ISSN 0393-5604



Dal risultato al valore pubblico: il ciclo della performance negli enti di ricerca e nelle universitÃ tra autonomia, responsabilitÃ e merito*

Descrizione

di Daniele Rocco Fittipaldi** e Armando Pellegrino***

Abstract

Il contributo analizza lâ??evoluzione normativa, organizzativa e istituzionale del sistema della performance nella pubblica amministrazione italiana, con particolare riguardo agli enti pubblici di ricerca e al settore universitario. Muovendo nella prima parte da una ricostruzione storico-sistematica delle principali riforme â?? dal ciclo della performance introdotto dal D.Lgs. 150/2009 ai successivi interventi correttivi â?? il lavoro approfondisce il ruolo della valutazione come strumento di accountability, misurazione dei risultati e garanzia dei principi costituzionali di buon andamento, imparzialitÃ e trasparenza. La seconda parte Ã¨ dedicata alla specificitÃ degli enti di ricerca, nei quali il paradigma della performance incontra la discrezionalitÃ tecnica e scientifica, rendendo necessaria unâ??integrazione tra criteri amministrativi e criteri epistemici propri della comunitÃ scientifica. La terza parte si concentra sulla performance universitaria, interpretata come esito dellâ??interazione tra dimensione organizzativa, istituzionale e scientifica, in un contesto caratterizzato da elevata autonomia statutaria e da una governance economico-aziendale complessa. Lâ??obiettivo Ã¨ mostrare come la performance, lungi dallâ??essere un mero adempimento, costituisca un istituto di garanzia e un fattore strategico di creazione del valore pubblico, capace di orientare lâ??azione degli Atenei verso esiti misurabili, sostenibili e coerenti con la missione costituzionale dellâ??universitÃ .

Introduzione

Lâ??adozione del ciclo della performance nella pubblica amministrazione italiana rappresenta una delle trasformazioni piÃ¹ significative dellâ??ultimo trentennio. Con la progressiva affermazione dei principi di trasparenza, responsabilitÃ , misurazione dei risultati e orientamento al valore pubblico, lâ??azione amministrativa ha abbandonato la tradizionale centralitÃ del procedimento per aprirsi a una logica di outcome, nella quale ciÃ² che rileva non Ã¨ soltanto la correttezza formale dellâ??azione, ma la sua capacitÃ di incidere efficacemente sui bisogni della collettivitÃ .

Tale processo evolutivo, inaugurato dalle riforme degli anni Novanta e sistematizzato dal D.Lgs. 150/2009, ha modificato i paradigmi giuridici dellâ??amministrazione, introducendo strumenti di pianificazione strategica, misurazione delle performance organizzative, valutazione del personale e rendicontazione pubblica. Il concetto stesso di â??performanceâ?• ha assunto una portata trasformativa: da indicatore di efficienza interna, Ã¨ diventato parametro di accountability esterna, idoneo a rappresentare la qualitÃ dellâ??azione amministrativa e la sua coerenza con i principi costituzionali di buon andamento e imparzialitÃ .

In questo quadro generale, due settori manifestano una peculiare sensibilitÃ ai temi della performance: gli **enti pubblici di ricerca** e le **universitÃ** . Pur appartenendo al perimetro della pubblica amministrazione, essi presentano tratti strutturali e funzionali che li distinguono radicalmente dagli apparati tradizionali. Gli enti di ricerca operano secondo un paradigma fondato sulla discrezionalitÃ scientifica, la valutazione tra pari e la generazione di conoscenza attraverso la **ricerca pura**, che si integra con la **terza missione**, che vede nella **divulgazione scientifica**. Le universitÃ , dal canto loro, costituiscono istituzioni pubbliche ad alta intensitÃ cognitiva, dotate di autonomia statutaria, organizzativa e contabile, chiamate contemporaneamente a gestire servizi amministrativi complessi, attivitÃ formative, ricerca scientifica e terza missione.

Il lavoro Ã¨ pertanto articolato in tre parti.

La **Parte I** ricostruisce lâ??evoluzione del sistema della performance nella pubblica amministrazione italiana, mettendone in luce presupposti teorici, dinamiche normative e implicazioni costituzionali. In questa sezione viene analizzato il passaggio dalla logica del procedimento alla logica del risultato, attraverso una lettura integrata delle riforme manageriali, della giurisprudenza e dei principi di diritto amministrativo.

[1]La **Parte II** Ã¨ dedicata agli **enti pubblici di ricerca**, per i quali la disciplina generale della performance deve confrontarsi con la natura tecnico-scientifica delle attivitÃ svolte. La misurazione dellâ??impatto della ricerca, la valutazione dei progetti, lâ??analisi della qualitÃ scientifica, la gestione dei fondi competitivi e la cooperazione internazionale richiedono strumenti e metodologie che non possono essere ricondotti ai soli parametri amministrativi. La performance, in questo ambito, Ã¨ ciÃ² che emerge dallâ??intersezione tra criteri giuridici e criteri epistemici: un esercizio di valutazione che deve rispettare lâ??autonomia della comunitÃ scientifica e, allo stesso tempo, garantire lâ??uso corretto delle risorse pubbliche.

La **Parte III** affronta il tema della **performance universitaria**, ponendo lâ??accento sulla necessitÃ di integrare tre livelli strutturali: la performance organizzativa, relativa al funzionamento delle strutture amministrative; la performance istituzionale, che misura lâ??efficacia della missione formativa e scientifica dellâ??Ateneo; e la performance scientifica, che implica lâ??utilizzo di criteri propri della valutazione accademica. Le universitÃ , inoltre, operano con sistemi economico-aziendali sempre piÃ¹ evoluti, nei quali pianificazione strategica, bilancio, controllo di gestione e accountability rappresentano

strumenti indispensabili per attuare politiche coerenti e sostenibili. Questa parte mostra come la performance negli Atenei non sia un adempimento tecnico, ma una componente essenziale del modo in cui le universitÃ esercitano la propria autonomia e contribuiscono al valore pubblico nazionale.

Lâ??obiettivo complessivo del lavoro Ã¨ dimostrare come il sistema della performance â?? pur essendo nato come strumento manageriale â?? rappresenti oggi un vero e proprio **istituto giuridico complesso**, capace di incidere sulla qualitÃ dellâ??amministrazione, sullâ??identitÃ degli enti della conoscenza e sulla capacitÃ del Paese di affrontare le sfide scientifiche, economiche e sociali della contemporaneitÃ . In questo senso, la performance non Ã¨ solo misurazione: Ã¨ governo, responsabilitÃ e garanzia. Ã?, soprattutto, il criterio attraverso cui la pubblica amministrazione e gli enti della conoscenza sono chiamati a rendere conto della propria capacitÃ di trasformare risorse in valore pubblico.

PARTE GENERALE

1. Evoluzione normativa delle performance nella Pubblica Amministrazione

Ecco un quadro riassuntivo della gerarchia e della funzione delle principali fonti normative che regolano la performance e il pubblico impiego in Italia, dalla Costituzione ai decreti attuativi. Si parte dallâ??articolo 97 della Costituzione Italiana che stabilisce i principi fondamentali che regolano lâ??organizzazione della Pubblica Amministrazione (PA) con i principi di buon andamento e imparzialitÃ dellâ??amministrazione, che costituiscono la base per lâ??esigenza di misurare lâ??efficienza e lâ??efficacia, passando poi al D. Lgs. n. 165/2001 (Testo Unico sul Pubblico Impiego) che disciplina generale del rapporto di lavoro pubblico e dellâ??organizzazione delle PA, introducendo i concetti di managerialitÃ e di contrattualizzazione del lavoro, distinguendo tra indirizzo politico e gestione. Nel 2009 abbiamo poi il D. Lgs. n. 150/2009 (Riforma Brunetta) che sicuramente rappresenta la legge fondamentale sul sistema di performance, istituisce il Ciclo di Gestione della Performance, lâ??OIV (Organismo Indipendente di Valutazione della performance), la misurazione e la valutazione (individuale e organizzativa) ed il collegamento con la retribuzione. Successivamente ci si focalizza sulla trasparenza dellâ??operato delle pubbliche amministrazioni e arriva il D. Lgs. n. 33/2013 (Trasparenza) che disciplina lâ??obbligo di trasparenza e pubblicitÃ dei dati regolamentando la pubblicazione dei Piani e delle Relazioni sulla Performance e dei dati sui premi di risultato.

