



Agenzia Nazionale di Valutazione del  
sistema Universitario e della Ricerca



National Agency for the Evaluation of  
Universities and Research

# Gestione e valutazione del ciclo performance trasparenza anticorruzione per l'università

Corso di formazione Università di Pisa

Andrea Bonaccorsi

Consiglio Direttivo ANVUR

[andrea.bonaccorsi@anvur.org](mailto:andrea.bonaccorsi@anvur.org)

# Inquadramento Normativo #1

L'art.60 comma 2 della Legge 98/2013 (conversione d.l. 69/2013) stabilisce che “all’articolo 13, comma 12 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, è aggiunto il seguente periodo: Il sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca di cui al Capo I del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, è svolto dall’Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) nel rispetto dei principi generali di cui all’articolo 3 e in conformità ai poteri di indirizzo della Commissione di cui al comma 5”.

La legge 190/2012 introduce disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità, la CIVIT viene designata quale Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e vengono introdotti nuovi strumenti per le amministrazioni come il Piano di prevenzione della corruzione, nonché ulteriori misure in tema di trasparenza (già previsti nel d.lgs 150/2009).

## Inquadramento Normativo #2

Il d.lgs. 33/2013 contiene il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte di pubbliche amministrazioni. Nel decreto è specificato che le misure del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (previste dal d.lgs. 150/2009) sono collegate al Piano triennale della prevenzione della corruzione (l. 190/2012) e che a tal fine il Programma costituisce, di norma, una sezione di detto Piano.

L'art.19 comma 9 del d.l. 90/14 (convertito dalla legge 114/2014) trasferisce alla Funzione Pubblica le competenze in materia di misurazione e valutazione della performance fino ad allora in capo all'Autorità Anticorruzione, che rimane titolare del ruolo di indirizzo in tema di trasparenza e anticorruzione.

L'art. 24-bis del d.l. 90/14 modificando l'art.11 del d.lgs 33/2013 comprende tra gli enti pubblici a cui si applicano le disposizioni del decreto tutte le amministrazioni di cui all'art.1, comma 2 del d.lgs 165/2001.

## Inquadramento Normativo #3

La delibera ANAC n. 144 del 7 ottobre 2014 in materia di obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico delle PA definisce l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni del d.lgs 33/2013 e fornisce indicazioni per l'individuazione degli organi di indirizzo politico. In particolare:

- Chiarisce la piena applicazione delle norme agli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla PA che conferisce l'incarico ovvero i cui amministratori siano da questa nominati (sono compresi dunque tutti gli enti aventi natura di diritto pubblico, economici e non).
- Per le università statali sono considerati organi di indirizzo politico – come previsto dalla legge 240/2010 – il Rettore, il CdA e il SA (i membri di quest'ultimo sono esentati dagli obblighi di trasparenza soltanto nei casi in cui gli statuti prevedono espressamente che il Senato ricopre un mero ruolo consultivo).
- Per le università non statali legalmente riconosciute (in base al nuovo art.11 del d.lgs. 33/2013) gli organi di indirizzo politico con le rispettive competenze sono individuati dai singoli statuti ma sono tenuti al rispetto delle disposizioni previste dal d.lgs 33/2013.

# La ratio del legislatore

Tutti i provvedimenti normativi recenti esortano le amministrazioni ad armonizzare i piani della performance con le normative per la trasparenza e l'anticorruzione e con la programmazione economico-finanziaria.

Il fine è stimolare un approccio manageriale del lavoro dei dirigenti e rendere la macchina amministrativa pubblica sempre più orientata al risultato a favore della cittadinanza. A quest'ultima deve essere garantito il pieno accesso a tutte le informazioni sul suo funzionamento e finanziamento.

# Il processo di riforma in corso #1

Il d.l. 90/2014, prevede all'art.19 comma 10 che entro 180 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, (23 dicembre 2014), il Governo provvede a riordinare le funzioni di cui al comma 9 in materia di misurazione e valutazione della performance, sulla base delle seguenti norme generali regolatrici della materia di:

- a) semplificazione degli adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche, al fine di valorizzare le premialità;
- b) progressiva integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria;
- c) raccordo con il sistema dei controlli interni;
- d) valutazione indipendente dei sistemi e risultati;
- e) conseguente revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione.

