



LA PERFORMANCE COME LEVA DI CREAZIONE DEL VALORE PUBBLICO



di **Enrico Deidda Gagliardo**, *Prorettore alla programmazione, al bilancio e al Valore Pubblico dell'Università di Ferrara e Direttore scientifico del CERVAP*

Il **Valore Pubblico** è un concetto ampiamente studiato nella letteratura scientifica internazionale e nazionale¹ e presente nelle Linee Guida del Dipartimento della funzione pubblica (DFP) 2017-2021, dove viene definito quale livello complessivo di **benessere** economico, sociale (ma anche ambientale e sanitario) dei cittadini, delle imprese e degli altri stakeholder creato da una Pubblica Amministrazione (o co-creato da una filiera di PA e aziende private e no profit), da misurarsi come miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti rispetto alla condizione di partenza. Il concetto di Valore Pubblico trova la sua cristallizzazione normativa con l'introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione della Pubblica Amministrazione (PIAO): in particolare, è all'interno del d.m. 132/2022 che troviamo la prima definizione normativa di Valore Pubblico e l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni (PA) di pianificare espliciti obiettivi di Valore Pubblico, da misurare tramite adeguati indicatori di impatto. Proviamo ad approfondire il concetto di Valore Pubblico (VP): non esiste una definizione assoluta (ossia, valida per ogni amministrazione) e immutabile (cioè, indipendente dal momento che si vive) ma ogni amministrazione dovrebbe contestualizzare il proprio Valore Pubblico nello spazio-tempo, tenendo conto della prospettiva di più osservatori:

- ▶ dal punto di vista spaziale, ad esempio, il VP della Regione X nel mandato 2025-2030 potrebbe essere diverso dal VP della Regione Y; dal punto di vista temporale, ad esempio, il VP della Regione X nel mandato 2025-2030 potrebbe essere diverso dal VP della stessa Regione nel mandato 2030-2035;
- ▶ dal punto di vista della prospettiva dell'osservatore, il VP si potrebbe pianificare e misurare secondo tre prospettive: la prospettiva oggettiva delle PA; quella soggettiva degli stakeholder; la prospettiva congiunta.

Secondo la **prospettiva oggettiva delle PA**, il VP può essere inteso a sua volta in due modi:

- ▶ **impatto specifico** o **valore settoriale**: impatto analitico o monodimensionale generato da politiche e progetti pubblici sul livello di benessere settoriale (es. solo valore sociale come l'aumento dell'occupazione, solo valore economico come l'aumento del fatturato delle imprese, solo ambientale come la riduzione dell'inquinamento, solo sanitario come la riduzione dei malati) di cittadini, imprese e altri stakeholder. In poche parole: il valore settoriale è il benessere settoriale aggiuntivo per gli stakeholder esterni rispetto ad una data baseline e viene misurato in termini di singolo impatto.
- ▶ **Valore Pubblico** in senso ampio o **Valore dei valori**. Gli impatti interni sulla quantità e sulla qualità delle risorse (salute dell'amministrazione o VP Interno) agiscono come *drivers* per ridurre i rischi e per migliorare le performance, a loro volta funzionali al miglioramento degli impatti esterni (o VP Esterno). Il VP può essere misurato tramite un indicatore

¹ Moore 1995, Deidda Gagliardo 2002, Cepiku 2018, Meynhardt et al. 2020, Mussari 2022, Ricci et al. 2023



sintetico che aggrega le diverse dimensioni del benessere interno ed esterno:

- **Valore Pubblico esterno** (o VP in senso stretto): **impatto medio** generato dalle politiche e dai progetti di una PA sul livello di **benessere complessivo** e **multidimensionale** (contemporaneamente sia economico che sociale, ambientale, sanitario e così via) di cittadini, imprese e altri stakeholder. In poche parole: il VP esterno è l'“impatto degli impatti”, cioè il livello di benessere multidimensionale aggiuntivo per gli stakeholder esterni rispetto ad una data baseline e viene misurato in termini di impatto esterno medio.
- **Valore Pubblico interno**: livello di salute amministrativa o delle risorse organizzative, professionali, di clima, infrastrutturali e digitali, economico-finanziarie presenti all'interno dell'ente. Il VP interno è funzionale al VP esterno facendo leva sulla riduzione dei rischi e sul miglioramento delle performance: la presenza di adeguati livelli di quantità e qualità delle risorse dell'ente abilita la sua capacità di proteggerlo dai rischi, di migliorarne i livelli di efficienza e di efficacia, favorendo la generazione di impatti positivi sul benessere degli stakeholder esterni. Il VP interno è il livello di benessere multidimensionale aggiuntivo per gli stakeholder interni dell'ente rispetto ad una data baseline e viene misurato in termini di impatto interno medio.
- ▶ secondo la **prospettiva soggettiva degli stakeholder**, il Valore Pubblico **ricosciuto** è il livello di benessere complessivo e multidimensionale riconosciuto da cittadini, imprese e altri stakeholder e misurato tramite analisi di *customer satisfaction*;
- ▶ in una **prospettiva congiunta tra PA e stakeholder**, il VP può essere inteso

