

# 2009-2017

## La performance in evoluzione

**Oltre la performance. Contributi allo sviluppo  
e all'innovazione nelle prassi valutative delle Regioni  
e Province Autonome**

*Atti del II Forum nazionale degli Organismi e  
Nuclei di valutazione delle Regioni e delle Province autonome  
Roma 29 maggio 2017*

A cura di

ANGELO MARIA SAVAZZI - GIUDITTA LEMBO  
PIETRO BEVILACQUA - BRUNO SUSIO  
LISA ZANARDO

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia S.r.l.  
Via dei Missaglia n. 97 - Edificio B3 - 20142 Milano

---

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

---

*L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.*

Stampato da GECA s.r.l. - Via Monferrato, 54 - 20098 San Giuliano Milanese (MI)

## CAPITOLO X

### RESPONSABILITA', EFFICACIA, PARTECIPAZIONE. LE LEVE PER UNA GESTIONE VIRTUOSA E CONDIVISA DELLA PERFORMANCE

*Cristiana Rogate, OIV Regione Emilia Romagna*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Fiducia. – 3. Responsabilità, efficacia e partecipazione. – 4. Ci vuole metodo! – 5. Conclusioni.

#### **1. Premessa**

Sono arrivata a occuparmi di valutazione a partire da un'esperienza di oltre vent'anni in materia di *accountability* e partecipazione. Il lavoro svolto in Enti di diversa natura e dimensione mi ha portato a ritenere che un sistema di rendicontazione credibile e di qualità non possa prescindere da processi di valutazione delle performance orientati a tre principali concetti che guideranno il mio intervento: **responsabilità, efficacia e partecipazione**.

Prima di approfondire il significato di ciascuno ed esplicitare come sono correlati è necessario tenere presente che dal mio punto di osservazione, in quanto esperta di fiducia e credibilità istituzionale, i cambiamenti all'interno della PA devono essere finalizzati a rinforzare il legame fiduciario tra cittadini e Istituzioni, elemento distintivo del funzionamento corretto di un sistema democratico e principale *vulnus* della cultura civica e politica italiana.

#### **2. Fiducia**

Se “Gli uomini vivono di fiducia” come sosteneva John Locke, gli Italiani non vivono bene.

I nostri livelli di fiducia nei confronti delle Istituzioni e tra cittadini sono i più bassi d'Europa. Ci supera solo la Grecia che, con la

paralisi del sistema istituzionale, economico e sociale a cui abbiamo assistito negli ultimi anni, ha ben rappresentato i drammatici effetti dell'assenza di un collante fondamentale come la fiducia in una società complessa.

Tra le Istituzioni italiane, come dimostrano i dati dell'Eurobarometro (figura 1), proprio Parlamento, Governo e Magistratura – che dovrebbero rappresentare il sistema di *check and balance* su cui si regge la democrazia di un Paese – sono quelle che agli occhi dei cittadini godono dei più bassi livelli di fiducia rispetto alla media europea, insieme a Regioni e a Enti locali.

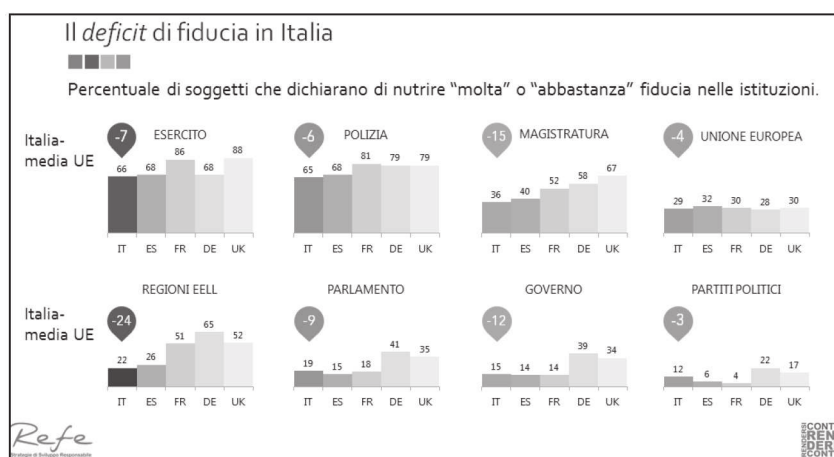


Figura 1 – Il deficit di fiducia in Italia

Fonte: Eurobarometro, n.85 (2016)

La fiducia istituzionale e sistemica, oltre a essere requisito per il corretto funzionamento delle Istituzioni democratiche, condiziona anche la crescita e la competitività economica del sistema Paese e la coesione del tessuto sociale.

