

Workshop su

**L'UNIVERSITÀ: QUALI PERFORMANCE, COME
MISURARLE, COME MONITORARLE, COME
RENDICONTARLE**

in collaborazione con

Università del Piemonte Orientale

**DALLA GOVERNANCE ALLE
PERFORMANCE.
LE CONSEGUENZE INATTESE
DELLE RIFORME**

Matteo Turri

Venerdì 23 giugno 2017
Università del Piemonte Orientale

Dalla governance alle performance. Le conseguenze inattese delle riforme

Matteo Turri*

In coda agli altri interventi della prima sessione del workshop, dedicati al quadro delle regole dettate da MIUR ed ANVUR in tema di programmazione e valutazione delle attività universitarie ed alla illustrazione dell'esperienza di performance management dell'Università di Pavia, la presentazione in oggetto individua la misurazione della performance come un tassello importante del percorso di trasformazione degli atenei che caratterizza i sistemi universitari in Europa e riscontra come l'introduzione della misurazione sia di norma accompagnata dall'emergere di conseguenze inattese. Conseguenze, tuttavia, che possono essere ricondotte a dimensioni accettabili se riconosciute e governate opportunamente. L'obiettivo dell'intervento è richiamare attenzione all'utilizzo di strumenti di misurazione e valutazione in modo consapevole.

L'intervento si apre considerando come in tutti i paesi occidentali l'università ha conosciuto nel secondo dopoguerra un periodo di transizione che ne ha modificato profondamente le dimensioni e i meccanismi di funzionamento (slide 2) portando a una progressiva trasformazione dei sistemi di governance tradizionali. Il cambiamento è stato, in Europa continentale, caratterizzato dal mutamento del rapporto tra governo centrale e atenei con il passaggio dal controllo diretto di stampo burocratico dei governi sull'operato degli atenei a sistemi di controllo a distanza (steering at a distance) dove i meccanismi di finanziamento e di valutazione consentono ai governi di regolare il comportamento degli atenei senza intervenire direttamente sulle modalità di funzionamento interne. In questo modo gli atenei beneficiano di spazi di autonomia maggiori e sono valutati e finanziati sulla base delle performance raggiunte. Parallelamente negli atenei si assiste a un progressivo rafforzamento degli organi interni di governo e allo sviluppo di strategie e comportamenti manageriali che consentano di gestire la maggiore autonomia e di competere per le risorse.

La letteratura segnala tuttavia come questa trasformazione non sia stata scevra da conseguenze inattese configurando soluzioni differenti da quelle che i promotori del cambiamento auspicavano. Ecco così che in molti paesi le riforme per dotare gli atenei di organi di governo meno collegiali (tipicamente con il rafforzamento del consiglio di amministrazione a sfavore del senato accademico) sono state nei fatti disattese con il recupero di meccanismi assembleari e di concertazione (slide 3). La

* **Matteo Turri**, Professore Associato di Economia Aziendale, Dipartimento di Economia, Management e Metodi Quantitativi, Università di Milano, Via Conservatorio 7, 20122 Milano, matteo.turri@unimi.it.

riorganizzazione delle strutture accademiche organizzative intermedie previste nella legge 240/2010 non sfugge al fenomeno delle conseguenze inattese. Come mostrato nella slide 4 se l'abolizione della facoltà e la concentrazione delle competenze di ricerca, didattica e reclutamento nei dipartimenti hanno semplificato l'assetto organizzativo e in particolare lo *span of control* degli atenei piccoli e medi, assecondando il volere del legislatore, così non è stato negli altri atenei. Nelle università di maggiori dimensioni, dove il numero di unità organizzative intermedie post riforma è più alto, la riforma ha reso maggiormente complesso il coordinamento portando di fatto a una polverizzazione della governance interna. In particolare nei mega atenei da una media di 14 facoltà si passa a una media di 29 dipartimenti frammentando in modo significativo i processi di coordinamento della didattica.

