

Nota di indirizzo per la gestione del ciclo della performance 2018-2020

Approvata dal Consiglio Direttivo dell'ANVUR in data 20/12/2017

Premessa

Questa nota vuole integrare, a distanza di due anni dalla loro diffusione da parte dell'ANVUR, le [Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance](#), in ottemperanza a quanto previsto dal d.lgs. n.150/2009, come modificato dal [decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74](#) (art.13, c.12), che attribuisce all'ANVUR un ruolo di coordinamento del sistema nazionale di valutazione della performance per università statali e enti di ricerca vigilati dal MIUR (EPR), nel rispetto dei principi contenuti nel decreto e in piena sinergia con il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP)¹.

Nel corso di questi due anni, diversi fattori di contesto sono mutati, anche per effetto dell'attività svolta dall'Agenzia su questo specifico ambito valutativo². Oltre all'entrata in vigore del citato d.lgs. n.74/2017 va segnalato il recente aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) emanato dall'ANAC (determinazione n.1208 del 22/11/2017)³. Tuttavia, le Linee Guida del 2015 rimangono sostanzialmente in vigore anche per l'anno 2018, arricchite dalle puntualizzazioni presentate in questo documento. Tali precisazioni sono sufficientemente flessibili per poter essere recepite senza traumi dalle amministrazioni e vanno intese in continuità con il lavoro svolto fin qui dall'Agenzia, volto a integrare la pianificazione della performance con quella delle attività istituzionali degli atenei e degli EPR (ricerca, didattica, terza missione).

Indirizzi per l'anno 2018

Il presente documento si concentra su cinque novità introdotte dal d.lgs. n.74/2017 in merito alla disciplina della performance, rispetto alle quali l'Agenzia ritiene opportuno fornire dei chiarimenti e degli indirizzi specifici. In un sesto punto si ricordano le recenti indicazioni dell'ANAC, relative al piano finalizzato alla prevenzione del rischio corruttivo (PTPC).

¹ Come è noto la gestione della performance nelle università presenta delle peculiarità specifiche, a partire dalla presenza di due "anime" distinte (accademici e personale tecnico-amministrativo) che determinano una «eterogeneità interna che non ha uguali in nessuna altra organizzazione» (Bonaccorsi A., in Arnaboldi M. e Schiavone M. (a cura di), Programmazione integrata e performance, Il Mulino, 2017).

² Per maggiori informazioni consultare la sezione del sito istituzionale dell'ANVUR dedicata alla [performance](#).

³ Sul fronte degli EPR, inoltre, è in atto un processo di riforma molto complesso, iniziato anch'esso con la legge 7 agosto 2015, n. 124 (art. 13) e proseguito con il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, che produrrà sensibili cambiamenti in materia di valutazione delle performance di ricercatori e tecnologi.

1) Obiettivi generali e specifici

L'art.5, c.01, lett. a) del nuovo d.lgs. n.150/2009 prevede l'introduzione di «obiettivi generali» che identificano le priorità strategiche mediante «linee guida triennali emanate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri», da declinare successivamente in «obiettivi specifici» della singola amministrazione. L'Agenzia si è già espressa in merito con una [nota](#) pubblicata sul proprio sito istituzionale nel luglio 2017, sottolineando come tale disciplina comporti uno sforzo di sintesi in un settore come quello universitario e della ricerca, in cui sono già presenti numerosi atti e documenti di programmazione a livello nazionale.

In assenza di tali obiettivi generali, le università e gli EPR sono invitati a rafforzare l'ancoraggio della programmazione della performance ai propri documenti strategici (Piani Strategici, Programmazione Triennale o simili per le università; Documenti di Visione Strategica e Programmi Triennali della Attività per gli EPR), nelle more di quanto previsto dal medesimo articolo del d.lgs. n.150/2009. Soltanto nel caso in cui le linee guida fossero emanate dal Governo prima del 31 dicembre 2017, i Piani Integrati 2018-20 dovranno fare riferimento anche agli obiettivi generali.

