

Il 4 giugno 2018 si è tenuto a Venezia, presso la Sala Conferenze del Palazzo Grandi Stazioni della Regione del Veneto, il Forum OIV annuale, che ha visto il confronto fra gli Organismi Indipendenti di Valutazione delle Regioni italiane sulle novità normative e i processi operativi nella valutazione dei manager pubblici.

La Regione Veneto è stata fra le prime, nel 2011, a recepire la normativa nazionale sulla valutazione, trasparenza e merito, istituendo l'Organismo Indipendente di Valutazione, nella consapevolezza che una buona amministrazione può funzionare bene solo se rispetta i tempi, se opera senza sprechi, se valorizza le proprie risorse umane e se focalizza i propri interventi sulle esigenze del cliente-cittadino e delle imprese del territorio.

Questo volume raccoglie gli atti del Forum OIV 2018, cui hanno contribuito i relatori della giornata, provenienti dagli OIV e dalle Direzioni delle diverse Regioni italiane.

**GIANLUCA FORCOLIN**

Vicepresidente e Assessore al bilancio e patrimonio, affari generali, risorse umane, trasparenza, enti locali Regione Veneto

**LISA ZANARDO**

Presidente Organismo Indipendente di Valutazione Regione Veneto

**MAURIZIO GASPARIN**

Direttore Area Programmazione e sviluppo strategico Regione Veneto

FORUM OIV REGIONE VENETO 2018

# FORUM OIV REGIONE VENETO 2018

## LA VALUTAZIONE DEL MANAGER PUBBLICO: NOVITÀ NORMATIVE E PROCESSI OPERATIVI

*Introduzione di*  
**GIANLUCA FORCOLIN**

*a cura di*  
**LISA ZANARDO**  
**MAURIZIO GASPARIN**



## INDICE

### PRESENTAZIONE

FORUM OIV REGIONE DEL VENETO Gianluca Forcolin, Vicepresidente e Assessore al bilancio e patrimonio, affari generali, risorse umane, trasparenza, enti locali Regione Veneto	1
--	---

### CAPITOLO I

PRESENTAZIONE DELLA GIORNATA Maurizio Gasparin, Direttore Area Programmazione e sviluppo strategico Regione Veneto	3
--	---

### CAPITOLO II

L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE NEGLI ENTI NON STATALI – LA SOLUZIONE DELLA REGIONE VENETO Franco Botteon, Direttore Organizzazione e Personale Regione Veneto	7
--	---

### PRIMA SESSIONE - VALUTAZIONE

#### CAPITOLO III

NOVITÀ NORMATIVE E PROCESSI OPERATIVI NELLA VALUTAZIONE DEL MANAGER PUBBLICO Lisa Zanardo, Presidente OIV Regione Veneto	
--	--

1. Premessa .....	17
2. Una valutazione lunga un decennio .....	18
3. Pillole di performance .....	20

Copyright 2019 Wolters Kluwer Italia S.r.l.  
Via dei Missaglia n. 97 - Edificio B3 - 20142 Milano

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. 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).

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

CAPITOLO IV

CREDIBILITÀ ED EFFICACIA DELLO SMIVAP -  
DAL DICHIARATO AL PRATICATO  
Cristiana Rogate, Presidente OIV Regione Emilia-Romagna

1. Premessa. ....	23
2. Il Piano della Performance della Regione Emilia-Romagna. ....	24
3. Elementi di debolezza del Piano della Performance. ....	24
3.1. Condivisione della programmazione strategica tra li- vello politico e tecnico. ....	25
3.2. Formulazione degli obiettivi di cambiamento. ....	25
3.3. Sistema di KPI. ....	26
3.4. Sistema di monitoraggio degli obiettivi operativi. ....	26
4. Leve per il miglioramento dello SMIVAP. ....	26
5. Conclusioni. ....	28

CAPITOLO V

MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE  
PER IL MIGLIORAMENTO ORGANIZZATIVO  
Giovanna Iacovone, Componente OIV Regione Puglia

1. Una premessa per l'inquadramento del tema. ....	31
2. Quale accountability per il funzionamento del sistema. ....	34
3. La partecipazione degli utenti. ....	37

CAPITOLO VI

LE COMPETENZE DEL MANAGER PUBBLICO  
E IL PERFORMANCE MANAGEMENT  
Leonardo Falduto, OIV Regione Liguria

39

CAPITOLO VII

VALUTAZIONE INDIVIDUALE: RIPARTIRE  
DALLE PERSONE PER MIGLIORARE  
LE ORGANIZZAZIONI  
Marta Barbieri, Presidente OIV  
Consiglio Regionale della Lombardia

