

L'integrazione fra il ciclo del bilancio e quello della performance non è soltanto una delle molte "richieste" del legislatore che le Università statali devono soddisfare, ma anche il presupposto irrinunciabile di una gestione efficacemente *performance-oriented*.

Ragionando *a contrario*, è agevole comprendere che sganciare l'allocazione delle risorse dai risultati che scaturiranno dal loro impiego significa, in buona sostanza, spezzare in modo illogico la relazione mezzi-fini sulla quale s'impenna qualunque tipo di attività che voglia condursi secondo i canoni della razionalità e della responsabilità sociale ed economica.

Non si vede per cosa altro possano e debbano essere utilizzate risorse finanziarie che, in misura ampiamente prevalente, provengono dal prelievo fiscale (diretto e indiretto) se non per ottenere risultati socialmente rilevanti per il conseguimento dei quali occorre impegnare, ai diversi livelli di responsabilità, l'intera struttura organizzativa.

Naturalmente, data la cornice della programmazione nazionale definita dal governo centrale, spetta a ciascun Ateneo, in funzione delle sue specificità e della sua vocazione, definire in modo opportuno – dal livello strategico e fino a quello operativo – gli obiettivi che intende darsi e quindi la natura ed il "livello" dei risultati rispetto ai quali s'impegna nei confronti dei propri stakeholder. Va da sé, tuttavia, che definire obiettivi – da quelli dell'amministrazione nel suo complesso fino a quelli assegnati alla responsabilità di un singolo dipendente – ha poco senso pratico senza una chiara associazione con le risorse che a quei fini sono destinate.

Peraltro, separare artificialmente il valore delle risorse utilizzate per svolgere le funzioni alle quali gli Atenei statali sono istituzionalmente preposti dai risultati che conseguono dal loro svolgimento, ovvero isolare le performance dai processi decisionali di budget, svilisce il ciclo della performance ad esercizio burocratico con il significativo effetto di rendere molto meno trasparente la gestione delle risorse e i processi decisionali degli organi di governo.

Per favorire l'integrazione di cui si tratta, l'indicazione che ANVUR fornisce nelle sue linee guida è l'approdo progressivo ed autonomo (cioè non vincolato dalla logica di un modello *one size fits all*, ovvero una soluzione identica per tutti) di ciascun Ateneo statale verso logiche di *performance budgeting*, ovvero una tipologia – niente affatto recente – di *budgeting* che correla le risorse a risultati misurabili. Naturalmente il grado di correlazione fra le due componenti può essere diverso. OECD (2007)<sup>1</sup>, ad esempio, distingue tre varianti – progressivamente più sofisticate – di *performance budgeting*: *presentational*, *performance informed*, *direct/formula based*.

Nel primo caso (*presentational*) le informazioni sui livelli di performance conseguiti o attesi sono incluse nei documenti che corredano il bilancio o comunque in altri documenti approvati dagli organi di governo, ma non incidono direttamente sulla quantificazione dei valori di budget. In altri termini, le performance sono un "ingrediente" del processo decisionale che conduce alla distribuzione delle risorse, ma non esiste un legame esplicito fra risorse e performance. Nella tipologia *performance-informed budgeting* ricadono i processi budgetari pubblici nei quali esiste una relazione – seppure indiretta – fra valori iscritti nel bilancio di previsione e livelli di performance conseguiti o programmati. Legame indiretto significa che i dati sulla performance sono utilizzate – insieme a altre informazioni – in modo sistematico e continuo nel processo decisionale che porta all'approvazione del budget, senza però determinare in modo automatico/meccanico la quantità di mezzi monetari destinati a specifiche finalità. Infine, la terza tipologia individuata dall'OECD è il *direct/formula performance budgeting*. Com'è facile intuire, in questa terza ipotesi, c'è un legame diretto ed

---

<sup>1</sup> OECD, *Performance budgeting in OECD countries*, Paris, OECD, 2007.

