



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI

“L’Orientale”

Nucleo di Valutazione  
Organismo Indipendente di Valutazione

## **Relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni Anno 2016**

ai sensi del  
D.Lgs 150/2009 art. 14 c. 4, lett. a) e g) – Delibera CiVIT 23/2013 – Delibera ANVUR 103/2015

### **1. Presentazione**

La presente Relazione è stata elaborata dal Nucleo di Valutazione di Ateneo nell’esercizio delle sue funzioni di Organismo Indipendente di Valutazione secondo quanto disposto dall’art. 14, comma 4, lettere a) e g) del D. Lgs. 150/2009, dalla delibera CiVIT 23/2013, e seguendo le Linee guida ANVUR (delibera103/2015) per la Relazione annuale dei Nuclei di Valutazione. Si ricorda, altresì, che in osservanza a dette Linee guida, la Relazione sarà inserita nella Relazione annuale del Nucleo di Valutazione per l’anno 2016, nella sezione *Valutazione della performance*. Come è stabilito dalle norme di legge, l’obiettivo della Relazione è riferire sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni dell’Università degli Studi di Napoli “L’Orientale” (UNIOR), mettendone in luce gli elementi positivi e segnalandone le criticità e le mancanze con lo scopo non solo di vigilare sulla correttezza degli adempimenti formali ma soprattutto di fornire impulso al miglioramento continuo dei processi e alla diffusione all’interno dell’Ateneo di una cultura della valutazione.

L’operato del Nucleo di Valutazione / Organismo Indipendente di Valutazione (NdV/OIV) è guidato dai principi dell’indipendenza e dell’imparzialità; l’elaborazione della presente Relazione è ispirata ai principi di trasparenza, attendibilità, ragionevolezza, evidenza e tracciabilità, verificabilità dei contenuti e dell’approccio adottato.

Il NdV/OIV esprime il suo apprezzamento per il percorso intrapreso dall’Ateneo: un processo in evoluzione, condizionato da ritardi e mancati adempimenti che, però, proprio nel 2016, ha mostrato segni di ripresa lungo il sentiero che conduce all’allineamento con il sistema universitario italiano. Si segnala, in particolare, il varo del Sistema di misurazione

Relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e controlli interni - 2016

e valutazione della performance, approvato dal Senato Accademico e dal Consiglio di Amministrazione nel dicembre 2016, che sana un inadempimento dell'UNIOR, giunta a distanza di sei anni dall'obbligo normativo a dotarsi di tale strumento fondamentale. Inoltre, mentre prosegue il processo cominciato da tempo volto ad assicurare la massima trasparenza alle azioni amministrative e l'accesso alle informazioni rilevanti per gli stakeholder interni ed esterni, con il pieno rispetto degli obblighi di pubblicazione, si invita l'amministrazione dell'Ateneo ad accelerare il percorso verso la completa osservanza degli obblighi relativi all'integrità dei controlli interni, come previsto dalle disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità contenute nella L. 190/2012. In particolare, si raccomanda di completare entro l'anno la mappatura dei processi amministrativi, che ha l'obiettivo di identificare i possibili rischi di corruzione e individuare le misure di prevenzione più adeguate.

Si attende, nel corso del 2017, l'approvazione del Piano integrato (PI), così da giungere a una gestione del ciclo della performance pienamente coerente con le modalità e la scansione temporale previste dalla legge e consentire al NdV/OIV di esprimere le sue indicazioni e osservazioni in occasione delle Relazioni sulla performance.

Ai fini dell'elaborazione della presente Relazione, il NdV/OIV ha preso in esame i seguenti documenti:

- Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP), approvato dal Senato Accademico e dal Consiglio di Amministrazione nelle rispettive sedute del 19 dicembre 2016;
- Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) 2016-2018, approvato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 27 gennaio 2016;
- Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) 2017-2019, approvato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 25 gennaio 2017;
- Schede allegate al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2017-2019;
- Relazione del Direttore generale del 5 aprile 2017 sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazioni.