Infine, il D. Lgs. n. 218/2016 (Riforma Enti di Ricerca) introduce deroghe e specificitÃ per gli Enti Pubblici di Ricerca (EPR) e adatta il sistema delle performance alla valutazione della ricerca (VQR di ANVUR) e alla gestione del personale scientifico.

Lâ??ultimo livello normativo spetta ai relativi Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) ed agli Statuti e Regolamenti Interni (delle singole PA), i quali regolano e definiscono le fasce di merito, la ripartizione e lâ??entitÃ delle risorse per la premialitÃ (Fondi per il Salario Accessorio) in base ai risultati della performance i primi, mentre stabiliscono le modalitÃ operative per lâ??attuazione del Ciclo, la composizione degli OIV interni e i sistemi di misurazione e valutazione specifici per lâ??Ente gli Statuti.

Identificato lâ??arco e lâ??evoluzione temporale delle norme possiamo adesso identificare dei punti chiave che hanno evidenziato specifici mutamenti normativi, seguendo quella che Ã¨ stata lâ??evoluzione, prima sociale e poi anche organizzativa, della pubblica amministrazione.

Importante concentrarsi sul management: Il D. Lgs. 165/2001 ha spostato la PA da un modello rigidamente burocratico a uno piÃ¹ manageriale, ma Ã¨ il D. Lgs. 150/2009 che ha fornito gli strumenti specifici per misurare e gestire i risultati introducendo il concetto di performance.

Evidenziare le nuove esigenze di Trasparenza: con il D. Lgs. 33/2013 non Ã¨ solo un obbligo a sÃ© stante, ma Ã¨ integrata nel sistema performance, in quanto la pubblicazione dei risultati mira a responsabilizzare lâ??amministrazione.

Lâ??identificazione della SpecificitÃ : I decreti successivi, come il D. Lgs. 218/2016, hanno riconosciuto che il modello unico del 150/2009 necessita di adattamenti in base alle funzioni specifiche dellâ??Ente (es. ricerca, sanitÃ , ecc.), in quanto seppur con un comune sistema di valutazione delle performance si necessita di opportuni adattamenti

Questo quadro mostra come la performance sia un concetto normativamente complesso, definito da principi costituzionali e leggi quadro, ma declinato in concreto dai regolamenti interni e dai contratti di lavoro.

La storia legislativa della performance nella Pubblica Amministrazione italiana Ã¨ un percorso che ha visto diverse fasi, focalizzato sulla transizione da un sistema di controlli di legittimitÃ a un approccio orientato al risultato e alla gestione manageriale.

A partire dagli anni â??90 si intravede la genesi dal passaggio da una struttura prettamente burocratica, â??*sine ira et studioâ?•* ***[2]***.

Il primo vero impulso si ebbe con le riforme che miravano alla managerializzazione della PA. Con il D. Lgs. n. 29/1993 (Riforma Cassese): si avvia la contrattualizzazione del pubblico impiego e introduce i principi di managerialitÃ e i primi accenni al controllo di gestione e alla valutazione dellâ??azione amministrativa, sebbene non ancora focalizzata sulla *performance* in senso stretto.

Con il D. Lgs. n. 286/1999: si introduce formalmente il Controllo di Gestione e il Controllo Strategico, elementi essenziali per monitorare lâ??efficacia, lâ??efficienza e lâ??economicitÃ dellâ??azione amministrativa, ponendo le basi per una cultura orientata ai risultati.

Dopo alcuni anni con il D. Lgs. n. 165/2001 (Testo Unico sul Pubblico Impiego): si arriva a raccogliere la disciplina del rapporto di lavoro e ribadire i concetti di efficienza e imparzialitÃ .

Il momento di maggiore discontinuitÃ con il passato e con una svolta decisiva Ã¨ rappresentato dalla cosiddetta â??Riforma Brunettaâ?•, che introduce in modo organico e vincolante il sistema di misurazione e valutazione della performance finalmente in forma moderna e strutturata. Infatti, la Legge n. 15/2009, delega il Governo ad intervenire in materia di ottimizzazione della produttivitÃ , efficienza e trasparenza della PA. Ma Ã¨ con il D. Lgs. n. 150/2009 che si arriva ad avere la legge fondamentale sulla performance. Questa, infatti, introduce il termine â??Performanceâ?• nel quadro normativo, il Ciclo di Gestione della Performance (programmazione, misurazione, valutazione, rendicontazione). Introduce anche una distinzione tra Performance Organizzativa (identificata con la struttura) e

Performance Individuale (identificata con il personale), inserendo un duplice livello teso ad identificare nel primo caso i risultati ottenuti dallâ??intera organizzazione attraverso lâ??analisi di un organismo esterno di valutazione e valuta in questo modo la dirigenza e, nel secondo caso, il contributo specifico del lavoratore attraverso la valutazione da parte del dirigente e con un impatto diretto sulla retribuzione. Infatti, secondo il principio della retribuzione di risultato, e collegata una quota della retribuzione accessoria al raggiungimento degli obiettivi. Vengono inoltre istituiti degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), che sostituiscono i Servizi di Controllo Interno, per la valutazione indipendente della performance. Inoltre, importante sottolineare come con la Legge n. 196/2009 (Riforma della contabilitÃ e finanza pubblica): Ã¨ stato introdotto il Performance Budgeting, collegando formalmente lâ??allocazione delle risorse agli obiettivi di performance. Dopo lâ??introduzione del 2009, il sistema Ã¨ stato oggetto di modifiche per affinarne lâ??applicazione e superare alcune criticitÃ : infatti, il D. Lgs. n. 33/2013: Introduce il principio di Trasparenza, obbligando le PA a pubblicare dati e documenti, inclusi quelli relativi alla performance (Piani e Relazioni). Oltre ciÃ² con il D. Lgs. n. 74/2017 (Riforma Madia): che va a modificare il D. Lgs. 150/2009, ponendo maggiore enfasi sulla valutazione della performance organizzativa rispetto a quella individuale e rafforzando la considerazione dellâ??ascolto dellâ??utenza e della qualitÃ dei servizi come elementi di valutazione.

Cercando una sintesi, la legislazione sulla performance Ã¨ passata da un iniziale interesse per i controlli interni e alla burocrazia (anni â??90) a una regolamentazione dettagliata e centrata sulla misurazione del risultato con la Riforma Brunetta (2009), per poi concentrarsi sul miglioramento continuo e sulla qualitÃ del servizio con gli interventi successivi (in particolare il 2017).

Un aspetto importante introdotto nel 2009 Ã¨ il Ciclo di Gestione della Performance che rappresenta il meccanismo operativo centrale che costituisce la base per lâ??orientamento al risultato nella Pubblica Amministrazione italiana. Ã? un processo continuo e sistematico, diviso in quattro fasi principali, che si svolge in un arco temporale che solitamente coincide con lâ??anno finanziario.

I. Programmazione Strategica e Operativa (Pianificazione)

Questa fase stabilisce cosa e come lâ??Amministrazione intende raggiungere i suoi obiettivi.

