

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

Rivista della Corte dei conti - www.rivistacorteconti.it

Anno LXXIV - n. 2 - Marzo-Aprile 2021

Estratto da

IN QUESTO FASCICOLO:

- › *I problemi della tassazione ambientale*
- › *La gestione della pandemia nella giurisprudenza della Corte costituzionale*
- › *Il dolo nei giudizi di responsabilità amministrativa dopo il decreto semplificazioni*
- › *Omesso aggiornamento di contributi e danno erariale*
- › *Trasparenza amministrativa e bilancio come beni pubblici*
- › *Gli obiettivi dell'Università pubblica*
- › *Aiuti di Stato e interventi a sostegno di una banca secondo la Corte di giustizia Ue*
- › *Sulla partecipazione dei giudici ausiliari alle Corti d'appello civili*

2



Direttore responsabile: Tommaso Miele
Direttore scientifico: Francesco Saverio Marini

Area giurisdizione

Coordinatore: Elena Tomassini
Benedetta Cossu – Rosa Francaviglia – Andrea Luberti – Donato Luciano.

Area controllo

Coordinatore: Paola Cosa
Laura Alesiani – Filippo Izzo – Giovanni Natali – Angelo Maria Quaglini.

Quaderni della Rivista e Fascicoli speciali

Coordinatore: Alberto Avoli

Comitato scientifico

Nicolò Abriani – Federico Alvino – Franco Anelli – Luca Antonini – Luigi Balestra – Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Beniamino Caravita di Toritto – Marcello Cecchetti – Stefano Cerrato – Vincenzo Cerulli Irelli – Fabio Cintioli – Giacomo D’Attorre – Gianluca Maria Esposito – Gabriele Fava – Francesco Fimmanò – Franco Gallo – Giovanni Guzzetta – Margherita Interlandi – Amedeo Lepore – Massimo Luciani – Francesco Saverio Marini – Bernardo Giorgio Mattarella – Giuseppe Melis – Donatella Morana – Nino Paolantonio – Fulvio Pastore – Antonio Pedone – Giovanni Pitruzzella – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Nicola Rascio – Giuseppe Recinto – Guido Rivosecchi – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Gino Scaccia – Franco Gaetano Scoca – Raffaele Trequatrin – Antonio Felice Uricchio – Nicolò Zanon.

Hanno collaborato alla redazione di questo fascicolo:

Benedetto Brancoli Busdraghi; Monica Canino; Valentina Carucci; Nicola Durante; Maria Teresa D’Urso; Dario Immordino; Luigia Iocca; Andrea Lombardinilo; Alberto Lucarelli; Enrico Marinaro; Antongiulio Martina; Francesca Muccio; Anna Peta; Esper Tedeschi; Tiziano Tessaro.

Redazione: Ernesto Capasso

Editing

Coordinatore: Anna Rita Bracci Cambini
Giulia Borgia – Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Eleonora Di Fortunato – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellecchia.

La pubblicazione degli articoli e dei contributi proposti alla redazione della Rivista è sottoposta ad una procedura di *peer review* che garantisce il doppio anonimato (*double blind*), dell’autore e del valutatore.

La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista

La rivista è consultabile anche in:
www.rivistacorteconti.it

RIVISTA
DELLA
CORTE DEI CONTI

Rivista della Corte dei conti
Anno LXXIV - n. 2
Marzo-Aprile 2021

Pubblicazione bimestrale
di servizio

Direttore responsabile
Tommaso Miele

**GLI OBIETTIVI DELL'UNIVERSITÀ PUBBLICA, TRA VALUTAZIONE
DELLA PERFORMANCE, SOSTENIBILITÀ DEL BILANCIO E CONTRASTO
ALLE DISUGUAGLIANZE DEL SISTEMA**

di *Andrea Lombardinilo, Monica Canino* (*)

Abstract: Il Ministero dell'università e della ricerca ha appena avviato il nuovo ciclo di programmazione triennale del sistema universitario (2021-2023). Il provvedimento, emanato con d.m. 25 marzo 2021, n. 289, si inserisce nell'ambito regolatorio delle attività di programmazione strategica delle università italiane, in una fase storica caratterizzata da forte incertezza nelle prospettive economiche e sociali, che non può lasciare indenne il mercato della formazione superiore e, di conseguenza, l'equilibrio economico-finanziario delle università che, nel rispetto dell'autonomia, dovrebbe essere perseguito mediante l'utilizzo di pratiche contabili aziendalistiche, non prive di difficoltà applicativa ai sistemi organizzativi delle pubbliche amministrazioni. Il saggio si propone di evidenziare gli obiettivi fissati dal Ministero dell'università e della ricerca per il rilancio del sistema universitario per il triennio 2021-2023 e di dimostrare le potenzialità e i benefici di un collegamento tra il sistema degli obiettivi di *performance* e il ciclo del bilancio, nel perseguimento della qualità e dell'efficienza delle singole strutture e dell'istituzione nel suo insieme.

The Italian Ministry of University and Research has just launched the new three-year planning cycle for universities 2021-2023. The ministerial decree of 25 March 2021, no. 289, is part of the regulatory framework regarding the strategic planning activities of Italian universities, as it stems from a historical phase characterized by a strong uncertainty both in the economic and social effects. This contingency engenders its effects on the demand for university courses and on the economic sustainability of universities, which should be pursued in line with the respect of autonomy in accordance with reliable corporate accounting practices, also with the purpose to cope with the organizational systems of public administrations. As a result, the essay aims at highlighting the goals set by the Ministry of University and Research to support the university system in the three-year period 2021-2023 and to trigger the link between the system of performance and the cycle of budget, taking into account the quality and efficiency of both individual structures and institutions as a whole.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Programmazione e contingenze pandemiche negli atenei.* – 3. *La nuova programmazione 2021-2023: obiettivi generali.* – 4. *Quota premiale e valutazione della ricerca.* – 5. *Il collegamento tra la programmazione, gli obiettivi di performance e il bilancio.* – 6. *Il supporto della contabilità analitica.* – 7. *Conclusioni e prospettive.*

1. *Introduzione*

Il nuovo decreto di programmazione triennale del sistema universitario, emanato con d.m. 25 marzo 2021, n. 289, prevede interventi per la riduzione e per il contrasto delle disuguaglianze economiche, sociali e territoriali tra le diverse sedi universitarie, dovute ai differenti fattori di contesto territoriale.

Sono cinque gli obiettivi specifici della programmazione 2021-2023: ampliare l'accesso alla formazione universitaria; promuovere la ricerca e la competitività del Paese; innovare i servizi agli studenti, per la riduzione delle disuguaglianze; essere protagonisti di una dimensione internazionale; investire sul futuro dei giovani ricercatori e del personale delle università. Questi obiettivi, definiti a livello ministeriale, devono essere tradotti in obiettivi delle strutture, in modo da spingere il singolo ateneo verso una logica performante a livello di singole unità didattiche e di ricerca, senza trascurare l'importanza del monitoraggio attento del rapporto costi benefici degli obiettivi affidati alle singole strutture e all'università nel suo complesso.