esplicito fra livelli di performance attesi e risorse allocate nel budget. In questo caso, si fa ricorso a specifiche formule che, di norma, correlano le risorse finanziarie al volume della produzione/volume delle attività atteso<sup>2</sup>. Non per caso, il primo esempio che OECD riferisce riguardo a questa terza “tipologia” riguarda le Università. *“This form of performance budgeting is used only in specific sectors in a limited number of OECD countries. An example in higher education is that the number of students who graduated with a Master’s degree would release funding for the university that ran the programme in the preceding year. In this form of PB there is a formula for systematically providing funding rewards or penalties on the basis of activity produced”* (OECD, 2007, p. 21-22).

In sostanza, la lettura di queste linee-guida dell’ANVUR evidenzia la necessità che tutte le componenti dell’unitario processo decisionale e gestionale delle università statali – amministrazione centrale e dipartimenti, componente amministrativa e corpo docente - siano guidate, responsabilizzate, incentivate (non solo con premi in denaro) e valutate all’interno ed all’esterno del perimetro organizzativo da un sistema di obiettivi di performance (risultati attesi) reso esplicito e collegato con le risorse da impiegare. La performance, in questa prospettiva, è un elemento istitutivo dell’agire delle università pubbliche che qualifica ed orienta le scelte strategiche ed operative di ogni singolo Ateneo. Astrarre artificialmente la performance dal processo budgetario ne annulla la funzione di supporto e guida al governo economico e socialmente responsabile degli atenei pubblici. Tale negativa evenienza si realizza quando la performance è soltanto un problema di determinazione quantitativa da affrontare *ex post* (ovvero con esclusivo riferimento ad operazioni di gestione già svolte) in ossequio ad obblighi normativi. La performance è la misura dell’effetto conseguente allo svolgimento di un’attività (dalla più semplice alla più complessa) finalizzata al conseguimento di uno specifico obiettivo onde serve per guidare e responsabilizzare i comportamenti e rendere conto dei risultati effettivamente conseguiti. Una gestione orientata alla performance presuppone dubbio, incertezza, rischio, delega del potere decisionale, discrezionalità nell’agire entro i vincoli posti dalle norme, caratteri che sono tutti estranei alla cultura tradizionale delle amministrazioni pubbliche italiane. Ricade nella responsabilità di ogni singolo Ateneo l’obbligo di ritagliarsi su misura, in modo autonomo, le soluzioni organizzative, gestionali e di misurazione sistematica ritenute più idonee per innestare le logiche del *public performance budgeting*. Infatti, se è evidente che esistono delle regole di funzionamento che vanno conosciute e rispettate e delle buone pratiche che è indispensabile selezionare e diffondere quantomeno per evitare il ripetersi di errori comuni che altri hanno già sperimentato, ciò non può indurre a considerare ogni Ateneo come uguale a qualsiasi altro. Ogni amministrazione pubblica e massimamente un Ateneo è un fenomeno, istituzionale, culturale, sociale ed economico in sé specifico ed irripetibile cioè non standardizzabile. Ogni Ateneo è qualificato da condizioni ambientali e di funzionamento interno specifiche e dinamiche, non replicabili esattamente, ma la comprensione delle quali si rivela indispensabile per garantire un corretto funzionamento dei processi decisionali e gestionali nonché adeguati livelli di performance.

---

<sup>2</sup> Naturalmente, il volume delle attività deve essere un indicatore utile, ma non bastevole. Esso deve sempre essere accompagnato da specifici indicatori di qualità al fine di scoraggiare comportamenti opportunistici finalizzati esclusivamente ad accrescere i volumi della produzione, magari a scapito della qualità dell’output. Simili comportamenti – purtroppo non infrequenti - possono, nel medio andare, generare gravi effetti negativi. Non basta produrre molto, bisogna produrre bene e quel che serve produrre.