Si individuano e definiscono gli obiettivi strategici (a lungo termine) e operativi (a breve termine) a livello organizzativo e individuale. Gli obiettivi devono essere SMART (Specifici, Misurabili, Raggiungibili, Rilevanti, Temporizzabili).

SI procede alla redazione del documento definito Piano della Performance, approvato entro il 31 gennaio, che definisce gli obiettivi annuali, le risorse assegnate e gli indicatori per misurarne il raggiungimento ed il documento definito Piano Esecutivo di Gestione (PEG) che specificatamente nelle Amministrazioni locali, alloca le risorse finanziarie in coerenza con gli obiettivi del Piano della Performance.

I. Misurazione e Monitoraggio

In questa fase, si raccolgono i dati e si controlla lâ??andamento delle attivitÃ rispetto agli obiettivi prefissati. La misurazione avviene utilizzando gli indicatori definiti in fase di programmazione per quantificare i risultati conseguiti (es. numero di pratiche evase, tempi di risposta, livello di soddisfazione). Mentre il monitoraggio investe le strutture dirigenziali, le quali controllano lâ??avanzamento dei progetti e il raggiungimento parziale degli obiettivi, effettuando eventuali azioni

correttive (il Controllo di Gestione rientra in questa fase). I dirigenti monitorano costantemente lâ??attivitÃ dei propri uffici e del personale assegnato.

I. Valutazione

Questa Ã¨ la fase conclusiva del ciclo annuale, dove si giudica il livello di raggiungimento degli obiettivi e si puÃ² ulteriormente suddividere in due livelli.

- Valutazione della Performance Organizzativa: Lâ??Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) valuta lâ??efficacia, lâ??efficienza e lâ??economicitÃ dellâ??intera Amministrazione o delle singole strutture.
- Valutazione della Performance Individuale: I dirigenti valutano il personale assegnato (dirigenti di livello inferiore e dipendenti) sulla base del contributo dato al raggiungimento degli obiettivi organizzativi e delle competenze dimostrate.
- PremialitÃ e Rendicontazione

I risultati della valutazione sono usati per rendicontare lâ??operato e per distribuire la premialitÃ .

La relazione sulla Performance Ã¨ il documento che, entro il 30 giugno dellâ??anno successivo, illustra i risultati conseguiti dallâ??Amministrazione in relazione agli obiettivi programmati, spiegando eventuali scostamenti. Questo documento Ã¨ pubblicato per garantire la trasparenza. Legata alla premialitÃ delle performance câ??Ã¨ la Retribuzione di Risultato), infatti, i dipendenti ed i dirigenti che abbiano raggiunto o superato gli obiettivi ricevono una quota di retribuzione accessoria collegata direttamente ai risultati ottenuti.

Infine, ma di pari rilievo Ã¨ sicuramente il miglioramento continuo, infatti, i risultati della valutazione e la rendicontazione forniscono input fondamentali per la successiva fase di programmazione, chiudendo il ciclo e avviando il nuovo ciclo annuale. Questo aspetto Ã¨ preso appieno dallâ??ambito industriale produttivo giapponese degli anni â??70/â??80 caratteristico della metodologia â??*kaizenâ?•* specialmente nelle aziende automobilistiche e nello specifico nella Toyota.

Questo ciclo, se applicato correttamente, dovrebbe garantire che le risorse e gli sforzi dellâ??Amministrazione siano focalizzati sul raggiungimento degli obiettivi strategici, misurabili e orientati al miglioramento del servizio pubblico.

2. Il d.d.l. in materia di Merito come snodo sistemico tra performance, valutazione e governance amministrativa

Il **d.d.l. recante â??Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della performanceâ?? (cosiddetto d.d.l. Merito)*[3]*** si presenta come un intervento riformatore che supera la dimensione episodica o meramente correttiva delle riforme precedenti, proponendosi come una vera e propria **riconfigurazione del paradigma valutativo nella pubblica amministrazione**. Per comprendere appieno la sua portata, occorre collocarlo nel solco evolutivo che ha trasformato la PA italiana da un modello fondato sullâ??ossequio al procedimento a un modello orientato ai risultati, alla responsabilizzazione e alla produzione di valore pubblico. In questo scenario, la riforma si pone come tentativo di ricomporre le fratture storiche tra cultura amministrativa tradizionale e cultura manageriale, restituendo al concetto di merito un significato giuridico sostanziale e non

meramente formale.

Il primo profilo innovativo riguarda la concezione stessa di **performance individuale**, che nel D.d.l. in materia di Merito non Ã¨ piÃ¹ identificata â?? come nelle fasi iniziali del sistema â?? con la mera esecuzione di obiettivi operativi, ma con lâ??intera gamma di comportamenti e competenze che qualificano la professionalitÃ pubblica. Il merito diventa una nozione complessa, articolata e tridimensionale: esso ricomprende non solo la capacitÃ tecnico-specialistica, ma anche la maturitÃ organizzativa, lâ??attitudine alla collaborazione, la qualitÃ delle relazioni professionali, la capacitÃ decisionale in contesti di incertezza, lâ??adattamento al cambiamento e il contributo alla missione complessiva dellâ??ente. In questa prospettiva, la valutazione assume una valenza ontologicamente diversa: da strumento di misurazione diventa strumento di **interpretazione complessiva dellâ??agire amministrativo**.

Accanto alla dimensione individuale, il d.d.l. in materia di Merito affronta un nodo mai pienamente risolto nel sistema vigente: il rapporto tra performance organizzativa e performance del personale. Il legislatore riconosce che non esiste valutazione del dipendente che possa essere considerata efficace se scollegata dal contesto organizzativo di riferimento. Da ciÃ² deriva la necessitÃ di un **sistema valutativo plurale**, nel quale lâ??efficacia dellâ??azione individuale viene letta alla luce della capacitÃ dellâ??amministrazione di fornire strumenti, processi e condizioni favorevoli al raggiungimento dei risultati. CiÃ² comporta un ripensamento profondo del ruolo dei Dirigenti e dei Responsabili di struttura, chiamati non piÃ¹ a un esercizio verticale del potere gerarchico, ma a un compito di guida, coordinamento e responsabilizzazione delle risorse.

Un ulteriore elemento di discontinuitÃ Ã¨ rappresentato dallâ??introduzione di un modello valutativo **multi-sorgente**, che mira a superare lâ??arbitrarietÃ derivante dallâ??eccessiva centralitÃ del superiore gerarchico. La valutazione diventa cosÃ¬ una procedura che si nutre di una pluralitÃ di prospettive, anche eterogenee, contribuendo a ridurre i rischi di distorsioni cognitive, favoritismi, conflitti interni o applicazioni formalistiche delle linee guida. Il ricorso, quando pertinente, a prospettive provenienti da colleghi, gruppi, utenti o soggetti esterni, si inserisce nella logica della **responsabilizzazione diffusa**, nella quale la valutazione non Ã¨ un atto unilaterale, bensÃ¬ un processo partecipato che assegna allâ??intero ecosistema amministrativo un ruolo attivo nel riconoscimento del merito.

La riforma incide anche sulla dimensione **predittiva e strategica della performance**, ponendo le basi per una misurazione che non si limita al consuntivo, ma che anticipa le traiettorie di sviluppo dellâ??ente. Questo passaggio Ã¨ fondamentale: significa che la PA non Ã¨ chiamata solo a valutare ciÃ² che Ã¨ stato fatto, ma a costruire un modello di governo orientato a ciÃ² che dovrÃ essere realizzato, secondo una logica di â??capacitÃ anticipatoriaâ?• tipica delle amministrazioni moderne. La performance cessa di essere un registro statico delle attivitÃ svolte e diventa un meccanismo che orienta le scelte pubbliche, incide sulla distribuzione delle risorse, guida le politiche del personale e genera accountability verso cittadini e istituzioni.