come Valore Pubblico **condiviso**, cioè come livello di benessere complessivo e multidimensionale pianificato e misurato insieme a cittadini, imprese e altri stakeholder attraverso percorsi partecipativi.

Un'amministrazione in salute amministrativa (organizzativa e professionale, ma anche infrastrutturale, digitale, economico-finanziaria, di genere, di clima, ecc.) **favorisce il miglioramento delle performance individuali**. Dirigenti e dipendenti motivati e competenti consentono di ridurre i rischi corruttivi e di incrementare le performance organizzative; migliori e più **mirate performance organizzative** migliorano gli impatti; migliori e più equilibrati impatti consentono di **generare Valore Pubblico**. In tale contesto:

- ▶ le dimensioni del *Performance Management* (individuali e organizzative) costituiscono le leve per creare il VP (Linee Guida del DPF 1/2017, 2/2017, 3/2018, 4/2019, 5/2019, 6/2020);
- ▶ le dimensioni del *Risk Management* costituiscono le leve per proteggere il VP (Piano Nazionale Anticorruzione dell'ANAC Autorità Nazionale Anticorruzione 2019 e 2022);
- ▶ le dimensioni del *Resource Management* o salute amministrativa costituiscono l'insieme dei *driver* per incrementare il livello di protezione e creazione di VP, e quindi possono essere considerate quali condizioni abilitanti del VP (Relazione CNEL 2019-2023).

Il framework della “Piramide del Valore Pubblico” consente di pianificare e misurare la capacità di abilitazione, protezione e creazione del Valore Pubblico sia in modo analitico (ovvero per singolo piano della piramide:

Il conseguimento delle performance deve essere funzionale al miglioramento del benessere degli stakeholder (obiettivi di Valore Pubblico) per evitare di inseguire in modo autoreferenziale e scomposto performance inutili

es. solo performance) che in modo integrato (ossia, considerando congiuntamente tutti i piani della piramide, quindi sia risorse, che performance e rischi, che impatti) secondo la seguente logica d'integrazione funzionale al VP: **+Salute delle risorse, +Performance individuali, +Performance organizzative, -Rischi, +Impatti, +Valore Pubblico**. La piramide funziona secondo una logica di generazione e misurazione progressiva del valore, partendo dalla base, salendo di livello in livello e trovando la sua misura sintetica e integrata nell'apice. Da notare, il ruolo cruciale dei dirigenti e dipendenti e la necessità di valutare le loro performance individuali sulla base del contributo alle performance organizzative e alle misure di gestione dei rischi, ponendo il VP al primo posto (Direttiva del Ministro Zangrillo del 28 novembre 2023).

La performance organizzativa come leva per creare Valore Pubblico

Per creare VP occorre che le unità organizzative perseguano performance organizzative in quantità e qualità adeguate. Il conseguimento delle performance deve essere funzionale al miglioramento del benessere degli stakeholder (obiettivi di Valore Pubblico) per evitare di inseguire in modo autoreferenziale e scomposto performance inutili. Ai sensi delle Linee Guida 1/2017 DFP, la performance organizzativa è il contributo dell'amministrazione (nel suo complesso, nelle sue unità organizzative, nei suoi progetti, nei suoi processi):

- ▶ tenendo conto della quantità e della qualità degli input, ovvero delle risorse umane, economico-finanziarie, strumentali, a disposizione (salute delle risorse o amministrativa);
- ▶ tramite l'utilizzo razionale degli input per erogare output, ovvero servizi, atti, provvedimenti, ecc., (efficienza) adeguati alle attese degli utenti (efficacia);
- ▶ al fine ultimo (contributo diretto) di migliorare il livello di benessere sociale, economico, ambientale, sanitario di utenti,

imprese e altri stakeholder sia in modo specifico (impatto) che in modo complessivo (impatto degli impatti o VP).

