

## **IL CICLO DELLA PERFORMANCE E L' ORGANIZZAZIONE UNIVERSITARIA**

dell'Avv. Paola Serafino, Funzionario amministrativo della Università  
degli Studi di Napoli Federico II

La riforma Brunetta (dlgs 150/09,) ha introdotto per le pubbliche amministrazioni un nuovo modello gestionale di tipo manageriale che si pone il fine di aumentare il livello di qualità, efficacia, efficienza ed economicità delle proprie attività.

Introduce infatti una nuova organizzazione del lavoro che prevede maggiore autonomia poteri e responsabilità 'della classe dirigente attraverso l'introduzione del ciclo della performance quale strumento di gestione, monitoraggio, misurazione e valutazione delle prestazioni.

Punto cardine è il concetto di performance, inteso come il contributo che un soggetto operante in una pubblica amministrazione apporta attraverso la propria azione al raggiungimento degli obiettivi istituzionali dell'organizzazione in cui opera.

La gestione della performance e' un processo ciclico volto al continuo miglioramento e riguarda sia i singoli operatori sia la stessa organizzazione.

Il ciclo si avvia con la pianificazione (della performance) ovvero con la declinazione della missione istituzionale dell'ente definendo obiettivi strategici (livello di vertice) e operativi (livello dirigenziale) che devono essere perseguiti, tutto ciò' corredato da opportuni indicatori e valori attesi. Gli obiettivi devono essere coerenti e funzionali al miglioramento qualitativo dell'Amministrazione ed allo stesso modo devono essere specifici, misurabili, accessibili, rilevanti, pertinenti, temporalmente definiti, correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili e devono tenere in considerazione i risultati conseguiti, in precedenza, secondo il modello della retroazione.

Gli strumenti essenziali per la gestione e la rappresentazione del ciclo della performance si concretizzano: nei criteri e le metodologie di riferimento (Sistema di misurazione e valutazione); nella pianificazione e comunicazione della performance attesa (Piano della performance); nella valutazione e rendicontazione della performance conseguita (Relazione sulla performance).

Il Dlgs 150/09 prevede all' art 7 che ogni amministrazione è tenuta predisporre e ad adottare un proprio Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP), redatto secondo gli indirizzi e le linee guida predisposte da un soggetto terzo che per l'Università e gli Enti di ricerca, a partire dal 2013 è l'ANVUR (Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca). Il Sistema di Misurazione e

Valutazione della Performance è lo strumento metodologico con cui ogni Amministrazione individua le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance, nonché le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo e di programmazione finanziaria e bilancio.

In relazione ai soggetti preposti alla valutazione, a queste Agenzie nazionali, si affiancano, a livello di singola Amministrazione, degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) che per le università ai sensi della legge Gelmini coincidono con il Nucleo di Valutazione.

Ogni amministrazione secondo quanto previsto all'art. 10 del D.lgs. n. 150/2009, predispone ogni anno (entro il 31 gennaio) il Piano Triennale della Performance. Si tratta di un documento programmatico triennale a scorrimento, con il quale si esplicitano gli indirizzi e gli obiettivi strategici (triennali) e operativi (annuali), con relativi indicatori e target, nonché output (risultati) e outcome (impatto) ai fini della misurazione e valutazione della performance nei confronti degli stakeholder di riferimento.

Le fasi seguenti sono: la valutazione che si estrinseca attraverso Relazione sulla performance che per le università è validata dal Nucleo di Valutazione e approvata dal Consiglio di Amministrazione: la rendicontazione dei risultati e l'attribuzione della retribuzione di risultato. La rendicontazione, in particolare, non è rivolta solo agli organi di indirizzo politico, ma più in generale a tutti gli stakeholder, cittadini, utenti, destinatari dei servizi.

