

Report di analisi

**VALUTAZIONE STATISTICA DEL VALORE PUBBLICO
DEGLI OBIETTIVI DI IMPATTO**

2022

Valutazione statistica del valore pubblico degli obiettivi di impatto 2022

Direzione generale

Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Dicembre 2022

Indice

La valutazione statistica del valore pubblico degli obiettivi di impatto 2022 della Regione	3
La Riforma	3
IL PIAO nel ciclo della pianificazione strategica.....	3
Gli obiettivi e la performance	4
Il PIAO 2022 della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia.....	5
Obiettivi e indicatori di valore pubblico nel PIAO 2022	6
La classificazione degli indicatori e degli obiettivi di valore pubblico	7
Elaborazioni.....	9
Riflessioni metodologiche e proposte di miglioramento	16
Le organizzazioni private e pubbliche di fronte al cambiamento	16
Un esempio di organizzazione privata in regione.....	16
Le Amministrazioni Pubbliche e il concetto di valore pubblico	17
La necessità di percepirsi utili, la problematicità di percepirsi indispensabili	18
Come proseguire il percorso intrapreso.....	18

La valutazione statistica del valore pubblico degli obiettivi di impatto 2022 della Regione

La Riforma

Il **PIAO - Piano Integrato di Attività e Organizzazione della Pubblica Amministrazione** è un documento unico di programmazione e governance che assorbe, sostituisce e unifica una serie di atti obbligatori per le Pubbliche Amministrazioni (P.A.), razionalizzandone la disciplina in un'ottica di massima semplificazione.

In particolare, vi confluiscono i seguenti piani: Piano delle performance, Piano della prevenzione della corruzione e della trasparenza, Piano dei fabbisogni di personale, Piano del lavoro agile (conosciuto come POLA), Piano della programmazione dei fabbisogni formativi.

Il PIAO è stato introdotto dall'articolo 6 del D.L. n. 80 del 2021, convertito in Legge n.113 del 2021, e vuole rappresentare una sorta di "testo unico" della programmazione, nella prospettiva di assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi.

Sono obbligate ad adottare il documento le Pubbliche Amministrazioni con più di 50 dipendenti, con la sola esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative. Il PIAO ha durata triennale e viene aggiornato annualmente, ed è chiamato a definire più profili: obiettivi della performance; gestione del capitale umano; sviluppo organizzativo; obiettivi formativi e valorizzazione delle risorse interne; reclutamento; trasparenza ed anticorruzione; pianificazione delle attività; individuazione delle procedure da semplificare e ridisegnare; accesso fisico e digitale; parità di genere; monitoraggio degli esiti procedurali e dell'impatto sugli utenti.

IL PIAO nel ciclo della pianificazione strategica

Nell'Amministrazione della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia il ciclo della pianificazione quinquennale prende avvio dalla definizione della strategia, che trova origine nel Programma di governo della legislatura e viene esposta nel Piano strategico della Regione. Fa seguito la programmazione socioeconomica e operativa annuale, finanziata dal budget, la definizione degli obiettivi nel Piano della prestazione e si conclude nella fase di monitoraggio dei risultati attraverso gli strumenti del controllo di gestione, del controllo strategico e della valutazione.

Il **Piano strategico** è il documento che collega il mandato politico alla struttura amministrativa, definendo i principi e gli obiettivi strategici da perseguire nel corso del quinquennio e indica per il periodo di durata della legislatura le priorità, gli indirizzi della pianificazione e le direttive generali dell'azione amministrativa regionale. È articolato in otto Linee strategiche che sinergicamente illustrano i diversi ambiti di attività: Famiglia e benessere delle persone; Sicurezza; Identità e autonomie locali; Competitività e occupazione; Grandi infrastrutture e piano unitario del territorio; Mondo agricolo e ambiente; Cultura e turismo di qualità; Semplificazione, fiscalità e autonomia.

Nel ciclo della pianificazione strategica della Regione la fase della programmazione rappresenta il momento della declinazione delle politiche regionali in attività di impatto.

Il **Documento di economia e finanza regionale - DEFR**, con la relativa Nota di aggiornamento (NaDEFR), si pone come documento di indirizzo unitario per la programmazione regionale e illustra le politiche da adottare per ciascuna delle Missioni di spesa, sulla cui base vengono elaborati i bilanci di previsione annuale e triennale. Per la predisposizione delle politiche regionali annuali, con prospettiva triennale, viene richiesto a ciascuna Direzione centrale e Struttura della Presidenza, per le finalità e secondo la metodologia richiamate, di elaborare le politiche relative alle attività di impatto, privilegiando una programmazione per obiettivi che miri alla creazione di valore pubblico a beneficio del territorio regionale.

Il **Piano della prestazione** declina le attività di impatto così definite in obiettivi di performance al fine di creare valore pubblico. I Responsabili delle Direzioni centrali e Strutture della Presidenza, secondo il principio della

selezione, individuano le prioritarie attività di impatto illustrate nel DEFR e nella sua Nota di aggiornamento e le traducono in obiettivi di impatto e in obiettivi istituzionali con indicatori di valore pubblico. Il PIAO assorbe ora il Piano della prestazione.

Gli obiettivi e la performance

Il **Piano della prestazione** definisce gli obiettivi annuali di performance dell'Amministrazione Regionale e del suo personale, puntualizzando in singoli interventi i contenuti della gestione amministrativa e contabile annuale. Il documento viene aggiornato annualmente, secondo un'ottica triennale. Gli obiettivi complessivi si distinguono in obiettivi di impatto, obiettivi istituzionali, obiettivi trasversali e azioni contenitore.

Nello specifico, nel Piano della prestazione sono illustrate tutte le schede obiettivi relative all'anno 2022 suddivise per Linea strategica e singola Struttura organizzativa.

Quest'anno, la programmazione degli obiettivi è stata avviata con gli **Obiettivi di Impatto**, classificati secondo la logica della Balanced Scorecard e del valore pubblico, con l'indicazione puntuale di stakeholder, contributors, grado di innovazione, annualità/pluriennialità. Gli obiettivi di impatto sono elaborati dai Direttori centrali dell'Amministrazione Regionale, in collaborazione con i Referenti direzionali e vengono discussi negli incontri preparatori alla stesura del Piano, prima dell'approvazione dello stesso, con l'Organismo Indipendente di Valutazione e la Direzione generale della Regione.

Per ciascun obiettivo viene individuata e indicata: la denominazione dell'obiettivo; la figura del Responsabile; la Struttura di riferimento del Responsabile; la definizione di uno o più indicatori per ciascuna tipologia di indicatore di risultato e di valore pubblico con i rispettivi target e termini di scadenza.

Gli obiettivi di impatto sono stati ulteriormente classificati secondo il modello di riferimento della **Balanced Scorecard** che associa quattro diversi ambiti di programmazione per gli obiettivi e gli indicatori:

- la prospettiva della soddisfazione dell'utente e dei portatori di interesse, che consente di articolare una strategia orientata alla diretta soddisfazione delle esigenze e dei bisogni del territorio e degli utenti esterni;
- la prospettiva economico-finanziaria, che misura dimensioni economiche quali le risorse immesse sul territorio e l'efficienza interna;
- la prospettiva dei processi interni, relativa al miglioramento dell'attività amministrativa e contabile interna;
- la prospettiva della crescita e dell'innovazione, che individua e consente la creazione di valore futuro mediante investimenti sulle persone, sulle tecnologie e sull'organizzazione.