Mentre gli indicatori di impatto misurano gli effetti di politiche/progetti/servizi sul livello di **benessere degli stakeholder** (*outcome*), gli indicatori di performance organizzative misurano le cause di tali conseguenze, ovvero le leve organizzative sui cui agire per ottenere gli impatti attesi. Le performance organizzative vanno misurate tramite **indicatori di efficacia e di efficienza**:

- ▶ la dimensione dell'efficacia esprime i risultati attesi/conseguiti o output (prospettiva dell'amministrazione) e la loro adeguatezza rispetto alle aspettative e alle necessità degli utenti (prospettiva degli stakeholder) e può essere misurata sia dal punto di vista dell'amministrazione (output) come quantità o qualità erogata, sia dal punto di vista dello stakeholder (adeguatezza output) come quantità o qualità fruita/percepita. I dati utili alla determinazione dell'efficacia si possono ricavare dal controllo di gestione, dal sistema qualità, dalla *customer satisfaction*;
- ▶ la dimensione dell'efficienza, invece, esprime lo sforzo realizzativo dell'amministrazione e i suoi indicatori misurano la capacità di utilizzare le risorse (input) in modo produttivo (efficienza produttiva), sostenibile (efficienza economico-finanziaria) e tempestivo (efficienza temporale) nel processo di erogazione del servizio (output) o, in altri termini, la capacità di produrre beni, servizi, atti minimizzando le risorse impiegate. I dati utili alla determinazione dell'efficienza dal controllo di gestione.

La performance individuale come leva per creare Valore Pubblico

Ai sensi delle Linee Guida 2/2017 del DFP, la **performance individuale** è il contributo dei dirigenti e del personale non dirigenziale:

- ▶ tenendo conto della quantità e della qualità delle risorse umane, economico-





finanziarie, strumentale a disposizione (salute amministrativa);

- ▶ tramite il perseguimento di obiettivi oggettivi (risultati) e di obiettivi soggettivi (comportamenti);
- ▶ diretto al miglioramento delle performance organizzative (efficienza ed efficacia);
- ▶ al fine ultimo (contributo indiretto) di migliorare il livello di benessere sociale, economico, ambientale, sanitario di utenti, imprese e altri stakeholder sia in modo specifico (impatto) che in modo complessivo (impatto degli impatti o VP).

Le performance individuali vanno articolate sia per i dirigenti che per il personale non dirigenziale in risultati e comportamenti:

- ▶ ai dirigenti si chiedono **risultati individuali direzionali** e comportamenti manageriali, ad esempio leadership, direttamente funzionali agli obiettivi operativi o di performance e indirettamente funzionali alle strategie e agli obiettivi di Valore Pubblico;
- ▶ al personale non dirigente si chiedono **risultati individuali esecutivi** e comportamenti esecutivi, ad esempio relazioni con il dirigente e relazioni con i colleghi, direttamente funzionali agli obiettivi operativi o di performance e indirettamente funzionali alle strategie e agli obiettivi di Valore Pubblico;
- ▶ ai dirigenti e al personale non dirigente possono essere assegnati anche **obiettivi e comportamenti ordinari**, cioè non funzionali a performance organizzative e a obiettivi di Valore Pubblico, da attribuire tramite strumenti extra-PIAO.

Per quanto concerne i contenuti di dettaglio dei comportamenti dei dirigenti e le modalità di misurazione e valutazione come ad esempio il metodo 360, si rinvia alla Direttiva del Ministro per la PA 28 novembre 2023, recante "Nuove indicazioni in materia di misurazione e valutazione della performance individuale". La Direttiva del Ministro per la PA si inserisce nel solco delle Linee Guida DFP n. 2/2017

(Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance o SMVP) e n. 5/2019 (Misurazione e valutazione della performance individuale) e punta verso l'orizzonte comune di trasformare la valutazione della performance individuale da strumento adempimentale di distribuzione spesso, a pioggia delle poche risorse finanziarie premiali ad uno strumento, non più formale ma finalmente sostanziale, di gestione e sviluppo delle risorse umane e di valorizzazione del merito, orientato al **miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia** dell'amministrazione e funzionale alla creazione di Valore Pubblico.