Nel luglio 2015 l'ANVUR, a cui compete la valutazione del ciclo della Performance delle attività nelle Università, ha emanato le *Linee guida per procedere dal 2016 ad una integrazione dei tre documenti programmatici previsti dal dlgs 150/09 ( Piano della performance e Programma per la trasparenza ) e dalla Legge 190/2012 (piano Anticorruzione)* in un unico documento programmatico denominato Piano Integrato. Esso punta a mantenere coerenti - comprendendoli in unico documento - la dimensione operativa (performance), quella legata all'accesso e alla utilizzabilità delle informazioni (trasparenza) e quella orientata alla riduzione dei comportamenti inappropriati e illegali (anticorruzione). Mira inoltre ad una maggiore coerenza con il sistema di programmazione strategica (pluriennale) e con quella economico-finanziaria (annuale) dell'ateneo. Nel piano integrato quindi si inseriscono i principi della trasparenza e l'anticorruzione.

La trasparenza definita dal D.Lgs. n. 150/2009 come "accessibilità totale", si concretizza nel diritto dei cittadini di conoscere l'operato delle pubbliche amministrazioni, assicurandosi che esso persegua risultati e garantisca il miglioramento continuo" nell'uso delle risorse e nell'erogazione di servizi.

A partire dagli anni 90 nel nostro ordinamento, si è assistito ad una considerevole evoluzione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa.

Il legislatore nel 1990, con la legge sul procedimento amministrativo, introduce una serie di istituti che rispecchiano l'esigenza di trasparenza dell'azione amministrativa, tra cui l'obbligo di motivazione del provvedimento, l'individuazione del responsabile del procedimento, la partecipazione procedimentale degli interessati e soprattutto, il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

La legge n. 15 del 2005, eleva il principio di trasparenza a principio cardine dell'azione amministrativa, concorrendo con i principi di efficienza, efficacia ed economicità alla attuazione del canone di buon andamento della P.A. di cui all'art 97 Cost.

Tutta l'evoluzione normativa, a partire dalla riforma Brunetta fino al D.lgs. n. 33/2013, ha evidenziato un rafforzamento del principio di trasparenza verso il principio di pubblicità, ovvero l'accesso agli atti da diritto del singolo, collegato ad un interesse personale, concreto ed attuale diventa diritto della collettività che non presuppone requisiti particolari, bensì implica la possibilità per l'intera collettività di accedere alle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, dell'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di, favorire forme esterne e diffuse di controllo dell'azione amministrativa.

L'anno scorso, poi, con l'emanazione del D.Lgs. n. 97/2016 - si è statuito, con il nuovo art. 5, il riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso cd. *"generalizzato"*, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati.

Nello spirito della riforma, la trasparenza amministrativa non è, dunque, solo un fine da perseguire e che si esaurisce nella mera pubblicazione di dati esistenti, ma soprattutto un mezzo volto a garantire forme di controllo diffuso e dal basso sull'andamento dell'azione amministrativa ed al fine di *"promuovere la partecipazione al dibattito pubblico"* (come espressamente previsto dal riformato art. 5), anche con riferimento alla *performance* delle amministrazioni pubbliche e al raggiungimento degli obiettivi.

Nell'ambito del piano integrato si inserisce anche l'azione in materia di anticorruzione. Con la legge n. 190 del 2012, è stato introdotto un nuovo sistema di responsabilità, obblighi e strumenti, finalizzati alla prevenzione

e al contrasto della corruzione e dell'illegalità nel settore pubblico individuando, altresì, i soggetti preposti ad adottare iniziative in materia. Tale norma prevede che ogni amministrazione definisca e adotti in ossequio al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) -in prima istanza redatto dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF) e approvato dall'ANAC - un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione al rischio corruzione e individui gli interventi organizzativi più idonei a prevenirlo.

Il PTPC deve essere adottato anch'esso a scorrimento entro il 31 gennaio di ogni anno dall'organo di indirizzo politico e deve essere trasmesso all'ANAC mentre entro il 31 dicembre deve essere pubblicata la relazione sulle attività svolte in attuazione delle previsioni del Piano nel corso dell'anno.