# Il processo di riforma in corso #2

Il DDL n. 1577 del 23 luglio 2014 (attualmente in discussione al Senato) completa il quadro normativo delineato con il d.l. 90/2014. Tra le principali criticità che il provvedimento mira a superare vi è il ridotto impatto delle politiche di valutazione dei risultati e di responsabilizzazione dei dirigenti introdotte negli ultimi anni (il riferimento al d.lgs. 150/09 non è esplicito, ma inequivocabile). In particolare è prevista:

- una nuova tassonomia delle pubbliche amministrazioni
- l'inquadramento dei dirigenti pubblici in tre ruoli unici e coordinati rispettivamente, dello Stato, delle regioni e degli enti locali
- l'istituzione di tre relative Commissioni, operanti con piena autonomia di valutazione, alle quali sarà affidata la verifica del rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché dell'effettiva adozione e dell'effettivo utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della mancata conferma degli incarichi
- un percorso di semplificazione del processo di valutazione dei risultati di cui sono responsabili i dirigenti e la garanzia di rilevanza degli esiti ai fini del conferimento dei successivi incarichi dirigenziali

Inoltre, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, disposizioni integrative e correttive del d.lgs 33/2013 perché sia precisato l'ambito di applicazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche riducendo gli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche.

# Perimetro di applicazione

## ***In ambito performance (ANVUR su indirizzo FP)***

Atenei: personale tecnico-amministrativo

EPR: dirigenti, responsabili di unità organizzative e altro personale tecnico-amministrativo

## ***In ambito trasparenza e anticorruzione (ANAC)***

Tutto il personale



# Metodologia di lavoro

- Presa in carico dell'esperienza pluriennale Good Practice sviluppata nelle università e coordinata dalla scuola SUM del Politecnico di Milano
- Approccio di ascolto attivo
- Visite in loco
- Apertura alla semplificazione
- Contrasto all'adempimento meramente documentale

# Criticità emerse #1

- Esigenza di maggiore efficacia degli strumenti impostati (piani) e minore carico adempimentale;
- Difficoltà di applicazione delle procedure CIVIT alla realtà specifica di università ed enti di ricerca;
- Differenze rilevanti nella capacità di recepire gli obblighi di legge tra realtà di dimensioni diverse;
- Scarsa utilità di una performance organizzativa riferita alla sola componente tecnico-amministrativa, al netto cioè delle missioni istituzionali di università ed enti;
- Debole o inesistente legame tra performance organizzativa e individuale;

## Criticità emerse #2

- Scadenzario degli adempimenti sfalsato e disallineato da una logica di programmazione;
- Scarsa visibilità e attrattività della performance rispetto alla pianificazione strategica;
- Inefficacia del metodo di feedback utilizzato da CIVIT;
- Eccessivo e controproducente sovraccarico di adempimenti in tema di trasparenza e prevenzione alla corruzione nelle università (ad esempio, l'obbligo di trasparenza patrimoniale dei soci delle partecipate costituisce un deterrente per il coinvolgimento di privati esterni all'accademia nel lancio di *spin off*– che rappresenta invece un indicatore di qualità e non ha alcun rilievo ai fini dei rapporti con l'università o l'ente).

## Criticità emerse #3

- Difficoltà di affermazione da parte dell'OIV all'interno dei meccanismi di *governance* delle amministrazioni (l'ambizione è di raggiungere un peso equiparabile a quello dei revisori dei conti);
- Attribuzione per legge del ruolo degli OIV ai Nuclei di Valutazione delle università, la cui composizione e le cui funzioni sono normati in altre fonti, stratificate nel tempo.

# Provvedimenti ipotizzati #1

- Integrazione tra i Piani Performance, Trasparenza e Anticorruzione fondata su:
  - una logica integrata secondo cui la trasparenza è intesa come integrità e comunicazione corretta agli stakeholder; l'anticorruzione come identificazione e mitigazione dei rischi di illegalità e perdita della reputazione;
  - un formato unico con sezioni distinte per performance, trasparenza e anticorruzione;
- **Attenzione su specifici ambiti in tema di anticorruzione:**
  - Gestione approvvigionamenti e gare d'appalto
  - Gestione personale e contratti di lavoro
  - Gestione finanziaria e bilancio
  - Gestione studenti

## Provvedimenti ipotizzati #2

- Legame organico ed esplicito del ciclo della performance con la programmazione strategica delle università e degli enti di ricerca (definizione degli obiettivi strategici e operativi) e con i documenti di bilancio (aggancio tra obiettivi e piani di azione/risorse);
- Inserimento nel sistema degli obiettivi delle attività istituzionali e dei rispettivi processi di valutazione:
  - Ricerca (VQR)
  - Didattica (AVA)
  - Terza missione