Il tema delle conseguenze inattese è osservabile nitidamente negli esercizi nazionali di valutazione attivati negli ultimi anni in Italia. La VQR (valutazione qualità della ricerca) oltre a raggiungere gli obiettivi per i quali è stata istituita mostra effetti non preventivati rilevanti (slide 5). In modo analogo il sistema AVA (Autovalutazione, valutazione e accreditamento) accanto a una serie di conseguenze positive mostra il fianco, come tutte le esperienze analoghe europee, a punti di debolezza (slide 6).

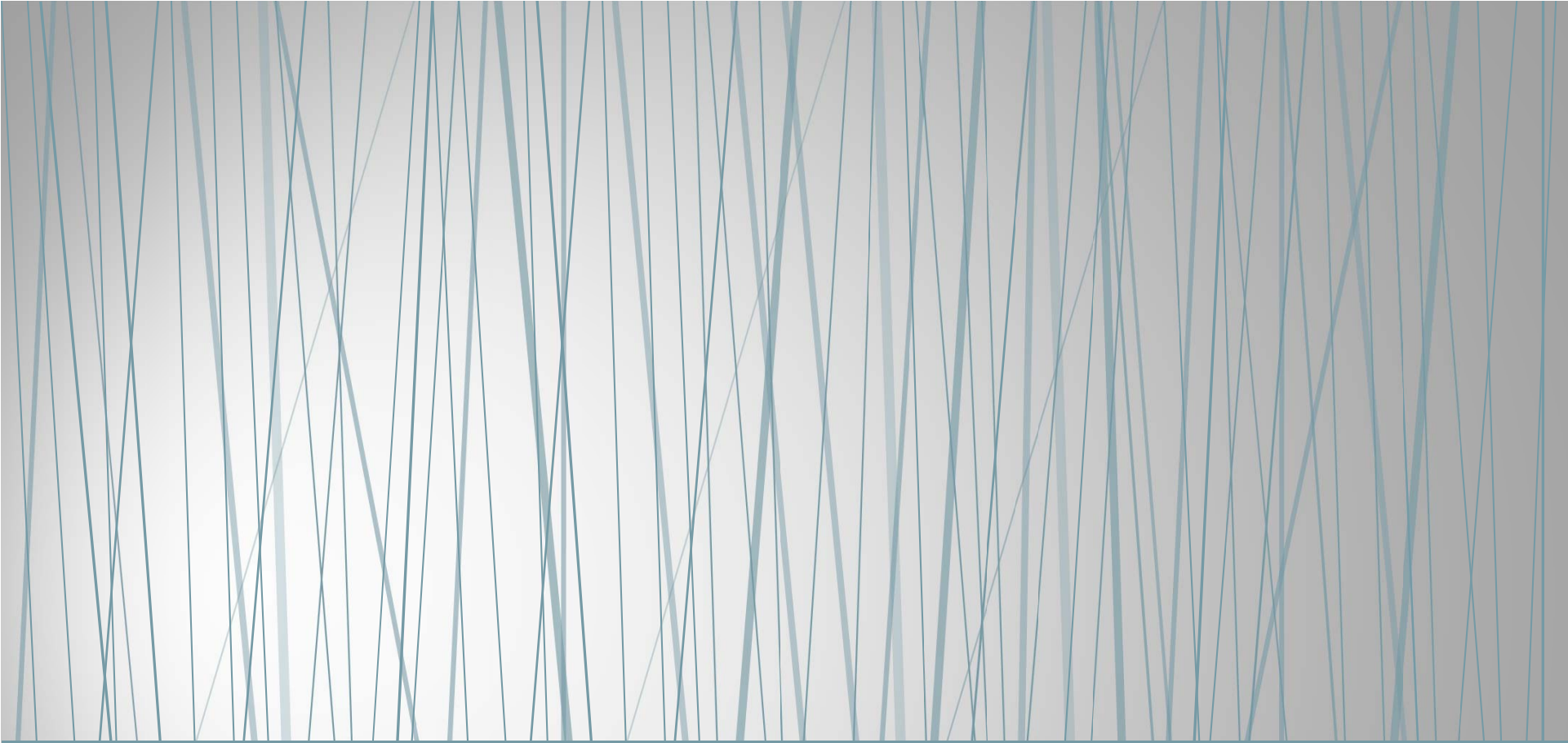
Sono proprio le caratteristiche degli atenei e la loro natura di organizzazioni professionali che favoriscono effetti inattesi specie qualora le soluzioni di governo e gestionali adottate non siano ben ponderate (slide 7). Un fattore centrale nel favorire le conseguenze inattese è l'orientamento al breve periodo sottovalutando le complessità connesse all'implementazione delle riforme. A questa logica non si sottrae neppure il percorso di introduzione e sviluppo del ciclo della performance nelle amministrazioni universitarie sulla base dei dettami del d.lgs. 150/2009 che pur facendo registrare progressi significativi mette in evidenza alcuni limiti e paradossi (slide 8 e 9).

