

Prime evidenze sulle modalità di applicazione della riforma della disciplina sulla performance nel comparto universitario

Maggio 2018

Sommario

Introduzione	1
Monitoraggio della documentazione di base.....	2
Aggiornamento del SMVP	3
Parere dei Nuclei	3
Ritardi sui Piani Integrati	6
Apprendimenti e sviluppi	7

Introduzione

Il presente documento si inserisce all'interno di un programma di approfondimento che l'ANVUR sta conducendo a favore del comparto universitario statale, in seguito alla pubblicazione delle [Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance](#) del luglio 2015. In questo caso, l'obiettivo è comprendere le modalità con cui sono state recepite nelle università le nuove regole di gestione del ciclo di performance introdotte con l'emanazione del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74, nonché le successive [note di indirizzo](#) approvate dal Consiglio Direttivo dell'ANVUR il 20/12/2017.

In particolare, i tre paragrafi che costituiscono il documento si concentrano sull'aggiornamento annuale del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, sul relativo parere vincolante e preventivo che deve esprimere il Nucleo di Valutazione (NdV) nell'espletare la sua funzione di OIV (art.7 c.1) e sulle eventuali comunicazioni tempestive in merito al mancato rispetto dei termini di pubblicazione del Piano 2018 inviate dalle università all'ANVUR (art.10, c.5).

L'Agenzia ha già evidenziato [gli aspetti più innovativi della riforma](#) e il suo potenziale in termini valutativi. La finalità di questo monitoraggio, pertanto, è conoscere in che modo tali novità sono state recepite dagli atenei statali italiani, analizzando nel merito la documentazione prodotta.

Monitoraggio della documentazione di base

Sin dalla sua prima formulazione, il d.lgs. n. 150/2009 prevede la pubblicazione di due documenti indispensabili per una programmazione trasparente del ciclo della performance:

1. Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP)
2. Piano della Performance

Il primo garantisce la trasparenza sulle modalità con cui la performance viene programmata, gestita e valutata nella sua accezione plurale (organizzativa e individuale); il secondo è il documento di pianificazione degli obiettivi di performance che dal 2015 nel comparto universitario ha assunto la denominazione di “Piano Integrato”.

A questi due documenti con il d.lgs. 74/2017 se ne aggiungono altri due, uno obbligatorio e l’altro opzionale:

3. Parere dell’OIV sul SMVP
4. Comunicazione tempestiva delle ragioni del mancato rispetto dei termini di pubblicazione del Piano

Il parere è l’atto di approvazione da parte dell’OIV della metodologia dichiarata dall’amministrazione all’interno del SMVP; la comunicazione del ritardo invece è un’opportunità, offerta dal Legislatore, laddove vi siano degli impedimenti ragionevoli nel rispettare delle stringenti scadenze (vale anche per la Relazione, secondo quanto previsto dall’art. 10 c.5 del decreto). Entrambi, sono da considerarsi tra le principali novità del ciclo 2018-20.

La tabella 1 mostra un primo quadro generale sullo stato complessivo degli adempimenti nel comparto universitario (statale) al 30 aprile 2018¹.

Tabella 1 Grado di completezza della documentazione pubblicata e/o trasmessa

Monitoraggio adempimenti	n.	%
Iter documentale completo	39	58,2
Assenza di 1 documento	18	26,9
Assenza di 2 documenti	7	10,4
Inadempienza totale	3	4,5
Totale	67	100,0

Dalla tabella 1 emerge un buon livello di *compliance* da parte delle università statali, specialmente se comparato con altri comparti della pubblica amministrazione (cfr. [Portale della Performance](#)). È bene considerare, tuttavia, che all’interno di ciascun gruppo sono presenti diverse casistiche che saranno presentate nei prossimi paragrafi.

¹ Tutti i dati presentati in seguito si riferiscono alla documentazione caricata dalle amministrazioni universitarie sul Portale della Performance al 30/04/2018.