Le quattro prospettive descritte contribuiscono alla creazione di valore aggiunto per il livello della programmazione dell'Amministrazione Regionale.

Gli obiettivi di impatto sono classificati, inoltre, secondo la prospettiva del **valore pubblico** al fine di programmare strategie di benessere economico, sociale, ambientale o sanitario. Anche gli indicatori di valore pubblico sono stati classificati indicando la tipologia di valore che si intende produrre in termini di benessere economico, sociale, ambientale, sanitario dei cittadini o di "salute interna", quando tale indicatore intende misurare la maggiore efficienza o l'innovazione procedurale dell'Amministrazione Pubblica.

Per configurare in modo adeguato il contesto operativo all'interno del quale trovano applicazione gli obiettivi di valore pubblico, vengono individuati e descritti due raggruppamenti di utenti: gli **stakeholder** che corrispondono a individui, gruppi di persone, organizzazioni, enti, operatori economici, studenti ovvero tutti quei soggetti portatori di un interesse specifico che effettivamente beneficerebbero del raggiungimento dell'obiettivo. I **contributors** che rappresentano tutti coloro che contribuiranno al conseguimento dell'obiettivo e che possono essere sia soggetti esterni, come ad esempio operatori economici o Istituti di credito, sia strutture interne all'Amministrazione Regionale, quali ad esempio le Direzioni centrali o i Servizi oppure Enti che fanno parte dell'Amministrazione Regionale o accreditati dalla Regione, o ancora Enti locali.

Il PIAO 2022 della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione, approvato con DGR n. 1322 del 16 settembre 2022, avvia quindi una riorganizzazione del sistema di pianificazione della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. L'obiettivo principale è la semplificazione delle procedure di programmazione, per garantire trasparenza, maggiore efficienza, efficacia e servizi migliori. Il PIAO è strutturato in **quattro sezioni**, a loro volta articolate in sottosezioni di programmazione, riferite a specifici ambiti di attività. A definire lo schema tipo del documento è l'intesa avvenuta il 2 dicembre 2021 in Conferenza Unificata.

Le sezioni sono:

- **Scheda anagrafica dell'amministrazione**, contenente i dati identificativi dell'amministrazione;
- **Valore pubblico, performance e anticorruzione**, dove sono definiti i risultati attesi, in termini di obiettivi generali e specifici, l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall'Agenda Semplificazione, e gli obiettivi di digitalizzazione previsti dall'Agenda Digitale Regionale (ADFvg) che declina a livello locale gli indirizzi di AGID, l'Agenzia per l'Italia Digitale. Gli obiettivi del PIAO per l'anno 2022 corrispondono agli obiettivi approvati ed esplicitati nel Piano della prestazione 2022, approvato con DGR n. 591 del 29 aprile 2022. Il Piano della prestazione, come già accennato, costituisce parte integrante del PIAO 2022 e definisce gli obiettivi annuali di performance dell'Amministrazione Regionale e del suo personale, puntualizzando in singoli interventi i contenuti della gestione amministrativa e contabile annuale.

Il PIAO 2022 integra anche il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia per l'anno 2022.

In continuità con l'impostazione dei piani triennali di prevenzione della corruzione adottati dalla Regione a partire dal 2013, le azioni previste perseguono l'obiettivo strategico di rafforzare il buon funzionamento dell'organizzazione amministrativa, al fine di renderla di per sé stessa "impermeabile" ai fenomeni di cattiva amministrazione, e di sviluppare al suo interno una "cultura di appartenenza all'ente" eticamente esigente.

- **Organizzazione e capitale umano**, nella quale è presentato il modello organizzativo adottato dall'Amministrazione. L'esigenza è di programmare il fabbisogno del personale anche alla luce del PNRR per ottimizzare risorse e competenze nei vari settori e aumentarle in prospettiva delle prossime sfide future. L'Amministrazione Regionale, inoltre, continuerà ad attuare tutte le iniziative utili, anche in ambito formativo, relativamente al PNRR, che individua nella trasformazione digitale dell'organizzazione del lavoro e dei servizi da erogare a cittadini e imprese, la chiave di volta per la crescita e la sostenibilità economica. La trasformazione digitale e la possibilità di rendere concreto ed operativo l'agire amministrativo rendono necessarie una formazione puntuale della dirigenza e dei dipendenti delle PA.

- **Monitoraggio**, dove sono indicati gli strumenti e le modalità di monitoraggio, insieme alle rilevazioni di soddisfazione degli utenti e dei responsabili. La Regione proseguirà con le analisi di citizen ed enterprise satisfaction per comprendere quali siano le valutazioni e il livello di soddisfazione evidenziati dai cittadini e dalle imprese del Friuli Venezia Giulia e per fornire informazioni puntuali, nel caso di criticità, agli Amministratori per eventualmente modificare o integrare l'azione di governo, considerato il contesto caratterizzato ancora dalla pandemia da Covid-19 e dall'attuale conflitto russo-ucraino.

Con l'introduzione del PIAO si vuole garantire la massima semplificazione, sostenere una visione integrata e complessiva dei diversi assi di programmazione, garantire la qualità e la trasparenza dei servizi per cittadini e imprese e la progressiva reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso.

Obiettivi e indicatori di valore pubblico nel PIAO 2022

Al 15 novembre 2022 gli obiettivi d'impatto presenti nel PIAO risultano 116, con un'articolazione che prevede complessivamente 166 indicatori di risultato e 141 indicatori di valore pubblico.

Un Ente riesce a creare valore pubblico quando produce un insieme equilibrato di impatti sui livelli di benessere economico, sociale, ambientale, sanitario dei cittadini, ossia quando migliora le prospettive del benessere rispetto al punto di partenza.

La logica dell'impatto, nel contesto della performance pubblica, è un concetto puntualizzato nelle Linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica n.1-5 sulla performance, pubblicate negli anni 2017-2019, che richiedevano la definizione di obiettivi e indicatori «al fine ultimo di creare valore pubblico, ovvero di migliorare il livello di benessere sociale ed economico degli utenti e degli stakeholder».

Il Servizio Programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica, assieme alle Direzioni centrali e con la collaborazione dell'OIV, ha avviato quindi un processo di lavoro volto alla definizione di indicatori di valore pubblico per misurare tali impatti. Secondo una logica sperimentale, da affinare progressivamente, sono stati definiti valori e target che traggono fonte da banche dati statistiche e amministrative interne ed esterne all'Amministrazione.

In questa analisi di performance e di valutazione del valore pubblico, risultano utili in primo luogo le rilevazioni e le elaborazioni statistiche di fonte pubblica, in quanto realizzate dai soggetti che fanno parte del Sistema statistico nazionale - Sistan fondato nel 1989, che fa capo all'Istat e conta uffici di statistica in numerosi Enti pubblici, tra cui la Regione FVG che con la L.R. 25 luglio 2012, n. 14 ha formalmente istituito l'Ufficio di statistica che fa parte del Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica della Direzione generale.