In questo disegno organizzativo assume un ruolo fondamentale la possibilità di legare le risorse agli obiettivi di *performance*, ai sensi del d.lgs. n. 150/2009, anche attraverso l'utilizzo degli strumenti già a suo tempo definiti dalla l. n. 196/2009, in particolare un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, in un'ottica dialettica tra le finalità programmate e le risorse impiegate per il loro conseguimento.

Ad ormai un decennio dell'introduzione del nuovo sistema contabile, le università, seppure in modo molto differenziato a livello territoriale, sembrano pronte per l'avvio di sistemi di contabilità analitica, dove il sistema dei centri di costo e di ricavo deve trovare un suo collegamento con gli obiettivi di *performance* e tradursi in opportuni indicatori di risultato, capaci di esprimere quanto, in termini di risorse, la realizzazione dell'obiettivo ha assorbito e ha generato.

(*) A. Lombardinilo è professore associato di Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso l'Università degli studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara; M. Canino è PhD, dottore commercialista e revisore contabile, nonché funzionario del Ministero dell'università e della ricerca.

Gli obiettivi della nuova programmazione triennale si proiettano, così, sulle strutture di ateneo, diventando indicatori di *performance*, monitorati attraverso la contabilità analitica, nel segno di una crescente attenzione per l'*accountability* e l'efficienza del sistema nel suo complesso.

2. Programmazione e contingenze pandemiche negli atenei

L'emergenza pandemica ha imposto alle università una serie di profondi cambiamenti che hanno riguardato non solo l'attività didattica e di ricerca, ma anche le attività amministrative, le procedure di reclutamento, le strategie di orientamento, le azioni di tutoraggio. Gli interventi messi in campo dal Ministero dell'università e della ricerca (Mur) subito dopo il primo *lockdown* (marzo 2020) hanno riguardato in prima istanza la digitalizzazione e il potenziamento delle dotazioni informatiche degli atenei, con l'obiettivo di fronteggiare gli effetti del distanziamento sociale. Ne è derivata la necessità di aggiornare gli obiettivi strategici definiti dalla programmazione triennale 2019-2021 (d.m. n. 989/2019), avvenuta con l'emanazione del d.m. n. 435/2020, con cui il Mur ha previsto la revisione dei piani triennali degli atenei, in linea con le esigenze imposte dalle misure anti-contagio del Governo (1).

Una riflessione di contesto sulla nuova programmazione triennale degli atenei 2021-2023, definita dal recente d.m. 25 marzo 2021, n. 289, deve prendere le mosse dagli effetti – anche normativi – che la pandemia ha prodotto anche sul sistema universitario, effetti che hanno spinto il ministero a prendere atto della difficile realizzabilità degli obiettivi programmatici della precedente programmazione e a semplificare le modalità di attuazione dei programmi per il 2020 e il 2021. A questo proposito, il d.m. n. 435/2020 (2) ha previsto ampia flessibilità e autonomia da parte degli atenei nell'attuazione della propria programmazione strategica per il 2020-2021, potendo valutare autonomamente le azioni della programmazione compatibili con la contingenza pandemica e la revisione dei costi della programmazione. A differenza di quanto stabilito dal d.m. n. 989/2019, l'assegnazione delle risorse è stata legata ai criteri parametrici impiegati per le assegnazioni annuali a valere sul Fondo di finanziamento ordinario. Il d.m. n. 435/2020 ha inoltre potenziato il piano lauree scientifiche e i piani per l'orientamento e il tutoraggio (3).

In primo piano vi era l'obiettivo della "qualità degli ambienti di studio" già definito dal d.m. n. 989/2019 (art. 2, c. 1, tab. 1, obiettivo C), ritenuto prioritario all'interno dei macro-obiettivi riguardanti didattica, ricerca, servizi agli studenti, internazionalizzazione, reclutamento. La "qualità degli ambienti di studio" attiene tanto al potenziamento digitale degli atenei, quanto al grado di sicurezza degli ambienti di studio. Anche queste azioni rispondono alla necessità di innalzare i parametri di qualità poi ridefiniti dal d.m. n. 435/2020 e ribaditi dall'Agenzia nazionale del sistema universitario e della ricerca (Anvur) nelle "Linee guida per la progettazione in qualità dei corsi di studio di nuova istituzione per l'a.a. 2021/2022", con particolare accento posto sul ruolo sociale e culturale del sistema universitario (4).

La nuova programmazione triennale 2021-2023, definita dal d.m. n. 289/2021, si ispira alla necessità di far fronte alla situazione determinatasi con la chiusura degli atenei e all'esigenza di fornire ulteriore impulso alla qualità dell'azione accademica. Il decreto è stato approvato dopo l'acquisizione dei pareri della Conferenza dei rettori delle università italiane (Cruì), del Consiglio universitario nazionale (Cun), del Consiglio nazionale degli studenti universitari (Cnsu) e dell'Anvur, che hanno formulato osservazioni e suggerimenti migliorativi recepiti in fase di stesura conclusiva del provvedimento.

Il decreto tiene conto dello scenario nazionale e internazionale in cui il sistema universitario è chiamato ad operare in questa fase. Esso recepisce inoltre i primi risultati emersi dalla partecipazione italiana al programma europeo HEInnovate, promosso a supporto dell'innovazione e dell'imprenditorialità nel sistema universitario italiano (5), e tiene conto della nuova cornice programmatica dell'Unione, identificata con il piano "Next Generation Eu" (6) e con la Dichiarazione conclusiva della Conferenza ministeriale dell'*European higher education area* (Ehea) di Roma del 19 novembre 2020 (7).

Il nuovo provvedimento presenta alcune significative novità, a partire dalla specificazione degli obiettivi specifici della programmazione triennale 2021-2023, con riferimento alle cinque dimensioni individuate dall'art. 1-ter del d.l. n. 7/2005: didattica, ricerca e trasferimento tecnologico, servizi agli studenti, internazionalizzazione e reclutamento.

(1) Sugli interventi messi in campo dal ministero e dal Governo per fronteggiare l'emergenza pandemica, cfr. M. Canino, A. Lombardino, *Università e pandemia: i nodi della programmazione*, in *Ratio sociologica*, 2020, n. 2, 5-32.

(2) D.m. università e ricerca 6 agosto 2020, n. 435, relativo all'integrazione delle Linee generali di indirizzo della programmazione delle università 2019-2021.

(3) Gli indirizzi relativi al Piano lauree scientifiche e ai piani per l'orientamento e il tutorato per il triennio 2019-2021 sono definiti all'art. 4 e all'all. 2 del d.m. istruzione, università e ricerca n. 989/2019.

(4) Sul tema della qualità nel sistema universitario: J. Biggs, C. Tang, *Teaching for Quality Learning at University: What the Student Does*, New York, McGraw Hill, 2011. Sugli effetti della pandemia in ambito formativo: A. Balzola, *L'educazione a distanza alla luce e all'ombra della pandemia*, in *Mediascapes*, 2020, n. 15, 203-210.