Aggiornamento del SMVP

Una prima grande novità introdotta dal d.lgs. n. 74/2017 prevede che il SMVP venga aggiornato ogni anno. L'indagine condotta dall'ANVUR ha messo in evidenza una pronta reazione da parte degli atenei: a fine aprile 2018, infatti, 49 SMVP (pari al 73,1%) risultano riformulati dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina. Fra questi 5 non sono pubblicati sul Portale della performance, anche se 3 di essi sono regolarmente consultabili nella sezione "amministrazione trasparente" del sito web di ateneo, mentre i restanti 2 non sono al momento disponibili on line. L'Agenzia rinnova l'indicazione di caricare tutta la documentazione relativa alla performance sul Portale, al cui sviluppo sta lavorando insieme al Dipartimento della Funzione Pubblica e al CNR perché diventi gradualmente un punto di riferimento, sia per le amministrazioni pubbliche che per i cittadini.

Tabella 2 Approvazione dell'ultima versione del SMVP rispetto alla Riforma e alle Linee Guida dell'ANVUR

Ultimo aggiornamento del SMVP	n.	%
Post riforma (dopo giugno 2017)	49	73,1%
Post linee guida ANVUR (tra luglio 2015 e maggio 2017)	6	9,0%
Pre linee guida (prima di luglio 2015)	8	11,9%
Nessun sistema	4	6,0%
Totale	67	100,0%

La tabella 2 mostra dunque una buona risposta delle università all'aggiornamento del SMVP (il 73% lo ha fatto dopo la riforma) e alle note di indirizzo divulgate dall'ANVUR alla fine del 2017, dove era richiesto un passaggio formale in merito all'aggiornamento, anche nel caso in cui il SMVP vigente fosse ritenuto ancora valido. Proprio l'analisi dei pareri che segue permette di conoscere in modo più dettagliato i contenuti di tali aggiornamenti e le modalità di interazione tra Amministrazioni e NdV.

Parere dei Nuclei

Una seconda novità introdotta dal d.lgs. n. 74/2017 riguarda il parere preventivo che l'OIV deve esprimere sul SMVP aggiornato annualmente. Ciò implica che esso debba essere acquisito prima dell'approvazione ufficiale del SMVP (e dunque della sua pubblicazione sulla pagina Amministrazione Trasparente e sul Portale della Performance) e che eventuali osservazioni e indicazioni di integrazione e/o rettifica debbano essere tenute in considerazione nella stesura del testo definitivo del SMVP medesimo, a meno che non siano esplicitamente formulate dal NdV nella prospettiva dei futuri aggiornamenti annuali.

A titolo esemplificativo, un parere privo di specifici rilievi critici contiene la raccomandazione di aggiornare SMVP entro giugno 2018, formulata in un contesto in cui il NdV ha ritenuto prioritario l'avvio del ciclo proponendo all'amministrazione di rinviare l'aggiornamento del SMVP ai mesi successivi. In un secondo caso, il NdV, pur rappresentando che il SMVP non è stato aggiornato e non tiene conto delle modifiche al d.lgs. 150/2009, ne giudica comunque "conforme" la struttura: pertanto, il parere è favorevole anche se sono sollecitati ampi interventi di miglioramento. Un terzo caso, il parere del NdV, espresso su richiesta del DG, invita semplicemente a provvedere quanto prima all'aggiornamento del SMVP.

Con il parere, dunque, il NdV assume un ruolo attivo nel processo di definizione del SMVP, potendo svolgere un'attività di impulso per il suo miglioramento (d. lgs. n. 150/2009, art.7 c.1), in aggiunta alle attività connesse all'attuazione del ciclo (assicurare che il monitoraggio sia effettivamente svolto – art.6 c.1) e all'intervento conclusivo della validazione della Relazione sulla performance, che garantisce la correttezza metodologica e la riscontrabilità dei processi di misurazione e valutazione (art.14, comma 4, lett. d).

In attesa di un adeguamento del Portale della Performance – dove probabilmente sarà previsto uno spazio per la pubblicazione sia dei pareri del NdV sul SMVP, sia le comunicazioni delle ragioni del ritardo nella pubblicazione della documentazione (cfr. più avanti il paragrafo dedicato) – l'ANVUR nelle sue note di indirizzo di dicembre 2017 ha richiesto agli atenei di inviare via PEC i pareri sui SMVP.

Tabella 3 Data di deliberazione dei pareri dei NdV pervenuti all'ANVUR

Deliberazione del parere	n.	%
Precedente o contestuale al SMVP	43	64,2%
Successivo al SMVP già in vigore	3	4,4%
Nessun parere pervenuto	21	31,4%
Totale	67	100,0%

La tabella 3 mostra come alla fine di aprile fossero giunti in Agenzia 46 pareri², pari al 69% del totale delle università statali. Tra di essi, 43 sono pervenuti su SMVP approvati dopo la riforma, mentre nei restanti 3 gli OOGG hanno richiesto al NdV un parere su SMVP già in vigore, risalenti in 2 casi al 2015 e in uno al 2016.