Particolarmente significativa Ã¨ la ricaduta del d.d.l. in materia di Merito sul versante **costituzionale** della performance. La valorizzazione del merito non Ã¨ presentata come un obiettivo atomistico, ma come modalitÃ con cui la PA puÃ² assicurare il pieno rispetto dellâ??art. 97 Cost., nella duplice accezione di buon andamento e imparzialitÃ . La riforma tenta di dare concretezza a un principio rimasto spesso sul piano retorico: lâ??efficienza non Ã¨ piÃ¹ solo parametro di funzionamento interno,

ma valore pubblico che si riverbera sui diritti dei cittadini. Allo stesso modo, lâ??imparzialitÃ non Ã¨ intesa come semplice neutralitÃ , ma come equitÃ della valutazione, come garanzia di un sistema in cui la progressione economica e professionale dipende dal valore del contributo prestato e non da logiche relazionali o arbitrarie. In questa logica, il merito diventa una **categoria giuridica funzionale**, non autoreferenziale, inserita nella trama costituzionale delle amministrazioni pubbliche.

Il d.d.l. in materia di Merito compie anche una ridefinizione del rapporto tra **performance e carriera**, intervenendo su un divario strutturale che aveva compromesso la credibilitÃ del sistema valutativo: la quasi totale assenza di effetti reali sulla progressione professionale. Il nuovo modello mira invece a stabilire un nesso causale effettivo tra valutazione e percorsi di crescita, affinchÃ© la performance non sia piÃ¹ un adempimento formale ma uno strumento di selezione, sviluppo e differenziazione. Questo cambiamento scardina un tradizionale tabÃ¹ amministrativo: il riconoscimento della differenza di valore tra prestazioni eccellenti e prestazioni insufficienti. E, cosÃ¬ facendo, avvicina la PA a modelli evoluti di public governance, nei quali la gestione del personale Ã¨ componente strutturale della capacitÃ amministrativa.

Infine, il d.d.l. in materia di Merito ha un impatto potenzialmente dirompente sulla **cultura organizzativa** dellâ??amministrazione. La riforma riconosce che lâ??efficienza non deriva solo da norme e procedure, ma da un mutamento culturale profondo, che riguarda la motivazione, lâ??etica professionale, la responsabilitÃ individuale e collettiva, lâ??apertura allâ??innovazione, la disponibilitÃ alla formazione continua, la propensione alla collaborazione interfunzionale. La performance, da questo punto di vista, non Ã¨ piÃ¹ percepita come un vincolo, ma come un fattore di legittimazione dellâ??azione amministrativa, come strumento attraverso cui le organizzazioni mostrano la loro capacitÃ di servire la collettivitÃ .

Il d.d.l. in materia di Merito, dunque, non si limita ad aggiungere un ulteriore tassello alla normativa esistente: esso aspira a ridefinire il patto tra PA e cittadini, ricollocando il tema della valutazione al centro della missione amministrativa. Per questa ragione, esso si presta a costituire un **punto di raccordo ideale** tra la riflessione generale sullâ??evoluzione delle performance nella PA e lâ??analisi specialistica che riguarda gli enti della conoscenza. Negli enti di ricerca e nelle universitÃ , infatti, la performance non coincide semplicemente con lâ??efficienza procedurale, ma con la capacitÃ di generare innovazione, sapere, trasferimento tecnologico e valore pubblico avanzato. Il nuovo impianto concettuale del d.d.l. in materia di Merito offre dunque un quadro interpretativo che permette di comprendere in che modo la valutazione debba adattarsi alla natura peculiare delle istituzioni scientifiche, caratterizzate da autonomia epistemica, discrezionalitÃ tecnica e pluralitÃ di missioni istituzionali. In questo contesto, la riforma si configura come base teorica indispensabile per affrontare le specificitÃ dei settori della conoscenza e per analizzare, nelle parti successive, la performance negli enti di ricerca e negli Atenei[4].

PARTE ENTI DI RICERCA

1. FOCUS SUGLI ENTI DI RICERCA â?? Personale ricercatore e Tecnico/Amministrativo

La disciplina della performance introdotta dal D. Lgs. 150/2009[5] (Riforma Brunetta) si applica in linea di principio anche agli Enti Pubblici di Ricerca (EPR), come ENEA e INFN, ma con alcune importanti specificitÃ e adattamenti. Gli EPR, per la loro natura, necessitano di un sistema di misurazione e valutazione che tenga conto del loro mandato primario: la ricerca scientifica e tecnologica.

Il D. Lgs. n. 218/2016 â??Riforma Madia sugli Enti di Ricercaâ?•, ha riconosciuto e disciplinato la specificitÃ degli EPR, integrando e in parte derogando il D. Lgs. 150/2009.

Gli EPR godono di maggiore autonomia statutaria e regolamentare per definire il proprio sistema di valutazione, purchÃ© sia coerente con i principi del D. Lgs. 150/2009 e del D. Lgs. 218/2016. La performance in questi enti non puÃ² limitarsi allâ??efficienza amministrativa, ma deve essere prevalentemente focalizzata sulla produzione scientifica, tecnologica e di trasferimento della conoscenza (es. pubblicazioni su riviste internazionali, brevetti, partecipazione a progetti competitivi).

Il Ciclo di Gestione della Performance negli EPR deve bilanciare gli obiettivi amministrativi con quelli scientifici:

Fase del Ciclo	Focalizzazione Standard PA	Focalizzazione EPR (Es. ENEA/INFN)
Programmazione	Miglioramento dei servizi e riduzione dei costi.	Piano Triennale di AttivitÃ (PTA): Definizione degli obiettivi scientifici e tecnologici e della loro coerenza con gli indirizzi nazionali e internazionali.
Misurazione	Indicatori di efficienza amministrativa (es. tempi di risposta).	Indicatori Qualitativi e Quantitativi della Ricerca: *Impact factor* delle pubblicazioni, numero di brevetti, *h-index*, capacitÃ di attrarre finanziamenti esterni (bandi europei).
Valutazione	Valutazione dellâ??OIV e del Dirigente.	Valutazione della Performance Scientifico-Tecnologica: Il D. Lgs. 218/2016 rafforza il ruolo dellâ??Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), che valuta la qualitÃ dei risultati della ricerca e puÃ² svolgere un ruolo chiave nellâ??alimentare il ciclo di performance interno dellâ??Ente.
PremialitÃ	Retribuzione legata allâ??efficienza e alla produttivitÃ amministrativa.	Incentivi per Ricercatori: La retribuzione di risultato si lega al merito scientifico riconosciuto (es. qualitÃ delle pubblicazioni, responsabilitÃ di progetti di ricerca).

Un elemento distintivo Ã¨ la valutazione del personale di ricerca (Ricercatori e Tecnologi).

- Valutazione basata sui â??Peer Reviewâ?•: La valutazione del personale scientifico si basa su un sistema di revisione tra pari (peer review) o su Commissioni di Valutazione interne allâ??Ente ma spesso composte da esperti esterni qualificati.
- Carriera e Progressioni: La performance positiva Ã¨ strettamente collegata alle progressioni di carriera (es. passaggio di livello o qualifica allâ??interno della fascia di ricercatore), assicurando che lâ??avanzamento sia guidato dal merito scientifico dimostrato.

In sintesi, mentre il quadro normativo generale della performance (D. Lgs. 150/2009) funge da scheletro, gli Enti di Ricerca come ENEA e INFN applicano il ciclo con una forte enfasi sul contenuto e sul risultato della ricerca (D. Lgs. 218/2016), adattando gli strumenti (indicatori e valutatori) alle loro specifiche finalitÃ istituzionali.