(5) HEInnovate ha lanciato un nuovo programma per l'alta formazione, consultabile al link <<https://heinnovate.eu/en/news/eit-launches-new-initiative-boost-innovation-higher-education>>.

(6) Sul Piano per la ripresa dell'Europa si rinvia ai documenti disponibili sul sito della Commissione europea: <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it>.

(7) Il programma e il comunicato della conferenza ministeriale dell'Ehea sono disponibili al link <www.unipi.it/index.php/unipieventi/event/5423-conferenza-ministeriale-ehea-rome-2020>.

Va poi segnalata l'individuazione dell'obiettivo generale inerente all'incremento della qualità del sistema universitario, che prende in considerazione la capacità delle università di ridurre le disuguaglianze economiche, sociali e territoriali e di contrastare le sperequazioni legate alla collocazione territoriale al contesto socio-economico di riferimento. Altro aspetto da rilevare è l'aumento delle risorse complessivamente a disposizione per la programmazione degli atenei, reso possibile dall'integrazione delle risorse del fondo per la programmazione triennale con quelle di cui all'art. 238, c. 5, del d.l. n. 34/2020 (8).

La nuova programmazione triennale prevede la semplificazione e la valutazione *ex ante* dei programmi presentati dagli atenei a favore della valutazione *ex post*, da potenziare anche con azioni di accreditamento periodico (9). Particolarmente significativa è da considerarsi la definizione del quadro completo dei criteri di riparto della quota premiale del Fondo di finanziamento ordinario (Ffo), attuato con l'obiettivo di integrare la parte relativa agli indicatori di risultato (di cui alla valutazione periodica contemplata dai precedenti decreti di programmazione) (10) con gli indicatori relativi alla qualità della ricerca riferibili ai risultati della VQR 2015-2019, che consentiranno di assegnare una quota pari al 60% della quota premiale, mentre la virtuosità nelle politiche di reclutamento permetterà di allocare una quota pari al 20% della quota premiale. Infine, il d.m. n. 289/2021 stabilisce il divieto di istituzione di nuove università (statali e non statali), se non a seguito di processi di fusione già previsti dalla l. n. 240/2010 (art. 3). Si prevede inoltre la definizione delle modalità e dei criteri per l'accredimento iniziale e periodico dei corsi di studio e delle sedi universitarie, delle scuole superiori a ordinamento speciale e delle scuole e collegi istituiti dagli atenei.

3. La nuova programmazione 2021-2023: obiettivi generali

Il d.m. n. 289/2021 individua, all'articolo 1, i cinque obiettivi programmatici per il triennio 2021-2023, secondo quanto previsto dalla l. n. 43/2005 (11) (art. 1-ter) e in coerenza con l'atto di indirizzo del Ministro dell'università e della ricerca per il 2021 (12):

- a) ampliare l'accesso alla formazione universitaria;
- b) promuovere la ricerca a livello globale e valorizzare il contributo alla competitività del Paese;
- c) innovare i servizi agli studenti per la riduzione delle disuguaglianze;
- d) essere protagonisti di una dimensione internazionale;
- e) investire sul futuro dei giovani ricercatori e del personale delle università.

Si riferiscono a questi obiettivi anche gli indicatori per l'assegnazione del 20% della quota premiale alle università statali e non statali. Per ciascuno di tali obiettivi, l'allegato 2 del d.m. n. 289/2021 individua i relativi indicatori per la valutazione dei risultati degli atenei, chiamati ad assicurare la coerenza tra la programmazione strategica e il ciclo della *performance* (13).

Nell'ambito dei rispettivi piani triennali, gli atenei devono disporre di un quadro finanziario complessivo delle misure di finanziamento a valere sul Ffo delle università statali e del contributo di cui alla l. n. 243/1991. Il d.m. n. 289/2021 anticipa la definizione di tale quadro finanziario all'articolo 2 (figurava all'art. 5 nel d.m. n. 989/2019) ed è definito analiticamente nell'apposito allegato 1.

Da segnalare le novità relative alla quota premiale e al costo standard. La quota del 30% rimarrà costante per gli atenei statali per gli anni successivi, mentre per gli atenei non statali essa ha già raggiunto la percentuale massima prevista del 20%. Si prevede un incremento annuo nel triennio del costo standard, pari al minimo previsto dalla legge del 2% (rispetto a una percentuale massima del 5% annuo), al fine di consentire una variazione graduale negli anni nel riparto delle risorse tra gli atenei, compatibilmente con la tenuta dei bilanci di tutte le università (14).

Sono due le quote di finanziamento a disposizione degli atenei per la realizzazione dei programmi strategici. La prima quota concerne le risorse relative alla quota della programmazione triennale: 65 milioni di euro annui per le università statali (195 milioni totali per il triennio 2021-2023), e 1 milione per quelle non statali legalmente riconosciute (3 milioni totali per il triennio 2021-2023). Disponibili ulteriori 3 milioni annui (9 milioni nel triennio) destinati alle scuole superiori ad ordinamento speciale, con l'obiettivo di promuovere un "programma congiunto" delle attività delle

(8) D.l. 19 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*.

(9) Sul tema, cfr. A. Lombardinilo, *The Delayed "Meta-Change" of the Italian University: the Way to Rationalization And The Challenge of Didactic Requirements*, in *Italian Journal of Sociology of Education*, 2018, n. 1, 62-87. Doi: 10.14658/pupj-ijse-2018-1-4.

(10) Si fa riferimento all'art. 3 del d.m. n. 989/2019.

(11) L. 31 marzo 2005, n. 43, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, recante disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione. Sanatoria degli effetti dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 280*.

(12) L'atto normativo è consultabile al link: <www.miur.gov.it/documents/20182/5231981/m_pi.AOOGABMUR.ATTI+del+Ministro%28R%29.0000002.25-01-2021.pdf/8d0679fd-1309-8e2f-76cc-cfe50309c13f?t=1611852009355>.

(13) Previsto dal d.lgs. n. 150/2009.

(14) Si adegueranno gli standard di docenza previsti per l'accredimento, come previsto dall'art. 8, c. 2, lett. a) del d.m. istruzione università e ricerca 25 marzo 2021, n. 289 (v. nota 3).

scuole. Queste risorse sono destinate alla valutazione dei risultati conseguiti con l’attuazione di uno specifico programma presentato dagli atenei con riferimento ai seguenti obiettivi e azioni.