Nel contesto della misurazione del valore pubblico, inoltre, una rilevanza particolare va data alle **indagini di citizen ed enterprise satisfaction** che vengono eseguite usualmente da società esterne all'Ente pubblico. Il valore aggiunto a tali indagini viene dato dal coinvolgimento diretto dei vari uffici regionali e dal lavoro svolto dal Servizio Programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica per programmare la rilevazione, selezionare le tematiche da sottoporre a valutazione, predisporre il questionario e monitorare l'andamento dell'indagine e dei risultati.

I questionari proposti o condivisi per la rilevazione della soddisfazione di cittadini, utenti, imprese, misurano alcuni ambiti del valore pubblico. Inoltre poter disporre dei microdati delle indagini realizzate, comprendenti il dettaglio delle risposte degli intervistati ai quesiti di soddisfazione, per poterli approfondire internamente, produce numerose informazioni che si possono elaborare e incrociare con altre banche dati. Queste indagini inoltre risultano tempestive e comparabili nel tempo. A partire dal mese di settembre 2019, sono state condotte diverse indagini di citizen ed enterprise satisfaction al fine di valutare l'effettivo grado di soddisfazione e l'impatto conseguito sul benessere della cittadinanza e delle imprese rispetto all'attuazione delle finalità strategiche descritte nel Piano Strategico 2018-2023, declinate nelle 8 Linee strategiche e rese concrete nel Piano della prestazione.

Per implementare il feedback informativo con la comunità regionale, tale tipo di indagini sono proseguite nel corso del 2020, del 2021 e del 2022 rilevando la soddisfazione di cittadini e imprese sui temi più rilevanti per la strategia regionale e sono già state programmate le nuove rilevazioni per il 2023.

Le indagini di citizen ed enterprise satisfaction sono considerate tra gli strumenti più efficaci per comprendere e analizzare gli impatti delle politiche adottate e della strategia regionale nel suo complesso. Con questo tipo di analisi si può comprendere quali siano le valutazioni e le eventuali criticità evidenziate dai cittadini del Friuli Venezia Giulia, in modo da poter fornire informazioni puntuali e tempestive agli Amministratori per poter considerare potenziali modifiche o integrazioni all'azione di governo.

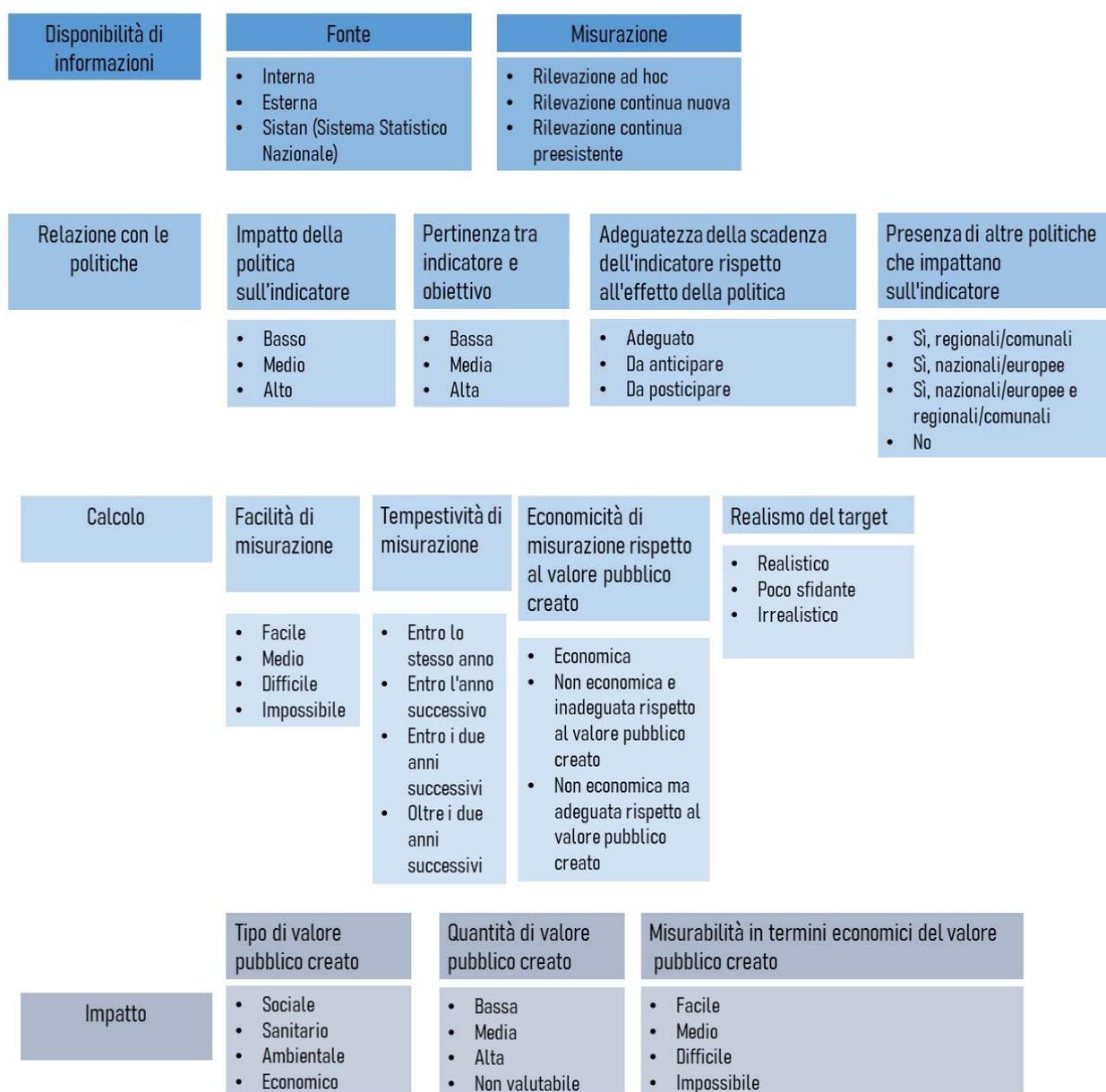
La classificazione degli indicatori e degli obiettivi di valore pubblico

Per rappresentare il processo di definizione e valorizzazione degli obiettivi e relativi indicatori di valore pubblico, si è proceduto ad una loro classificazione sulla base di quattro dimensioni principali: la disponibilità di informazioni per la costruzione di valori e target, la relazione tra gli indicatori e le politiche, il calcolo degli indicatori e l'impatto degli obiettivi, quest'ultimo inteso come qualificazione e quantificazione del valore pubblico creato.

La classificazione è stata ideata e realizzata dal Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica, in particolare dall'Ufficio di statistica, della Direzione generale della Regione FVG.

Non di rado l'operazione si è rivelata complessa e poco lineare stante l'elevata eterogeneità degli indicatori e, in primis, degli obiettivi che traducono le molteplici azioni svolte dalla Regione: dagli interventi di risanamento di specifici tratti stradali alla regia del PNRR, dallo sviluppo della connettività digitale alla difesa del territorio dal rischio idrogeologico, solo per citarne alcuni.

