



Osservazioni preliminari sulla *performance* dell'Università di Trento nel 2013

1. **Sommario e conclusioni.**
2. **Obiettivi e strumenti della *performance*.**
3. **L'istruttoria svolta dal Nucleo di Valutazione.**
4. **Osservazioni concernenti il ciclo della *performance*.**
 - 4.1. **Verificazioni sulla conformità alle prescrizioni della CIVIT**
 - 4.2. **Verificazioni sulla *performance*: l'inadeguatezza di alcuni indicatori e *target*.**
 - 4.3. **La mancata generalizzazione del monitoraggio.**
5. **Necessità di ulteriori chiarimenti e di approfondimenti.**

Allegati

- A) **Scheda di rilevazione (bozza)**
- B) **Lettera del Presidente del Nucleo di Valutazione al Direttore generale (15 luglio 2014)**
- C) **Lettera del Direttore generale al Presidente del Nucleo di Valutazione al (18 luglio 2014)**



1. Sommario e conclusioni.

Con questo referto non definitivo, il Nucleo di Valutazione prosegue l'esame dei documenti relativi alla *performance* della struttura gestionale all'interno dell'Università degli studi di Trento. Mentre il precedente referto, predisposto dal Nucleo di Valutazione di propria iniziativa, aveva ad oggetto il Piano delle *performance* relativo al triennio 2014-16 ⁽¹⁾, questo referto concerne il ciclo della *performance* che ha avuto inizio con il Piano relativo al triennio 2011-13 e si conclude con la Relazione sulla *performance* 2013 (di seguito: la Relazione).

Il referto è diviso in quattro parti, aventi una diversa ampiezza. Mentre le prime due (§§ 2 e 3) illustrano – rispettivamente – le norme di riferimento e le modalità con cui sono state svolte le verificazioni spettanti al Nucleo di Valutazione, nella terza parte (§ 4), la più ampia, sono esposte le risultanze di quelle verificazioni. Sono dapprima messi in luce i principali punti di forza e di debolezza. Tra questi ultimi, sono segnalati sia problemi di ordine formale, ossia gli scostamenti tra l'impianto della Relazione e quello prescritto dalle delibere della CIVIT, sia problemi di ordine sostanziale, in particolare quelli concernenti l'adeguatezza degli indicatori e dei *target* e lo svolgimento del monitoraggio richiesto dall'ordinamento. Nell'ultima parte, infine, sono indicate le conclusioni che discendono dall'analisi svolta (§ 5).

Anticipando – a fini di chiarezza – le conclusioni cui il Nucleo di Valutazione ritiene di dover pervenire, può dirsi che esse non sono di tipo definitivo, bensì di tipo preliminare, nel senso che gli elementi attualmente disponibili non consentono, ad avviso del Nucleo di Valutazione, di formulare giudizi di risultato parziale su tutti i principali aspetti della *performance*, dai quali possa scaturire un giudizio di risultato complessivo adeguatamente fondato, in vista della validazione della Relazione. Sono necessari, perciò, ulteriori chiarimenti e, se possibile, approfondimenti.

2. Obiettivi e strumenti della *performance*.

La disciplina in attuazione della quale questo referto è redatto si basa, essenzialmente, su due tipi di regole: le norme primarie stabilite dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e le regole di tipo interpretativo e applicativo determinate dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT). Di questo complesso di regole, ai fini che qui interessano, vanno messi in luce quattro profili. Essi riguardano, nell'ordine, le finalità perseguite dal ciclo della *performance*, le fasi in cui esso è scandito, il ruolo attribuito agli indicatori e ai *target*, il compito assegnato all'organismo indipendente di valutazione.