A	Ampliare l’accesso alla formazione universitaria
A.1	Orientamento e tutorato in ingresso e in itinere ai fini della riduzione della dispersione studentesca e dell’equilibrio nella rappresentanza di genere
A.2	Potenziamento della docenza strutturata nei corsi di studio
A.3	Attrattività dei corsi di studio
A.4	Rafforzamento delle competenze acquisite dagli studenti e innovazione delle metodologie didattiche
C	Innovare i servizi agli studenti per la riduzione delle disuguaglianze
C.1	Miglioramento delle aule e degli spazi di studio (aule, spazi di studio, biblioteche, software per la didattica a distanza e infrastrutture digitali)
C.2	Qualificazione dell’offerta formativa in relazione alle caratteristiche della popolazione studentesca
C.3	Integrazione degli interventi per il diritto allo studio e la disabilità
C.4	Iniziative per la riduzione dei rischi di discriminazione o esclusione sociale
D	Essere protagonisti di una dimensione internazionale
D.1	Esperienze di studio e di ricerca all’estero
D.2	Corsi di studio internazionali
D.3	Attrazione di studenti internazionali e attività di internazionalizzazione domestica
D.4	Integrazione della didattica nelle reti internazionali e europee

La seconda parte di finanziamento prevede una quota pari al 30% del “Fondo per l’emergenza epidemiologica da Covid-19” di cui all’art. 235 del d.l. n. 34/2020 a favore delle università statali, per un importo di 30 milioni di euro nel 2021 e di 60 milioni a decorrere dal 2022, 175 milioni per il triennio 2021-2023 (15). L’ulteriore quota del 70% del fondo (70 milioni nel 2021 e 140 milioni nel 2022) è destinata alla programmazione degli atenei al fine di sostenere gli obiettivi generali di sviluppo delle attività di ricerca libera e di base. Di queste ultime risorse si tiene conto ai fini del calcolo delle quote di salvaguardia rispetto alle assegnazioni del Ffo dell’anno precedente. Questa quota, inizialmente fissata al 65%, è stata incrementata al 70%. Non è stata invece recepita la richiesta dei rettori di svincolare il fondo dalla definizione di programmi specifici da sottoporre alla valutazione dei risultati ottenuti.

Le risorse di cui al punto B sono destinate alla valutazione dei risultati conseguiti con l’attuazione di uno specifico programma presentato dagli atenei statali, con riferimento agli obiettivi e alle azioni indicati nella tabella a seguire. Inoltre, tenuto conto delle indicazioni di Crui e Cun, si rileva che nella azione E.1 (e nei relativi indicatori di risultato) è stato ripristinato il riferimento al reclutamento dei ricercatori di tipo b) e, in linea con il triennio precedente e con i suggerimenti dell’Anvur, sono stati inclusi anche gli assegnisti di ricerca.

B	Promuovere la ricerca a livello globale e valorizzare il contributo alla competitività del Paese
B.1	Dottorato di ricerca e Dottorato Industriale
B.2	Trasferimento tecnologico e di conoscenze
B.3	Miglioramento delle infrastrutture e degli strumenti per la ricerca al fine dell’integrazione della ricerca nelle reti internazionali ed europee
B.4	Qualificazione dell’offerta formativa e delle politiche per l’innovazione in relazione alle esigenze del territorio e del mondo produttivo, ivi inclusi lo sviluppo delle Lauree Professionalizzanti e l’acquisizione di competenze per l’imprenditorialità
E	Investire sul futuro dei giovani ricercatori e del personale delle università
E.1	Reclutamento di giovani ricercatori (ricercatori a tempo determinato ai sensi della l. 240/2010 art. 24, co. 3, lett. a) e b), assegnisti e borse di dottorato
E.2	Incentivi alla mobilità dei ricercatori e dei professori
E.3	Sviluppo organizzativo anche in considerazione della dematerializzazione e del potenziamento del lavoro agile
E.4	Integrazione del Fondo per la Premialità (art. 9, l. 240/2010)

Ogni università, in coerenza con il proprio piano strategico, può presentare due progetti, uno per ciascun raggruppamento di obiettivi (le università non statali potranno fare riferimento al solo gruppo A). Ciascun progetto dovrà fare riferimento ad almeno uno degli obiettivi, selezionando per ciascuno di essi almeno due indicatori coerenti con le azioni

(15) D.l. 19 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19*. Art. 8: «Al fine di contenere il rischio epidemiologico in relazione all’avvio dell’anno scolastico 2020/2021, nello stato di previsione del Ministero dell’istruzione è istituito un fondo, denominato “Fondo per l’emergenza epidemiologica da Covid-19”, con lo stanziamento di 400 milioni di euro nel 2020 e di 600 milioni di euro nel 2021. Il fondo è ripartito con decreto del Ministro dell’istruzione di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, con l’unico vincolo della destinazione a misure di contenimento del rischio epidemiologico da realizzare presso le istituzioni scolastiche statali e nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica. Al relativo onere si provvede ai sensi dell’articolo 265».

programmate tra quelli inclusi nell'all. 2 del d.m. n. 289/2021. Ogni ateneo può inoltre selezionare un indicatore di ateneo che dovrà essere validato dal Nucleo di valutazione e approvato dal ministero, in collaborazione con l'Anvur (16).

Rispetto alla programmazione 2019-2021 sono state apportate due ulteriori semplificazioni. La prima consiste nell'assegnazione iniziale del finanziamento ministeriale; la seconda concerne il processo di valutazione *ex ante* dei progetti. In merito all'assegnazione iniziale delle risorse, è previsto lo stanziamento di un budget prefissato, calcolato sulla base del proprio peso sul sistema secondo il criterio del costo standard, così come risultante nell'anno 2020. Tale stanziamento riguarda la quota di risorse di cui alla lettera A e alla lettera B. Per le istituzioni cui non si applica il costo standard si considera il peso della quota base relativamente alla propria assegnazione annuale.

Per quanto riguarda il processo di valutazione, si è deciso di non ricostituire il precedente Comitato congiunto Mur-Anvur preposto alla valutazione dei progetti. Si è preferito lasciare piena autonomia alle stesse università nella definizione dei programmi, da realizzare in coerenza con gli indirizzi ministeriali e centrare l'attenzione sui risultati conseguiti, sulla base degli indicatori prescelti e dei target dalle stesse individuati. Obiettivo, assicurare in tempi brevi alle università risorse certe per la realizzazione dei programmi. I target indicati devono comportare, rispetto alla situazione iniziale, un significativo miglioramento dell'indicatore al termine del triennio, tenuto conto delle risorse destinate al perseguimento dell'obiettivo e delle differenti situazioni di contesto. Qualora tali condizioni non fossero soddisfatte, sarà possibile richiedere all'ateneo una rimodulazione dei target, ovvero a ridefinire i programmi sulla base di una minore assegnazione di risorse.

Nel caso in cui l'ateneo non presentasse un proprio programma oppure non provvedesse alle eventuali rimodulazioni richieste, non si procederà all'assegnazione delle risorse che sono ripartite tra le altre università entro i limiti delle risorse destinate per il conseguimento dei propri obiettivi. Il raggiungimento dei target prefissati dagli atenei sarà oggetto di monitoraggio annuale e valutazione finale. In caso di valutazione positiva, sarà confermato il finanziamento inizialmente assegnato. In caso contrario, al termine del triennio si potrà procedere al recupero totale o parziale delle risorse erogate in relazione allo scostamento tra risultati conseguiti e target prefissati (17).

4. Quota premiale e valutazione della ricerca

Un ultimo cenno agli indirizzi ministeriali per il complesso della quota premiale (art. 6), che richiede alcune precisazioni in relazione agli indicatori per la valutazione della qualità della ricerca relativamente all'esercizio della VQR 2015-2019 (18).