Figura 1 La classificazione degli indicatori e degli obiettivi di valore pubblico



Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Relativamente alla prima dimensione, si è fatto riferimento al tipo di fonte utilizzata per la costruzione degli indicatori, distinguendo tra fonti della statistica ufficiale (Sistan) ed altre fonti, interne, includendo anche quelle di altri Enti e società controllate, o esterne all'Amministrazione Regionale. Si è data inoltre evidenza delle diverse rilevazioni che consentono la misurazione degli indicatori, distinguendo tra rilevazioni già esistenti, rilevazioni create e svolte appositamente per il calcolo degli indicatori e rilevazioni che nascono in questa occasione di definizione e che sono previste continuare.

Relativamente alla seconda dimensione, si è inteso indagare la capacità degli indicatori di tradurre gli obiettivi strategici sia in termini di pertinenza, secondo un gradiente bassa-media-alta pertinenza, che di appropriatezza della scadenza dell'indicatore rispetto all'effetto della politica, valutandone l'adeguatezza, la necessità di anticipazione o posticipazione. Si è inoltre considerato l'impatto delle politiche sullo specifico indicatore di valore pubblico, secondo il gradiente basso-medio-alto, nonché la presenza di ulteriori politiche – regionali, comunali, nazionali europee – che possono avvicinare o allontanare l'indicatore dal target.

La terza dimensione riguarda il calcolo vero e proprio degli indicatori. Si è indagata la fattibilità delle misurazioni, da facile ad impossibile, la tempestività rispetto alla realizzazione dell'intervento regionale – da entro lo stesso anno a oltre due anni successivi e l'economicità rispetto al valore pubblico creato, individuando così indicatori la cui misurazione varia da economica a non economica ma adeguata o inadeguata rispetto al valore pubblico creato. Una ulteriore classificazione riguarda il target assegnato agli indicatori degli obiettivi di valore pubblico. In relazione alla baseline definita dalle diverse strutture direzionali, si è data evidenza degli indicatori il cui target risulta in linea con tale baseline o che sono limitati al raggiungimento di risultati operativi, definendoli come "poco sfidanti"; all'opposto vengono evidenziati gli indicatori realistici e quelli difficilmente raggiungibili.

La quarta dimensione, diversamente dalle prime tre, fa riferimento agli obiettivi di valore pubblico descrivendone il tipo di valore creato – sociale, sanitario, ambientale o economico – e la quantità. In quest'ultimo caso, l'attribuzione delle modalità "bassa, media, alta o non valutabile" tiene conto del complesso delle azioni proposte dall'Amministrazione Regionale, adottando una sorta di gerarchia nel valore pubblico creato dai diversi interventi. Il valore pubblico creato si ritiene non valutabile nel caso in cui l'incertezza riguardo alla quantità attesa di valore creato sia rilevante, tale da rendere molto difficile la stessa quantificazione degli ordini di grandezza coinvolti: è il caso ad esempio di interventi per migliorare la sicurezza delle infrastrutture, in cui a riduzioni del danno e del costo sociale potenzialmente molto importanti si accompagna un'elevata incertezza riguardo alla frequenza degli eventi calamitosi e dei danni ad essi associati. La quantità di valore pubblico è dunque sì riferita al singolo obiettivo ma in relazione a tutti gli altri obiettivi dell'Amministrazione, di cui si dà conto anche della misurabilità del valore pubblico creato in termini economici, secondo il gradiente – facile misurabilità, medio, difficile, impossibile.

Elaborazioni

Per quanto riguarda la disponibilità di informazioni, la prima delle dimensioni viste in precedenza, la Regione, attraverso i dati amministrativi in suo possesso, è in grado di valorizzare l'80% degli indicatori di valore pubblico attualmente inseriti nel PIAO 2022. Con i dati della statistica ufficiale (principalmente dell'Istat) è possibile misurare il 9% degli indicatori e mediante le rilevazioni di citizen ed enterprise satisfaction il 7%. Infine nel 3,5% dei casi i dati provengono da ulteriori fonti esterne. Complessivamente per la misurazione del 62% degli indicatori è necessaria una rilevazione ad hoc, per il 34% invece si dispone già di una rilevazione continua preesistente da cui attingere. I dati della composizione percentuale sotto riportati possono essere oggetto di arrotondamento.

Fonte	N.	%
Interna (inclusi enti e società controllate)	113	80,1
Statistica ufficiale	13	9,2
Citizen satisfaction	10	7,1
Esterna	5	3,5
Totale complessivo	141	100,0

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Tipo di misurazione	N.	%
Rilevazione ad hoc	88	62,4
Rilevazione continua nuova	5	3,5
Rilevazione continua preesistente	48	34,0
Totale complessivo	141	100,0

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

In merito alla seconda dimensione di classificazione, sull'andamento di tre quarti degli indicatori l'azione politica impatta in modo significativo, mentre nel 13% dei casi l'effetto potenziale della specifica politica ai fini del raggiungimento dell'obiettivo prefissato è ritenuto marginale. Questo è dovuto anche al fatto che su diversi indicatori (il 43,3%) possono incidere pure altre politiche, sia della stessa Regione sia politiche definite a livello locale piuttosto che a livello nazionale od europeo.

Impatto della politica sull'indicatore	N.	%
Alto	106	75,2
Medio	17	12,1
Basso	18	12,8
Totale complessivo	141	100,0

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Altre politiche che incidono	N.	%
No	80	56,7
Sì, nazionali/europee	23	16,3
Sì, nazionali/europee e regionali/comunali	23	16,3
Sì, regionali/comunali	15	10,6
Totale complessivo	141	100,0

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Si rileva in diversi casi (quasi il 30%) una pertinenza medio/bassa dell'indicatore scelto ai fini della misurazione dell'impatto e del valore creato dalle specifiche azioni regionali.

Pertinenza tra indicatore e obiettivo	N.	%
Alta	99	70,2
Media	23	16,3
Bassa	19	13,5
Totale complessivo	141	100,0

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

La scadenza del 60% degli indicatori di valore pubblico è entro l'anno 2022, per il 28% è entro il 2023, per il 6% entro il 2024. Non prima del 2025, invece, è stata fissata la scadenza di poco meno del 6% degli indicatori. La tempistica risulta adeguata nell'84% dei casi, mentre nel 16% la scadenza andrebbe posticipata. Si rileva un unico caso di indicatore da anticipare, relativo ad un obiettivo previsto per il 2023 ma già raggiunto nel corso del 2022.

Scadenza indicatore	N.	%
2022	85	60,3
2023	39	27,7
2024	9	6,4
2025 o oltre	8	5,7
Totale complessivo	141	100,0

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Adeguatezza della scadenza	N.	%
Adeguatezza	118	83,7
Indicatore da anticipare	1	0,7
Indicatore da posticipare	22	15,6
Totale complessivo	141	100,0

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Entrando nel merito del calcolo vero e proprio, per il 67% degli indicatori la misurazione può avvenire entro lo stesso anno di effettuazione dell'intervento regionale, per il 30,5% entro l'anno successivo. Solo per una quota residuale di interventi la valorizzazione dell'indicatore può avvenire appena dopo due anni. Nel 90% dei casi la misurazione degli indicatori di valore pubblico risulta facile e nella quasi totalità dei casi è economica. Per quanto concerne i target che ci si propone di raggiungere, nel 77% dei casi si tratta di valori realistici, mentre nel 21% dei casi si rilevano dei target poco sfidanti: o in linea con la base line o limitati al raggiungimento di risultati operativi e non orientati alla valutazione delle ricadute dell'operato sulla collettività o sull'ambiente.