Sotto il primo profilo, le finalità perseguite dalla disciplina vigente sono essenzialmente tre: la qualità, la comprensibilità e l'attendibilità della *performance*, intesa come l'insieme dei risultati conseguiti dagli uffici amministrativi. Si tratta, in base alle norme primarie, di finalità di tipo strumentale rispetto ad altre, segnatamente il "miglioramento della qualità dei servizi offerti

¹ Nucleo di Valutazione, *Indicazioni di metodo riguardanti l'elaborazione del "Piano della performance"*, (documento trasmesso al Rettore e al Direttore generale il 04 giugno 2014).

dalle amministrazioni pubbliche” (articolo 3, comma 1, decreto legislativo n. 150 del 2009). In vista di queste finalità, deve essere svolto un insieme di attività e di atti. Nel novero di tali atti, il piano della *performance* è un atto di tipo programmatico, nel senso che serve a organizzare l’attività degli uffici ⁽²⁾, mentre la relazione elaborata dall’amministrazione l’anno successivo serve a fornire una descrizione di quanto è stato fatto, con particolare riferimento agli indicatori e ai *target* previamente determinati nel piano.

L’impianto complessivo del ciclo di gestione della performance si fonda sulla concatenazione tra le diverse fasi, consistenti (i) nella definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, (ii) nel monitoraggio in corso di esercizio e nell’attivazione di eventuali interventi correttivi, (iii) nella misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale; (iv) nell’utilizzo di sistemi per premiare il merito, (v) nella rendicontazione dei risultati. Il corretto espletamento di ciascuna di tali fasi costituisce, quindi, una condizione indefettibile, mancando la quale l’intero ciclo di gestione rischia di incepparsi, di dare luogo a disfunzioni, di non produrre i risultati attesi.

All’interno del ciclo, gli indicatori e i *target* hanno un’indiscutibile importanza. Poiché gli indicatori servono a rendere misurabile e valutabile l’attività esplicata dagli uffici, a ciascuno di essi è attribuito un *target*, ossia un valore programmato o atteso (delibera CIVIT n. 112/2010, § 3.6). Qualora tale valore non sia ben definito, pur se l’attività amministrativa è effettivamente svolta e produce risultati, anche positivamente apprezzabili, non è possibile misurare in modo puntuale il grado in cui quei risultati corrispondano gli obiettivi prestabiliti, né valutare la *performance* nel suo insieme. Si tratta di un basilare punto di metodo (su cui si tornerà più avanti, al § 4.2), perché le norme primarie obbligano ciascuna amministrazione ad adottare “metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa” (articolo 3, comma 4, decreto legislativo n. 150 del 2009).

Il ruolo dell’organismo indipendente di valutazione consiste – appunto – nel misurare e valutare la performance (articolo 7, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2009). Queste attività sono funzionali alla validazione della relazione. E’ con la validazione che viene attribuita efficacia alla Relazione, affinché essa possa produrre i risultati attesi, anche in rapporto all’utilizzo delle risorse finanziarie stanziare per il personale. Come è stato precisato dalla CIVIT, la validazione costituisce l’esito di un giudizio svolto “sull’esito di un’attività di verifica svolta sull’attendibilità dei dati e delle informazioni” contenuti nella Relazione (delibera n. 6/2012, “finalità e principi generali”).

² Articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 150 del 2009; delibera CIVIT n. 112/2010, § 2.1.

3. L'istruttoria svolta dal Nucleo di Valutazione.

Il Nucleo di Valutazione si è attenuto alle norme primarie e alle regole determinate dalla CIVIT. In particolare, ha acquisito una serie di “carte di lavoro” ⁽³⁾ utili ai fini della misurazione e della valutazione della *performance*. E' utile fornirne una rapida descrizione:

- A) fin dall'inizio della propria azione (luglio 2013), il Nucleo di Valutazione ha organizzato una serie di incontri con il Direttore generale e con alcuni dirigenti, allo scopo di comprendere meglio gli orientamenti generali e le modalità operative applicati nell'attività di gestione ⁽⁴⁾;
- B) il 21 marzo 2014, come segnalato, il Nucleo di Valutazione ha elaborato un primo referto, riguardante alcuni aspetti di metodo rilevanti ai fini del Piano della *performance* 2014-16, trasmettendolo al Rettore al Direttore generale;
- C) la Relazione sulla *performance* nel 2013, inviata dal Direttore generale, è stata immediatamente presa in considerazione dal Nucleo di Valutazione pochi giorni dopo la sua ricezione, nel corso della riunione del 29 aprile 2014;
- D) all'esito della prima analisi svolta, il Presidente del Nucleo di Valutazione ha chiesto al Direttore generale e ad alcuni dirigenti ulteriori ragguagli concernenti diversi aspetti della *performance*. Il Direttore generale ha tempestivamente risposto al Nucleo ⁽⁵⁾, fornendo altresì un documento messo a punto dalla società di revisione scelta dall'Ateneo;
- E) le risposte ricevute sono state esaminate dal Nucleo di Valutazione, unitamente alle altre “carte di lavoro” precedentemente acquisite, nel corso di un'apposita riunione, il 21 luglio 2014, nel corso della quale è stato ritenuto necessario approfondire l'esame di vari aspetti;
- F) è stata, quindi, indetta un'altra riunione, di tipo telematico, il 8 agosto 2014, al fine di mettere a punto questo referto contenente osservazioni preliminari, con riserva di formalizzare le conclusioni definitive nel corso di un'ulteriore riunione.

La descrizione effettuata ha due scopi: innanzitutto, serve a ottemperare alle prescrizioni della CIVIT, che richiedono di <<garantire la tracciabilità di quanto è stato effettuato nel processo di validazione della Relazione>> ⁽⁶⁾; in secondo luogo, serve a fini di trasparenza e di

³ Ai sensi della delibera CIVIT n. 6/2012, § 2.3, <<per documentazione si intendono tutti i documenti (carte di lavoro) predisposti e/o richiesti, ottenuti e conservati dall'OIV nell'esecuzione del processo di validazione della Relazione>>.

⁴ Un primo incontro si è svolto il 12 dicembre 2013, un altro il 21 marzo 2014; nel corso di entrambi gli incontri, sono stati discussi gli aspetti di metodo (in particolare, gli indicatori e i target) utilizzati nel precedente Piano della *performance* (2011-13) e in quello attuale.

⁵ Si vedano le lettere del Presidente del Nucleo di Valutazione e del Direttore generale – rispettivamente – del 15 e del 18 luglio 2014, riportate negli allegati B) e C) al presente referto.

⁶ Delibera CIVIT n. 6/2012, § 2.3 (<<Un'adeguata documentazione ed evidenza dei controlli svolti e del processo seguito è indispensabile per mettere l'OIV in condizione di dimostrare di aver svolto l'attività di verifica in linea con quanto previsto dalla norma e dalle delibere>> della CIVIT).

accountability, ossia per render conto nei confronti degli organi di governo dell'Ateneo e della comunità universitaria tutta.

4. Osservazioni concernenti il ciclo della *performance*.

Coerentemente con i principi di leale cooperazione tra i vari uffici pubblici e di rispetto delle norme che ne stabiliscono le competenze, il Nucleo di Valutazione ritiene che – in vista della scadenza del termine determinato dalla legge per la validazione della Relazione – sia necessario integrare gli elementi di giudizio attualmente disponibili. Le criticità riscontrate sono di tre tipi: l'incompleto adeguamento alle prescrizioni della CIVIT, l'inadeguatezza di alcuni indicatori e *target*, la mancata generalizzazione del monitoraggio.

4.1. Verificazioni sulla conformità alle prescrizioni della CIVIT

Sotto il primo profilo, il parametro su cui si basa il giudizio del Nucleo sul primo aspetto è di ordine formale. Si tratta, infatti, di accertare se la Relazione rispetti la struttura prescritta dalla CIVIT. Ciò comporta una verifica di conformità, pur se essa può avere, come si vedrà tra breve, significative implicazioni ai fini della comprensibilità della Relazione per i cittadini e le imprese. L'esito di tale verifica di conformità è solo parzialmente soddisfacente, poiché la struttura prescritta dalla CIVIT non risulta pienamente rispettata. Ad avviso del Nucleo di Valutazione, una scelta di questo tipo richiede un'adeguata motivazione.