## **2. La valutazione del ciclo della performance**

Il SMVP, introdotto con il D.Lgs. 150/2009, costituisce uno strumento fondamentale per la gestione strategica delle Università, consentendo di disporre di un quadro coerente di obiettivi, target, indicatori, standard qualitativi ed economici, verso i quali orientare il processo di miglioramento organizzativo e attraverso cui far crescere il grado di soddisfazione degli stakeholder. In particolare, attraverso tale strumento, le Università, come le altre amministrazioni pubbliche, sono chiamate a valutare annualmente la performance organizzativa e individuale, nella prospettiva del miglioramento della qualità dei servizi offerti e della crescita delle competenze del personale attraverso la valorizzazione del merito.

L'UNIOR è giunta in forte ritardo all'approvazione del SMVP, avvenuta solo nel mese di dicembre del 2016, a sei anni dalla delibera CiVIT n. 9 del 12 marzo 2010, che pronunciandosi in tema di applicabilità del D.Lgs. 150/2009 alle Università, esprimeva l'avviso che le stesse fossero comunque destinatarie della nuova disciplina e «chiamate a svolgere procedure di valutazione delle strutture e del personale al fine di promuovere, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale». Un ritardo di sei anni si registra altresì dalla 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*) dove, all'art. 2, punto r), veniva specificato che al NdV/OIV erano da attribuire, «in raccordo con l'attività dell'ANVUR, le funzioni di cui all'art. 14 del D.Lgs. 150/2009, relative alle procedure di valutazione delle strutture e del personale, al fine di promuovere nelle Università, in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale».

Se da un lato, il breve tempo trascorso dall'approvazione del SMVP non consente di poter esprimere valutazioni sui risultati della prima applicazione, dall'altro si confida che la possibilità di beneficiare delle esperienze già compiute da altri Atenei possa accelerare il processo di rincorsa e colmare definitivamente il divario che si è determinato negli ultimi anni. In tal senso, il NdV nelle sue funzioni di OIV raccomanda l'approvazione nei tempi più rapidi possibili del PI, al quale del resto il SMVP più volte rinvia per le modalità di applicazione.

Come indicato dalle Linee guida dell'ANVUR, il ciclo della performance si articola in tre differenti fasi, «che dovrebbero replicarsi di anno in anno in modo coerente e cumulativo», nel senso che i risultati della valutazione dell'anno precedente dovrebbero integrarsi con le istanze di programmazione dell'anno successivo).

Le tre fasi del ciclo della performance sono le seguenti:

1. **un atto di programmazione** (il Piano della performance, ora assorbito dal PI);
2. **un'attività di monitoraggio ed eventuale correzione della programmazione**, esercitata internamente dall'ente e verificata dagli OIV (che è indispensabile, ma non adempimentale);
3. **una valutazione dei risultati ottenuti**, che compete agli Organi di governo dell'ente ed è opportunamente rendicontata (la *Relazione sulla performance*), da cui discende tra l'altro l'attribuzione dei premi individuali in seguito alla validazione degli OIV.

Il SMVP approvato dall'Ateneo e attualmente operativo è strutturato secondo le indicazioni fornite dalla CiVIT nelle delibere 88 e 89 del 2010 e confermate dall'ANVUR nelle sue ricordate Linee guida del 2015, dove si pone in evidenza che per la gestione integrata del ciclo della performance «il Sistema di misurazione e valutazione della performance rappresenta lo strumento metodologico che ogni amministrazione predispone, adeguandolo alle esigenze specifiche della propria organizzazione» (p. 8).

Il SMVP identifica la missione e le aree strategiche di attività dell'Ateneo e pone in evidenza la natura multidimensionale del processo di valutazione della performance,

distinguendo in modo opportuno fra le attività didattiche, le attività di ricerca, le attività di terza missione, le attività amministrative.