Tempestività della misurazione	N.	%
Entro lo stesso anno	94	66,7
Entro l'anno successivo	43	30,5
Oltre i due anni successivi	4	2,8
Totale complessivo	141	100,0

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Facilità di misurazione	N.	%
Facile	127	90,1
Media	11	7,8
Difficile	2	1,4
Impossibile	1	0,7
Totale complessivo	141	100,0

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Economicità della misurazione	N.	%
Economica	136	96,5
Non economica e inadeguata rispetto al valore pubblico creato	4	2,8
Non economica ma adeguata rispetto al valore pubblico creato	1	0,7
Totale complessivo	141	100,0

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Realismo del target	N.	%
Realistico	109	77,3
Poco sfidante	30	21,3
Difficilmente raggiungibile	2	1,4
Totale complessivo	141	100,0

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

L'ultima delle dimensioni presentate nel paragrafo precedente fa riferimento agli impatti. Nell'ottica della Balanced Scorecard, dei 141 indicatori di valore pubblico presenti nel PIAO, 1 su 2 è orientato alla soddisfazione delle esigenze e dei bisogni del territorio e degli utenti esterni; la prospettiva economico-finanziaria e quella di crescita e innovazione accomunano entrambe un 21% di indicatori ed il miglioramento dei processi interni il 7%. Il valore pubblico che l'Amministrazione punta a creare nel 50% dei casi è un valore di tipo sociale, nel 34% è economico, nel 13% ambientale, nel 3,5% dei casi è un valore sanitario.

Prospettiva	N.	%
Soddisfazione utente	72	51,1
Economico-finanziaria	30	21,3
Crescita e innovazione	29	20,6
Processi interni	10	7,1
Totale complessivo	141	100,0

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Tipo di valore pubblico	N.	%
Sociale	70	49,6
Economico	48	34,0
Ambientale	18	12,8
Sanitario	5	3,5
Totale complessivo	141	100,0

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Solo nell'8% dei casi il valore pubblico che l'Amministrazione si propone di creare è facilmente misurabile in termini economici, nel 26% può esserlo con media difficoltà. Per due terzi degli indicatori, quindi, la misurabilità economica del valore pubblico appare difficile, se non impossibile. In merito poi alla quantità di valore generato, questo è ritenuto non valutabile nel 13% dei casi e di basso livello nel 21%. Per 2 interventi su 3, invece, si ritiene che il valore pubblico creato sia medio o alto.

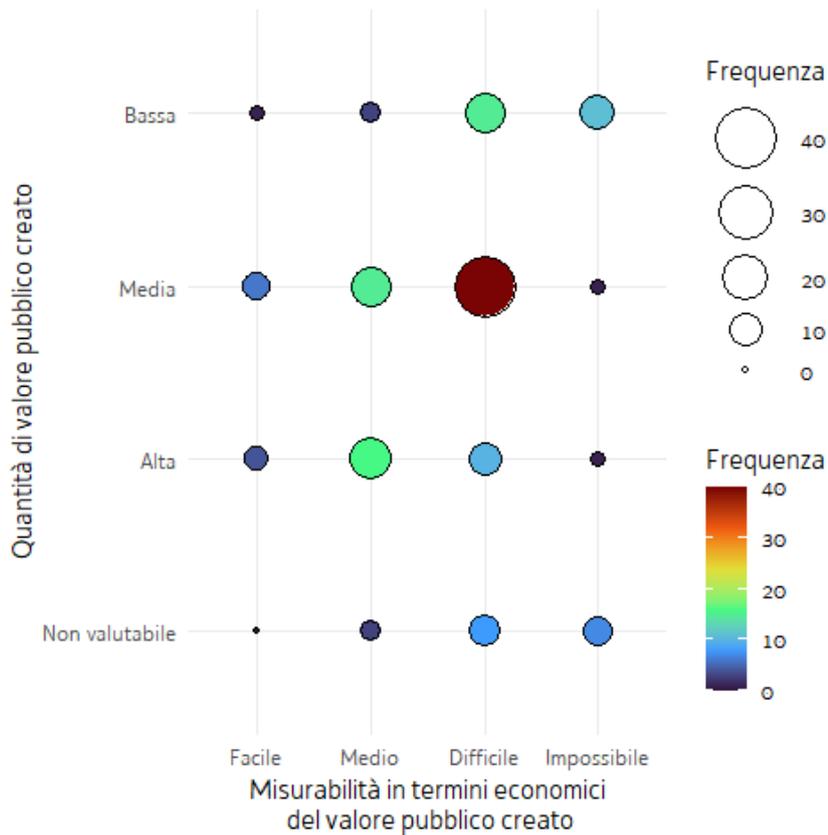
Misurabilità in termini economici del valore pubblico creato	N.	%
Facile	11	7,8
Media	37	26,2
Difficile	73	51,8
Impossibile	20	14,2
Totale complessivo	141	100,0

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Quantità di valore pubblico creato	N.	%
Alta	31	22,0
Media	62	44,0
Bassa	30	21,3
Non valutabile	18	12,8
Totale complessivo	141	100,0

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Per la maggior parte degli obiettivi (37% del totale) la quantità di valore pubblico creato è media o alta, ma difficilmente misurabile in termini economici. Sono 20 gli indicatori riferiti ad obiettivi di facile o media misurabilità economica e alta quantità di valore pubblico creato; 11 indicatori non sono misurabili in termini economici, ma il valore pubblico creato dai relativi obiettivi è basso, e altri 7 sono ritenuti non valutabili sia in termini di quantità di valore pubblico, sia in termini di misurabilità economica.



