



UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2019

Personale appartenente alla categoria EP

*La Programmazione nelle università:
dalla programmazione strategica a quella operativa*

Patrizia Picchi

SOMMARIO

1. **Autonomia e responsabilità**
2. **La programmazione nelle università: un processo necessario**
3. **I diversi livelli di programmazione**
4. **Il ruolo dei Dipartimenti**
5. **Dalla programmazione strategica a quella operativa**
6. **Il ciclo della performance**
7. **Il ruolo del Nucleo di valutazione**

1. Autonomia e responsabilità

Sebbene il concetto di **autonomia** non possa essere disgiunto da quello di **responsabilità**, la legge 9 maggio 1968, n. 89, nel dare attuazione all'art. 33 della Costituzione, riconosce alle università una ampia gamma di autonomia,¹ cui tuttavia non si accompagnano adeguati livelli di responsabilità.

La legge è nota anche per aver istituito l'allora Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST), cui vengono demandate funzioni di indirizzo e coordinamento, con il compito di adottare, ogni tre anni, il Piano di Sviluppo delle Università.

Gli indirizzi ministeriali – che individuano gli obiettivi generali di sistema (universitario)- costituiscono quindi la cornice di riferimento nell'ambito della quale gli atenei, in relazione alle proprie specificità ed alla propria *mission*, definiscono le proprie politiche e strategie, gli obiettivi da perseguire nel medio periodo, lo stanziamento delle risorse necessarie per conseguirli e, quindi, la propria programmazione (strategica e operativa).

A fronte dell'ampio ventaglio di autonomia riconosciuto non faceva peraltro riscontro un adeguato sistema di valutazione. Il sistema di valutazione allora delineato, si è rivelato nel tempo poco efficace, per essere basato essenzialmente su una valutazione *ex ante*, anziché *ex post* e sui risultati raggiunti, oltre che per essere caratterizzato da un meccanismo storico di ripartizione "a pioggia" dei finanziamenti agli atenei, che non teneva in debito conto le migliori performance ed i migliori risultati conseguiti, con l'aggravante di non stimolare la competizione e il miglioramento continuo dell'efficacia e efficienza del sistema. Tutto questo ha causato nel tempo la messa in crisi del sistema universitario.

Tanto più in un contesto generale caratterizzato negli anni da una profonda crisi economico-finanziaria e da un progressivo calo delle risorse pubbliche, che hanno reso necessari interventi di razionalizzazione e ottimizzazione in più direzioni.

¹ Organizzativa, didattica, scientifica, finanziaria-contabile e una autonomia c.d "strumentale", quella normativa.

A dare una “svolta” nell’ordinamento, ed a cercare di innalzare il livello di efficienza e qualità del sistema universitario, è intervenuta la **Legge 30 dicembre 2010, n. 240, Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento nonché delega al governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario**, che ha cercato di porre rimedio, intervenendo su più fronti.

L’inscindibilità tra autonomia e responsabilità con la legge 240/2010 diventa un precetto normativo.

La legge, all’articolo 1, comma 2, così esordisce: “*In attuazione delle disposizioni di cui all’art. 33 della costituzione... ciascuna università opera ispirandosi ai principi di **autonomia e responsabilità**.*”

La riforma universitaria, nota come Riforma Gelmini, e i decreti attuativi che ne sono scaturiti, hanno dato vita ad una forma di “*Autonomia controllata*”, di cui tanto si è discusso e ancora si discute, di cui la programmazione, la valutazione e l’*accountability*, costituiscono i perni fondamentali su cui ruota l’intero sistema.

2. La programmazione nelle università: un processo necessario e le opportunità da cogliere

Una programmazione attenta e responsabile da parte delle università è ormai un processo ineludibile.