Il giÃ citato D. Lgs. n. 218/2016 â??Riforma Madia sugli Enti di Ricercaâ?• Ã¨ intervenuto in modo significativo sullâ??inquadramento e sulla gestione del personale di ricerca (Ricercatori e Tecnologi) per renderla piÃ¹ aderente alle esigenze del settore e alle pratiche internazionali.

I punti chiave di questa riforma sono sicuramente la maggiore autonomia ed il peculiare reclutamento del Personale di Ricerca

La riforma ha mirato a semplificare e velocizzare le procedure di reclutamento, essenziali in un contesto competitivo come la ricerca puntando sulla flessibilitÃ e sul merito.

- Deroghe per le Assunzioni: Agli Enti Pubblici di Ricerca (EPR) viene riconosciuta maggiore autonomia nella gestione delle risorse umane. In particolare, il D. Lgs. 218/2016 ha introdotto specifiche norme per favorire la stabilizzazione del personale precario (ricercatori e tecnologi a tempo determinato o con assegni di ricerca), prevedendo requisiti di anzianitÃ e procedure concorsuali semplificate.

- Abolizione della Dotazione Organica Rigida: Gli Enti sono tenuti a definire annualmente i propri fabbisogni effettivi di personale e il Piano Triennale di AttivitÃ (PTA), sostituendo la logica delle vecchie dotazioni organiche fisse con una piÃ¹ dinamica, collegata agli obiettivi scientifici e al budget disponibile.

Sono state, inoltre, introdotte norme per facilitare la mobilitÃ e lâ??attrattivitÃ degli Enti. La prima riguarda sicuramente le limitazioni di spesa per il personale, spesso molto restrittive per le PA, sono state adattate per gli EPR, riconoscendo la necessitÃ di investire sulle figure altamente qualificate. Si Ã¨ andati ad agire sulla riduzione dellâ??Obbligo di Permanenza nella stessa sede. Il personale di ruolo deve permanere nella sede di prima destinazione per tre anni, invece dei cinque previsti in linea generale per il resto della PA, facilitando la mobilitÃ interna e lâ??adattamento alle esigenze dei progetti di ricerca. Fondamentale citare anche la possibilitÃ per Ricercatori e Tecnologi, responsabili di progetti finanziati da soggetti terzi, che possono conservare la titolaritÃ dei progetti e dei relativi finanziamenti in caso di mobilitÃ (cambio di Ente), facilitando il trasferimento di *know-how* e risorse.

Il sistema premiale e di carriera viene ancorato in modo piÃ¹ esplicito alla qualitÃ della ricerca prodotta. Sono stati introdotti i Premi per Meriti Scientifici. Viene formalizzata e rafforzata la possibilitÃ per gli Enti di riconoscere premi economici e incentivi per meriti scientifici e tecnologici eccezionali, in linea con le migliori pratiche internazionali. Il ruolo dellâ??ANVUR (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca) nella valutazione della qualitÃ della ricerca degli enti Ã¨ stato rafforzato. I risultati di questa valutazione (nota come VQR) sono fondamentali per orientare il finanziamento degli enti e, di conseguenza, per alimentare il ciclo della performance interna. In sintesi, il D. Lgs. 218/2016 ha agito per distinguere la gestione dei ricercatori da quella del personale amministrativo della PA, riconoscendo lâ??esigenza di una maggiore flessibilitÃ , la centralitÃ del merito scientifico e la necessitÃ di semplificazioni per competere a livello internazionale.

Per concludere, la valutazione della performance del personale Tecnico e Amministrativo (TA) negli Enti Pubblici di Ricerca (EPR) come ENEA, INFN o CNR, rappresenta un punto di equilibrio tra la disciplina generale della PA e la specificitÃ dellâ??Ente.

Necessario precisare come per il personale Tecnico ed Amministrativo (TA), lâ??applicazione del Ciclo di Gestione della Performance (D. Lgs. 150/2009) Ã¨ piÃ¹ diretta, ma i loro obiettivi devono essere strettamente funzionali alla missione scientifica dellâ??Ente.

Le universitÃ e gli EPR non sono composte solamente da personale docente e ricercatori, una componente fondamente al funzionamento delle stesse Ã¨ dato sicuramente dal personale tecnico amministrativo. Anche questâ??ultimo Ã¨ coinvolto nelle performance, seppur con delle specificitÃ .

Per il personale TA inquadrato nel Comparto Istruzione e Ricerca la sua performance Ã¨ regolata dal D. Lgs. n. 150/2009 che fornisce il modello di riferimento (Ciclo di Performance, OIV, fasce di merito); dal D. Lgs. n. 218/2016 che stabilisce il contesto organizzativo e lâ??autonomia degli EPR, richiedendo che anche le funzioni di supporto siano coerenti con la ricerca; ed infine dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) del Comparto Ricerca che dettagliano il sistema di classificazione e le modalitÃ di distribuzione dei fondi per la performance.

Nella fase di pianificazione, mentre gli obiettivi di Ricercatori e Tecnologi sono legati alla produzione scientifica, quelli del personale TA sono legati allâ??efficienza e alla qualitÃ del supporto. Gli obiettivi di performance individuale per il personale TA si concentrano su aree come:

- Efficienza Amministrativa: Riduzione dei tempi di esecuzione delle procedure (es. gare dâ??appalto, gestione contratti, rimborsi, protocollo).
- QualitÃ del Supporto alla Ricerca: Ottimizzazione dei servizi di supporto tecnico (laboratori, infrastrutture IT, manutenzione) necessari affinchÃ© i ricercatori possano svolgere la loro attivitÃ .
- Gestione Finanziaria: Corretta e tempestiva gestione dei budget di progetto e dei fondi, specialmente quelli provenienti da finanziamenti esterni (come i fondi europei).
- Innovazione Organizzativa: Obiettivi legati allâ??introduzione di strumenti di *e-government* o di nuove procedure amministrative volte alla semplificazione.

La performance del personale TA Ã¨ considerata positiva nella misura in cui contribuisce direttamente o indirettamente al raggiungimento degli obiettivi strategici (scientifici) definiti nel Piano Triennale di AttivitÃ (PTA) dellâ??Ente identificandosi come obiettivo legato al funzionamento.

La valutazione finale, condotta dal dirigente di struttura, si basa su due componenti principali, come previsto dalla normativa generale:

A. Risultati Raggiunti

Misurazione oggettiva del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati al singolo dipendente (o alla struttura di appartenenza), attraverso lâ??uso di indicatori specifici (es. percentuale di pratiche evase, scostamento dal budget, rispetto delle scadenze).

B. Competenze Comportamentali

Valutazione degli aspetti qualitativi legati al ruolo e alla mansione, che include:

- CapacitÃ Professionali: Padronanza delle conoscenze tecniche e amministrative necessarie.
- Competenze Organizzative: CapacitÃ di pianificazione, *problem solving* e gestione del tempo.
- Relazioni Interpersonali: CapacitÃ di collaborazione, lavoro di squadra e di rapporto con lâ??utenza (sia interna, i ricercatori, sia esterna).

Tali valutazioni pongo il dirigente in una posizione manageriale innovativa rispetto al passato dovendo attingere a professionalitÃ amministrative ben specifiche e neutrali ed imparziali***[6]***

Il CCNL del comparto Ricerca disciplina lâ??inquadramento del personale TA per livelli (ad esempio da I a VIII, a seconda dellâ??Ente e del profilo) e regola lâ??uso dei fondi per la performance.