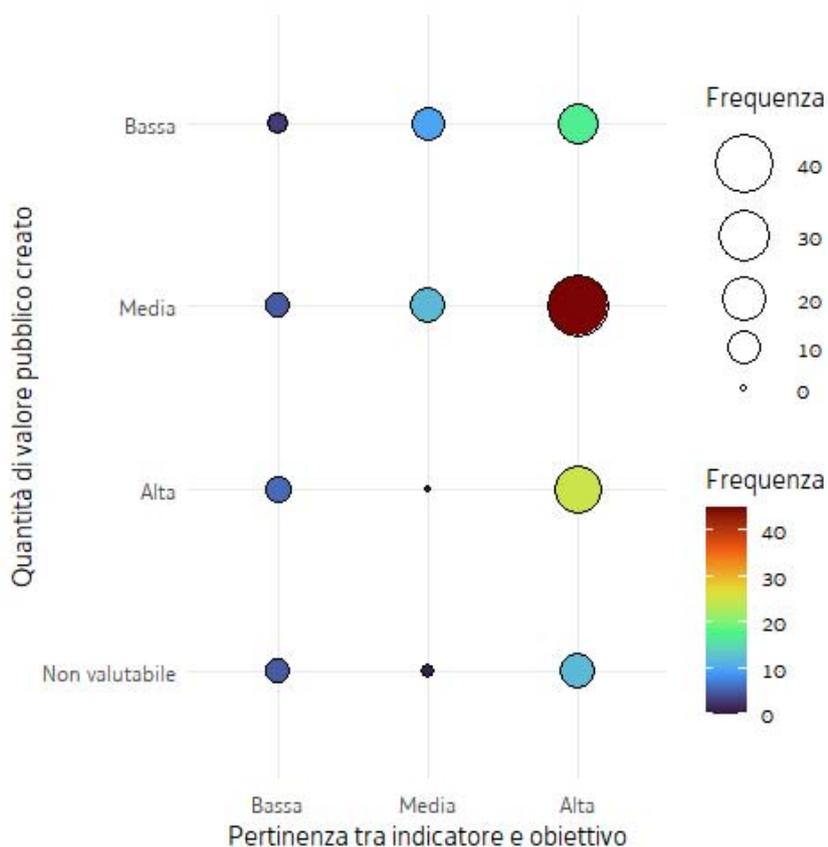
Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Quantità di valore pubblico creato	Misurabilità economica del valore pubblico				Totale
	Facile	Media	Difficile	Impossibile	
Alta	4	16	10	1	31
Media	6	15	40	1	62
Bassa	1	3	15	11	30
Non valutabile	-	3	8	7	18
Totale	11	37	73	20	141

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Metà degli indicatori risultano pertinenti con obiettivi il cui valore pubblico creato è medio alto. Sono una minoranza, il 4%, gli indicatori di obiettivi ad alto valore pubblico giudicati scarsamente pertinenti. Si tratta in particolare di obiettivi con carattere normativo od organizzativo che consistono in provvedimenti preliminari di politiche di più ampio respiro, a cui invece mirano gli indicatori ad essi collegati.

La maggior parte degli obiettivi la cui quantità di valore pubblico creato non è valutabile, ha comunque un indicatore di misurazione pertinente. Si tratta di 12 indicatori relativi per lo più a singole opere pubbliche, che ne misurano la loro realizzazione.

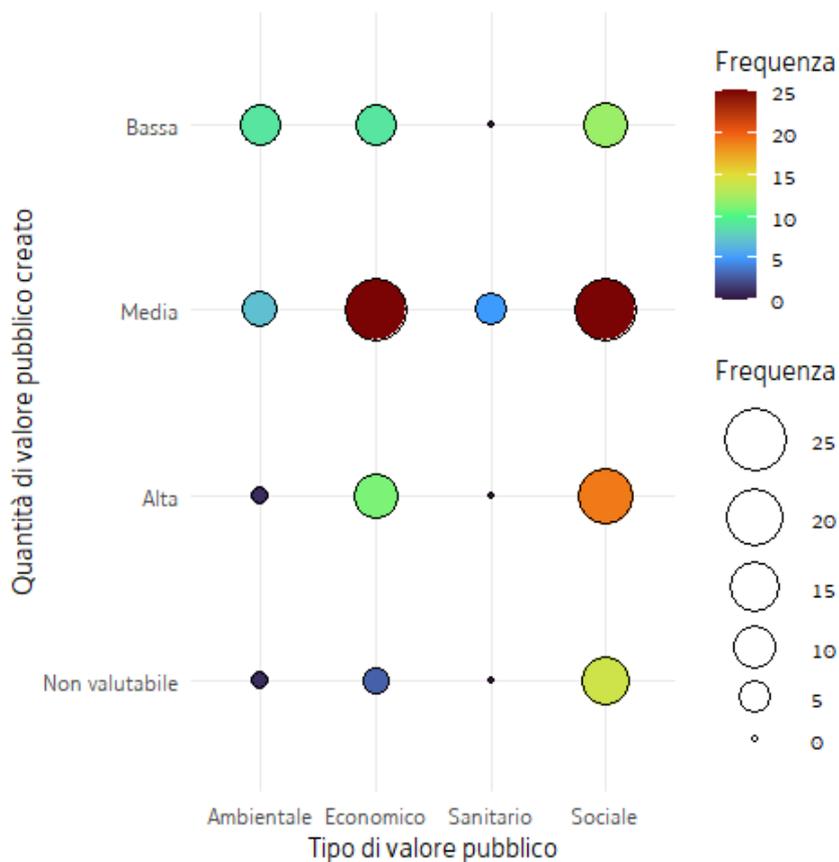


Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Quantità di valore pubblico creato	Pertinenza tra indicatore e obiettivo			Totale
	Alta	Media	Bassa	
Alta	25	-	6	31
Media	45	12	5	62
Bassa	17	10	3	30
Non valutabile	12	1	5	18
Totale	99	23	19	141

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Rispetto al tipo e alla quantità di valore pubblico creato, si nota che tra gli obiettivi “economici”, il 75% crea alta o media quantità di valore pubblico. Tra quelli “sociali” tale percentuale è pari al 63%: in particolare, il 27% crea alta quantità di valore pubblico, ma per il 20% il valore creato non è valutabile quantitativamente. In molti casi, si tratta di indicatori di realizzazione di opere pubbliche dedicate alla sicurezza di edifici pubblici, il cui valore pubblico si può considerare importante in termini di sicurezza, ma difficile da valutare quantitativamente.

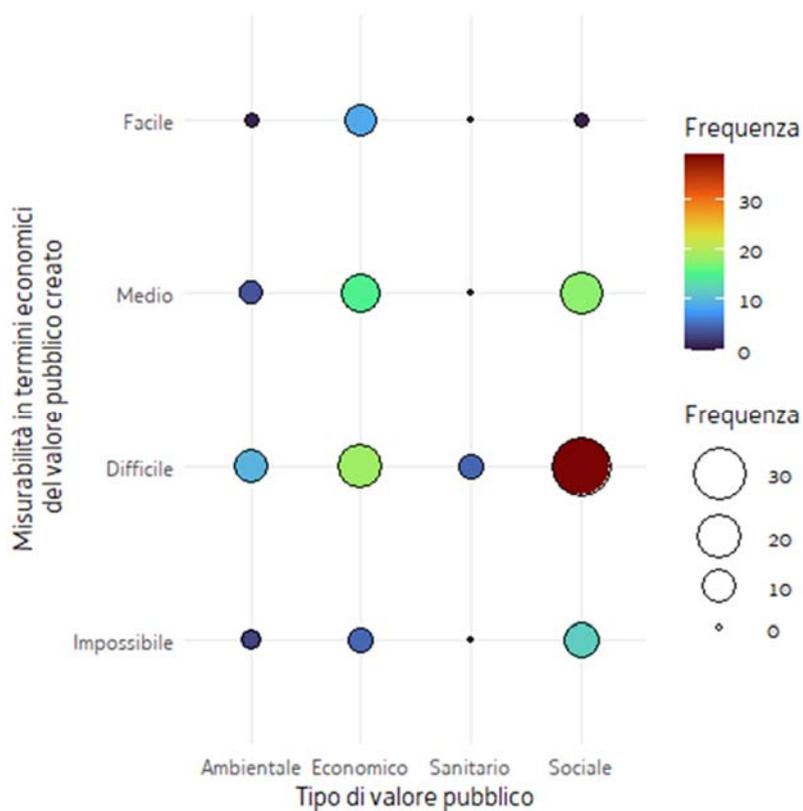


Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Quantità di valore pubblico creato	Tipo di valore pubblico				Totale
	Ambientale	Economico	Sanitario	Sociale	
Alta	1	11	-	19	31
Media	7	25	5	25	62
Bassa	9	9	-	12	30
Non valutabile	1	3	-	14	18
Totale	18	48	5	70	141

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Infine, come prevedibile, gli obiettivi che creano valore pubblico economico sono più frequentemente valutati come di facile misurabilità. I 5 obiettivi “sanitari” sono invece considerati di difficile misurabilità in termini economici e anche il valore pubblico sociale appare particolarmente difficile da valorizzare.



Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Misurabilità economica del valore pubblico	Tipo di valore pubblico				Totale
	Ambientale	Economico	Sanitario	Sociale	
Facile	1	9	-	1	11
Medio	4	15	-	18	37
Difficile	10	19	5	39	73
Impossibile	3	5	-	12	20
Totale	18	48	5	70	141

Fonte: Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica

Riflessioni metodologiche e proposte di miglioramento

Nei capitoli precedenti sono stati presentati il quadro normativo di riferimento, il percorso effettuato all'interno dell'Amministrazione Regionale per la costruzione degli obiettivi d'impatto con i relativi indicatori di valore pubblico, la classificazione degli stessi e un'analisi statistica puntuale degli indicatori di valore pubblico presenti nel PIAO 2022. Di seguito verrà presentata la cornice teorica di riferimento alla base del concetto di valore pubblico dal punto di vista metodologico e scientifico e si forniranno alcuni suggerimenti utili per il processo di miglioramento continuo dell'azione amministrativa dell'Ente.

Le organizzazioni private e pubbliche di fronte al cambiamento

L'Amministrazione Regionale è una grande organizzazione con più di tremila dipendenti e un organigramma molto articolato. Come tutte le organizzazioni presenta al suo interno una naturale resistenza al cambiamento, perché l'essere umano possiede una caratteristica innata: tende a preferire la routine perché dà un senso di sicurezza. I cambiamenti sono vissuti come accettabili quando vengono scelti per esigenza personale e non quando sono imposti dalle circostanze, soprattutto se non prevedibili e senza possibilità di esercitare un controllo o effettuare una scelta a livello individuale. Le organizzazioni che operano in campo privato e che hanno come mission il profitto si dimostrano più veloci nell'adattarsi ai cambiamenti di qualsiasi tipo, legislativo, sociale e politico, dato che devono prioritariamente poter restare sul mercato e continuare a svilupparsi.

Nel caso delle aziende private, infatti, i portatori di interesse (stakeholder) sono rappresentati da una parte dagli investitori, dai fornitori e dal personale dell'azienda e dall'altra dai consumatori finali dei prodotti. Negli ultimi anni si è assistito ad un aumento della consapevolezza nell'opinione pubblica riguardo temi come la sostenibilità e la protezione e cura dell'ambiente, che si declina nell'importanza dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, di imballaggi riciclabili, nel rispetto dei lavoratori, sia nei paesi di produzione delle materie prime che all'interno dell'organizzazione stessa, nel rispetto delle pari opportunità, nella creazione di un valore aggiunto per la comunità. Sempre di più il consumatore decide di acquistare un certo prodotto o servizio anche perché condivide e si riconosce nei valori di una certa azienda.

Un esempio di organizzazione privata in regione

L'azienda Illy sostiene che un caffè di qualità deve essere sostenibile sia dal punto di vista ambientale, ma anche economico e sociale e che per costruire un futuro migliore si deve iniziare da un caffè sostenibile. Tra i primi hanno introdotto principi di sostenibilità economica con contratti equi e a lungo termine con i produttori; principi di sostenibilità sociale tramite lo scambio culturale e la crescita personale; principi di sostenibilità ambientale attraverso il rispetto per l'ecosistema, dalle coltivazioni sostenibili ai luoghi di consumo. Infine la loro politica sugli imballaggi e l'utilizzo di mezzi di comunicazione, realizzati nel rispetto del pianeta, promuovono la sostenibilità ambientale.

La società Illy ha ottenuto la certificazione B Corp. (Be sustainable): un movimento globale di migliaia di aziende per cui impresa vuol dire innovazione, per rendere ogni giorno il mondo più vivibile, nel rispetto dei dipendenti, delle comunità e dell'ambiente.

Il movimento B Corp¹ comprende più di 4.600 aziende in 71 Paesi, di cui più di 140 in Italia. Le B Corp hanno l'obiettivo di diffondere il paradigma più evoluto del business, quello di creare valore. Il percorso come B Corp, si focalizza sull'impegno e la continua evoluzione di 5 aree fondamentali per un impatto positivo: la governance, le persone, la comunità, l'ambiente e i consumatori.

¹ Fonte: <https://www.illy.com/it-it/live-happilly/sostenibilita>.

Come si vedrà nel prosieguo i concetti di sostenibilità e valore pubblico sono intimamente legati.

Le Amministrazioni Pubbliche e il concetto di valore pubblico

La riflessione sui valori di un'organizzazione si è sviluppata nel contesto privato e poi si è estesa arrivando a coinvolgere, in anni più recenti, anche l'Amministrazione Pubblica italiana.

La nozione di valore pubblico associata alle organizzazioni pubbliche compare per la prima volta nella pubblicazione "Creating Public Value: Strategic Management in Government" (1994) dello studioso Mark H. Moore della Harvard University, che definì il valore pubblico come la messa in atto e la concretizzazione delle aspirazioni collettive e dei bisogni dei cittadini e dei loro rappresentanti eletti, ottenute grazie all'azione degli enti pubblici. Lo studioso statunitense è stato tra i primi a sottolineare l'importanza di indirizzare l'azione pubblica al soddisfacimento dei bisogni della collettività di riferimento, la quale è composta da una pluralità di stakeholder.

In quest'ottica Moore ipotizzò un nuovo ruolo per i dirigenti, quali interpreti delle aspirazioni della collettività, trasformandone la figura da meri esecutori delle decisioni degli organi amministrativi a veri e propri attori per il raggiungimento di tali aspirazioni.

A fronte di questo nuovo ruolo dei funzionari pubblici, Moore ipotizzò tre condizioni essenziali per la creazione del valore, riassumibili in alcune proposizioni che definisce "triangolo strategico":

- vi dovrebbe essere legittimazione e supporto all'azione pubblica da parte dei clienti/cittadini/utenti e delle diverse tipologie di stakeholder interni ed esterni, che mettono a disposizione risorse finanziarie, professionalità, consenso e sostegno;
- le pubbliche amministrazioni dovrebbero essere orientate alla produzione di valore, inteso come risultati oggettivamente validi per l'ambiente socio-economico di riferimento;
- le iniziative intraprese dalle amministrazioni pubbliche dovrebbero essere operativamente e amministrativamente sostenibili in termini di risorse e capacità.