E’ noto come il Fondo per il finanziamento ordinario (FFO), che rappresenta la principale fonte di finanziamento delle università, sia andato nel corso degli anni progressivamente diminuendo e come sia progressivamente incrementata la quota delle risorse la cui distribuzione avviene su base premiale. Gli atenei ormai operano in un contesto altamente competitivo, per concorrere nel quale acquistano sempre più efficacia distintiva le capacità progettuali, la capacità di attrazione di risorse dall’esterno, il saper cogliere le opportunità, il prevenire il corso degli eventi, il gestire in maniera responsabile la propria autonomia. Quindi, in primis, una gestione attenta ed oculata delle proprie risorse, la capacità di saper programmare avendo ben chiare le proprie strategie e gli obiettivi che si vogliono perseguire, il saper conoscere i propri punti di forza, ma anche quelli di debolezza, in modo da poter colmare i *gap* con i propri competitors. Tutto questo implica una programmazione attenta e consapevole per perseguire obiettivi di efficacia, di efficienza e di economicità, per garantire nel tempo la sostenibilità delle azioni, per migliorare in modo integrato la qualità della performance (accademica e gestionale), per sostenere il confronto con gli altri atenei (nazionali ed internazionali), per dare conto dell’utilizzo delle risorse pubbliche (*accountability*).

Sempre più pertanto la *mission* degli atenei esige una maggiore specializzazione del personale tecnico amministrativo e una forte spinta manageriale nei docenti che ricoprono ruoli istituzionali.

Il processo di programmazione è un processo complesso, in cui interagiscono più componenti e che vede il coinvolgimento di più attori, tra cui assumono particolare rilievo gli *stakeholders*, tutti coloro cioè che sono portatori di interesse, e dei cui bisogni gli atenei sono chiamati a tenere conto nella definizione delle proprie politiche (gli studenti e le loro famiglie, ma anche il mondo produttivo, il territorio, l’intera collettività). La complessità del processo è aggravata inoltre da un

contesto normativo in continua evoluzione che spesso ha ricadute sul sistema. Le università infatti, sono pubbliche amministrazioni peculiari: sono destinatarie di normativa specifica, per effetto dell'autonomia loro riconosciuta, ma sono al contempo pubbliche amministrazioni ricomprese nel novero dell'art. 1, comma 2, del D.Lgs 165/2001 e s.m.i e, come tali, destinatarie della normativa di carattere generale che riguarda tutte le pubbliche amministrazioni, ma che mal si concilia a volte con il perseguimento delle finalità istituzionali della didattica, ricerca e della terza missione, cui gli atenei sono preposti.

3. I diversi livelli di programmazione

La programmazione universitaria avviene su più livelli: a livello ministeriale e a livello di singolo ateneo. A livello di singolo ateneo un ruolo centrale assumono i dipartimenti; vedremo a breve perché.

a) a livello ministeriale

Il Ministero (ora MUR), che svolge funzioni di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Università, *definisce le Linee generali di indirizzo per la programmazione triennale delle università sentite la Conferenza dei rettori delle università italiane, il Consiglio universitario nazionale e il Consiglio nazionale degli studenti* (art 1- ter, comma 1, D.L. 31 gennaio 2005, n 7, convertito, con modifiche, Legge n. 43/2005).

Il comma 2, del medesimo articolo prevede *“i programmi delle università di cui la comma 1 (..) sono valutati dal ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e periodicamente monitorati sulla base di parametri e criteri individuati dal ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, avvalendosi dell'ANVUR sentita la conferenza dei rettori dei programmi delle università si tiene conto nella ripartizione del fondo per il finanziamento ordinario delle università.*

Le Linee di indirizzo ministeriali costituiscono quindi la cornice di riferimento entro la quale gli atenei, nell'ambito della propria autonomia, definiscono le proprie politiche e strategie.

Successivamente, la legge di riforma del sistema universitario (legge 240/2010) ha meglio delineato la programmazione a livello ministeriale, prevedendo che il *Ministero, nel rispetto della libertà di insegnamento e dell'autonomia delle università, indica obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti e, tramite l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca, per quanto di sua competenza, ne verifica e ne valuta i risultati secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito, anche sulla base delle migliori esperienze diffuse a livello internazionale, garantendo una distribuzione delle risorse pubbliche coerente con gli obiettivi, indirizzi e le attività svolte da ciascun ateneo, nel rispetto del principio di coesione nazionale, nonché con la valutazione dei risultati conseguiti.* (art 1, comma 4).

Il decreto ministeriale quindi che definisce le Linee generali di indirizzo per la programmazione triennale delle università, individua gli **obiettivi generali di sviluppo del sistema** per il triennio cui si riferisce; individua inoltre, avvalendosi dell'ANVUR (Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca), gli indicatori per la valutazione dei risultati .