49

CAPITOLO VIII

LA VALUTAZIONE NEI CONSIGLI REGIONALI  
Agostino Cortesi, Presidente OIV Consiglio Regionale del Veneto

1. Il sistema di valutazione del Consiglio Regionale del Vene- to. ....	59
2. Confronto con i sistemi di valutazione dei Consigli Regio- nali di altre Regioni: Lombardia e Toscana. ....	63
3. Conclusioni. ....	68

SECONDA SESSIONE - TRASPARENZA

CAPITOLO IX

TRASPARENZA E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE:  
INIZIATIVE E RISULTATI  
Loriano Ceroni, Responsabile anticorruzione e trasparenza,  
Regione Veneto

73

CAPITOLO X

IL RACCORDO FRA IL PIANO DELLA PERFORMANCE E IL PIANO  
DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE  
Mauro Vigni, Direttore anticorruzione e trasparenza  
della Regione del Friuli-Venezia Giulia

79

CAPITOLO XI

RELAZIONI E INTEGRAZIONE TRA IL SISTEMA  
DELLA PERFORMANCE E IL PIANO PER LA PREVENZIONE  
DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA  
Luca Nervi, Responsabile anticorruzione e trasparenza Regione Liguria

1. Le Relazioni tra i Piani e la sfida per una nuova trasparenza. ....	83
2. L'esperienza in Regione Liguria. ....	85
3. Conclusioni. ....	88

## CAPITOLO IV

### CREDIBILITÀ ED EFFICACIA DELLO SMIVAP - DAL DICHIARATO AL PRATICATO

*Cristiana Rogate*, Presidente OIV Regione Emilia-Romagna

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il Piano della Performance della Regione Emilia-Romagna. – 3. Elementi di debolezza del Piano della Performance. – 3.1. Condivisione della programmazione strategica tra livello politico e tecnico. – 3.2. Formulazione degli obiettivi di cambiamento. – 3.3. Sistema di KPI. – 3.4. Sistema di monitoraggio degli obiettivi operativi. – 4. Leve per il miglioramento dello SMIVAP. – 5. Conclusioni.

#### 1. Premessa

Dalla credibilità e dall'efficacia dello SMIVAP, a sua volta strettamente connesso alla qualità del sistema di programmazione, dipendono in buona parte anche la credibilità e l'efficacia dell'intero Ente. Credo quindi sia importante riflettere sul fatto che da anni affermiamo che i sistemi di misurazione e valutazione devono crescere e nel contempo, parallelamente, la fiducia nelle nostre Istituzioni continua a precipitare anno dopo anno.

Entrambi questi principi, infatti, sono ancora applicati in maniera parziale e, a volte, ancora molto lontana non solo dallo stesso dettato normativo, ma anche da quello che suggerisce il buon senso di chi governa e gestisce i sistemi di programmazione, controllo e valutazione.

Credibilità ed efficacia sono due dei principi che hanno guidato anche il mio ruolo come OIV in Regione Emilia-Romagna. Ho ricevuto l'incarico in seguito alla positiva esperienza sviluppata in Regione Friuli Venezia Giulia, in quel caso non come OIV, ma nell'ambito di un progetto di revisione del sistema di gestione della *performance*, esteso progressivamente ai sistemi di misurazione, valutazione e rendicontazione.

In Regione Emilia-Romagna – fin dall'inizio – mi è stato chiesto di partecipare attivamente al ripensamento e alla nuova impostazione

del sistema della performance dell'Ente regionale. Sono entrata, quindi, con ottime aspettative e con l'obiettivo di costruire un sistema di *performance* e misurazione credibile ed efficace, base imprescindibile per una buona impostazione del sistema di valutazione.

## 2. Il Piano della Performance della Regione Emilia-Romagna

Il primo elemento positivo del Piano è la modalità con cui è stato organizzato e strutturato. Individua chiaramente aree di cambiamento, a cui sono agganciati obiettivi di cambiamento puntuali e un sistema di indicatori chiave di prestazione per il monitoraggio del grado di raggiungimento del livello strategico.

L'utilizzo della parola "cambiamento" per il livello strategico è di per sé positivo. La dicitura corretta ci aiuta. Il livello strategico, infatti, riguarda la dimensione dei fini istituzionali dell'Ente, mentre il livello operativo riguarda i mezzi e gli strumenti.