- La performance positiva del personale TA determina lâ??accesso alla Retribuzione di Risultato (PremialitÃ).
- Come nel resto della PA, lâ??Ente Ã¨ chiamato a garantire la differenziazione delle valutazioni (fasce di merito) per distribuire in modo selettivo le risorse economiche, evitando lâ??appiattimento e premiando effettivamente i contributi piÃ¹ significativi.

In sintesi, negli Enti di Ricerca, il personale TA Ã¨ valutato con un sistema che, pur nella cornice della Riforma Brunetta, esige che lâ??efficienza amministrativa sia non un fine a sÃ© stante, ma un abilitatore strategico della missione scientifica dellâ??Ente.

PARTE ENTI UNIVERSITAâ??

1. Lâ??autonomia universitaria come parametro sistemico della performance: quadro normativo ed economico-istituzionale

Lâ??universitÃ , nel contesto dellâ??ordinamento amministrativo italiano, costituisce un unicum strutturale e funzionale, in quanto ente pubblico caratterizzato da una peculiare **autonomia istituzionale**, riconosciuta dal legislatore come elemento costitutivo della propria natura e come condizione necessaria allâ??esercizio della missione costituzionale di alta formazione e ricerca. Tale autonomia, lungi dallâ??essere un mero privilegio organizzativo, rappresenta lâ??esito di unâ??evoluzione giuridica che affonda le proprie radici nei principi costituzionali di libertÃ della scienza e dellâ??insegnamento, di cui agli artt. 9 e 33 Cost., nonchÃ© nel principio di buon andamento di cui allâ??art. 97 Cost., letto in chiave dinamica e sistemica.

La struttura autonoma dellâ??universitÃ condiziona direttamente la disciplina della performance. A differenza di altri enti pubblici, lâ??Ateneo esercita competenze che non possono essere ridotte al modello tradizionale dellâ??amministrazione burocratico-gerarchica. Lâ??universitÃ non Ã¨ un mero produttore di atti amministrativi o di servizi standardizzati, ma Ã¨ un **organismo complesso votato alla produzione di conoscenza**, alla generazione di capitale umano qualificato, allo sviluppo scientifico e al trasferimento tecnologico. Di conseguenza, il concetto stesso di â??performanceâ?• subisce una metamorfosi: esso non coincide piÃ¹ con lâ??efficienza procedimentale oppure con la produttivitÃ amministrativa, ma si estende fino a comprendere la capacitÃ dellâ??ente di incidere sul progresso scientifico, culturale ed economico[7].

Il sistema universitario Ã¨, dunque, attraversato da una duplice dimensione giuridica:

- **da un lato,** lâ??universitÃ Ã¨ soggetta ai principi generali del diritto amministrativo, tra cui legalitÃ , imparzialitÃ , trasparenza, responsabilitÃ e buon andamento;
- **dallâ??altro lato,** lâ??Ateneo esercita funzioni costituzionalmente protette, che impongono un adattamento delle categorie pubblicistiche e un bilanciamento delicato tra autonomia accademica e accountability pubblica.

Questa dialettica ha determinato la necessitÃ di un modello di performance non imitato meccanicamente dalla disciplina generale del pubblico impiego, ma riadattato alla natura epistemica dellâ??istituzione universitaria. Il ciclo della performance, cosÃ¬ come configurato dal legislatore, deve quindi essere reinterpretato alla luce delle specificitÃ degli Atenei: la programmazione assume connotazioni strategiche di lungo periodo; la misurazione dei risultati non puÃ² limitarsi agli indicatori quantitativi; la valutazione richiede strumenti scientifici idonei a cogliere la qualitÃ della ricerca; la rendicontazione deve essere multilivello e orientata agli stakeholder[8].

Lâ??autonomia universitaria â?? istituzionale, contabile, finanziaria e organizzativa â?? diventa pertanto **parametro sistemico**: condiziona le scelte di governance, modella le strutture decisionali, orienta il sistema dei controlli interni ed esterni e determina lâ??ampiezza dei margini di discrezionalitÃ tecnica e gestionale. In questa chiave, la performance non Ã¨ solo un obbligo normativo, ma un **corollario dellâ??autonomia** e un indice della sua corretta esplicazione. Lâ??universitÃ â??rende contoâ• non perchÃ© Ã¨ sottoposta a una disciplina eteronorma, ma perchÃ© lâ??autonomia stessa implica un fisiologico dovere di trasparenza e responsabilizzazione nei confronti della comunitÃ scientifica, degli studenti e del territorio.

2. Il modello universitario di performance: integrazione tra dimensione organizzativa, istituzionale e scientifica

La performance universitaria rappresenta un ambito di particolare complessitÃ , nel quale convergono elementi propri della disciplina pubblicistica generale e aspetti che, per natura e finalitÃ , appartengono al perimetro epistemico delle scienze accademiche. Le universitÃ incarnano un paradigma istituzionale unico: sono, simultaneamente, enti pubblici soggetti ai principi generali del diritto amministrativo e istituzioni produttive di conoscenza, dotate di autonomia costituzionalmente riconosciuta. Questi due poli â?? amministrazione pubblica e comunitÃ scientifica â?? non operano in modo separato, ma si intersecano generando un sistema multilivello che richiede una disciplina della performance adeguata, sofisticata e maggiormente articolata rispetto agli enti pubblici tradizionali.

- **La performance organizzativa: lâ??amministrazione come infrastruttura del valore istituzionale**

La performance organizzativa attiene alla capacitÃ dellâ??Ateneo di assicurare un funzionamento amministrativo efficiente, coerente con i principi di legalitÃ , imparzialitÃ , trasparenza e buon andamento[9]. Essa si declina in una serie di attivitÃ amministrative che comprendono la programmazione operativa, la gestione delle risorse umane e finanziarie, lâ??ottimizzazione dei procedimenti, la qualitÃ dei servizi e lâ??attuazione degli obblighi di trasparenza.

Modello operativo e contenuto della performance organizzativa

Tra le principali dimensioni, possiamo individuare:

- **la programmazione annuale e triennale**, attraverso cui lâ??Ateneo pianifica le attivitÃ amministrative in coerenza con gli obiettivi strategici;
- **la gestione dei processi amministrativi**, con riguardo al loro grado di digitalizzazione, alla semplificazione amministrativa e allâ??efficienza procedimentale;
- **la gestione del personale tecnico-amministrativo**, valutata in relazione alla capacitÃ delle strutture di coordinare, valorizzare e ottimizzare le competenze disponibili;
- **la qualitÃ dei servizi a studenti e docenti**, che costituisce un indicatore diretto della capacitÃ dellâ??amministrazione di supportare le funzioni istituzionali;
- **lâ??adempimento degli obblighi di trasparenza, prevenzione della corruzione e responsabilitÃ amministrativa**, come elementi essenziali della conformitÃ ai principi di legalitÃ e buon andamento.

La performance organizzativa non rappresenta una dimensione meramente tecnica, ma una componente intrinsecamente giuridica dellâ??attivitÃ amministrativa universitaria. Essa costituisce infatti il fondamento strumenti e procedure che condizionano la possibilitÃ stessa di realizzare la missione istituzionale. Lâ??amministrazione universitaria svolge un ruolo di â??infrastruttura funzionaleâ?•, predisponendo le condizioni affinchÃ© le attivitÃ didattiche, di ricerca e di terza missione possano svilupparsi secondo parametri di qualitÃ , continuitÃ e sostenibilitÃ .

In tal senso, la performance organizzativa Ã¨ il livello piÃ¹ prossimo ai tradizionali criteri del diritto amministrativo, ma assume una specificitÃ : **non mira solo a garantire il buon andamento amministrativo**, bensÃ¬ Ã¨ valutata nella sua capacitÃ di **sostenere e abilitare la performance istituzionale[10] e scientifica**. Dunque, essa non Ã¨ fine a sÃ© stessa, ma deve essere letta in chiave relazionale, come fattore abilitante di un sistema piÃ¹ ampio.