Per la crescita dell'Italia diventa quindi prioritario lavorare su più fronti per aumentare il capitale fiduciario. I primi soggetti responsabili di questo cambiamento non possono che essere le Istituzioni pubbliche che costruiscono la cornice di norme, regole, valori e comportamenti che orientano tutti i soggetti della *polis*, singoli e associati, pubblici e privati.

Per anni, tuttavia, le PPAA non sono state in alcun modo *responsabili* ossia capaci di *respondere* ai cittadini di come hanno ge-

stato la delega fiduciaria ricevuta, riducendo progressivamente il livello di legittimazione delle Istituzioni pubbliche e indebolendo il valore di bene comune.

Una gestione della performance basata sui tre concetti espressi *in incipit* rappresenta un'occasione imperdibile per ripensare la relazione che esiste nel nostro Paese tra cittadini e tra cittadini e Istituzioni.

### 3. Responsabilità, efficacia e partecipazione

Il primo concetto su cui vorrei soffermarmi è proprio quello di **responsabilità**, che ho scoperto – nelle numerose occasioni di docenza in università e formazione ai livelli politici e tecnici delle PPAA – essere nella nostra cultura un concetto nebuloso o, nel migliore dei casi, interpretato in modo parziale.

La definizione più accurata che viene generalmente data è che si è “responsabili delle proprie azioni”. Mi affido a una fonte autorevole per sottolineare un aspetto centrale ai fini del nostro ragionamento. La responsabilità individuale viene definita nel dizionario di filosofia di Nicola Abbagnano come “la possibilità di prevedere le conseguenze del proprio comportamento e di correggere lo stesso sulla base di tale previsione”, in linea con la definizione di responsabilità sociale del Libro Verde della Commissione Europea, ripresa anche dalla Direttiva della Funzione Pubblica e dalle Linee Guida sul Bilancio sociale nella Pubblica Amministrazione. “Ogni istituzione è responsabile degli effetti economici, sociali e ambientali che la propria azione produce nei confronti dei suoi interlocutori e della comunità. Tale responsabilità richiede di dare conto della propria azione ai diversi interlocutori, costruendo con essi un rapporto fiduciario e di dialogo permanente.”

Abbagnano chiama conseguenze quelli che la Direttiva definisce effetti, ossia i cambiamenti prodotti sul sistema dei diritti e dei bisogni dei destinatari delle scelte e delle attività delle PPAA. Questo è il vero oggetto del *respondere*, l'elemento che qualifica l'azione amministrativa e che del resto corrisponde alla missione stessa delle Istituzioni, socialmente responsabili per nascita. Da questa responsabilità deriva l'esigenza di rendere conto di come gli impegni assunti e gli obiettivi dichiarati si sono tradotti in scelte e attività, producendo valore per le comunità e il territorio di riferimento.

Il sistema della performance rappresenta la vera e propria infra-

struttura che consente la verifica di coerenza tra dichiarato e praticato e la sua qualità è determinante ai fini sia di una gestione orientata alla trasparenza, all'efficacia e al merito, sia di una comunicazione con gli *stakeholder* – interni ed esterni - chiara, puntuale e comprensibile a tutti.

I decreti legislativi di attuazione della Legge di riforma della Pubblica Amministrazione (Legge 124/2015 - riforma Madia) - in particolare il Dlgs 391/2017 - ribadiscono la centralità della performance, introdotta dalla 150, e rinforzano il ruolo della misurazione e della valutazione, anche partecipata. La performance, quindi, deve essere costruita in modo da consentire il coinvolgimento dei cittadini - singoli e associati - previsto dal decreto, indispensabile per una misurazione multidimensionale e una valutazione non autoreferenziale dell'operato delle amministrazioni.

Diventa perciò fondamentale che gli Enti costruiscano il Piano della performance esplicitando in modo chiaro anche per i “non addetti ai lavori” il *sensum* – significato e direzione - delle scelte, dell'allocazione delle risorse disponibili e delle attività programmate, costruendo un sistema di obiettivi misurabili e integrato con un set di indicatori quali-quantitativi in grado di cogliere le diverse dimensioni della performance.



Figura 2 – La catena di senso rielaborazione da C. Rogate, T. Tarquini, “Fiducia e responsabilità nel governo dell’Ente pubblico”, 2008. Maggioli Editore.

Solo ricostruendo la “catena di senso” (figura 2) è possibile costruire una Relazione della performance che misuri in modo oggettivo

tivo e condiviso non solo il grado di raggiungimento degli obiettivi gestionali interni, ma anche la realizzazione degli obiettivi strategici. Questi, infatti, sono gli unici che “parlano la lingua” degli effetti, gli unici che debbono essere espressi in chiave di **efficacia** sociale e che quindi non possono essere valutati autoreferenzialmente.