Le Linee di indirizzo ministeriali vigenti sono quelle relative al **triennio 2019-2021**, adottate con DM 25 ottobre 2019 n. 989/2019, ed individuano i seguenti obiettivi di sistema e, per ciascuno di essi, una serie di possibili azioni da porre in essere, unitamente agli indicatori di riferimento per il monitoraggio e la verifica dei risultati: A) DIDATTICA; B) RICERCA, TRASFERIMENTO TECNOLOGICO E DI CONOSCENZA; C) SERVIZI AGLI STUDENTI; D) INTERNAZIONALIZZAZIONE; E) POLITICHE DI RECLUTAMENTO.

Come vedremo in seguito, gli obiettivi generali di sistema sono allineati con le aree strategiche individuate dalla citata legge 43/2005.

A seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid 19, e dell'impatto che essa ha determinato in tutti gli ambiti di attività, che ha indotto gli atenei a rivedere molti dei propri processi ed a rimodulare in tutto o in parte i propri programmi, è stata preannunciata da parte del Ministero dell'università e della ricerca, l'adozione a breve – entro gennaio 2021 - delle Linee di indirizzo per lo sviluppo del sistema universitario, per il triennio 2021-2023, che tengano conto del mutato contesto in cui operano gli atenei, in modo da contemperare la sicurezza sanitaria con lo svolgimento delle attività istituzionali. Così il decreto ministeriale 6 agosto 2020, n 435, concernente integrazione alle Linee di indirizzo 2019 -2021.²

b) a livello di singolo ateneo

Il riferimento alla programmazione è contenuto nel già richiamato art. 1-ter del DL 7/2005 convertito con modifiche, dalla legge n. 43/2005 per cui: *a decorre dall'anno 2006, le università, anche al fine di perseguire obiettivi di efficacia e qualità dei servizi offerti, entro il 30 giugno di ogni anno, **adottano programmi triennali coerenti con le linee generali di indirizzo definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell' università' e della ricerca** tenuto altresì conto delle risorse acquisibili autonomamente.*

Ciascun ateneo poi, nell'ambito della propria autonomia, ma comunque nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge, disciplina a livello statutario o altra forma di regolamentazione interna, le modalità di attuazione del processo.

Il documento di programmazione triennale cui fa riferimento la legge, individua cinque aree strategiche obbligatorie:

- a) i corsi di studio da istituire e attivare nel rispetto dei requisiti minimi essenziali in termini di risorse strutturali ed umane, nonché quelli da sopprimere;*
- b) il programma di sviluppo della ricerca scientifica;*
- c) le azioni per il sostegno ed il potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti;*
- d) i programmi di internazionalizzazione;*
- e) il fabbisogno di personale docente e non docente a tempo sia determinato che indeterminato, ivi compreso il ricorso alla mobilità.*

² i decreti ministeriali concernenti le linee di indirizzo per la programmazione triennale delle università sono consultabili sul sito del ministero dell'università e della ricerca, alla sezione "programmazione e finanziamenti"

Gli atenei, nell'esercizio della propria autonomia, tenuto conto delle proprie specificità e del contesto socio-culturale in cui operano, possono individuare ulteriori aree strategiche in aggiunta a quelle previste; si pensi ad esempio a tutte le possibili aree di intervento che ricadono nell'ambito della c.d. "terza missione".

La Legge di riforma del sistema universitario, ed i relativi decreti attuativi, come abbiamo visto, hanno rafforzato tale previsione, confermando il **ruolo cruciale della programmazione triennale**.

Il **D.lgs 29 marzo 2012, n. 49** concernente la *disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e reclutamento degli atenei* all'art. 3, comma 1, prevede l'obbligo per le università, a decorrere dal 2014, di predisporre un bilancio unico di ateneo, composto da un budget economico e da un budget degli investimenti; il successivo comma 2 del medesimo articolo prevede che le università, ai fini della predisposizione dei documenti di bilancio tengano conto dei piani triennali per la programmazione e il reclutamento del personale di cui al successivo articolo 4 e dei programmi triennali adottati ai sensi dell'art. 1-ter del DL 7/2005, convertito, con modifiche dalla legge 43/2005....