2) Revisione annuale del SMVP e parere vincolante del NdV

Secondo quanto previsto dall'art.7, c.1, il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP) deve essere aggiornato annualmente e sottoposto al parere preventivo e vincolante del Nucleo di Valutazione (NdV), nelle sue funzioni di Organismo Indipendente di Valutazione (OIV). Tuttavia, diversi atenei ed EPR hanno di recente revisionato i propri SMVP, proprio in seguito all'emanazione delle Linee Guida dell'ANVUR o di conseguenza ai suggerimenti trasmessi dall'Agenzia all'interno dei [documenti di feedback sui Piani Integrati](#), inviati ai direttori generali nel corso del 2017.

Per il 2018 le università e gli EPR che ritengono di essersi dotate di un documento sufficientemente aggiornato dovranno semplicemente avanzare una richiesta di parere al NdV-OIV, in modo tale che l'organo valutativo possa esprimere le proprie considerazioni in un atto formale⁴.

L'ANVUR invita comunque a riflettere sull'opportunità di revisionare il SMVP, interpretandolo come un documento più dinamico rispetto al passato (proprio perché soggetto ad aggiornamenti continui) e adattandolo dunque al momento e al contesto specifico. Si suggerisce a tal proposito di descrivere brevemente nella premessa del nuovo SMVP la visione del sistema a cui l'amministrazione aspira (magari su un arco temporale più ampio), motivando opportunamente l'impianto metodologico adottato per il 2018, in modo tale che risulti chiaramente il percorso graduale intrapreso. In particolare l'Agenzia invita le amministrazioni a riflettere sui temi critici che saranno presentati nell'ultimo paragrafo del presente documento.

Quanto alla tempistica, a rigore il SMVP dovrebbe essere aggiornato con un ragionevole margine di anticipo rispetto all'emanazione del Piano Integrato, vale a dire prima dell'inizio del processo che porta a una sua coerente definizione. Tuttavia nel 2018, per la prima applicazione della nuova disciplina, i due documenti

⁴ L'ANVUR partecipa al tavolo di lavoro per lo sviluppo del Portale della Performance gestito dal DFP con il supporto tecnico del CNR. Nelle prossime settimane dovrebbe comparire un'apposita sezione in cui pubblicare i pareri dei NdV. Fino a quando il Portale non sarà aggiornato con questa apposita funzione, le amministrazioni sono invitate a trasmettere all'ANVUR via pec i pareri motivati dei NdV-OIV.

potranno essere deliberati e pubblicati contemporaneamente. Non è invece ammissibile l'emanazione del Piano senza che sia in vigore un SMVP approvato con parere vincolante del NdV-OIV.

3) Scadenze, ritardi e rimodulazioni

Un'ulteriore novità nel d.lgs. n.150/2009 novellato consiste nell'anticipazione al 30 giugno della validazione della Relazione sulla Performance, che risulterà pertanto a essa coincidente. Ciò comporta che nel SMVP siano definiti tempi di monitoraggio verosimili (per le risorse dedicate, per i sistemi informatici disponibili ecc.), sia da parte dell'amministrazione che del NdV-OIV, in modo tale che quest'ultimo sia in condizione di validare la Relazione in anticipo rispetto al passato. A tal proposito l'ANVUR ribadisce l'indirizzo espresso nelle Linee Guida del 2015 considerando cogenti le sole scadenze previste dalla legge e dunque, ancora per il 2018, esclusivamente il 31 gennaio per il Piano e il 30 giugno per la Relazione, con l'unica differenza che quest'ultima dev'essere già validata dal NdV (non sono previste cioè né scadenze né template prefissati per i monitoraggi intermedi, che vanno semplicemente rendicontati in sede di Relazione).

Qualora l'amministrazione si trovi impossibilitata a rispettare le scadenze, l'art. 10, c.5 prevede 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». Anche in questo caso, i documenti di motivazione dei ritardi andranno caricati direttamente sul Portale della Performance ovvero per il 2018 inviati via pec all'ANVUR se al 31 gennaio 2018 non dovesse essere ancora disponibile un'apposita sezione. Si raccomanda altresì di contemplare nei nuovi SMVP le modalità con cui il NdV-OIV viene informato di tali giustificazioni.