In questa logica, la riforma introduce la **partecipazione esterna**. Su questo aspetto tornerò in seguito, ora mi preme sottolineare quanto sia fondamentale rinforzare anche la *partecipazione interna* e il coinvolgimento di tutti i livelli di responsabilità per costruire un sistema di programmazione strategica e operativa effettivamente agganciato agli indirizzi e alle priorità politiche dichiarate e che orienti di fatto le attività di ciascuno.

In tal modo, il sistema non rientra più nella categoria dei meri adempimenti, ma viene percepito come uno strumento di lavoro utile a finalizzare la gestione della *res publica* non solo alla produzione di risultati (*output*), ma anche e soprattutto di effetti (*outcome*) sociali, economici e ambientali.

In questo senso affermavo che la performance rappresenta un'infrastruttura fondamentale, in quanto rinforza l'orientamento dell'azione amministrativa alla missione sociale, alimentando una comunicazione con i cittadini che rinsaldi legittimazione e credibilità istituzionale. In molti casi, tuttavia, la performance non consegue gli obiettivi richiesti proprio perché non è sostenuta da processi strutturati e condivisi in grado di innovare la cultura organizzativa degli Enti, le metodologie gestionali e le prassi relazionali verso i soggetti interni ed esterni.

#### 4. Ci vuole metodo!

A mio avviso, i decreti attuativi della Legge di riforma colgono bene gli ambiti della Pubblica Amministrazione su cui è urgente intervenire facendo perno sui tre concetti approfonditi nel paragrafo precedente.

Il rischio è che, anche in questo caso, il dettato normativo resti in gran parte inattuato per anni, se non vengono risolti alcuni nodi fondamentali e se ci si concentra, come spesso accade, sui risultati più che sugli effetti. Per produrre i cambiamenti che la riforma introduce e rinforza, evitando che il tema della performance si traduca in una sorta di inseguimento delle scadenze temporali in cui costruire e pubblicare documenti, è necessario darsi un metodo e trovare in

ciascun ente un mix personalizzato di attività che traguardi effettivamente alla crescita delle competenze interne di gestione e della qualità della relazione con l'esterno.

Il metodo che ho sviluppato in più di vent'anni di lavoro affiancando amministratori e apicali tecnici è *Rendersi conto per rendere conto*<sup>®</sup> che si sviluppa su due versanti: l'analisi interna (il *rendersi conto*) per esplicitare, a partire dagli indirizzi politici dichiarati, gli obiettivi specifici sulla base dei quali misurare in modo puntuale le attività realizzate, le risorse allocate, i risultati ottenuti e gli effetti prodotti. La comunicazione esterna (il *rendere conto*) per far conoscere agli interlocutori in modo trasparente, verificabile e comprensibile a tutti il senso e il valore del lavoro svolto e attivare una valutazione partecipata e consapevole.

Di seguito riassumo alcuni aspetti centrali su entrambi i versanti del *rendersi conto* e del *rendere conto* che, sulla base della mia esperienza, sono indispensabili per aumentare l'efficacia dell'azione amministrativa e il livello di *disclosure* e partecipazione da parte dei cittadini.

*Analisi interna: rendersi conto*

- **Formazione del livello politico e tecnico** (Giunta Consiglio, Segretario Generale, Dirigenti...) ripartendo dai fondamentali. Mi spiego meglio, la stessa missione dell'Ente pubblico è nella maggior parte dei casi ancora identificata con "l'erogazione di servizi" e quindi con la produzione di risultati in chiave di efficacia interna. In questi enti è impossibile programmare, misurare e valutare l'efficacia sociale, che spesso non viene messa a tema nemmeno nella discussione politica o non trova modalità di traduzione in obiettivi strategici misurabili. In più, risultano spesso inesistenti o troppo deboli le competenze di *performance management* e *accountability*, fondamentali per interpretare appieno il ruolo di manager pubblico nella complessità odierna. Infine, oltre alle competenze tecniche, è necessario rinforzare anche le cosiddette *soft skills*, in particolare in termini di *team building*, comunicazione interpersonale e istituzionale, *leadership* e risoluzione dei conflitti. Spesso, infatti, è necessario migliorare il clima interno agli enti, aspetto che contribuisce in modo determinante alla qualità delle performance e dei servizi resi.
- **Costruzione partecipata** tra Sindaco, Assessori e apicali tecnici della programmazione strategica in modo che gli obiettivi



siano coerenti con la visione politica e realizzabili da un punto di vista tecnico ed economico. Il coinvolgimento nella definizione degli obiettivi consente di sviluppare una visione complessiva all'interno della quale posizionare il contributo dei singoli, aumentare la motivazione e la responsabilizzazione di tutti al raggiungimento degli obiettivi, migliorando la capacità di lavorare in squadra e presidiare le trasversalità.