Quindi, il principio che emerge dalle norme sopra richiamate e più volte sottolineato dagli organi di valutazione (esterna ed interna), è l'esigenza di assicurare **coerenza tra i vari livelli di programmazione**; una coerenza che potremo definire "esterna," con riferimento alla programmazione strategica dei singoli atenei, che deve essere coerente con gli indirizzi ministeriali, ed una coerenza "interna", a livello di programmazione del singolo ateneo, in modo che i documenti programmatici che ciascun ateneo è tenuto ad adottare (bilancio unico di ateneo di previsionale annuale e pluriennale, piano della performance, ecc.) siano coerenti con la propria programmazione strategica.

Il percorso logico da seguire è il seguente: stabilire le linee di indirizzo (strategie), le modalità con cui realizzarle (performance), le risorse necessarie per conseguirle (bilancio).

La prima criticità da porre in rilievo è il disallineamento temporale che di fatto si riscontra tra i vari livelli di programmazione. Le linee di indirizzo ministeriale che dovrebbero essere adottate almeno sei mesi prima dell'inizio del triennio cui si riferiscono, in realtà, per prassi ormai consolidata, intervengono a triennio di riferimento ormai avviato; analogamente; lo stesso scostamento si rileva annualmente nell'adozione del decreto ministeriale che definisce i criteri di ripartizione dell'FFO, che avviene ad anno ormai avanzato. Tutti fattori che contribuiscono a rendere più complesso ed incerto il processo di programmazione.³

L'altra, che affligge molti atenei e che stenta ad essere superata, è la difficoltà di collegamento tra obiettivi e risorse, come emerge anche dall'analisi condotta dall'ANVUR che ha assunto, a decorrere dal 2013, anche le funzioni di valutazione delle attività amministrative, in aggiunta a quelle relative alla didattica e della ricerca che già le erano proprie. Nella maggioranza dei casi esaminati,

³ Il DM 25 ottobre 2019, n. 989 concernente linee di indirizzo per la programmazione delle università 2019 -2021 è stato adottato a fine ottobre 2019; il DM concernente la ripartizione dell'FFO per l'anno 2019 è dell'agosto 2019; del 10 agosto 2020 (n. 442) è il DM concernente i criteri per la ripartizione dell'FFO anno 2020, e pubblicato solo di recente sul sito del ministero, ad avvenuta registrazione della Corte dei Conti

emerge il mancato collegamento obiettivi-risorse ed una scarsa trasparenza, sebbene già il D.Lgs 150/2009 prevedesse tra i principali obiettivi dell'attività di misurazione e valutazione della performance, quello di *favorire una maggiore trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento*.

Sebbene non prescritta da nessuna norma di legge, si è fatta progressivamente strada negli atenei, la necessità di dotarsi di un documento di programmazione strategica volto a definire, in maniera unitaria e organica, la propria visione strategica nel medio-lungo periodo, e di cui i vari documenti di programmazione che le università sono chiamate ad adottare costituissero naturale declinazione.

Ad incentivare questo percorso hanno senz'altro contribuito le prescrizioni ministeriali. Nell'ambito della programmazione triennale infatti, una parte delle risorse è distribuita tra gli atenei per finanziare programmi coerenti con le linee di indirizzo ministeriali, presentati nei modi e termini definiti dallo stesso ministero, unitamente al proprio documento di programmazione strategica. L'ammissione o meno al finanziamento avviene al termine di un processo di valutazione condotto dal ministero avvalendosi di apposita commissione, cui fa seguito, nell'arco del triennio, un monitoraggio annuale e una verifica finale dei risultati conseguiti.

Sempre in sede di definizione delle Linee di indirizzo per la programmazione triennale degli atenei, è stata valorizzata, ai fini della ripartizione della parte premiale dell'FFO, il principio dell' "autonomia responsabile" per cui, a partire dal 2017 una quota pari al 20% della parte premiale viene distribuita tra gli atenei sulla base del miglioramento dei risultati raggiunti con alla qualità della didattica, dell'ambiente di ricerca, delle strategie di internazionalizzazione (DM 8 agosto 2016, n. 635, concernente la definizione delle linee di indirizzo per la programmazione triennale delle università 2016-2018).