- **La performance istituzionale: la misurabilitÃ della missione accademica**

La performance istituzionale concerne lâ??adempimento della missione dellâ??universitÃ , definita per legge e consacrata nella Costituzione: didattica, ricerca e terza missione. Essa rappresenta un nucleo distinto rispetto alla componente organizzativa, poichÃ© non riguarda il funzionamento dellâ??apparato amministrativo, ma lâ??effettiva realizzazione delle funzioni istituzionali.

Principali dimensioni della performance istituzionale

Tra le principali variabili valutative troviamo:

- **la qualitÃ dellâ??offerta formativa**, declinata attraverso indicatori di accreditamento, tassi di completamento, internazionalizzazione e innovazione didattica;
- **la soddisfazione degli studenti e la loro capacitÃ di inserimento nel mercato del lavoro**, indicatori fondamentali dellâ??efficacia dellâ??azione formativa;
- **la capacitÃ dellâ??Ateneo di attrarre talenti**, sia dal lato degli studenti che del personale docente e ricercatore;
- **la qualitÃ delle relazioni con il territorio**, il sistema produttivo e gli enti pubblici, quale espressione della terza missione;

- **il grado di internazionalizzazione**, misurato attraverso mobilitÃ , partenariati, programmi internazionali e collaborazioni strategiche.

La performance istituzionale opera sul piano della realizzazione del mandato pubblico: lâ??universitÃ non Ã¨ un ente che fornisce un servizio amministrativo, ma un soggetto chiamato a promuovere lo sviluppo culturale, scientifico, sociale ed economico del Paese. Di conseguenza, la misurazione della performance istituzionale non puÃ² essere ridotta a una sommatoria di indicatori quantitativi: essa richiede un approccio olistico, capace di cogliere la qualitÃ dellâ??impatto che lâ??Ateneo produce sulla comunitÃ [11].

Questa dimensione Ã¨ eminentemente pubblica e allo stesso tempo eminentemente strategica. Lâ??attivitÃ istituzionale dellâ??universitÃ , infatti, genera **valore pubblico**, concetto essenziale nellâ??odierna evoluzione del diritto amministrativo. Il valore pubblico, inteso come benessere collettivo generato dallâ??azione amministrativa, diventa un criterio preferenziale di valutazione della performance istituzionale, superando la visione incentrata sul mero output.

- **La performance scientifica: una dimensione epistemica e altamente tecnica**

La performance scientifica rappresenta la dimensione piÃ¹ complessa e altamente tecnica del sistema di valutazione universitario. Essa riguarda lâ??impatto della ricerca prodotta dallâ??Ateneo e include variabili di natura qualitativa, quantitativa e reputazionale.

Principali dimensioni della performance scientifica

Tra queste:

- **produzione scientifica**: quantitÃ delle pubblicazioni, rilevanza editoriale, indicatori bibliometrici e peer review;
- **capacitÃ di attrarre fondi competitivi**, nazionali e internazionali, che rappresentano un indice di eccellenza scientifica e di capacitÃ progettuale;
- **brevetti, spin-off, trasferimento tecnologico**, quali indicatori della capacitÃ di trasformare la ricerca in innovation-driven processes;
- **cooperazione scientifica internazionale**, valutata attraverso network accademici, progetti globali e attivitÃ di ricerca congiunta;
- **impatto sociale della ricerca**, ossia la capacitÃ della produzione scientifica di tradursi in benefici collettivi.

CiÃ² che caratterizza la performance scientifica Ã¨ che essa non Ã¨ unâ??attivitÃ amministrativa, bensÃ¬ accademico-scientifica. Ã? la sola parte del sistema di performance che appartiene al dominio della discrezionalitÃ tecnica pura e che richiede criteri di valutazione autonomi rispetto al diritto amministrativo.

Per questa ragione, gli strumenti di valutazione della performance scientifica devono essere costruiti secondo **criteri tecnico-scientifici** e non possono essere eterodeterminati dallâ??amministrazione in senso stretto. Essi dipendono dallâ??evoluzione dei paradigmi scientifici, dalle soglie di qualitÃ internazionali e dal giudizio dei pari. La dimensione valutativa, pertanto, Ã¨ ibrida: amministrativa per la forma, scientifica per la sostanza.

3. La dimensione economico-aziendale del sistema universitario: pianificazione strategica, controllo interno, budgeting e accountability multilivello

Le universitÃ sono oggi enti pubblici a tutti gli effetti, ma con una struttura di governance assimilabile a quella delle grandi organizzazioni complesse. La loro gestione richiede competenze economiche, giuridiche, manageriali e contabili integrate, in un sistema che deve garantire sostenibilitÃ finanziaria, coerenza strategica e trasparenza pubblica.

- **La pianificazione strategica come architrave del governo universitario**

La pianificazione strategica Ã¨ il processo mediante il quale lâ??Ateneo definisce i propri indirizzi di sviluppo, armonizzando identitÃ istituzionale, missione, visione e valori. Ã? unâ??attivitÃ che va oltre la mera definizione di obiettivi formali: rappresenta un esercizio complesso di interpretazione delle esigenze della comunitÃ universitaria, delle trasformazioni sociali e delle dinamiche globali del sistema accademico.

Gli elementi che compongono la pianificazione strategica sono:

- lâ??analisi del contesto interno ed esterno (SWOT, PEST, risk analysis);
- lâ??identificazione delle prioritÃ strategiche;
- la definizione degli obiettivi di lungo periodo;
- la traduzione degli obiettivi in linee operative e programmatiche;
- il coordinamento tra organi politici, organi accademici e strutture amministrative.

La pianificazione universitaria Ã¨ il primo passaggio del sistema della performance: tutte le attivitÃ â?? amministrative, scientifiche e istituzionali â?? trovano legittimazione nella coerenza con il disegno strategico complessivo. Essa garantisce lâ??integrazione delle diverse componenti dellâ??Ateneo e rappresenta lo strumento giuridico-amministrativo che consente di trasformare lâ??autonomia in capacitÃ di governo[12].

- **Il budgeting universitario: allocazione delle risorse e responsabilitÃ economica**

Il budgeting nelle universitÃ non Ã¨ un esercizio contabile, ma un processo di responsabilizzazione e coordinamento. Esso collega obiettivi e risorse, definisce i limiti di spesa e stabilisce la sostenibilitÃ economica dellâ??intero sistema.

Gli elementi principali comprendono:

- bilancio unico e contabilitÃ economico-patrimoniale;
- definizione dei centri di costo e centri di responsabilitÃ ;
- programmazione delle risorse umane;
- assegnazione dei budget a dipartimenti, facoltÃ e direzioni;
- monitoraggio continuo degli scostamenti.
-

Il bilancio, in ambito universitario, assume una duplice natura:

- **giuridica** (atto amministrativo soggetto a vincoli normativi e contabili);
- **manageriale** (strumento di direzione e controllo).
-

Esso costituisce il punto di incontro tra performance e sostenibilitÃ finanziaria: un Ateneo performante deve essere anche capace di mantenere equilibrio economico e capacitÃ competitiva. Il budgeting diviene allora un istituto fondamentale del diritto universitario, poichÃ© condiziona la realizzabilitÃ delle politiche accademiche.

- **Accountability multilivello: doveri di trasparenza e responsabilizzazione**

La governance universitaria prevede un sistema di accountability strutturato su piÃ¹ livelli:

- **accountability istituzionale**, nei confronti dello Stato, degli organismi di valutazione e degli stakeholder pubblici;
- **accountability gestionale**, nei confronti della comunitÃ accademica;
- **accountability sociale**, nei confronti degli studenti, delle famiglie, del territorio e delle imprese.