Sul piano del modello per la realizzazione del PI, appare ben giustificata l'enfasi che si pone sulla necessità di integrazione del PI con il processo di pianificazione strategica e di raccordo, sia con i sistemi di controllo esistenti sia con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio. La metodologia per la misurazione e la valutazione della performance tiene conto della differenziazione verticale degli obiettivi (obiettivi strategici, operativi e individuali) e, nell'ambito degli obiettivi operativi, distingue fra obiettivi di innovazione, di sviluppo e di mantenimento.

Allo scopo di consentire una misurazione e una valutazione della performance organizzativa, si ricorda che l'efficacia del Sistema è in primo luogo determinata da un processo corretto di selezione delle unità organizzative da assumere a riferimento. A tale riguardo giova segnalare che lo stato dell'organizzazione presentato nel SMVP si limita a indicare la distribuzione di personale docente e tecnico-amministrativo per struttura di appartenenza, tralasciando invece di richiamare in modo chiaro, anche attraverso il supporto di un organigramma, le singole unità organizzative di cui si avvale l'UNIOR nello svolgimento delle proprie attività, che pure sono ritenute destinatarie di obiettivi da assegnare ai fini della valutazione delle performance, attraverso la misurazione tanto degli obiettivi operativi assegnati all'unità quanto degli obiettivi individuali assegnati al responsabile dell'unità organizzativa. Si raccomanda, in sede di PI, e di successivo aggiornamento del SMVP, di definire in maniera accurata i centri di responsabilità, in modo che per ciascuna unità organizzativa:

- esista uno ed un solo responsabile, cui ricondurre la definizione e la realizzazione di obiettivi, parametri e target (definizione di responsabilità univoche);
- sussista una chiara delimitazione delle responsabilità e dei compiti assegnati (definizione e delimitazione delle responsabilità e dei compiti);
- ogni membro dell'organizzazione faccia parte in ogni momento di un'unità organizzativa, ai cui risultati concorre per la parte connessa alla sua attività (pervasività dell'orientamento agli obiettivi).

In tale prospettiva, sarebbe fondamentale disporre di una mappa delle responsabilità sia a livello di Ateneo sia all'interno dei Dipartimenti, del Polo didattico, dei Centri di Servizio, del Sistema bibliotecario, della Struttura informatica, della Direzione generale, delle Ripartizioni, degli Uffici/Settori. Tale processo di ricostruzione consentirebbe di individuare per ciascuna area di competenza, l'attribuzione di responsabilità rispetto a determinate attività.

Si ricorda inoltre che i sistemi di gestione delle performance devono:

- rappresentare in modo integrato, ovvero lungo tutte le dimensioni rilevanti, il livello di performance atteso (che l'organizzazione si impegna a conseguire) e realizzato (effettivamente conseguito), con evidenziazione degli eventuali scostamenti;
- assicurare un'immediata e facile comprensione dello stato della performance, sia agli attori interni all'Ateneo che agli stakeholder esterni;
- promuovere la semplificazione e l'integrazione dei documenti di programmazione e rendicontazione della performance;

- esplicitare le responsabilità dei diversi attori in merito alla definizione degli obiettivi di performance, al relativo conseguimento e all'assolvimento degli obblighi di trasparenza relativamente alla performance attesa e realizzata.

Si segnala infine la necessità sia di condividere in tempi rapidi l'architettura di obiettivi strategici, operativi e individuali nonché degli strumenti di rilevazione e dei responsabili della raccolta ed elaborazione dei dati, sia di definire un calendario prestabilito per la negoziazione degli obiettivi e la condivisione dei target fra i differenti livelli coinvolti nel processo strategico. L'organizzazione di una giornata a carattere seminariale dedicata alla valutazione della performance e alla trasparenza in occasione della presentazione del primo PI sarebbe, in tal senso, utile e opportuna.