Parlando dei fini, è fondamentale ricordare che la Pubblica Amministrazione esiste per produrre cambiamenti dello *status quo*. È per questo che gli indicatori chiave di prestazione, agganciati al livello strategico, devono superare la misurazione della sola efficacia gestionale dell'Ente – cosa e quanto l'Amministrazione riesce a produrre come risultato (output) – a favore dell'efficacia sociale, intesa in termini di cambiamenti (outcome) sui fenomeni, sulle condizioni e sul contesto rilevati al tempo  $T_0$  e su cui l'Amministrazione intende incidere.

Proseguendo nella struttura ad albero del Piano, alla parte strategica è stata ben agganciata la declinazione del livello operativo – organizzato a sua volta in obiettivi operativi, target e indicatori – e, a un livello ancora successivo, il Piano di Attività per il controllo verticale sulle singole strutture dell'Ente.

L'articolazione del Piano, quindi, infrastruttura in modo chiaro un sistema di misurazione e valutazione delle politiche regionali che copre tutti i livelli della programmazione.

## 3. Elementi di debolezza del Piano della Performance

Se la struttura è ben impostata, è necessario che lo siano anche i contenuti che la alimentano, sia per il livello strategico – qual è il cambiamento atteso – sia per il livello operativo – interventi, strumenti, risorse, attività messe in campo e relativi output. In entrambi i casi, tuttavia, alcuni elementi centrali per l'efficacia di questo sistema non sono ancora a sufficienza presidiati.

### 3.1. Condivisione della programmazione strategica tra livello politico e tecnico

È preoccupante che i sistemi di programmazione, misurazione e valutazione – che dovrebbero esplicitare gli indirizzi strategici e le priorità dell'Amministrazione e consentirne il monitoraggio del grado di raggiungimento – nella maggior parte dei casi non siano l'esito di un processo di co-progettazione tra livello politico e tecnico. Il livello politico, spesso, non conosce e non verifica, in sintesi quindi, non governa gli obiettivi strategici di cui dovrebbe essere direttamente responsabile, in quanto titolare della risposta ai bisogni, diritti, cambiamenti e fenomeni del contesto di riferimento.

L'assenza di un buon presidio del livello politico sugli obiettivi strategici credo sia uno dei *vulnus* principali della loro efficacia. Il grande problema della maggior parte degli obiettivi di *performance* è che sono spesso poco significativi ai fini della valutazione della capacità dell'Ente di produrre valore pubblico, poco misurabili e, laddove misurabili, espressione della dimensione operativa.

### 3.2. Formulazione degli obiettivi di cambiamento

Mi sono avvicinata al tema della valutazione a partire dalla mia passione per l'*accountability*. La base di una buona *accountability* è la definizione di obiettivi chiari e misurabili, supportati da un sistema di misurazione significativo che supporta una valutazione consapevole e informata da parte dei soggetti interni ed esterni.

Gli obiettivi strategici devono esprimere con chiarezza cosa l'Ente intende cambiare, in quale direzione, in che misura e per chi. Questo è ancora più importante ora che la Riforma Madia ha conferito ai cittadini potestà valutativa, che può essere esercitata in modo corretto solo se i cittadini sono in grado di comprendere cosa riguardano gli obiettivi dichiarati e gli effetti attesi. È necessario quindi, a partire da una buona esplicitazione degli obiettivi, attivare un processo comunicativo e di dialogo tra l'Ente e i suoi *stakeholder*, che sia costruttivo ed efficace in una logica di apprendimento reciproco.

È chiaro, tuttavia, che se la definizione degli obiettivi strategici viene affidata agli apicali tecnici, che saranno direttamente valutati in termini di performance individuale sugli stessi obiettivi, questi ultimi difficilmente parleranno la lingua del cambiamento, ma saranno costruiti in modo da essere raggiungibili con un elevato grado di certezza. Al contrario, gli obiettivi strategici dovrebbero rappresentare le vere

sfide alla base della missione sociale di un'attività così complessa e affascinante come la politica.

### 3.3. Sistema di KPI

Il sistema di KPI di livello strategico segue le stesse logiche ed è quindi necessariamente da identificare all'interno di una dimensione politica. Come sopra anticipato, infatti, difficilmente un dirigente è portato ad assumersi spontaneamente, senza un avvallo politico, la responsabilità di trovare indicatori di prestazione significativi – in grado di cogliere realmente il cambiamento prodotto – e utili sia per comunicare all'esterno il grado di raggiungimento degli impegni presi con i cittadini, sia per verificare all'interno il contributo di ciascuno secondo i diversi livelli di responsabilità.