Tabella 4 Data di deliberazione del parere e ultimo aggiornamento del SMVP

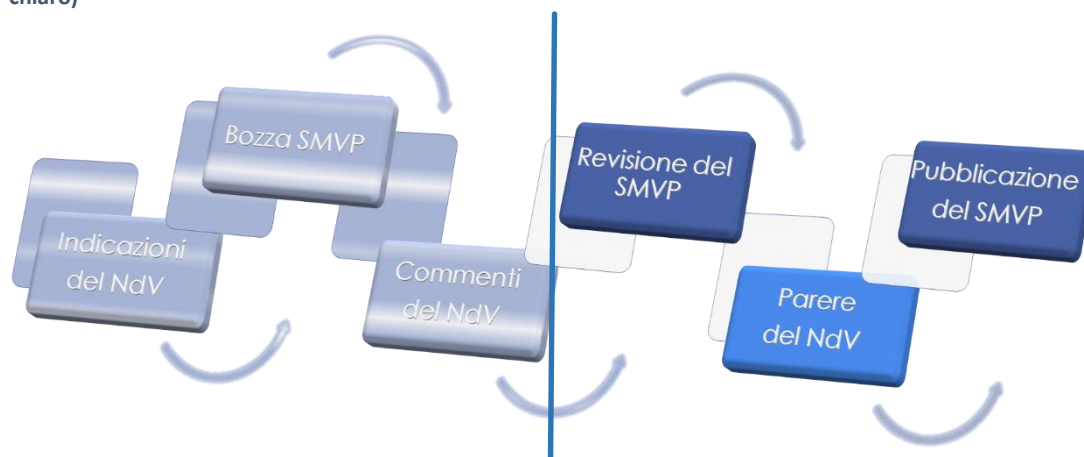
	nessun sistema	SMVP pre-riforma	SMVP post riforma	Totale
Parere precedente o contestuale			43	43
Parere successivo a SMVP già in vigore		3		3
Nessun parere pervenuto	4	11	6	21
Totale	4	14	49	67

La tabella 4 incrocia le due precedenti e mostra nello specifico che i 21 atenei che non hanno inviato il parere all'Agenzia si dividono in 4 che non hanno nessun SMVP pubblicato on line, 11 che non li hanno aggiornati e 6 per i quali invece risulta un SMVP effettivamente rivisto dopo la riforma.

Analizzando il contenuto dei pareri, tra i 43 formulati sui SMVP approvati dopo la riforma, 6 risultano espressi su un SMVP già approvato; conseguentemente sono 37 quelli frutto di una consultazione preventiva all'approvazione del SMVP (e alla sua successiva pubblicazione) e quindi pienamente coerenti con la logica sottesa alla riforma. Sono questi i casi in cui l'interpretazione del dettato normativo sembra essere più ragionevole, in cui il parere appare come un atto di co-responsabilità del NdV sui criteri di gestione della performance, piuttosto che un mero adempimento burocratico.

² In 2 casi l'ANVUR ha rilevato la presenza di un parere dalla delibera di approvazione del SMVP consultabile sul Portale, pur in assenza di una effettiva comunicazione via PEC.

Figura 1 Iter di approvazione dell'aggiornamento del SMVP previsto dalla norma (in scuro) e iter riscontrato in taluni atenei (in chiaro)



La figura 1 mostra nella parte destra l'iter che sembrerebbe essere sotteso alla norma e che invece dall'analisi della documentazione pervenuta all'ANVUR presenta delle applicazioni più articolate (sintetizzate nella parte sinistra).

Tabella 5 Modalità di aggiornamento del SMVP relativo parere da parte del NdV

Interlocuzioni preventive tra Amministrazione e NdV	n.	%
Almeno una	11	23,9%
Più di una	1	2,2%
Nessuna (riscontrabile)	34	73,9%
Totale	46	100,0%

Come mostrato dalla tabella 5, in 11 casi l'interlocuzione tra amministrazione e NdV è risultata più intensa (almeno da quanto riportato nei pareri), laddove a una prima bozza è seguita un'indicazione di modifica da parte del NdV, successivamente accolta per la stesura definitiva del SMVP³. Tra questi l'interlocuzione in un caso è risultata particolarmente complessa, in quanto in seguito a un primo parere critico gli OGG hanno riformulato il SMVP, che avevano inizialmente approvato senza la consultazione preventiva del NdV⁴.