Essa è tanto più necessaria, in quanto la Relazione, considerata nel suo complesso, non fornisce tutti i principali elementi informativi necessari. Mentre la richiesta della CIVIT di dare adeguata evidenza a determinati aspetti della gestione mediante apposite sezioni della Relazione (in particolare, quella sul contesto esterno di riferimento e quella sulle misure volte a realizzare le pari opportunità) può considerarsi soddisfatta perché quegli aspetti sono illustrati in altri documenti (segnatamente nel "Rapporto annuale", che l'Ateneo rende pubblico), sono assenti tre elementi:

A) non è stata individuata né una sezione dedicata alle criticità e opportunità che assumono rilievo per i cittadini e gli altri *stakeholders* esterni, che pure presenta indubbio rilievo ai fini della comprensibilità della Relazione, né una esposizione dei punti di forza e di debolezza del ciclo di gestione della *performance*. Data l'importanza che la descrizione di tali aspetti riveste, anche in vista delle verifiche suscettibili di essere svolte a livello nazionale, il Nucleo di Valutazione non può esimersi dal chiedere quali siano le ragioni sottostanti e, in ogni caso, dal raccomandare che la descrizione sia effettuata;

B) la descrizione dell'albero della *performance* ⁽⁷⁾, pur se intrapresa, appare incompleta;

⁷ Secondo l'allegato alla delibera CIVIT n. 112/2010, <<l'albero della performance è una mappa logica che rappresenta i legami tra mandato istituzionale, missione, visione, aree strategiche, obiettivi strategici, e piani d'azione. Esso fornisce una rappresentazione articolata, completa, sintetica ed integrata della performance dell'amministrazione>>.

- C) mentre gli obiettivi strategici sono richiamati e quelli operativi sono ricavabili, in buona parte, dal complesso delle rilevazioni esposte nella Relazione, questa è priva di una sezione dedicata agli obiettivi individuali, né è possibile desumerli in via interpretativa. Il Nucleo raccomanda, quindi, che la descrizione sia effettuata o, quanto meno, che siano forniti idonei ragguagli circa le indicazioni esposte in altri documenti che assumono rilievo a tal fine e ai quali può essere fatto riferimento.

4.2. Verificazioni sulla *performance*: l'inadeguatezza di alcuni indicatori e *target*

Rispetto alla logica indicata al § 2 - quella della chiarezza e misurabilità degli obiettivi e degli indicatori – altri due difetti si configurano come altrettante disfunzioni rispetto alla possibilità di verificare a posteriori la *performance*, pur se non tali da pregiudicare lo svolgimento delle attività imputate ai vari uffici amministrativi: da un lato, gli indicatori e i *target* utilizzati dall'amministrazione nel Piano non evidenziano i valori di riferimento e, dall'altro lato, gli indicatori di tipo quantitativo esposti nella Relazione non trovano corrispondenza con le determinazioni assunte nel Piano.

Sotto il primo profilo, gli obiettivi determinati dal Piano delle performance 2011-13 sono, per lo più, di tipo descrittivo, anziché prescrittivo. Essi illustrano, cioè, le azioni da svolgere, le quali sono poi descritte nella Relazione. Gli obiettivi e i risultati – che in base alle norme costituiscono l'oggetto, rispettivamente, del Piano e della Relazione – finiscono così per risultare pressoché coincidenti. Sebbene la Relazione esponga, per ciascuna direzione, tabelle contenenti dati di tipo quantitativo, quei dati non sono confrontabili e quindi misurabili.

Si considerino i seguenti esempi:

- A) una tra le principali direttrici di riforma dell'Ateneo è stata l'introduzione di una nuova struttura organizzativa. Esso ha intrapreso un ambizioso, complessivo, riordino, che non poteva non influire sull'efficienza e sull'efficacia dell'amministrazione e richiedeva l'apprestamento di una serie di interventi e misure. Ma il Piano si è limitato a fare riferimento, quale primo *target*, alla “analisi e valutazione posizioni nei poli ed erogazione interventi formativi mirati”. In assenza di una qualsivoglia indicazione dei valori di riferimento iniziali, risulta difficile misurare e valutare i progressi conseguiti. Né può dirsi che questa difficoltà sia superabile facendo riferimento – come si fa nella Relazione - a un ipotetico scenario alternativo;
- B) il Piano individua un obiettivo di “razionalizzazione dei servizi di pulizia, manutenzione, energia, calore e illuminazione al fine di garantire un miglior utilizzo delle risorse (economiche e non solo) nei vari ambiti” e ad attribuirlo a uno specifico ufficio (DPIA). Ma non determina i valori attuali, né quelli attesi o considerati comunque come soddisfacenti.