Per quanto concerne la percentuale del 60% della quota premiale destinata alla qualità della ricerca, questa sarà ripartita per l'anno 2021 sulla base dei risultati della VQR 2011-2014 con modalità analoghe a quelle utilizzate per l'anno 2020, in considerazione del fatto che i risultati della VQR 2015-2019 non saranno disponibili prima del 2022. Da quel momento in poi, la medesima percentuale sarà ripartita utilizzando l'indicatore ottenuto come media ponderata dei seguenti indicatori: a) profilo di qualità del personale permanente e delle politiche di reclutamento – peso 90%; b) profilo di qualità della formazione della ricerca – peso 5%; c) profilo di qualità delle attività di valorizzazione della ricerca (terza missione) – peso 5%.

Allo scopo di considerare le dimensioni degli atenei per i profili di qualità di cui alle lettere a) e b) e tenuto conto dei pareri di Crui e Anvur, si farà riferimento al numero massimo complessivo effettivo dei prodotti attesi dai soggetti considerati nel relativo profilo, tenuto conto delle esenzioni o riduzioni previste relativamente a maternità, malattie, assunzione di incarichi politici, ecc. Per quanto concerne il profilo di qualità di cui alla lettera b), per le scuole superiori ad ordinamento speciale si farà riferimento al numero medio di dottori di ricerca che hanno acquisito il titolo nel periodo 2012-2016. Il profilo di qualità di cui alla lettera c) verrà ponderato con il numero di prodotti della ricerca conferiti che ottengono un giudizio almeno pari a "rilevanza sufficiente".

La percentuale del 20% della quota premiale destinata alle politiche di reclutamento è ripartita per l'anno 2021 sulla base dell'indicatore relativo alla qualità delle politiche di reclutamento definito con modalità analoghe a quelle utilizzate per l'anno 2020. Dal 2022 la medesima percentuale verrà ripartita sulla base dell'indicatore relativo al profilo di

(16) A. Decataldo, B. Fiore, *Valutare l'istruzione. Dalla scuola all'università*, Roma, Carocci, 2018, 210: "Prima del d.m. 47/2013 e dell'introduzione di un sistema di assicurazione della qualità, il nostro ordinamento prevedeva che gli atenei si dotassero di NdV, composti da soggetti esterni, seppur nominati dall'ateneo. Nell'attuale sistema, in cui l'autovalutazione e i processi interni di assicurazione della qualità devono essere di diretta responsabilità dell'ateneo, è presente anche il Presidio di qualità. [...] I Nuclei di valutazione, dal canto loro, svolgono un ruolo di prima verifica, che può essere considerata la prima elementare forma di valutazione esterna, dell'adeguatezza delle azioni intraprese".

(17) A proposito del cambio di rotta normativo attuato con la nuova programmazione triennale 2021-2023, si legga quanto si puntualizzava in G. Capano, M. Regini, M. Turri, *Salvare l'università italiana*, Bologna, il Mulino, 2017, 138: "Per come si è andata evolvendo negli ultimi 30 anni, la governance del nostro sistema universitario sta mostrando alcune debolezze profonde. A livello nazionale abbiamo una mancanza di obiettivi chiari, procedure farraginose, sovrapposizione di ruoli e competenze (tra Miur e Anvur per esempio). A livello locale, nelle università assistiamo al persistere di comportamenti tradizionali poco virtuosi e spesso incapaci di sviluppare delle vere e condivise strategie istituzionali".

(18) Così come previsto dal d.m. università e ricerca 11 agosto 2020, n. 444, *Integrazione delle Linee guida per la valutazione della qualità della ricerca (VQR) 2015-2019*.

qualità delle politiche di reclutamento calcolato dall'Anvur e relativo alla VQR 2015-2019. Tale indicatore è oggetto di aggiornamento annuale al fine di tenere conto dell'intensità di reclutamento negli atenei negli anni successivi alla VQR (19).

In continuità con il passato, per il triennio 2021-2023 si punta alla dimensione del miglioramento delle *performance* e al peso dell'ateneo rispetto al sistema: il totale delle risorse disponibili sarà distribuito per il 50% sulla base dei livelli di risultato e per il 50% sulla base dei miglioramenti. Gli indicatori utilizzati saranno di regola due per ognuno dei cinque obiettivi, in modo da valorizzare più ambiti di azione degli atenei. Al fine di premiare i risultati migliori, si considererà il valore più favorevole per l'ateneo, sia per la misurazione dei livelli di risultato sia per la misurazione dei miglioramenti, valorizzando il peso dell'ateneo rispetto al costo standard, che tiene conto della relativa dimensione territoriale. Si terranno inoltre in considerazione le peculiarità delle scuole superiori a ordinamento speciale (individuando, se necessario, un *range* differente di indicatori o tralasciando alcuni obiettivi) e si prevede, a differenza del passato, almeno un indicatore per tutti gli obiettivi anche per le università non statali legalmente riconosciute.

Nel suo complesso, il provvedimento rispecchia l'impianto del precedente d.m. n. 989/2019 che ha definito la programmazione 2019-2021, come messo in evidenza dal Cun nel parere del 25 febbraio 2021. Nell'esprimere parere favorevole, il Cun osservava che la normativa dedicata alle programmazioni appariva "di elevata complessità" rispetto alle risorse previste (103 milioni nel 2021 e 138 milioni nel 2022 e nel 2023 su oltre 8 miliardi di finanziamento complessivo). "Si ritiene indispensabile quindi semplificare l'intero processo, che appare farraginoso, nonché complesso sia da progettare sia da monitorare nel tempo". Il Cun ha poi valutato positivamente, in riferimento all'ultima parte della quota premiale del Ffo, l'introduzione del riferimento alla "riduzione dei divari" che contempera l'assenza di autonomia degli atenei nella scelta degli obiettivi della precedente "autonomia responsabile" (20). Di qui l'invito rivolto al ministero "a ripensare l'attuale previsione normativa", demandando alle università la scelta degli obiettivi e delle azioni sia per la programmazione, soprattutto alla luce del fatto che, fino al 2018, agli atenei competeva la scelta degli indicatori di questa parte della quota premiale. Di qui la formulazione del parere favorevole subordinato alla risoluzione delle criticità evidenziate sugli artt. 5, 6 e 8 e alla raccomandazione di "semplificare l'impianto dei programmi d'ateneo che appaiono troppo articolati sia da progettare sia da monitorare nel tempo, anche alla luce delle limitate risorse dedicate".

5. Il collegamento tra la programmazione, gli obiettivi di performance e il bilancio

L'esame delle linee programmatiche definite a livello ministeriale risulta, a questo punto, funzionale per muovere i passi successivi di questo studio, finalizzati a verificare la fattibilità di una visione strategica di insieme a livello di ateneo *efficiente ed efficace*, che andrà attuata e perseguita in termini di fattori produttivi, risorse umane e finanziarie, opportunamente organizzati e calati sugli obiettivi strategici. Si ritiene, infatti, che, a tale fine, l'approccio da seguire sia più di tipo *top down*, rispetto agli obiettivi, che di tipo *bottom up*, rispetto alle risorse disponibili, in modo da creare un contesto manageriale e una *circularità* tra obiettivi strategici, obiettivi delle strutture e risorse disponibili (21).