Per quanto concerne le rimodulazioni di obiettivi e indicatori eventualmente operate durante il ciclo di performance, all'abrogazione del terzo comma dell'art.10⁵ è seguita l'introduzione del nuovo art.6 che prevede nell'unico comma rimasto che «Le variazioni, verificatesi durante l'esercizio, degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale sono inserite nella relazione sulla performance e vengono valutate dall'OIV ai fini della validazione di cui all'articolo 14, comma 4, lettera c)».

L'Agenzia raccomanda alle università e agli EPR di attenersi a tale previsione, comunicando formalmente e tempestivamente al NdV-OIV eventuali modifiche – evidentemente conseguenti all'attività di monitoraggio (cui è dedicato proprio l'art.6) – e dandone conto esaustivamente nella Relazione sulla performance.

Anche in questo caso vanno definite nel SMVP le procedure con cui avviene questo processo di rimodulazione degli obiettivi e degli indicatori, nonché le modalità di comunicazione con cui l'amministrazione segnala ai NdV-OIV le modifiche apportate.

4) Utenti e cittadini

Sul piano valutativo una delle novità più interessanti della nuova disciplina sulla performance riguarda l'ingresso ufficiale di cittadini e utenti tra i soggetti protagonisti della valutazione. L'ANVUR ha già sottolineato nella propria nota di luglio 2017 come il comparto universitario sia in evidente anticipo rispetto a tale previsione, contemplando ormai da molti anni l'ascolto sistematico degli studenti. Nei mesi scorsi

⁵ Il [Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2016, n. 105](#) ha abrogato, tra gli altri, il terzo comma dell'art.10 del d.lgs. n.150/2009 che prevedeva che «Eventuali variazioni durante l'esercizio degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale sono tempestivamente inserite all'interno nel Piano della performance».

l’Agenzia ha lavorato a un processo di revisione dei questionari standardizzati da somministrare agli studenti, che sarà presentato agli atenei prossimamente. Per non gravare le università di ulteriori rilevazioni, sono stati individuati degli item tra quelli previsti dai questionari che possono essere utilizzati dai NdV per avere una misura dello stato di soddisfazione su servizi offerti esclusivamente o parzialmente dal personale tecnico amministrativo⁶.

Anche in questo caso si suggerisce di interpretare quanto previsto dagli art. 7, c.2, lett. c) e art.19-bis, c.1-2) in un’ottica pluriennale, dal momento in cui i risultati della rilevazione dell’opinione degli utenti – che devono essere considerati per la valutazione delle performance organizzative – vanno pubblicati (e dunque raccolti) ogni anno sul sito dell’amministrazione. In altri termini, la *customer satisfaction*, già ampiamente diffusa tra gli atenei italiani, non deve essere intesa come lo strumento esclusivo di rilevazione dell’opinione degli utenti, ma al contrario le amministrazioni, su incalzò del NdV-OIV, sono invitate a differenziare (all’occorrenza e in conformità con le risorse disponibili) i metodi e gli strumenti di rilevazione utilizzati, in una prospettiva ciclica. In modo del tutto simile a quanto avviene già nel [processo AVA](#) con gli Audit dei NdV, l’ascolto degli stakeholder (quindi non solo degli studenti) può essere arricchito a fasi alterne per tipo di destinatario (ad esempio, interpellando imprenditori, pubbliche amministrazioni, associazioni del territorio, coerentemente con le scelte strategiche dell’Ateneo) o per metodo (ad esempio, indagini esplorative con interviste in profondità e focus group alternate a rilevazioni campionarie mediante questionari).

In estrema sintesi l’ANVUR intende sostenere e monitorare, di concerto con i NdV, la sperimentazione di una pluralità di esercizi valutativi finalizzati all’ascolto degli utenti (esterni e interni – ivi compreso il personale docente e tecnico-amministrativo), al fine di valutare le performance organizzative programmate e di individuare i fattori di cambiamento, in un’ottica di miglioramento continuo.