Di conseguenza, anche in questo caso risulta impossibile effettuare misurazioni precise circa i risultati ottenuti;

- C) nella Relazione si trovano diversi accenni a risparmi di personale, ottenuti attraverso opportune misure di riorganizzazione degli uffici. Ma quei risparmi sono rappresentati in termini di persone “risparmiate”. Si tratta di un aspetto in sé non irrilevante, ma insufficiente a rendere conto dei risparmi economici conseguiti, che ovviamente dipendono dalle qualifiche rivestite dal personale interessato. Il Nucleo di Valutazione reputa, quindi, necessari ulteriori chiarimenti.

4.3. La mancata generalizzazione del monitoraggio.

Un terzo tipo di criticità, ad avviso del Nucleo di Valutazione, emerge sul versante del monitoraggio della *performance* organizzativa e individuale.

L'allegato n. 1 al Piano della *performance* - concernente “il monitoraggio sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni relativo al ciclo della performance precedente” – richiede che l'amministrazione indichi, al § A.1, “con quale frequenza sono stati svolti i monitoraggi intermedi effettuati per misurare lo stato di avanzamento degli obiettivi”. Tra le varie risposte previste (nessuna, mensile, trimestrale, semestrale, altro), quella fornita è stata che il monitoraggio è stato svolto “all'occorrenza”, ciò che induce a pensare che esso non sia svolto “a regime”, ma abbia avuto natura eventuale, cioè quando lo si è ritenuto necessario od opportuno.

Il Nucleo di Valutazione reputa necessari due chiarimenti, vale a dire:

- A) se l'attività di monitoraggio sia stata effettivamente solo eventuale e quali ne siano, eventualmente, le ragioni;
B) nel caso in cui essa sia stata svolta solo in alcuni casi, in quali essa sia stata effettuata e quali interventi siano stati attuati per porre rimedio ai problemi insorti nel corso della gestione.

Un ulteriore aspetto sul quale il Nucleo di Valutazione sollecita un chiarimento concerne gli obiettivi assegnati ai dirigenti. L'allegato n. 2 al Piano, concernente il monitoraggio sull'assegnazione degli obiettivi organizzativi e individuali, segnala che la quota di dirigenti ai quali sono stati assegnati obiettivi individuali si colloca nella fascia più elevata (50-100%). Resta da capire come tale quota sia stata determinata.

5. Necessità di ulteriori chiarimenti e di approfondimenti

Per le ragioni finora esposte, ad avviso del Nucleo di Valutazione, gli elementi di giudizio attualmente disponibili non consentono, di formulare giudizi di risultato parziale su tutti i principali aspetti della *performance*, dai quali possa scaturire un giudizio di risultato complessivo adeguatamente fondato, in vista della validazione della Relazione.



Il Nucleo di Valutazione sollecita, quindi, l'amministrazione a fornire i chiarimenti indicati nelle pagine che precedono, in particolare quelli concernenti (i) la scelta di non indicare, nel Piano, valori di riferimento utili ai fini della misurazione dei progressi, (ii) l'incompleto adeguamento alle prescrizioni della CIVIT concernenti la struttura della Relazione, (iii) le modalità con cui è stata svolta l'attività di monitoraggio.

Il Nucleo di Valutazione reputa inoltre necessari alcuni approfondimenti ai quali si è fatto riferimento, ossia: (i) le criticità e opportunità che assumono rilievo per i cittadini e gli altri *stakeholders* esterni, (ii) l'esposizione dei punti di forza e di debolezza del ciclo di gestione della *performance*; (iii) l'indicazione degli obiettivi individuali.