Storicamente, prima degli anni '80, la gestione degli atenei è stata caratterizzata da un forte accentramento delle funzioni amministrative e contabili negli organi centrali. Le strutture didattiche e di ricerca (istituti) presentavano una scarsa autonomia contabile, che esercitavano principalmente dal lato della spesa. In questa fase, le università gestivano un bilancio unico, redatto in termini di competenza finanziaria. Con il d.p.r. 11 luglio 1980, n. 382, il legislatore, oltre a riformare la docenza universitaria, ha previsto l'emanazione di un decreto attuativo per disciplinare il bilancio, adottato con il d.p.r. 4 marzo 1982, n. 371, che ha stabilito l'adozione di un bilancio finanziario di competenza, affiancato da un bilancio di cassa per i dipartimenti.

Nel 1989 è intervenuta la l. 9 maggio 1989, n. 168, che sancisce l'autonomia degli atenei. All'art. 7 si stabilisce che "*Le Università possono adottare un Regolamento di Ateneo per l'Amministrazione, la Finanza e la Contabilità, anche*

(19) Com'è noto, il sopraindicato riparto dell'80% (60%+20%) della quota premiale tiene conto di quanto previsto dall'art. 60, c. 1, d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98. Per il restante 20% non vincolato dalla legge, come per il triennio precedente, si è ritenuto di dover tenere conto sia degli elevati livelli assoluti di risultato già raggiunti sia delle capacità di miglioramento di ciascun ateneo in ciascuno dei cinque ambiti della programmazione triennale, in modo da incentivare allo stesso modo tanto i risultati eccellenti quanto gli sforzi di miglioramento per arrivare all'eccellenza.

(20) S. Colarusso, O. Giancola, *Università e nuove forme di valutazione. Strategie individuali, produzione scientifica, effetti istituzionali*. Roma, Sapienza Università editrice, 2020, 35: "Le iniziative politiche, introdotte nel corso degli anni, e i nuovi sistemi di *governance* nell'ambito dell'*higher education*, hanno spinto ad una maggiore responsabilità le singole università, promuovendo la nascita del *benchmarking* nella gestione della scienza, in cui le parole chiave principali sono: *ranking*, qualità, eccellenza [...]. Il ruolo della scienza contemporanea pone nuovi interrogativi sulla sua identità, sulle modalità di produzione di risultati tanto teorici quanto pratico-applicativi. La produzione di conoscenza è l'obiettivo che guida lo scienziato, ne rappresenta l'*ethos* e gli consente di dar forma alla propria identità personale e professionale. Allo stesso tempo, ora ancor più che in passato, è fondamentale (sul piano epistemologico, metodologico e pragmatico) riflettere sul fatto se essa sia un'esperienza individuale e solitaria, oppure un'esperienza collettiva basata sulla condivisione di saperi e conoscenze".

(21) Il controllo di gestione negli atenei: note di riflessione, a cura del gruppo di lavoro CoDAU Contabilità e amministrazione, approvato dalla giunta CoDAU nella seduta del 4 luglio 2019 reperibile al seguente indirizzo internet: <www.codau.it/sites/default/files/allegati_news/codau_controllo_di_gestione.pdf>.

in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli Enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi".

Una scossa ai principi dell'autonomia contabile e di bilancio è arrivata dalle crisi economiche dei primi anni Duemila, che hanno imposto un'evoluzione della contabilità pubblica, con conseguente necessità di superare un approccio finanziario "puro" e applicare, seppure gradualmente, una contabilità "aziendalistica", quanto meno a fini conoscitivi. In effetti, la legge finanziaria per il 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296), all'art. 1, c. 81, prevede che: *"Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, con provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze (...) sono stabilite, a fini di monitoraggio, le modalità per introdurre in tutte le amministrazioni pubbliche criteri di contabilità economica, nonché i tempi, le modalità e le specifiche tecniche per la trasmissione telematica da parte degli enti pubblici, delle regioni e degli enti locali dei bilanci standard e dei dati di contabilità"*.

Anche la successiva l. 31 dicembre 2009, n. 196, di riforma della contabilità e dei bilanci pubblici, prevede, all'art. 2, c. 2, lett. d), tra i principi della delega, un sistema di contabilità finanziaria, affiancato, con fini conoscitivi, da un sistema di contabilità economico-patrimoniale.

In questa fase storica, anche nelle università italiane si impone l'esigenza di introdurre principi di contabilità economica, in ragione della difficile situazione economico-finanziaria che gli atenei si trovano a fronteggiare, legata a provvedimenti di contenimento della spesa generalizzati ma che non lasciano indenne il sistema della formazione superiore. Sul tema, e in una traiettoria di riforma più ampia, nel 2008 interviene il Governo con delle specifiche Linee guida per l'università del 6 novembre 2008 (22), che indicano chiaramente la strada che gli atenei dovranno seguire: *"La gestione responsabile e la sostenibilità economica sono condizioni essenziali dell'autonomia di cui le università giustamente godono. Bisogna prima di tutto spendere bene le risorse disponibili"* e, ancora, si evidenzia la necessità di *"sviluppare negli atenei la cultura della accountability verso l'esterno, incentrata sulla comunicazione trasparente dei risultati ottenuti nelle attività di ricerca, di formazione e di trasferimento tecnologico e dei finanziamenti esterni acquisiti; sulla riflessione sui costi, sulla sostenibilità di medio-lungo periodo delle iniziative, sul valore patrimoniale degli atenei e sulle reali situazioni debitorie e creditore"*, sottolineando che *"sono necessarie, tra l'altro, la rapida messa a punto di schemi contabili omogenei e la certificazione dei bilanci"*. Ai nostri fini le linee guida affermano espressamente che occorre incentivare l'adozione della contabilità economico-patrimoniale in quanto *"è, infatti, uno strumento conoscitivo essenziale per gli atenei, i loro interlocutori esterni e il Ministero e consente l'individuazione di costi standard correlati al raggiungimento di precisi parametri qualitativi"*.

La l. 30 dicembre del 2010, n. 240 (23), prevede, all'art. 5, c. 1, lett. b), la *"revisione della disciplina concernente la contabilità, al fine di garantirne coerenza con la programmazione triennale di ateneo, maggiore trasparenza ed omogeneità, e di consentire l'individuazione della esatta condizione patrimoniale dell'ateneo e dell'andamento complessivo della gestione"*. A tal fine, si prevede una delega al Governo, che è stata attuata, tra gli altri, con il d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 18, che, all'art. 4, prevede *"l'adozione di sistemi e procedure di contabilità analitica finalizzati al controllo di gestione"* (art. 1, c. 4). L'autonomia decisionale dell'ateneo, rafforzata dal legislatore della l. n. 240/2010, viene dunque controbilanciata da una maggiore responsabilità nei confronti dell'utenza e dei vari portatori di interessi (*stakeholders*).