Gli strumenti principali sono: bilanci, relazioni sulla performance, report scientifici, valutazioni della didattica, documenti strategici, indicatori di sostenibilitÃ .

Lâ??accountability non Ã¨ solo trasparenza: Ã¨ un vero e proprio **dovere giuridico di rendere conto**, che si collega direttamente ai principi di buon andamento, imparzialitÃ e responsabilitÃ . Nel caso delle universitÃ , esso assume un rilievo maggiore: lâ??Ateneo deve dimostrare che lâ??autonomia Ã¨ esercitata nellâ??interesse pubblico e non come forma di autoreferenzialitÃ istituzionale. La rendicontazione, pertanto, svolge un ruolo di garanzia, assicurando la legittimazione sociale dellâ??ente[13].

4. Dalla misurazione al valore pubblico: outcome, impatti sistemici e prospettive evolutive del performance management universitario

Il sistema universitario contemporaneo non puÃ² limitarsi alla misurazione dei risultati formali o procedurali. La performance deve essere interpretata come un meccanismo evolutivo, capace di generare valore pubblico e trasformare lâ??autonomia in sviluppo, innovazione e benessere collettivo.

- **La logica degli outcome: la dimensione pubblicistica dellâ??impatto**

Gli outcome rappresentano lâ??effetto che le attivitÃ universitarie esercitano sulla societÃ , misurando:

- la crescita della capacitÃ culturale della popolazione;
- lâ??aumento del capitale umano qualificato;
- lâ??impatto economico territoriale;
- il contributo dellâ??universitÃ allâ??innovazione;
- la capacitÃ dellâ??Ateneo di favorire mobilitÃ sociale, inclusione, sostenibilitÃ .

Lâ??outcome Ã¨ una categoria che trascende lâ??approccio aziendalista. Esso incarna la dimensione **pubblicistica** dellâ??universitÃ , poichÃ© misura il grado in cui lâ??Ateneo realizza la funzione costituzionale di promozione della cultura, della ricerca e dellâ??uguaglianza delle opportunitÃ . In questa prospettiva, la performance universitaria diventa un istituto di garanzia dellâ??ordinamento, poichÃ© permette di valutare il rispetto del mandato pubblico[14].

- **Verso un performance management predittivo, integrato e multidisciplinare**

Lâ??evoluzione del performance management universitario richiede:

- sistemi predittivi basati su big data e intelligenza artificiale;
- indicatori complessi di impatto sociale, territoriale e ambientale;
- integrazione tra performance organizzativa, didattica e scientifica;
- partecipazione degli stakeholder ai processi decisionali;
- gestione del rischio collegata agli obiettivi strategici;
- modelli di governance condivisa e multilivello.

Il passaggio da performance statiche a performance predittive rappresenta una rivoluzione concettuale: lâ??universitÃ non si limita piÃ¹ a misurare ciÃ² che ha fatto, ma anticipa ciÃ² che deve fare per creare valore pubblico. Questo implica una profonda maturazione della cultura organizzativa e una capacitÃ analitica avanzata, che deve essere sostenuta da investimenti sistematici in competenze, tecnologie e modelli di governance[15].

- **La dimensione giuridica della performance come strumento di garanzia dellâ??autonomia e del buon andamento**

La performance Ã¨ oggi uno strumento giuridico essenziale per garantire il corretto esercizio dellâ??autonomia universitaria. Essa consente di bilanciare libertÃ accademica e responsabilitÃ pubblica, assicurando che lâ??universitÃ realizzi i propri scopi istituzionali nel rispetto della legalitÃ e dellâ??efficienza.

La performance svolge tre funzioni sistemiche fondamentali:

- **funzione di legittimazione**, poichÃ© dimostra alla collettivitÃ che lâ??Ateneo utilizza lâ??autonomia in modo conforme allâ??interesse pubblico;
- **funzione di controllo**, perchÃ© permette allo Stato e agli organi di valutazione di monitorare la sostenibilitÃ dellâ??azione universitaria;
- **funzione di garanzia**, perchÃ© assicura la corretta attuazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialitÃ .

---

* Il lavoro e da intenderci come il frutto della riflessione congiunta dei due autori. Tuttavia, il paragrafo 1 della parte generale e la parte sugli enti di ricerca sono stati realizzati da Daniele Fittipaldi; il paragrafo d2 della parte generale e la parte sulle universitÃ da Armando Pellegrino.

** Inquadrato nel profilo di funzionario amministrativo (V Lvl) e dottorando di ricerca.

*** Inquadrato nellâ??area delle elevate professionalitÃ (IV Area EP) e dottorando di ricerca.

[1]

[2] *Weber, Economia e societÃ ,1922*

[3] identificato dal numero di atto **A.C. 2511** alla Camera

[4] Ripepi A., Pellegrino A., Il d.d.l. in materia di Merito come strumento di riorganizzazione strategica: riflessioni giuridiche sulla valutazione nella PA tra efficienza e imparzialitÃ , in Amministrazione e ContabilitÃ di Stato e degli Enti Pubblici, 2025.

[5] Recante â??Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttivitÃ del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioniâ?•.

[6] E. Borgonovi, *I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma*, in *Rivista italiana di Public Management*, Vol. 3, n. 1, 2020, p. 19

[7] Deidda Gagliardo E., *Cosa Ã¨ il Valore Pubblico, ovvero dare un senso al miglioramento delle performance*, www.forumpa.it, 2016.

[8] Montemari M., *Programmazione e controllo negli Atenei*, Torino, Giappichelli, 2018.

[9] Pellegrino A., I principi dellâ??attivitÃ amministrativa, www.diritto.it, 2022.

[10] Hinna L., *La riforma: una lettura in chiave manageriale*, in *Gestire e valutare le performance nelle PA*, Hinna L., Valotti G., (a cura di), Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2010, 69 ss.

[11] Ciambotti M., Del Baldo M., Palazzi F., SgrÃ² F., *Capitale intellettuale e performance nelle universitÃ italiane: ruolo e contributo dei dirigenti universitari e della componente non accademica*, in *Il performance management nelle universitÃ statali. Stato dellâ??arte e nuove sfide* (a cura di) Deidda Gagliardo E., Paoloni M., Milano, Franco Angeli Editore, 2020, 130 ss.

[12] Ciambotti M., Del Baldo M., Palazzi F., SgrÃ² F., *Capitale intellettuale e performance nelle universitÃ italiane: ruolo e contributo dei dirigenti universitari e della componente non accademica*, in *Il performance management nelle universitÃ statali. Stato dellâ??arte e nuove sfide* (a cura di) Deidda Gagliardo E., Paoloni M., Milano, Franco Angeli Editore, 2020, 130 ss.

[13] Deidda Gagliardo E., Paoloni M., *Il performance management nelle universitÃ statali. Stato dellâ??arte e nuove sfide*, in *Il performance management nelle universitÃ statali. Stato dellâ??arte e nuove sfide* (a cura di) Deidda Gagliardo E., Paoloni M., Milano, Franco Angeli Editore, 2020, 169 ss.

[14] Ciambotti M., Del Baldo M., Palazzi F., SgrÃ² F., *Capitale intellettuale e performance nelle universitÃ italiane: ruolo e contributo dei dirigenti universitari e della componente non accademica*, in *Il performance management nelle universitÃ statali. Stato dellâ??arte e nuove sfide* (a cura di) Deidda Gagliardo E., Paoloni M., Milano, Franco Angeli Editore, 2020, 130 ss.

[15] Cepiku D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2018.

ISSN 0393-5604

Data di creazione
2026/02/10