Il passaggio ulteriore da compiere e che rappresenta un vero salto di qualità, è il totale superamento della logica meramente adempimentale a favore di una logica organizzativa, in modo che questi strumenti entrino a far parte in maniera sistematica delle logiche di governo, come strumenti atti a garantire il miglioramento continuo della performance organizzativa (sia accademica che gestionale).

Il documento di programmazione strategica, che viene comunemente definito **Piano Strategico di Ateneo**, costituisce la sintesi politica dei valori, delle missioni e degli obiettivi strategici che l'ateneo intende perseguire nel medio-lungo periodo e rappresenta il documento di riferimento per le programmazioni successive, primo fra tutti il documento di programmazione triennale.

Di norma coincide con il mandato rettorale.

Il nostro Ateneo si è dotato del Piano strategico a fine novembre 2018 e ha valenza temporale fino alla fine del mandato dell'attuale Rettore⁴.

⁴ Il Piano strategico 2018 -2022 dell'Università di Pisa è pubblicato sul sito di ateneo al seguente link: <https://www.unipi.it/index.php/piano-strategico>

4. Il ruolo dei Dipartimenti

A livello di singolo ateneo, un cenno a parte va riservato ai **Dipartimenti**, sede primaria delle attività istituzionali, che, in quanto tali, non possono non concorrere nella definizione delle politiche di ateneo e che, al contempo, sono tenuti a definire le proprie strategie e le proprie attività in maniera coerente e coordinata con quelle che sono le politiche di ateneo.

La legge 240/2010 da un lato, per garantire maggiore efficacia nell'utilizzo delle risorse ha inteso valorizzare l'unitarietà, con l'introduzione del bilancio unico di ateneo; dall'altro, ha ribadito l'autonomia gestionale dei dipartimenti come fattore di spinta progettuale verso l'ottenimento di risultati migliori.

Si è affermata così l'esigenza per i dipartimenti di dotarsi di propri documenti di programmazione strategica, coerenti con le politiche dell'ateneo, che rappresentino la sintesi dei valori, della *mission* e degli obiettivi ritenuti necessari allo sviluppo del dipartimento.

Dietro impulso del Nucleo di valutazione, della CEV – ANVUR in occasione della visita in loco per l'accreditamento della sede e dei corsi di studio, tenutasi nel marzo 2019, e dietro attività di sensibilizzazione del Presidio della Qualità, tutti i dipartimenti dell'Università di Pisa si sono dotati di un proprio piano strategico. Si tratta di una prima esperienza sperimentale, destinata a perfezionarsi con il tempo.

Certo è che nel panorama attuale, pianificazione, monitoraggio, valutazione sono attività richieste sia per i dipartimenti che per le aree dirigenziali.

Del resto in tale direzione orienta il legislatore e le indicazioni ministeriali. Si richiama al riguardo l'intervento innovativo introdotto dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017), che ha previsto, con cadenza quinquennale, un forte sostegno finanziario a favore dei migliori dipartimenti delle università statali (complessivamente 180) che si fossero distinti per la qualità della ricerca e per la qualità del progetto scientifico presentato (progettualità scientifica, organizzativa e didattica). Per l'Università di Pisa sono stati selezionati e ammessi al finanziamento come Dipartimenti di eccellenza, il Dipartimento di Civiltà e forme del sapere e il Dipartimento di Ingegneria dell'informazione.

5. Dalla programmazione strategica a quella operativa

In maniera coerente con il proprio Piano strategico e le Linee di indirizzo ministeriali, gli atenei sono chiamati ad un riesame delle proprie politiche e a definire ogni anno – preferibilmente entro il 30 giugno, ovvero sei mesi prima dell'avvio del triennio successivo - gli **obiettivi strategici** che intende perseguire nel triennio, individuando le aree strategiche ritenute prioritarie, in relazione alle proprie specificità ed ai propri contesti, al posizionamento ricoperto nel panorama nazionale e internazionale, con indicazione dei relativi target e indicatori per il monitoraggio e valutazione fina-

le, dello stanziamento di risorse necessarie per conseguirli. Questo implica, annualmente, da parte della *governance*, un riesame attento delle politiche che di norma prende avvio con una preliminare consultazione tra vertice politico (rettore, prorettori, delegati rettorali) e vertice gestionale (direttore generale – dirigenti), assicurando il coinvolgimento dei direttori di dipartimento, che può tradursi in una conferma o, in una rimodulazione di alcune strategie, in relazione ai risultati conseguiti nell'anno precedente o alle variazioni di contesto che possono essersi delineate. Si pensi ad esempio all'impatto scaturito dalla pandemia da Covid- 19 su tutte le attività; un evento imprevedibile e improgrammabile che ha richiesto la riprogettazione di molte attività, andando inevitabilmente ad incidere sulle attività programmate e sui risultati attesi e sulla definizione delle strategie e obiettivi futuri.