Come altri temi affrontati dalla riforma del 2010, l'attuazione della contabilità economico-patrimoniale ha comportato un notevole sforzo organizzativo, in particolare per assimilare una cultura di bilancio più orientata alla programmazione (e conseguente destinazione delle risorse agli obiettivi programmati) che alla rendicontazione. In questo nuovo disegno organizzativo assume un ruolo fondamentale la possibilità di legare le risorse agli obiettivi di *performance*, ai sensi del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. Quest'ultimo, nel disciplinare il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, esplicita quale finalità dell'intervento normativo quella di assicurare elevati standard qualitativi e economici del servizio, tramite la valorizzazione dei risultati e della *performance* organizzativa e individuale. In relazione alle proprie finalità istituzionali, l'amministrazione deve, pertanto, poter misurare il contributo dei "fattori produttivi" all'equilibrio economico o alla redditività, anche attraverso l'utilizzo degli strumenti (già a suo tempo) definiti dalla l. n. 196/2009: un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, in un'ottica dialettica tra le finalità programmate e le risorse impiegate per il loro conseguimento.

Questo cambiamento di approccio alla gestione delle università, imposto dalla normativa primaria, ha indotto la necessità di riorganizzare i sistemi contabili attraverso l'elaborazione, a livello di singole strutture, di tutte le esigenze di spesa se, e solo se, strumentali al raggiungimento degli obiettivi programmati. È stata gradualmente abbandonata la "logica della spesa" per sposare definitivamente la "logica del risultato", costruendo il budget in coerenza con le linee strategiche indicate dalla *governance*, stabilite in linea con gli obiettivi programmatici definiti a livello ministeriale (24).

(22) Le linee guida sono reperibili al seguente indirizzo: <https://ilsensodellamisura.files.wordpress.com/2009/10/linee_guida.pdf>.

(23) 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

(24) Anvur, *Linee guida per la gestione integrata dei cicli della performance e del bilancio delle università statali italiane*, gennaio 2019, reperibili all'indirizzo: <www.anvur.it/attivita/valutazione-della-performance/linee-guida/>.

6. Il supporto della contabilità analitica

Il processo decisionale all'interno dell'università assume, pertanto, una connotazione circolare, che vede la seguente sequenza di attività: dalle linee di indirizzo ministeriali vengono stabilite le linee di indirizzo interne (strategia), le modalità con cui realizzarle (*performance*) e le risorse necessarie (bilancio) (25). All'impostazione dall'alto segue una circolarità della programmazione (strategica, economico-patrimoniale-finanziaria, operativa), che trova espressione in un sistema di definizione degli obiettivi, previsione della spesa, contabilità e rendicontazione *step by step*, in cui obiettivi e risorse si esprimono in misure di confronto tra quanto programmato e quanto ottenuto a fine esercizio, comprese quelle che possono essere rese disponibili dalla contabilità analitica. In questo sistema circolare, il controllo di gestione nasce per rispondere alle finalità istituzionali (declinate in termini di obiettivi operativi), che derivano dagli obiettivi strategici della programmazione ministeriale (ai quali è collegata, a sua volta, l'attribuzione delle risorse). Il funzionamento del sistema presuppone la coerenza tra la programmazione, l'assetto organizzativo e gli obiettivi di *performance* che devono essere ribaltati sulle strutture e analizzati nel loro contributo in termini di *output* e di consumo in termini di risorse.

La contabilità analitica è lo strumento utilizzato dalle imprese per monitorare i costi delle singole strutture organizzative. Costituisce un prezioso supporto informativo alla *governance*, sia in fase di programmazione sia in fase di valutazione: nella fase di programmazione, tenendo conto degli obiettivi programmatici e dei "consumi" degli esercizi precedenti, è possibile destinare un *plafond* di risorse alle singole strutture; in fase di valutazione, in base agli obiettivi attribuiti alle strutture, dei target programmati e dei relativi valori (scostamenti/raggiungimenti), è possibile esprimere una valutazione *ex post*, nell'ottica dell'espressione di un giudizio sulla gestione complessiva (in sede di bilancio di fine esercizio, dell'anno *n*) e di programmazione di quella successiva (in occasione della predisposizione del budget previsionale dell'anno *n+1*).

Un sistema di contabilità analitica prevede innanzitutto la costruzione del budget, sulla base della programmazione strategica e degli obiettivi operativi, dei quali occorre verificare *step by step* il livello di raggiungimento, mediante un monitoraggio *in itinere* degli indicatori di risultato e dei costi programmati. L'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi aiuta a monitorare la gestione in termini di efficienza ed efficacia; del pari, una previsione puntuale del consumo delle risorse favorisce una selezione più consapevole delle priorità strategiche dell'ateneo (che, ovviamente, rispondono principalmente a logiche extra-economiche) e, in prospettiva, delle scelte adottate, in termini di *performance* (26).

Nel momento in cui si intende misurare l'efficienza occorre, tuttavia, tenere in considerazione il fatto che gli indicatori non possono essere costruiti e analizzati disgiuntamente gli uni dagli altri, ma devono essere definiti in un quadro unitario, al fine di operare quel necessario confronto, senza il quale non sarebbe possibile attribuire alcun significato ad un indicatore in sé e per sé, né alla sua evoluzione nel corso del tempo (27). Una variazione di un indicatore deve essere letta in relazione all'andamento dei rendimenti di altri fattori produttivi, al rapporto fra rendimenti e qualità dell'*output*, nonché al rapporto tra rendimenti e costo dei fattori produttivi impiegati. Il processo di controllo termina con l'analisi a consuntivo dei risultati, tramite la valutazione degli indicatori e l'analisi degli scostamenti tra dato di programmazione (budget) e il dato a consuntivo, tenuto conto delle eventuali distorsioni del sistema e delle risorse impiegate. Una variazione di un indicatore deve essere letta in relazione all'andamento dei rendimenti di altri fattori produttivi, al rapporto fra rendimenti e qualità dell'*output* nonché al rapporto tra rendimenti e costo dei fattori produttivi. Nella pratica questa impostazione, che risulta abbastanza routinaria nella *governance* delle società private di certe dimensioni, incontra dei limiti nella complessità e nella "rigidità" delle strutture di ateneo.

In particolare, nelle università, la prima difficoltà che si pone è sul piano operativo, nell'assegnare gli obiettivi di *performance* (misurabili e valutabili) alle singole strutture, individuate in termini di risorse umane, organizzative e di missione istituzionale. In effetti, se un insieme di obiettivi definiti, a livello di amministrazione centrale, nel Piano integrato di ateneo può "reggere" alla prova del *cascading* sulle risorse umane e organizzative, la stessa operazione diventa molto più problematica quando il *core business* è la "produzione" di *asset* immateriali come ricerca e formazione. Entrano, infatti, in gioco fattori non prevedibili e, conseguentemente, la misurazione del livello di raggiungimento dei target assegnati tende a diventare inaffidabile.