- **Allineamento tra performance organizzativa e individuale e integrazione con la programmazione economico-finanziaria e i piani anticorruzione.** Per far sì che la programmazione sia efficace e riconosciuta come strumento di lavoro utile per l'Amministrazione, è necessario che sia impostato "IL" sistema di obiettivi e priorità dell'Ente, che non può essere diverso a seconda del documento di programmazione in cui è contenuto. A questo sistema di programmazione strategica e operativa, devono essere agganciati e integrati obiettivi e attività specifiche in termini di anticorruzione, trasparenza e integrità dell'azione amministrativa. Rispondendo così anche a un'esigenza profondamente sentita dagli enti: arrivare a una semplificazione della produzione di documenti, piani e rendiconti che elimini sovrapposizioni, duplicazioni e possibili ambiguità in fase di valutazione.
- **Definizione di sistemi di misurazione** multidimensionali, significativi e stabili nel tempo agganciati anche al livello strategico e non solo a quello operativo, come ancora si riscontra nella maggior parte dei casi nonostante la norma sul controllo strategico lo richieda dal 2015 (Art. 147-ter del TUOEL modificato dal D.L. 174/2012 convertito con L.213/2012). Per la valutazione dell'efficacia sociale è necessario individuare e misurare - *ex ante* al tempo  $t_0$  - i fenomeni del contesto di riferimento che si vogliono modificare tramite l'azione amministrativa, in modo da poter poi valutare il cambiamento al tempo  $t_n$ . Un altro aspetto importante per la completezza e soprattutto la non auto-referenzialità della valutazione è l'integrazione dei sistemi di misurazione interni con gli esiti dei processi di valutazione partecipata da parte dei soggetti esterni.

*Comunicazione esterna: rendere conto*

- **Cultura, metodologie e strumenti di comunicazione.** Il ruolo della comunicazione interna ed esterna nella PA è ancora drammaticamente sottovalutato a tutti i livelli. La comunicazione

dovrebbe essere una competenza di base per gli amministratori che devono sapere intercettare, interpretare e rispondere ai bisogni dei diversi soggetti della polis, cittadini in primis, all'interno di una dialettica democratica. Nei confronti della struttura tecnica, invece, il livello politico deve essere in grado, tramite una comunicazione chiara, di trasmettere la visione, i cambiamenti prioritari necessari per conseguirla e gli oggetti di osservazione sui quali valutare l'efficacia dell'azione amministrativa.

Anche per dirigenti e responsabili la comunicazione - interna ed esterna - rientra tra le competenze manageriali di base. Per far sì che soggetti diversi raggiungano obiettivi comuni è fondamentale, infatti, che tali obiettivi siano chiari e che ciascuno li interpreti correttamente a partire dal proprio ruolo e dal contributo che gli viene richiesto. Naturalmente la comunicazione è una leva per rafforzare, soprattutto nei momenti di difficoltà, motivazione e senso di responsabilità e per migliorare il clima interno e il benessere organizzativo, elementi direttamente collegati alla qualità della performance e all'efficacia esterna.

In ultimo, sia amministratori che dirigenti non colgono ancora le grandi potenzialità che derivano dalla comunicazione verso la collettività, in termini di miglioramento della qualità dei servizi e revisione dei processi interni.

- **Cultura e strumenti efficaci di rendicontazione** per dare conto e comunicare in modo chiaro e comprensibile anche ai non addetti ai lavori obiettivi, attività, risultati ed effetti prodotti rispetto agli impegni assunti e alle legittime attese degli *stakeholder* di riferimento.