Alla luce di quanto detto finora, il compito affidato ai dirigenti pubblici è quello di guardare ben oltre la dimensione individuale, cercando di dare risposte ai bisogni della collettività, che si configurano come bisogni ben più complessi della mera somma di quelli individuali. Per fare ciò emerge dunque la necessità per la Pubblica Amministrazione di adottare un approccio nuovo alla creazione di valore, che non consideri più i dirigenti come unici responsabili dell'azione amministrativa e dell'erogazione di servizi. L'intero processo amministrativo andrebbe quindi valutato in un'ottica partecipativa, in cui amministrazioni pubbliche ed utenti condividono reciprocamente risorse, responsabilità e risultati perseguendo l'obiettivo del "bene comune", cioè del valore pubblico. La compartecipazione dell'utente si inserisce così nei processi di creazione di valore pubblico, i quali mutano la logica di creazione di valore abbracciandone una nuova, quella della co-creazione. Il valore pubblico, quindi, viene generato in modo collaborativo attraverso il mutuo scambio di risorse e conoscenze messe a disposizione dai vari attori del network nel momento della fruizione dell'azione amministrativa. Il valore dunque si co-crea nel momento dell'interazione tra competenze, risorse e skills di produttori (Amministrazione Pubblica) e stakeholder (cittadini). Esistono degli strumenti, che l'Amministrazione Regionale già utilizza a tale scopo, e cioè le indagini di citizen e enterprize satisfaction e le consultazioni pubbliche, che permettono l'ascolto diretto delle esigenze della cittadinanza.

Per valore pubblico in senso stretto, le Linee Guida del Dipartimento della funzione pubblica emanate nel periodo 2017-2020 intendono: il livello complessivo di benessere economico, sociale, ma anche ambientale e/o sanitario, dei cittadini, delle imprese e degli altri stakeholder creato da un'Amministrazione Pubblica (o co-creato da una filiera di PA e organizzazioni private e no profit), rispetto ad un certo livello di partenza.

Un Ente crea valore pubblico in senso ampio quando, coinvolgendo e motivando dirigenti e dipendenti, cura il benessere delle risorse umane e migliora le performance di efficienza e di efficacia in modo funzionale al miglioramento degli impatti.

In tale prospettiva, il valore pubblico si crea programmando, come fatto dall'Amministrazione Regionale, obiettivi operativi specifici (e relativi indicatori di performance di efficacia quanti-qualitativa e di efficienza economico-finanziaria, gestionale, produttiva, temporale) e obiettivi operativi trasversali come la semplificazione, la digitalizzazione, la piena accessibilità, le pari opportunità e l'equilibrio di genere, funzionali alle strategie di generazione del valore pubblico.

La necessità di percepirsi utili, la problematicità di percepirsi indispensabili

Analizzando la letteratura che si occupa di organizzazioni si ritrova molto spesso un'analisi puntuale del detto "Siamo tutti utili, nessuno è indispensabile" perché riguarda da vicino il modo in cui le persone che lavorano percepiscono il loro ruolo. Da una parte, questa affermazione ha un ruolo rassicurante per il lavoratore perché sa che in caso di sua assenza, improvvisa o programmata come le ferie, l'ente per cui lavora ha previsto, come nel caso dell'Amministrazione Regionale, un sistema codificato di sostituzione.

D'altra parte, ogni lavoratore sente sia la necessità di sentirsi utile nella propria organizzazione che il bisogno che il suo lavoro sia valorizzato e abbia un senso per l'organizzazione stessa (utilità interna) e, nel caso di una Pubblica Amministrazione, anche per la cittadinanza (valore pubblico).

Il percepirsi indispensabili presenta d'altro canto degli aspetti problematici perché significa che, se una persona dovesse assentarsi temporaneamente o decidere di cambiare lavoro, si fermerebbe una parte dell'attività amministrativa dell'ente pubblico. Inoltre, questo modo di concepire l'aspetto lavorativo porta all'accentramento su di sé di compiti, rende difficile l'utilizzo nel modo appropriato dello strumento della delega e la facilitazione del lavoro di gruppo, oltre a impedire di avere tempo per crearsi nuove competenze, visto ad esempio il continuo modificarsi di leggi e regolamenti che impattano sull'attività amministrativa.

D'altro canto, considerare le persone totalmente intercambiabili, ritenendo che ogni mansione possa essere svolta indistintamente da un lavoratore piuttosto che da un altro, non tiene conto della specializzazione e dell'esperienza che ogni persona ha maturato nel suo percorso lavorativo. Infatti è possibile sostituire un ruolo, non una persona, perché è l'unicità del singolo lavoratore la vera qualità indispensabile ed insostituibile.

Come proseguire il percorso intrapreso

Uno degli strumenti principali che l'Amministrazione Regionale possiede per accompagnare questo cambio di prospettiva rispetto al ruolo di ogni lavoratore e incrementare la consapevolezza dell'importanza del concetto di valore pubblico riguarda sicuramente la formazione di tutti i dipendenti. Anche prevedere una restituzione dei risultati di valore pubblico raggiunti al singolo dipendente, o almeno a livello di servizio, permetterebbe ai lavoratori di sentirsi più partecipi del percorso per la creazione di un impatto positivo per la cittadinanza.

Si ritiene utile, inoltre, svincolare la valorizzazione degli indicatori di valore pubblico dalla valutazione individuale della performance, non solo perché i relativi interventi d'impatto hanno un orizzonte pluriennale per la loro realizzazione, ma anche perché in molti casi risulta difficile attribuire valore pubblico ad un singolo indicatore. Si valuta opportuno suggerire la possibilità di individuare una serie di interventi d'impatto correlati tra loro, anche di diverse direzioni o servizi, con indicatori di valore pubblico che analizzati assieme potrebbero fornire una misura più realistica del valore pubblico creato. Considerato il fatto che sugli indicatori di valore pubblico impattano eventi non prevedibili e non controllabili dal singolo dirigente, un'altra ipotesi potrebbe prevedere di inserire la valorizzazione di tale tipo di indicatori all'interno di una categoria più ampia, riguardante la capacità di programmazione, valida ai fini della valutazione individuale dei dirigenti.

L'Amministrazione Regionale ha dimostrato grande capacità di adattamento e resilienza nella recente esperienza della pandemia, ma deve continuare ad essere al passo con i tempi. L'Amministrazione si modifica spesso dal punto di vista organizzativo e deve recepire i cambiamenti legislativi europei, nazionali e regionali per poter continuare a svolgere il proprio ruolo di ente territoriale.

Dalle riflessioni fin qui esposte emerge come sia molto complesso individuare gli indicatori adatti a fornire una misura oggettiva di politiche ed interventi di impatto, ma è necessario proseguire su questa strada per incrementare e in alcuni casi intensificare il rapporto con i cittadini e per accrescere tra i dipendenti il senso di appartenenza all'Amministrazione. Tutto ciò allo scopo che il lavoro di tutti, dalle posizioni apicali a quelle di base, acquisisca un più profondo significato per la singola persona e aumenti la consapevolezza che il fine ultimo del proprio lavoro è la creazione di valore pubblico per i cittadini e per il territorio in cui si opera e di cui si è responsabili.

Pubblicazione a cura della
Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia
Direzione generale
Servizio programmazione, pianificazione strategica
controllo di gestione, statistica
Progetto grafico copertina: Struttura stabile Creatività & Design
Finito di stampare nel mese di dicembre 2022
©tutti i diritti riservati