La presentazione prosegue centrando l'attenzione sull'applicazione del ciclo della performance nel contesto universitario (d.lgs. 150/2009 come recentemente modificato dal dlgs. 74/2017) con alcune indicazioni per limitare le conseguenze inattese. Anzitutto riconoscere la rilevanza prioritaria della misurazione della performance organizzativa ribaltando la prassi di vederla come servente alla performance individuale (slide 10). Promuovere l'integrazione del ciclo della performance con la programmazione economico e finanziaria ed estendere il campo di applicazione della performance organizzativa all'intero operato dell'ateneo (strutture centrale e dipartimenti, attività accademiche e amministrative) (slide 11). Favorire un'interpretazione adattiva e dinamica del ciclo della performance al fine di evitare scollamento tra gli strumenti di pianificazione programmazione e la gestione quotidiana che necessariamente richiede flessibilità e adattamento ai cambiamenti (slide 12). Infine favorire una visione consapevole del ciclo della performance da parte degli organi nazionali (MIUR ed ANVUR) e locali (nuclei di valutazione).

L'intervento termina riprendendo nella slide conclusiva (la 14) i contenuti di una slide precedente (slide 7) sulla diffusione delle conseguenze inattese nel settore universitario e sottolineando come l'elemento che maggiormente favorisce questi

fenomeni sia la poca cura in fase progettuale dei temi connessi all'implementazione dei sistemi di misurazione e all'impatto che essi generano sulle organizzazioni e nei soggetti valutati. La misurazione e il suo uso a fine premiali e incentivanti è infatti naturalmente connessa alla reazione dei soggetti valutati. Proprio la considerazione dello spazio di autonomia con il quale ogni soggetto valutato si confronta con i meccanismi di valutazione mutando i propri comportamenti è la miglior cura per prevenirne il sorgere e governarne gli effetti inattesi.

Infine la slide 15 riporta alcuni scritti dell'autore di questo intervento sulle tematiche trattate per chi fosse interessato ad approfondirle. A tali letture si rimanda anche per una bibliografia su queste tematiche.

The background of the slide features a pattern of numerous thin, vertical, light blue lines of varying lengths and positions, creating a textured, rain-like effect against a light grey gradient background.

Dalla governance alle performance. Le conseguenze inattese delle riforme

L'Università: quali performance, come misurarle, come monitorarle, come rendicontarle
23 giugno 2017

L'università di transizione

IN ITALIA, IN EUROPA E NEL MONDO

- Incremento delle dimensioni e delle connesse esigenze finanziarie (spinta al cambiamento)
- Mutamento del rapporto tra governo e atenei (e almeno in Europa) parziale convergenza in un modello steering at a distance
- Maggiore attenzione al tema del finanziamento, della performance e della valutazione
- Maggiore attenzione alla dimensione manageriale a livello di ateneo: modello imprenditoriale

Modello Imprenditoriale

1. Apertura al mondo esterno (inserimenti di membri esterni)
2. Limitazione del potere assegnato agli organi rappresentativi
3. Verticalizzazione del processo decisionale e rafforzamento del vertice
4. Razionizzazione delle unità organizzative interne (dipartimenti/facoltà)