In questo quadro, è certamente incentivato ogni esperimento finalizzato a integrare gli organismi e gli strumenti già in uso per il processo AVA (Presidio della Qualità, Commissioni Paritetiche, audizioni ecc.), per valorizzare al meglio le rilevazioni anche ai fini della valutazione della performance.

5) *Il nuovo ruolo del NdV-OIV*

Dai punti precedenti emerge con grande evidenza il ruolo nuovo del NdV-OIV, che risulta particolarmente rafforzato nella sua attività valutativa, a partire dal parere vincolante sul SMVP. Quanto alla validazione della Relazione sulla performance, già dal 2018 i NdV-OIV sono chiamati a sintetizzare una pluralità di informazioni provenienti da molteplici fonti, ivi comprese le valutazioni svolte da ANVUR (art. 14, c.4-bis). L’Agenzia sin dal 2015 ha intrapreso una serie di iniziative di confronto con i NdV-OIV e sta dedicando negli ultimi mesi un’attenzione crescente non solo alle loro attività (con particolare riferimento al ricco bagaglio informativo rappresentato dalle Relazioni annuali), ma anche alle [strutture di supporto](#) messe loro a disposizione dalle amministrazioni. Essendo organi composti prevalentemente da soggetti esterni (nel caso degli atenei) ovvero organismi indipendenti dall’amministrazione (nel caso degli EPR), i NdV-OIV per definizione non possono garantire una presenza continuativa all’interno dell’ente per cui prestano servizio, a fronte di un impegno

⁶ A titolo esemplificativo item dedicati specificatamente alle infrastrutture o ai servizi di segreteria ricadono esclusivamente in capo al personale tecnico amministrativo, della qualità delle lezioni sono responsabili i soli docenti, mentre il tutoraggio potrebbe essere un’attività che richiede un contributo sia degli uni che degli altri. Nell’esprimere un giudizio di soddisfazione, gli studenti contribuiscono pertanto al set di informazioni disponibili per la valutazione della performance organizzativa, di cui dal 2018 bisogna tener conto.

che è invece sempre più gravoso. Per questa ragione la composizione quantitativa e qualitativa della struttura tecnica permanente (STP) diventa una scelta strategica per mettere in condizione il NdV-OIV di svolgere il proprio compito valutativo e contribuire in tal modo al miglioramento dell'efficacia del sistema di gestione della performance.

La valorizzazione del lavoro dei NdV-OIV, pertanto, insegue un'idea innovativa di gestione del sistema nazionale di valutazione del comparto università e ricerca (recentemente riconosciuta anche dalla Corte dei Conti⁷), che è al tempo stesso condizione necessaria per aprire la nuova fase di indirizzo dell'ANVUR (di cui si dirà più avanti nell'ultimo capoverso).

6) Integrazione anticorruzione e trasparenza

Recentemente l'ANAC ha [aggiornato il PNA](#) in cui afferma che «l'esigenza di coordinare e di integrare, per alcuni aspetti, il Piano triennale della prevenzione, della corruzione e della trasparenza e il Piano della performance, è stata sottolineata in diverse norme dal legislatore e anche da ANAC» (pag. 7). Tuttavia, «l'Autorità ritiene che la necessità di ottimizzare le analisi e i dati a disposizione delle amministrazioni non può condurre ad un'unificazione tout-court degli strumenti programmatici, stanti le diverse finalità e le diverse responsabilità connesse».

Nella sezione del Piano Nazionale dedicata specificatamente alle università e agli EPR, l'ANAC chiede quindi di distinguere i due piani triennali (pag.50), quello Integrato (della performance) e quello finalizzato alla prevenzione del rischio corruttivo (PTPC). A riguardo l'ANVUR, coerentemente con quanto affermato nelle Linee Guida del 2015, invita gli atenei e gli EPR ad attenersi alle disposizioni ANAC in ambito anticorruzione e trasparenza, suggerendo di mantenere comunque la denominazione del documento e la visione "integrata" che, a tendere, andrà rafforzandosi con le politiche per l'assicurazione della qualità, con la programmazione strategica e con il bilancio.