Notoriamente le aree strategiche, che assumono nel linguaggio comune varie definizioni (il Piano strategico dell'Università di Pisa le definisce ad esempio "assi strategici"), fanno capo alle tre missioni istituzionali della didattica, della ricerca, della c.d. terza missione. Accanto a queste si è andata affermando, in sede autonomistica, una quarta "missione", quella gestionale, che ingloba il complesso delle attività di supporto a quelle istituzionali, a voler sottolineare l'ancoraggio indissolubile della performance amministrativa-gestionale alle missioni istituzionali dell'ente.

La performance della componente amministrativo-gestionale non può quindi essere disgiunta da quella della componente accademica, in quanto, sebbene risponda a logiche e discipline diverse, collabora in maniera inscindibile, al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

6. Il ciclo della performance

Abbiamo fatto cenno alle connotazioni peculiari che le università hanno nel novero delle pubbliche amministrazioni, per essere istituzioni dotate di autonomia costituzionalmente riconosciuta, e, come tali, soggette alla normativa speciale a loro dedicata, ma anche destinatarie della normativa generale che riguarda tutte le pubbliche amministrazioni, a meno che non ne siano espressamente escluse.

Tra queste assume particolare rilievo, ai fini che in questa sede rilevano, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, noto come "decreto Brunetta", che ha istituzionalizzato e disciplinato il **ciclo della performance**. Sebbene il decreto riguardi il personale contrattualizzato (personale tecnico-amministrativo), non vi è dubbio che la performance della componente amministrativa non possa essere disgiunta dagli obiettivi strategici che l'università intende perseguire, e che di essi costituisca naturale declinazione.

Il principio è stato recepito anche dai decreti ministeriali in materia di programmazione triennale, a partire dal DM 8 agosto 2016, n. 635 concernente le Linee di indirizzo per la programmazione triennale delle università 2016-2018. L'art 1 del decreto prevede infatti che "le Università, nell'ambito della loro autonomia, assicurano l'integrazione del ciclo della performance di cui al D.Lgs 150/2009, con la programmazione triennale di cui al presente decreto".

Il D.Lgs da ultimo citato prevede l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs 165/2001 e, quindi, anche delle università, di adottare e pubblicare sul proprio sito istitu-

zionale, entro il 31 gennaio di ogni anno, il **Piano della Performance**, documento programmatico triennale con cui vengono definiti gli indirizzi e gli **obiettivi strategici e operativi** e individuati gli indicatori per la misurazione e valutazione della performance dell'amministrazione (art. 10 D.Lgs 150/2009 come modificato da D.Lgs 25 maggio 2017, n. 74). Il ciclo si chiude entro il 30 giugno di ogni anno, con la pubblicazione, sul sito istituzionale dell'amministrazione, della **Relazione sulla Performance**, approvata dall'organo di indirizzo politico - amministrativo e validato dal Nucleo di valutazione nelle sue funzioni di Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) e che rappresenta il documento di rendicontazione finale, con cui viene dato conto dei risultati raggiunti e degli eventuali scostamenti rispetto a quanto programmato.