Prendiamo ad esempio, il caso della didattica. L'applicazione sterile del sistema per obiettivi alle strutture didattiche può sicuramente prevedere che, a fine periodo, tutti i risultati stimati siano stati raggiunti. Se però analizziamo la struttura di ateneo nel suo complesso, valutando, ad esempio, anche le opinioni degli studenti sugli insegnamenti ricevuti, i dati delle immatricolazioni dell'anno accademico successivo, l'inserimento, in termini percentuali, nel mondo del lavoro dei laureati, potremmo giungere al risultato che il sistema per obiettivi, in contesti come quello delle università, soffre di autoreferenzialità, in quanto il raggiungimento del risultato "sulla carta" non è confortato dalla percezione degli *stakeholders* delle *performance* di ateneo.

(25) V. Sforza, *La contabilità analitica negli atenei. Modelli e strumenti per la misurazione dei risultati*, Roma, Rirea, 2020, 16-19

(26) Anvur, *Linee Guida per la gestione integrata dei cicli della performance e del bilancio delle Università statali italiane*, gennaio 2019, reperibili all'indirizzo: <www.anvur.it/attivita/valutazione-della-performance/linee-guida/>.

(27) S. Modina, *Controllo di gestione, contabilità analitica. Budget e analisi varianti*, Milano, Giuffrè, 2021, 23-27.

Più agevole, seppure con i limiti dell'imprevedibilità del momento di realizzazione dei relativi costi e dei ricavi, è l'attribuzione alle strutture dipartimentali di "obiettivi di progetto" e dei relativi budget dell'area ricerca, con la conseguente individuazione dei target di raggiungimento dei risultati da attribuire ai soggetti responsabili, che ne rispondono direttamente in termini di conseguimento e di risorse impiegate, consentendo così una valutazione (anche) economica dei prodotti e dei servizi erogati.

Gli esempi ci aiutano a definire un'impostazione di partenza, senza la quale l'idea di un sistema contabile "aziendalistico" a 360° nelle università può sembrare, in concreto, inattuabile: l'identificazione degli obiettivi delle strutture deve trovare solida base nelle linee strategiche della *governance*, che, partendo dalle linee programmatiche del ministro, vengono ancorate a previsioni di entrata e di spesa affidabili, che tengono conto di tutte le componenti del sistema in cui l'università pubblica si colloca e del tessuto economico e sociale nel quale la formazione superiore va a impattare, degli standard qualitativi richiesti dai territori di appartenenza, dei *knowhow* necessari per partecipare alla progettazione internazionale e dei costi fissi di struttura. Gli indicatori non possono essere costruiti e analizzati disgiuntamente, a livello di singole strutture e di amministrazione centrale, ma devono essere definiti in un quadro unitario, al fine di operare quel necessario confronto senza il quale non sarebbe possibile attribuire alcun significato ad un indicatore in sé e per sé, né alla sua evoluzione nel corso del tempo.

7. Conclusioni e prospettive

L'emergenza epidemica da Covid-19 ha imposto un'accelerazione nei ritmi del processo decisionale, sia a livello di amministrazioni centrali sia a livello di singole strutture. Il ministero ha tempestivamente adeguato risorse e politiche, per dare una risposta alle necessità delle università nella fase emergenziale. Gli atenei, da parte loro, hanno rivisto le strategie e adattato i metodi di lavoro al nuovo scenario, assicurando la continuità delle attività didattiche e di ricerca.

Nella nuova fase programmatica, il Mur torna, comunque, a ribadire la necessità di collegare la distribuzione delle risorse al conseguimento dei risultati, secondo i macro-obiettivi indicati "a monte" per il triennio di riferimento (2021-2023); ne consegue che gli obiettivi programmatici devono essere raggiunti, per mantenere una stabilità nell'assegnazione dei contributi pubblici.

Un lavoro di preliminare definizione delle strategie e degli obiettivi, dettagliata assegnazione dei target alle strutture e un successivo monitoraggio e analisi degli scostamenti, fasi tipiche della contabilità analitica, può essere di grande ausilio al *management* dell'università.

Tuttavia, sebbene l'applicazione del sistema di contabilità analitica alle università, in una logica integrata con gli obiettivi strategici e le risorse disponibili, sia in astratto praticabile, c'è da considerare che un approccio previsionale "puro", a livello di singole strutture, appare ancora oggi problematico, a causa della tipologia di attività svolta che, in quanto legata alla ciclicità delle commesse di ricerca e alla variabilità della domanda formativa, costringe l'area bilancio a rivedere periodicamente quanto programmato in sede di budget, con il meccanismo delle variazioni, oggetto di valutazione da parte dell'organo amministrativo e dell'organo di controllo ma il cui esito (positivo) è, tuttavia, già scritto.

L'applicazione del sistema di contabilità analitica agli atenei statali incontra dunque un limite nella missione istituzionale che, per sua natura, non è riconducibile a logiche totalmente aziendalistiche, e alla complessità del sistema organizzativo, dove gli *output* sono molteplici e correlati tra loro e di difficile oggettivazione.

Partendo da questo limite oggettivo, si registrano, tuttavia, alcuni sforzi nella direzione di un approccio integrato alla *governance*, da parte degli atenei che dispongono di sistemi contabili più sofisticati e adattabili allo scopo che, tuttavia, trovano un limite nei ritardi con cui vengono assegnati i fondi pubblici e nella variabilità delle entrate proprie, che rendono spesso vani gli sforzi di programmazione delle direzioni generali e delle strutture dipartimentali, compromettendo la valenza del budget e costringendo gli organi amministrativi e di controllo a "ricuciture" plausibili in fase di chiusura dell'esercizio, scoraggiando l'applicazione degli strumenti di programmazione e controllo *in itinere*.

A dispetto delle rigidità del sistema, l'analisi dei processi evolutivi, di natura economico-sociale, rende evidente l'esigenza di un cambiamento organizzativo a tutti i livelli, che spesso incontra resistenze che solo la diffusione di una cultura manageriale e della *performance* può aiutare a superare. È quanto mai necessaria la responsabilizzazione degli organi di governo sia sulla distribuzione delle risorse tra dipartimenti e aree dirigenziali, ma anche su un loro utilizzo efficace ed efficiente, nonché sarebbe utile il coinvolgimento "informato" dei dipartimenti nella predisposizione del budget, in relazione alle finalità dei fondi rispetto agli obiettivi della programmazione nazionale e di ateneo. È senz'altro necessario, altresì, un coordinamento a livello ministeriale per mettere a punto sistemi di rilevazione omogenei, che tengano conto delle specificità del settore di produzione, della gestione amministrativa, della rigidità della struttura di alcuni costi (ad esempio, quelli del personale), in modo da accompagnare gli atenei verso questo inevitabile passaggio ma senza aggravarli di ulteriori adempimenti che, nella pratica, si dimostrano inidonei a raggiungere l'obiettivo del miglioramento della sostenibilità economico finanziaria del sistema universitario pubblico e della sua efficienza.

* * *

Direzione e redazione

Via Antonio Baiamonti, 25 - 00195 Roma - tel. 0638762191 - E-mail: massimario.rivista@corteconti.it



ISBN 978-88-498-5743-6



9 788849 857436

I.S.S.N. 0392-5358
(c.m. 30-443900120101)