### 3. La trasparenza

Il PI si impegna a descrivere in apposita sezione le iniziative legate al soddisfacimento dei requisiti di trasparenza definiti dalle norme di legge ed eventuali piani di comunicazione aggiuntivi, come ad esempio il bilancio sociale.

Si ricorda, comunque, che il PTTI viene redatto ogni anno, secondo le direttive dell'ANAC ed è consultabile sulla sezione "Amministrazione Trasparente" del sito web di Ateneo. Inoltre, il NdV/OIV nella sua funzione di OIV ha provveduto entro la scadenza fissata per legge del 30 aprile 2017 a redigere una scheda di sintesi sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, dove sono contenute alcune osservazioni, così come la griglia di rilevazione sulla pubblicazione e qualità dei dati presenti nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web di Ateneo.

Nel PTTI 2017-2019 sono indicati due obiettivi operativi: la promozione di maggiori livelli di trasparenza e l'intensificazione dei controlli. Il Piano, infine, a p. 67, presenta in tabella l'elenco completo degli obblighi di pubblicazione, con indicazione dei riferimenti normativi, delle strutture competenti alla pubblicazione e alla trasmissione dei dati, nonché dei tempi stabiliti per la trasmissione, la pubblicazione o l'aggiornamento dei dati.

### 4. L'integrità dei controlli interni

Anche nel caso dell'integrità dei controlli interni, il PI prevede una descrizione delle aree di rischio di corruzione, con l'indicazione della metodologia da impiegare per la mappatura dei processi, gli stakeholder coinvolti, i criteri di valutazione del rischio adottati. Come richiamato dalle Linee guida dell'ANVUR, «la logica che sottende al Piano Integrato è caratterizzata da una nozione "allargata" di performance, intesa non tanto come l'insieme delle attività ordinarie e ripetute dell'amministrazione osservabile attraverso i suoi prodotti tipici (*output*), quanto piuttosto come la capacità delle Università di relazionarsi dinamicamente con il mondo esterno in modo reciprocamente vantaggioso, duraturo e sostenibile (*outcome* e impatto)» (p. 11). In tale prospettiva, la performance assume un ruolo centrale, quale «concetto guida intorno al quale si collocano le diverse prospettive della trasparenza (concepita come obbligo di rendicontazione a studenti, famiglie, imprese

e territorio) e della prevenzione alla corruzione (intesa come attività di contrasto e mitigazione dei rischi derivanti da comportamenti inappropriati e illegali)». Ben si comprende, allora, come ricordano le Linee guida dell'ANVUR, l'importanza di integrare il processo di pianificazione con la valutazione della performance, così da «tenere insieme la dimensione operativa (*performance*), quella legata all'accesso e all'utilizzabilità delle informazioni (trasparenza) e quella orientata alla riduzione dei comportamenti inappropriati e illegali (anticorruzione)» (p. 11). D'altronde, come osservato all'interno delle Linee guida del Piano anticorruzione, pubblicate dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e approvate nel settembre 2013 dall'ANAC, ciascuna amministrazione è chiamata ad armonizzare gli strumenti già previsti o già in uso per finalità di prevenzione dell'illegalità valorizzandoli e coordinandoli rispetto alle nuove misure della legge, del Piano anticorruzione e del Piano per la prevenzione alla corruzione: «al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i Piani Triennali per la prevenzione della corruzione debbono essere coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e innanzitutto con il Piano performance e debbono essere strutturati come documenti di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse» (pp. 24-25).

In tal senso, occorre osservare come l'Ateneo fin dal 2013 redige un Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza e che il piano 2017-2019 è stato approvato dal Consiglio di Amministrazione nell'adunanza del 25 gennaio 2017. In tale piano sono indicati gli obiettivi strategici per il contrasto della corruzione e per la trasparenza, con la descrizione puntuale di linee di intervento, obiettivi specifici e azioni specifiche per ciascuno obiettivo (Riduzione del livello di rischio - Creazione di un contesto culturale sfavorevole alla corruzione - Intensificazione dei controlli). Il documento, inoltre, descrive in dettaglio le fasi di gestione del rischio, con l'impegno di proseguire nell'attività di mappatura dei processi, allo scopo di identificare i possibili rischi di corruzione e individuare le misure di prevenzione più adeguate.