Conseguenze inattese

1. Debolezza dei membri esterni (specialmente non accademici) negli organi di governo)
2. Resilienza degli organi collegiali e rappresentativi
3. Creazione di leadership condivise
4. Oscillazione tra decentramento e centralizzazione

Alcune conseguenze inattese (e anche in ITALIA)

Tab. 2.1. Assetti organizzativi interni: numerosità media delle strutture pre e post-riforma

	Media dipartimenti pre-riforma	Media dipartimenti post-riforma	Media Facoltà pre-riforma	Media Strutture raccordo post-riforma
Dimensione Ateneo				
Piccolo	6,5	3,8	3,4	1,2
Medio	18,4	9,5	7,7	3,0
Grande	29,8	15,7	8,9	2,9
Mega	61,1	29,3	14,2	6,2
Totale	24,9	12,6	7,9	3,7

Esercizi nazionali di valutazione

OBIETTIVI VALUTAZIONE RICERCA

- Sistemi nazionali di valutazione della ricerca
 1. Distribuire le risorse in base alle performance
 2. Incrementare attenzione degli atenei alla ricerca
 3. Incrementare attenzione alla qualità produzione scientifica

EFFETTI INATTESI

1. Effetto San Matteo (concentrare le risorse dove vi sono maggiori competenze e capacità)
2. Si recluta solo sulla base delle performance di ricerca. Nessun incentivo a occuparsi di didattica e amministrazione
3. Condizionamento dei temi di ricerca in relazione alla redditività bibliometrica attesa

Esercizi nazionali di valutazione

OBIETTIVI VALUTAZIONE DIDATTICA

- Sistemi nazionali di quality assurance (AQ)
 1. Assicurazione qualità a livello nazionale
 2. Presidio della qualità per promuovere AQ
 3. Miglioramento della qualità
 4. Coinvolgimento degli studenti

EFFETTI INATTESI

1. Omologazione: modello unico imposto ad atenei differenti
2. Sconnessione: presidio della qualità svolge adempimenti senza reale collegamento con attività correnti
3. Sforzo amministrativo senza evidenze di miglioramento della qualità
4. Poca rilevanza per gli studenti delle pratiche di AQ

Conseguenze inattese. Perché?

- Specificità e eterogeneità delle università che rende difficile importare soluzioni da altre organizzazioni pubbliche e private
- Centralità dei comportamenti individuali (organizzazione professionale)
- Mancanza di politiche di lungo respiro e gestione emergenziale
- Dilettantismo manageriale
- Poca cura della fase di implementazione delle riforme e della valutazione e al loro impatto
- Povertà del dibattito e assenza di luoghi deputati alla discussione

Ciclo della performance nel settore universitario

- Il comparto università rappresenta probabilmente l'esperienza migliore nelle pubbliche amministrazioni nazionali pur con marcate differenze tra sedi
- ANVUR ha garantito attenzione alle dinamiche specifiche e mostrato una certa attenzione al tema
- La presenza di Nuclei di Valutazione (al netto della necessità di taluni innesti di competenze) ha garantito un supporto in molti casi autorevole sul quale costruire
- Complessità derivanti da:
 - Le istituzioni sono sottoposte a molteplici esercizi di valutazione (VQR, AVA, programmazione triennale, quota premiale FFO, accreditamento dottorati,...)
 - due differenti regimi giuridici del rapporto di lavoro (pubblicistico per il personale docente; privatistico per personale tecnico amministrativo)

Possibili conseguenze inattese (?)