L'*accountability* è ancora troppo spesso frutto di una gestione strumentale del consenso, non è costruita tramite misure e indicatori verificabili, non permette la verifica dell'attuazione del Programma, riducendosi a una relazione di attività più che a una rendicontazione degli impegni assunti nei confronti della collettività. Un sistema di *accountability* rigoroso da un punto di vista metodologico ed efficace in termini comunicativi rappresenta invece una leva che fa crescere sia gli strumenti di programmazione e controllo sia di valutazione e relazione. Infatti, rappresenta la preconditione per attivare una partecipazione consapevole e informata, qualificando anche i meccanismi di democrazia deliberativa. È importante a questo punto introdurre la rilevanza degli strumenti scelti per dare conto. Un altro dei

limiti delle operazioni di *accountability* è, infatti, una resa burocratica, poco curata e di scarso interesse per i destinatari dei contenuti della rendicontazione. In questi ultimi anni ho studiato e introdotto nelle PPAA forme di rendicontazione più innovative che superassero questi limiti grazie soprattutto all'adozione delle nuove tecnologie e del web. Ad oggi la forma più evoluta di rendicontazione sociale è il *Web reporting*, un portale tematico - collegato o integrato al sito istituzionale dell'Ente - che crea un legame virtuoso tra comunicazione istituzionale, *accountability* e open data, *stakeholder dialogue* e valutazione partecipata.

- **Cultura del dato e utilizzo di open data/big data** in una logica di rappresentazione chiara e completa delle informazioni che riguardano caratteristiche, fenomeni e asset del territorio utili a orientare le decisioni e i comportamenti di soggetti singoli e organizzati. Tuttavia non è sufficiente pubblicare un dato perché sia *open*. Il dato è di fatto *open* solo se supportato da una rendicontazione che fornisce le chiavi di senso utili a renderlo nei fatti comprensibile, accessibile e fruibile in autonomia da chiunque. In ultimo, grazie all'*accountability* è possibile rileggere e posizionare in una logica strategica gli open data, con una valenza consuntiva e programmatica.
- **Individuare modalità di partecipazione** che non siano di vetrina ma consentano un confronto "di merito" sui bisogni reali, sulla capacità dell'Amministrazione di intercettarli adeguatamente e rispondervi in modo efficace. In più, è importante che l'Ente utilizzi gli esiti della partecipazione per riorientare e qualificare la programmazione strategica e operativa, così come il sistema di misurazione. Intendiamoci bene, però, sull'oggetto della partecipazione.

La partecipazione è un meccanismo democratico che non può essere ridotto a un mero sondaggio di gradimento. Non possiamo limitarci a valutare la sola qualità percepita. È fondamentale attivare una relazione stabile, finalizzata all'apprendimento reciproco tra beneficiari delle politiche e dei servizi dell'Ente e i responsabili interni. L'obiettivo è di costruire contesti relazionali nei quali ragionare insieme - a partire da una base informativa condivisa - sulla qualità effettiva e l'efficacia sociale dell'azione amministrativa, in un percorso che unisca valutazione partecipata e co-progettazione delle risposte, sostanziando una reale logica di sussidiarietà.

## 5. Conclusioni

Auspico che grazie alla riforma si attivino prassi e metodi gestionali e comunicativi innovativi che integrino gli aspetti sopra illustrati. Per affiancare le PPAA nella crescita ed evoluzione richieste dalla norma sarebbe indispensabile, a proposito di metodo, introdurre tre principali strumenti a supporto del processo di cambiamento del Sistema pubblico:

- **piani di formazione** orientati a sviluppare la cultura e le competenze strategico – gestionali e di comunicazione riassunte nel paragrafo precedente;
- **linee guida** che traducano la riforma in indirizzi metodologici e operativi chiari, da implementare secondo logiche omogenee sui diversi livelli – nazionale, regionale e locale - e comparti – sanità, istruzione, ambiente, etc;
- **sistemi informativi integrati ed evoluti** che supportino una gestione orientata alla trasparenza e alla partecipazione, anche in linea con le indicazioni dell'Agenda Digitale.

Quanto esposto diventa ancor più vero se si vuole dare attuazione a un'altra importante novità introdotta: la definizione a livello centrale di obiettivi generali validi per tutti gli enti del territorio nazionale. Ciò consentirebbe al Sistema pubblico nel suo insieme di lavorare secondo una programmazione strategica coerente e condivisa tra livelli e comparti che orienti l'azione dei singoli Enti a produrre quei cambiamenti fondamentali per lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Anche in questo caso il legislatore alza il livello di complessità ed è quindi indispensabile mettere in campo processi, metodologie e strumenti evoluti che siano in grado di portare alla definizione di obiettivi generali che colgano effettivamente le esigenze del sistema pubblico e dei diversi *stakeholder* che lo compongono.

Chiudo il mio intervento con l'auspicio che la *community* di valutatori che si sta costruendo a livello nazionale e occasioni come il Forum - che riuniscono i molteplici soggetti corresponsabili della credibilità e dell'efficacia delle nostre Istituzioni - assumano un ruolo attivo nel guidare, monitorare e correggere il processo di implementazione della riforma, in modo che possa portare il nostro Paese ad attuare quel Buon Governo, rimasto solo un'Allegoria dal 1300.