Per quanto concerne il giudizio espresso nei 46 pareri pervenuti in Agenzia, quelli esplicitamente favorevoli sono ancora 43 (tra i quali sono inclusi anche i 3 pareri formulati su SMVP non aggiornati). I restanti 3 pur non esprimendosi in termini espressamente negativi, non pronunciano nemmeno una chiara affermazione di approvazione. In uno di essi il parere è reso su un SMVP approvato (anche se ancora non pubblicato sul

³ In 3 di questi 11 casi, i NdV, pur apprezzando l'inserimento di modifiche precedentemente richieste, individuano nel parere ulteriori aree di miglioramento per il futuro.

⁴ Il primo parere del NdV rilevava, a gennaio, il mancato rispetto del dettato normativo nelle dinamiche fra OGG e NdV oltre a numerose osservazioni critiche, inclusa una sostanziale corrispondenza del nuovo SMVP con quello precedente. A marzo gli OGG hanno quindi riformulato il documento, rispetto al quale il NdV ha questa volta espresso parere favorevole, formulando comunque una serie di richieste di modifica in vista del prossimo aggiornamento annuale.

Portale) per il quale il NdV dichiara di non aver ricevuto alcuna richiesta preventiva (e forse per questa ragione non risultava ancora pubblicato al 30 aprile 2018)⁵. In un altro caso, invece, nel parere vengono avanzate diverse note sia sulla metodologia che sui contenuti del SMVP (regolarmente pubblicato)⁶. Nel terzo parere, infine, il NdV sostiene che il SMVP (anch'esso pubblicato) dovrebbe essere integrato sulla base delle proprie indicazioni ivi contenute⁷.

Tra i 43 pareri favorevoli, 25 sono privi di rilievi critici, mentre i restanti 18 contengono suggerimenti e proposte di modifica (talvolta accolti nel SMVP approvato). Non sempre tra questi viene esplicitamente chiarito se i suggerimenti esortano a modificare il documento in corso d'anno⁸ o più verosimilmente sono riferiti al prossimo aggiornamento, dal momento in cui il parere risulta espressamente favorevole.

Sono elencate qui di seguito le aree di miglioramento principali segnalate dai NdV nei pareri:

- misurabilità degli obiettivi;
- indicatori non solo dicotomici, preferibilmente quantitativi;
- criteri di misurazione della performance organizzativa di struttura e ricadute su valutazione performance individuale;
- esplicitazione metodologia di valutazione del DG;
- differenziazione della metodologia di valutazione performance individuale per categoria;
- sistema di valutazione delle competenze e dei comportamenti;
- pubblicazione schede di valutazione nel SMVP;
- estensione del SMVP alle strutture decentrate;
- modalità di coinvolgimento degli stakeholder e ricadute su valutazione performance organizzativa.

Merita di essere rilevato, infine, che solamente 3 pareri (peraltro tutti favorevoli) evidenziano espressamente che il SMVP replica nella sostanza quello precedente (e uno solamente di questi 3 pareri contiene proposte di modifica).

Ritardi sui Piani Integrati

La norma attualmente in vigore consente di comunicare eventuali ritardi nella pubblicazione di Piani e Relazioni entro i termini previsti dalla legge. Il 31 gennaio 2018 è ricorsa così la prima scadenza oltre la quale era possibile pubblicare il Piano a condizione di informare il DFP (e l'Agenzia per il comparto universitario e della ricerca) sulle ragioni per le quali tale ritardo si fosse manifestato.

⁵ Nel merito, il NdV in questione suggerisce agli OOGG di tenere conto di "tutti" i rilievi critici contenuti nel feedback ANVUR sul Piano Integrato e formula suggerimenti specifici in particolare sulle modalità di aggiornamento del SMVP, sulla chiarezza della sua articolazione, sulle indagini di customer satisfaction e sull'individuazione di criteri per differenziare la valutazione delle performance.

