle performance organizzative in relazione ai servizi strumentali e di supporto secondo le modalità individuate dall’Organismo indipendente di valutazione» (art.19-bis, c.3). Si noti come dall’estratto

riportato si concentrino elementi collegabili sia alla prima criticità (si allude a *performance organizzative*, al plurale), che alla seconda (i dipendenti sono *soltanto* utenti interni, non portatori di informazioni utili a valutare, ad esempio, la qualità dei ruoli manageriali).

Il richiamo ad assumere una prospettiva pluralista, che sembrerebbe insistere nei principi valutativi che hanno ispirato il nuovo decreto, può essere interpretato come un invito rivolto all'OIV di incoraggiare un ascolto sistematico di *ogni attore* coinvolto nell'azione delle pubbliche amministrazioni; in questo senso, non sembra coerente tener fuori i dipendenti, che sono i veri protagonisti *delle* performance organizzative.

Ed è a questo aspetto che si lega la terza e ultima criticità, che consiste proprio nell'eccessivo accentramento intorno alla figura dell'OIV di compiti valutativi molto complessi, che travalicano l'ambito della valutazione delle politiche pubbliche, in virtù della maggiore enfasi posta sugli *impatti pubblici* generati dall'azione amministrativa. Proprio perché vanno ora espressamente considerate una pluralità di fonti e di informazioni, da raccogliere o da elaborare (l'accesso ai sistemi informativi presuppone un lavoro statistico), è difficile che un organismo composto al massimo da 3 persone riesca nell'impresa. Ciò che il Legislatore non ha considerato, quindi, è l'eventualità di rafforzare la legittimazione della Struttura Tecnica Permanente (art.14, c.9-10), che ricopre un ruolo determinante e rappresenta una delle *condizioni abilitanti* per una valutazione della performance più efficace e incisiva (l'evidenza, di nuovo, viene direttamente dal comparto universitario).

Sarà impegno dell'ANVUR di fornire soluzioni ai problemi posti dalle suddette criticità attraverso gli indirizzi che saranno messi a punto nei prossimi mesi, grazie alla partecipazione di tutti gli attori del [Sistema nazionale di valutazione della performance](#) e alla maggiore libertà di movimento che il decreto garantisce al comparto.