Ci troviamo, dunque, di fronte all'inizio di ogni anno, a tre attività programmatiche - performance, trasparenza, anticorruzione, ora comprese nel nuovo Piano integrato - che presentano numerosi punti di collegamento e integrazione. Ad esempio, considerato che la trasparenza è una delle misure chiave per il contrasto della corruzione, i compiti e le responsabilità previste nei PTPC rappresentano obiettivi e indicatori da importare e declinare nel documento sulla Performance a livello organizzativo e individuale. Di conseguenza la redazione coordinata dei tre documenti diventa momento strategico fondamentale in ogni amministrazione.

In questa complessa ottica, per le Università, va interpretato il trasferimento all'ANVUR delle competenze per la gestione del sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca. Ciò al fine di far dialogare e raccordare su obiettivi comuni la prospettiva accademica e quella amministrativa, realizzando quindi le esigenze di semplificazione, razionalizzazione e integrazione emerse in questi anni.

La nuova impostazione della performance avrà senza dubbio notevoli effetti sulla organizzazione e sul funzionamento degli atenei e in particolare sui servizi caratterizzanti le tre principali attività istituzionali: didattica, ricerca e cd. terza missione ossia valorizzazione ed esternalizzazione dei risultati della ricerca.

Con riferimento alla didattica e ai relativi servizi, alcune attività rientrano in aree sensibili e sono esposte a potenziali rischi di corruzione di livello elevato: devono quindi essere oggetto di misure di prevenzione adeguate si pensi alle selezioni per l'accesso ai corsi di studio a numero programmato a livello locale oppure la verbalizzazione degli esami di profitto e la gestione della carriera degli studenti.

La gestione del rischio corruzione è l'applicazione di una ampia e consolidata metodologia (risk management) alla fattispecie degli eventi

corruttivi, che si ritengono di rilevanza primaria, a causa dell'enorme influenza negativa che essi hanno sull'obiettivo istituzionale di una pubblica amministrazione, ossia il corretto perseguimento dell'interesse pubblico.

Le fasi del processo di risk management sono:

- a) Analisi del contesto:
- b) Mappatura dei processi:
- c) Valutazione del rischio:
- d) Trattamento del rischio e Analisi del livello di presidio:
- e) Monitoraggio, aggiornamento e comunicazione

Nel caso dei rischi sopra evidenziati e, in particolare, nell'ambito delle procedure concorsuali per l'ammissione ai corsi di studio ad accesso programmato locale, deve, ad esempio, essere rafforzata la garanzia della assoluta riservatezza da parte del personale che svolge attività di verifica e controllo durante le operazioni di svolgimento delle prove di accesso. Tale esigenza potrebbe, ad esempio, essere assicurata mediante il sorteggio di detto personale. Invece, nella fase della procedura selettiva il rischio di una irregolare composizione della commissione finalizzata a favorire il reclutamento di candidati particolari potrebbe essere attenuato con l'acquisizione, prima della formalizzazione della nomina, di apposite dichiarazioni sostitutive di certificazione sulla insussistenza delle condizioni ostative fissate all'art. 35bis, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 165/2001. (condanne per reati contro la pubblica amministrazione).

Nella gestione dei verbali relativi allo svolgimento degli esami di profitto degli studenti, possibili rischi di corruzione consistono in una fraudolenta compilazione del verbale di esame o in un'alterazione dello stesso allo scopo di conseguire o di far conseguire un ingiusto beneficio (esame di profitto superato e/o superato con voto maggiore) all'utente-studente. La misura da attuare potrebbe essere quella della implementazione, da parte dei docenti, dell'utilizzo del verbale di esame digitale, in considerazione delle caratteristiche di sicurezza di tale strumento rispetto a possibili alterazioni.