Si invitano, inoltre, le amministrazioni a continuare a contemplare gli obiettivi di anticorruzione e trasparenza nel Piano Integrato, ma soprattutto a utilizzare la mappatura dei processi realizzata per la prevenzione del rischio corruttivo anche ai fini di una migliore pianificazione della performance (prevedendo di conseguenza obiettivi trasversali alle strutture organizzative dell'ateneo o dell'EPR).

⁷ Nel [Referto sul Sistema Universitario dalle Sezioni Riunite in sede di Controllo della Corte dei Conti](#) pubblicato a novembre del 2017 si afferma che: «La definizione di Linee Guida dell'ANVUR consente di valorizzare il patrimonio informativo, contenuto nelle relazioni annuali dei Nuclei di valutazione e si colloca in un contesto nel quale viene decisamente innovata la disciplina dei controlli interni con un rinnovato interesse alla effettiva funzionalità di un sistema di programmazione e verifica. La realizzazione di compiute forme di sinergia fra Nuclei di valutazione e ANVUR dovrà, in prospettiva, consentire di migliorare il funzionamento del ciclo programmazione-realizzazione-valutazione della performance (interna e esterna) e contribuire a rendere, conseguentemente, meno isolato il governo dei processi di cambiamento e modernizzazione. Il sistema dei controlli interni viene così a costituire un solido supporto per le scelte decisionali, funzionali alla realizzazione di processi di razionalizzazione della gestione e della spesa e ad innestare un radicale mutamento nei comportamenti. La ridefinizione delle funzioni degli organi di controllo interno appare in tale ottica funzionale a tutti i processi innovativi di cambiamento connessi agli obiettivi della riforma» (pag.37).

Sviluppi futuri

A seguito del lavoro svolto negli anni scorsi, nel 2018 l'ANVUR intende aggiornare le Linee Guida per la gestione del ciclo integrato della performance. Le nuove Linee Guida saranno in vigore – salvo imprevisti – per il ciclo 2019-21 e forniranno indirizzi più specifici ricavati direttamente dalle migliori pratiche emerse nel comparto.

Sempre nel 2018 è prevista la pubblicazione del Rapporto Biennale sullo stato dell'università e della ricerca, con una sezione specifica dedicata alla valutazione della performance. In quella sede (cui seguirà probabilmente un rapporto più dettagliato) l'ANVUR restituirà al comparto gran parte delle informazioni ricavate in questi primi due anni di lavoro.

Infine, nel secondo semestre del 2018 l'integrazione con il processo AVA sarà ulteriormente rafforzata, associando un momento di approfondimento sulla gestione della performance ai lavori della CEV in occasione delle visite in loco per l'accreditamento periodico (nel 2016-17 è già accaduto in via sperimentale durante le visite presso l'Università Politecnica delle Marche, del Piemonte Orientale e di Cassino).

Come già accennato, l'intenzione dell'ANVUR è rafforzare e consolidare ulteriormente il rapporto di collaborazione con i NdV-OIV, principalmente valorizzando le informazioni contenute nelle loro relazioni, ma anche mediante incontri periodici auspicabilmente più frequenti di quelli degli scorsi anni.

Ciò consentirà di aprire una nuova fase del sistema nazionale di valutazione della performance, che sarà caratterizzata da focus specifici su alcuni temi che appaiono cruciali per il miglioramento complessivo del sistema di gestione della performance. L'ANVUR ha già messo in agenda approfondimenti e gruppi di lavoro in merito ai seguenti argomenti:

- 1) Integrazione tra ciclo di performance e ciclo di bilancio;
- 2) Declinazione della pianificazione della performance a livello di strutture decentrate (dipartimenti, scuole e centri);
- 3) Strumenti di confronto mediante la costruzione di cruscotti di indicatori per il monitoraggio delle attività amministrative ordinarie e dei servizi erogati, avendo cura che sia garantita la fruibilità e l'affidabilità dei dati.

Si tratta dei tre temi su cui negli anni precedenti sono emerse le maggiori criticità e su cui di conseguenza l'ANVUR porrà la propria attenzione a partire dai primi mesi del 2018.