- Irrilevanza del ciclo della performance (pratica amministrativa sconnessa con il sistema delle decisioni) negli atenei e nei centri decisionali esterni
- Costruzione del ciclo della performance intorno alla valutazione della performance individuale e ai meccanismi di incentivazione retributiva per il PTA
- Obbiettivi, indicatori e target addomesticati e marginali
- Babele dei sistemi di pianificazione e programmazione (strategici, bilancio, programmazione triennale, dipartimentali, anticorruzione e trasparenza, AVA,.....ciclo della performance)
- Svilimento delle differenze tra atenei (in termini di dimensioni e di cultura organizzativa)

Sense making...& ciclo della performance

ALCUNE INDICAZIONI PER LIMITARE LE CONSEGUENZE INATTESE

1. Partire dalla valutazione della performance organizzativa

- ✓ perché solo la performance organizzativa garantisce il pieno coinvolgimento e utilizzo da parte del vertice di ateneo
- ✓ perché prima occorre capire come l'organizzazione performa e solo dopo è possibile valutare il contributo a questo risultato dei singoli
- ✓ perché la performance individuale generalizzata è esposta in tutti i comparti pubblici (e anche nel privato) a enormi problemi
- ✓ perché solo una consapevolezza della performance organizzativa consente di utilizzare pienamente la performance individuale come strumento di gestione del personale

Sense making...& ciclo della performance

2. Un ciclo della performance pienamente integrato: occasione per rilevare e allineare tutti i processi di pianificazione e programmazione

- ✓ approvare il piano della performance insieme al bilancio preventivo;
- ✓ collegare il ciclo della performance alla programmazione strategica
- ✓ includere l'operato dei dipartimenti nel piano della performance
- ✓ includere le valutazioni di didattica e ricerca (almeno per performance organizzativa e i dirigenti di vertice)

Sense making...& ciclo della performance

3. Un ciclo della performance adattivo e dinamico

- ✓ incoraggiare il monitoraggio periodico
- ✓ Incoraggiare le variazioni di obiettivi (assestamenti) al mutare delle condizioni di contesto
- ✓ Incoraggiare target sfidanti (ma anche sistemi incentivanti non punitivi)

Sense making...& ciclo della performance

4. Rilevanza degli organi di valutazione interni e esterni

- ✓ integrazione del ciclo della performance anche a livello nazionale da parte del MIUR e ANVUR;
- ✓ Maggiore integrazione del ciclo della performance con gli altri strumenti di valutazione;
- ✓ qualificazione dei Nuclei di valutazione (senza perdere la loro composizione multidisciplinare e collegiale)
- ✓ sensibilizzazione dei Nuclei sui loro doveri e scadenze (aggiornamento annuale SMVP previo parere vincolante Nucleo)

Conseguenze (in)attese?

- Specificità e eterogeneità delle università che rende difficile importare soluzioni da altre organizzazioni pubbliche e private
- Centralità dei comportamenti individuali (organizzazione professionale)
- Mancanza di politiche di lungo respiro e gestione emergenziale
- Dilettantismo in taluni atenei
- Poca cura della fase di implementazione delle riforme/valutazione e al loro impatto
- Povertà del dibattito e assenza di luoghi deputati alla discussione

Per approfondimenti:

- Capano, G., Regini, M., Turri, M. (2017) *Salvare l'università italiana. Oltre i miti e i tabù*. Bologna: Il Mulino
- Rebor, G., Ruffini R., Turri, M. (2017): *A Serious Game: Performance Management in Italian Ministries*. *International Journal of Public Administration*, Vol. 40,9 770-779
- Barbato, G. Turri, M. (2017) *Understanding public performance measurement through theoretical pluralism* *International Journal of Public Sector Management* Vol. 30 No. 1, 2017 pp. 1-16
- Capano, G., Regini, M., Turri, M. (2017) *Changing Governance in Universities*. Palgrave-MacMillan ISBN 978-1-137-54817-7
- Dal Molin, M. Turri, M. Agasisti, T, (2016) *New Public Management Reforms in the Italian Universities: Managerial Tools, Accountability Mechanisms or simply compliance*. *International Journal of Public Administration*
<http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2015.1107737>
- Turri, M. (2011) *L'università in transizione: governance, struttura economica e valutazione*. Milano: Guerini e Associati



Grazie per l'attenzione!

matteo.turri@unimi.it