Al fine di garantire la sostenibilità nel medio periodo delle attività programmate, il decreto prevede che il ciclo della performance sia condotto in stretto raccordo con il ciclo economico-finanziario che porta alla definizione del bilancio unico di previsione annuale e pluriennale, composto da un budget economico e da un budget degli investimenti. L'esigenza di raccordo tra i due cicli è da intendersi non in termini meramente temporali – per cui dovrebbero prendere avvio, entrambi, a fine giugno – inizi luglio dell'anno precedente a quello di riferimento, ma in termini sostanziali, nel senso che la costruzione del budget e degli obiettivi di performance debba avvenire in maniera coerente con le priorità strategiche individuate al termine del processo annuale di revisione delle politiche e degli obiettivi strategici, in modo da **rendere evidente il collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse** (art. 4, commi 1 e 2)

Come innanzi accennato, questa costituisce una delle maggiori criticità a livello di programmazione dei singoli Atenei, tanto da indurre l'ANVUR ad adottare, nel gennaio 2019, *le Linee guida per la gestione integrata dei cicli della performance e dei cicli di bilancio nelle università statali italiane*⁵, che si affiancano a quelle adottate dall'Agenzia nel luglio del 2015 e concernenti la gestione integrata del ciclo della performance, dettate dall'esigenza di indirizzare gli atenei ad affrontare, in maniera sistemica e coordinata, la programmazione e successiva pianificazione, nel tentativo di ricondurre ad un disegno unico e organico interventi normativi stratificatisi nel tempo, percepiti e tradottisi, nei fatti, come mero adempimento burocratico e non come strumenti di governo per il miglioramento continuo della performance accademica e gestionale (Si pensi al Piano della performance, al Piano triennale di promozione della trasparenza, al Piano triennale di prevenzione della corruzione, tutti documenti di programmazione introdotti da interventi legislativi succedutesi in un breve arco temporale e in concomitanza con il complesso di riforma che ha interessato gli atenei per effetto della legge 240/2010).

Gli atenei sono quindi indirizzati verso una programmazione integrata, che risponda ad esigenze di semplificazione ma, soprattutto, sia finalizzata al miglioramento continuo dell'efficienza e efficacia del sistema, anche in una prospettiva sempre più coerente con i temi di Assicurazione della Qualità e del sistema AVA (Autovalutazione, Valutazione, Accredimento).

7. Il ruolo del Nucleo di Valutazione

⁵ <https://www.anvur.it/archivio-documenti-ufficiali/linee-guida-per-la-gestione-integrata-dei-cicli-di-performance-e-di-bilancio-delle-universita-statali-italiane-2/>

L'obbligo per le Università di dotarsi di un sistema di valutazione interna è stato introdotto con la legge 19 ottobre 1999, n. 370 demandando a tal fine al Nucleo di valutazione interna, le funzioni di valutazione delle attività didattiche e di ricerca, ma anche della gestione amministrativa.

In realtà, già la legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi della finanza pubblica) prevedeva l'istituzione nelle Università di Nuclei di valutazione *con il compito di verificare, mediante analisi dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della didattica e della ricerca, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa ..*"

Da ultimo, per effetto della legge 240/2010, il ruolo del Nucleo di valutazione è stato ulteriormente definito, con l'attribuzione delle funzioni di verifica della qualità e dell'efficacia della didattica, di verifica delle attività di ricerca, nonché delle funzioni che il D.Lgs 150/2009 demanda agli Organismi Indipendenti di valutazione (OIV) in materia di performance (organizzativa e individuale).

In forza di tale previsione i Nuclei di valutazione degli atenei rappresentano degli OIV del tutto peculiari nel panorama dell'ordinamento italiano; sono preesistenti alla loro effettiva istituzione (avvenuta con D.lgs 150/2009), sono organi dell'ateneo, sono destinatari di una normativa speciale per quanto attiene la loro composizione e modalità di nomina dei componenti.

Le funzioni che i Nuclei sono chiamati a svolgere in quanto OIV sono tuttavia identiche a quelle previste per questi organismi dal D.Lgs 150; funzioni che sono ulteriormente rafforzate per effetto della riforma del D.Lgs 150/2009, avvenuta con il c.d. Decreto performance di cui al D.Lgs 74/2017. Basti pensare che, tra i vari compiti ad essi demandati vi è anche quello di monitorare l'andamento della performance rispetto agli obiettivi programmati e di segnalare all'organo di indirizzo politico-amministrativo eventuali correttivi da apportare in caso di rilevati scostamenti, nonché quello di garante dell'ascolto sistematico dell'utenza.

Il Nucleo di Valutazione pertanto, nella sua funzione di OIV, non è più soltanto chiamato a monitorare il corretto funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance, ma ha anche un ruolo propulsivo che va ad incidere nelle scelte metodologiche dell'amministrazione.