### 3.4. Sistema di monitoraggio degli obiettivi operativi

Tra gli aspetti centrali di una buona programmazione operativa troviamo la definizione dei tempi e l'esplicitazione delle trasversalità tra le strutture coinvolte nella realizzazione degli obiettivi.

Rispetto al tempo, è fondamentale la definizione di un cronoprogramma puntuale, che individui fasi e attività necessarie per la realizzazione dell'obiettivo e le metta in relazione, evidenziando se si tratta di attività parallele o sequenziali. Il cronoprogramma, inoltre, consente anche una chiara definizione delle trasversalità tra le strutture coinvolte per ciascuna fase e attività e l'individuazione dei ruoli e delle corresponsabilità di ciascuna. In questo modo, sarà più immediata la verifica del rispetto dei tempi stabiliti e l'individuazione delle cause di eventuali ritardi nel conseguimento dell'obiettivo nel suo complesso.

Una buona programmazione operativa, infine, consente in fase di realizzazione di verificare *in itinere* eventuali difficoltà nel conseguimento dell'obiettivo e di intervenire tempestivamente con azioni correttive.

## 4. Leve per il miglioramento dello SMIVAP

Il basso presidio degli elementi sopra descritti rende la valutazione una vera e propria *mission impossible*. Eppure, è proprio questa che viene chiesta agli OIV, che ricordiamo sono soggetti esterni all'Ente e che, per natura, non conoscono nello specifico il lavoro svolto quotidianamente.

Per questo credo sia indispensabile far crescere il sistema della performance, rafforzando in particolare alcuni aspetti del processo.

FORMAZIONE DEL LIVELLO POLITICO E TECNICO ripartendo dai fondamentali. 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 nemmeno presa in considerazione nella discussione politica o non trova traduzione in obiettivi strategici misurabili. In più, risultano spesso 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 non a caso oggetto della valutazione dell'OIV, che contribuisce in modo determinante alla qualità delle performance e dei servizi resi.

DEFINIZIONE PARTECIPATA DEGLI OBIETTIVI tra politici e apicali tecnici, in modo che gli obiettivi siano coerenti con la visione politica, ma allo stesso tempo siano realizzabili e fattibili. Il coinvolgimento nella definizione degli obiettivi consente di sviluppare una visione complessiva all'interno della quale posizionare il contributo dei singoli e aumentare la motivazione e la responsabilizzazione di tutti al raggiungimento degli obiettivi, migliorando la capacità di lavorare in squadra e presidiare le trasversalità.

COSTRUZIONE 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  $t_n$ .

PARTECIPAZIONE, individuando modalità che non siano di ve-

trina, 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.

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.

## 5. Conclusioni

Al termine di queste considerazioni, vorrei sottolineare due aspetti. Il percorso proposto per il miglioramento dello SMIVAP è stato efficacemente applicato in Regione Friuli Venezia Giulia dal 2015. Il percorso è iniziato con la reimpostazione del Piano della prestazione della Giunta regionale e l’affinamento del sistema di misurazione, anche tramite l’adozione di un’applicazione *software* per l’implementazione e la gestione della programmazione strategica e operativa (PerformPA). Questa prima fase è stata accompagnata da momenti formativi teorico-pratici su performance management e controllo strategico, che hanno coinvolto tutti i Direttori Centrali, i Direttori d’Area e di Servizio e le Posizioni Organizzative. La seconda fase del percorso, invece, ha previsto la revisione del sistema di valutazione, integrando in modo strutturale la dimensione organizzativa e quella individuale.

Concluso l’impianto del ciclo della performance, si è potuta attivare agilmente una rendicontazione di metà mandato che coniugasse rigore metodologico ed efficacia comunicativa. Nell’impostazione del sistema di *accountability* è emersa, tuttavia, la necessità di rinforzare ulteriormente il sistema di indicatori di controllo strategico. Per questo con la Direzione Generale si è deciso di attivare un progetto pilota per la definizione di un sistema di KPI – *key performance indicators* – che misurasse l’efficacia sociale e il valore prodotto dalle politiche regionali.

Il secondo aspetto, che può fare la differenza in termini di credibilità ed efficacia dei sistemi di valutazione, riguarda la volontà, *in pri-*

*mis* del livello politico che è ancora troppo debole. In questo scenario è ancor più evidente l’esigenza da parte dei tecnici di essere supportati da cultura e strumenti che li aiutino a tradurre indirizzi politici e impegni assunti in piani di azione orientati all’efficacia sociale e al rinforzo del bene comune.