## Provvedimenti ipotizzati #3

- Innalzamento della visibilità del ciclo integrato di performance;
- Nuova modalità di feedback valutativo che comprenda, all'occorrenza, *site visit*;
- Unificazione e riprogrammazione delle date di redazione e consegna a ANAC e ANVUR. Per ipotesi:
  - Programmazione triennale entro l'estate di ogni anno;
  - Bilancio entro novembre
  - Piano integrato entro fine anno
  - definizione degli obiettivi individuali del Direttore Generale entro gennaio
  - definizione a cascata degli obiettivi dei dirigenti entro gennaio-febbraio)

## Provvedimenti ipotizzati #4

- In tema di anticorruzione, opportunità di concentrare l'attenzione per le università e per gli enti sulle aree di maggiore criticità:
  - Appalti
  - Acquisti di beni e servizi
  - Personale
  - Concorsi e graduatorie
  - Consulenze
  
- In merito agli OIV l'orientamento dell'ANVUR è verso una loro progressiva professionalizzazione, che passi attraverso:
  - un numero minore di membri
  - un profilo professionale elevato
  - opportunità di incarichi in più università/enti per la circolazione di esperienze e buone pratiche
  - stretto coordinamento con ANVUR (riunioni periodiche, segnalazioni di criticità)



# ***Raccordo tra programmazione strategica e performance***

## **Criteri di valutazione#1**

- Presenza del documento di programmazione triennale
- Data ultimo aggiornamento
  
- Presenza all'interno del documento di programmazione triennale del riferimento alla performance, alla trasparenza e anticorruzione e agli obblighi connessi
  
- Presenza di obiettivi strategici (tre anni o oltre)
- Presenza di obiettivi operativi
- Grado di articolazione degli obiettivi
- Coerenza interna tra i diversi obiettivi (identificazione e gestione dei trade off)
- Adeguatezza del processo di costruzione e condivisione degli obiettivi (partecipazione attiva delle Direzioni dell'Amministrazione e dei Direttori di Dipartimento)

## Criteri di valutazione#2

- Completezza del sistema degli obiettivi: nel Piano Integrato PTA richiamo esplicito e integrale del sistema degli obiettivi enunciati nella programmazione strategica triennale (dunque obiettivi relativi alle aree della didattica, della ricerca e della terza missione)
- Presenza nel Piano Integrato PTA dei relativi obiettivi nelle principali aree della gestione
- Identificazione dell'unità minima di produzione che è responsabile degli obiettivi: può essere a seconda dei casi il singolo ricercatore, un team, un laboratorio, un esperimento; di norma le unità organizzative (istituti, dipartimenti, sezioni) comprendono più unità minime di produzione. Una stessa persona può appartenere a diverse unità di produzione e può cambiarle nel tempo.
- Coinvolgimento effettivo dei responsabili delle unità nella definizione del Piano integrato e dei relativi obiettivi

## Criteri di valutazione#3

- Qualità del processo di articolazione degli obiettivi
  - rilevanza e pertinenza
  - specificità e misurabilità
  - orientamento al miglioramento
  - collegamento con le risorse (sostenibilità)
  
- Obiettivi trasversali
  - Presenza
  - rilevanza rispetto ad obiettivi individuali assegnati
  - presenza di un responsabile principale
  - numero di soggetti coinvolti (unità organizzative, persone)

## Criteri di valutazione#4

- Esistenza di un sistema degli indicatori nella programmazione pluriennale che contenga:
  - Indicatori relativi alla ricerca
  - Indicatori relativi didattica
  - Indicatori relativi alla terza missione
- Esistenza di un sistema degli indicatori di performance dell'amministrazione che contempli:
  - Una base di indicatori standardizzati e comparabili, allo scopo di aiutare gli atenei nel miglioramento di alcune dimensioni essenziali dei sistemi amministrativi e di supporto.
  - Una parte di indicatori «variabile» nel rispetto dell'autonomia universitaria

## INDICATORI STANDARD

Rapporto tra spese del personale e FFO più tasse e contributi (limite 80%)

Indebitamento

% Autofinanziamento

Contribuzione studentesca

Costo utenze per unità (metro quadro o persona)

Comunicazione - Efficacia canali web

Internazionalizzazione

Tasso di occupazione

Dematerializzazione

Soddisfazione utenti

# Agenda

- Tavolo di lavoro congiunto ANVUR-ANAC-FP
- Pubblicazione e condivisione delle linee guida
- Un anno sperimentale (2015 per entrare a regime nel 2016)