Il Piano 2017-2019 ha identificato sei aree di rischio generale (Acquisizione e progressione del personale - Contratti pubblici - Provvedimenti che incidono sulla sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario - Gestione dei beni - Affari legali e contenzioso) e quattro aree di rischio specifiche (Ricerca - Didattica - Servizi agli studenti - Terza missione). Le misure di prevenzione della corruzione, distinte per area di rischio, sono descritte in dettaglio nella tabella a p. 27 e presentate, in forma sintetica, nelle schede a corredo del Piano, anch'esse disponibili sul sito web di Ateneo.

## 5. Note conclusive

Il NdV di Ateneo nell'esercizio delle sue funzioni di OIV prende positivamente atto dell'operato dell'Amministrazione nel processo di adeguamento dei sistemi di valutazione della performance. In particolare, si apprezza l'approvazione del SMVP di misurazione e valutazione della performance, atteso dal 2010, nel dicembre del 2016. Si continua a

raccomandare una rapida conclusione del percorso di elaborazione del PI, da armonizzare naturalmente con il Piano strategico e con i suoi obiettivi.

In tale prospettiva, l'entrata in vigore del SMVP e la prossima approvazione del primo PI consentirà una gestione del ciclo della performance pienamente coerente con le modalità e i tempi previsti dalla legge, anche alla luce delle Linee guida dell'ANVUR.

Il NdV, interpretando la sua funzione di OIV non solo limitata alla mera vigilanza sulla correttezza degli adempimenti, ma volta alla promozione di una cultura della valutazione e al miglioramento continuo dei processi, rafforzerà il suo impegno di stimolo, proseguendo nel ciclo di incontri con gli Organi di governo dell'Ateneo, i direttori di Dipartimento, i responsabili di strutture-chiave per la performance organizzativa, come il Presidio di Qualità e la Commissione paritetica.

Il PI dovrà dotarsi di una visione strategica coerente con gli obiettivi fondamentali dell'Ateneo e adottare una struttura a "cascading", con la definizione di un albero della performance, in grado di garantire coerenza ed unitarietà all'azione di governo. Il NdV ricorda la fondamentale esigenza di disporre di un sistema "integrato", capace di dialogare con i sistemi informativi e le base dati già esistenti al fine di pervenire a un processo di pianificazione e controllo omogeneo e coerente.

In conclusione, il NdV/OIV, pur esprimendo il suo apprezzamento per quanto finora realizzato nell'ambito dei processi di trasparenza amministrativa, invita l'Ateneo a proseguire nella definizione degli strumenti atti ad arginare i rischi corruttivi, raccomanda il completamento, sia pure per step successivi, della mappatura dei processi, delle relative responsabilità e delle misure di prevenzione, e raccomanda con forza la conclusione dei lavori di stesura del PI e la sua, ormai improcrastinabile, approvazione in tempi strettissimi; rammenta inoltre che devono essere ancora avviati il monitoraggio del rispetto degli standard di qualità individuati nella Carta dei servizi e, previa l'elaborazione di un apposito questionario, l'indagine sul benessere organizzativo. Ciò nella convinzione che, lungi dal costituire un mero onere burocratico, la realizzazione e l'adozione di un compiuto dispositivo di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni consentirà all'Ateneo di individuare le eventuali criticità del Sistema e adottare tempestivamente le opportune azioni per assicurarne un efficiente ed efficace funzionamento.

Napoli, 21/04/2017

Il Coordinatore  
Prof. Salvatore Luongo  
F.TO S. Luongo