⁶ In questo caso, sotto il profilo metodologico, il NdV dichiara che il SMVP è "sufficientemente strutturato", mentre in merito ai contenuti raccomanda per il futuro di condividere il SMVP prima della sua approvazione, soffermandosi quindi sulle sue aree di miglioramento.

⁷ La criticità evidenziate si concentrano sulla previsione di una metodologia di misurazione della performance fondata prevalentemente su target non quantitativi, sul fatto che la valutazione avvenga tramite schede (e non solo colloqui) e sulla necessità di prevedere modifiche agli obiettivi in seguito al monitoraggio periodico.

⁸ In 2 occasioni il NdV ha trasmesso 2 volte il parere, in quanto il SMVP è stato ridefinito successivamente al primo parere nell'arco di pochi mesi.

Tabella 6 Monitoraggio pubblicazione dei Piani Integrati e relative comunicazioni di ritardo

Pubblicazione Piano Integrato	n.	%
Nei tempi previsti dalla norma (entro il 31/01/2018)	37	55,2%
Comunicazione sul ritardo pervenuta	12	17,9%
Nessuna comunicazione pervenuta	18	26,9%
Totale	67	100,0%

La tabella 6 mostra come nel comparto universitario statale fossero poco più della metà le università effettivamente in regola con la pubblicazione del Piano al 31 dicembre 2018, cui si aggiungono 12 comunicazioni di ritardo pervenute in ANVUR, come richiesto nella nota di indirizzo di fine dicembre 2017. Rimangono dunque 18 atenei che, pur non avendo pubblicato il Piano nei tempi, non hanno ritenuto di comunicarne le ragioni all’Agenzia.

Analizzando i contenuti dei documenti pervenuti, soltanto in 2 casi non era indicata una data in cui si prevedeva di pubblicare il Piano, mentre nei restanti 10 casi l’ateneo nell’argomentare le ragioni del ritardo forniva informazioni sulla tempistica prevista. In 4 di questi casi, il Piano è stato effettivamente pubblicato nei tempi annunciati, mentre nei 6 casi rimanenti la tempistica definita nella comunicazione è stata disattesa.

Le ragioni principali addotte per il ritardo sono le seguenti:

- riorganizzazione interna;
- revisione del SMVP;
- allineamento con documenti di programmazione strategica;
- negoziazione/concertazione obiettivi personale dirigente e con posizione di responsabilità;
- verifica obiettivi operativi da parte del NdV;
- rinnovo del DG;
- necessità di integrare il Piano con il PTPC.

Apprendimenti e sviluppi

Con questo primo monitoraggio sulle modalità di applicazione delle novità introdotte dal d.lgs. 74/2017, si intende stimolare una riflessione condivisa sugli aspetti che presentano significativi elementi di innovazione dal punto di vista valutativo.

In primo luogo, l’aggiornamento annuale del SMVP offre alle amministrazioni l’opportunità di procedere per tentativi e aggiustamenti, cercando di migliorare gradualmente le modalità di gestione della performance, grazie anche al contributo conoscitivo proveniente dalle evidenze offerte dall’attività auto-valutativa dell’amministrazione e da quella valutativa del NdV.

In secondo luogo, tramite il parere il NdV diventa corresponsabile delle “regole del gioco” (stabilite e aggiornate annualmente), limitatamente alla metodologia di gestione del ciclo di performance, ovviamente senza entrare nel merito delle scelte strategiche e delle modalità operative con cui vengono attuate dall’ateneo.

In terzo luogo, si è inteso sottolineare la funzione della comunicazione tempestiva delle ragioni del mancato rispetto dei termini di pubblicazione del Piano, affinché vi sia una maggiore responsabilizzazione su un aspetto ritenuto essenziale per una gestione che non sia meramente adempimentale. Il riferimento è al rispetto della tempistica relativa ai passaggi essenziali del ciclo di performance, a partire dall'atto di programmazione (il Piano), in una prospettiva orientata alla ragionevolezza (programmare non troppo oltre i primi mesi dell'anno) piuttosto che alla forma (rispettare la scadenza di legge).

Infine, render conto delle decisioni assunte sul piano metodologico e operativo (a partire dagli aggiornamenti dei SMVP, fino ad arrivare alle argomentazioni sui ritardi verificatosi) consente di tener traccia in modo trasparente del percorso evolutivo svolto da ciascuna amministrazione.