

Il “ciclo della performance” nella PA: la più recente Relazione sulla Performance di Roma Capitale e la scarsa attenzione generale della PA alla valutazione dell’impatto su cittadini e imprese

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | December 20, 2022



*«Roma non finirà che con l'ultima città degli uomini»
Marguerite Yourcenar – Memorie di Adriano*

Negli ultimi giorni ha fatto molto scalpore l'[articolo "Il Campidoglio si dà 9,5 per spartirsi il premio milionario per il 2021. Traffico e rifiuti? Va tutto bene"](#), pubblicato su laRepubblica lo scorso 17 Dicembre, a firma di Lorenzo D'Albergo. L'articolo enfatizza che nella più recente [Relazione sulla Performance di Roma Capitale, relativa al 2021](#), l'indice sintetico della performance dell'Ente sia pari a 95,33.

Gli abitanti di Roma e coloro che, come me, ogni tanto si

recano a Roma per lavoro, sanno benissimo, aldilà dei servizi giornalistici un po' sensazionalistici, che la città ha problemi rilevanti di traffico, di smaltimento dei rifiuti e, più in generale, di sporcizia diffusa e incuria.

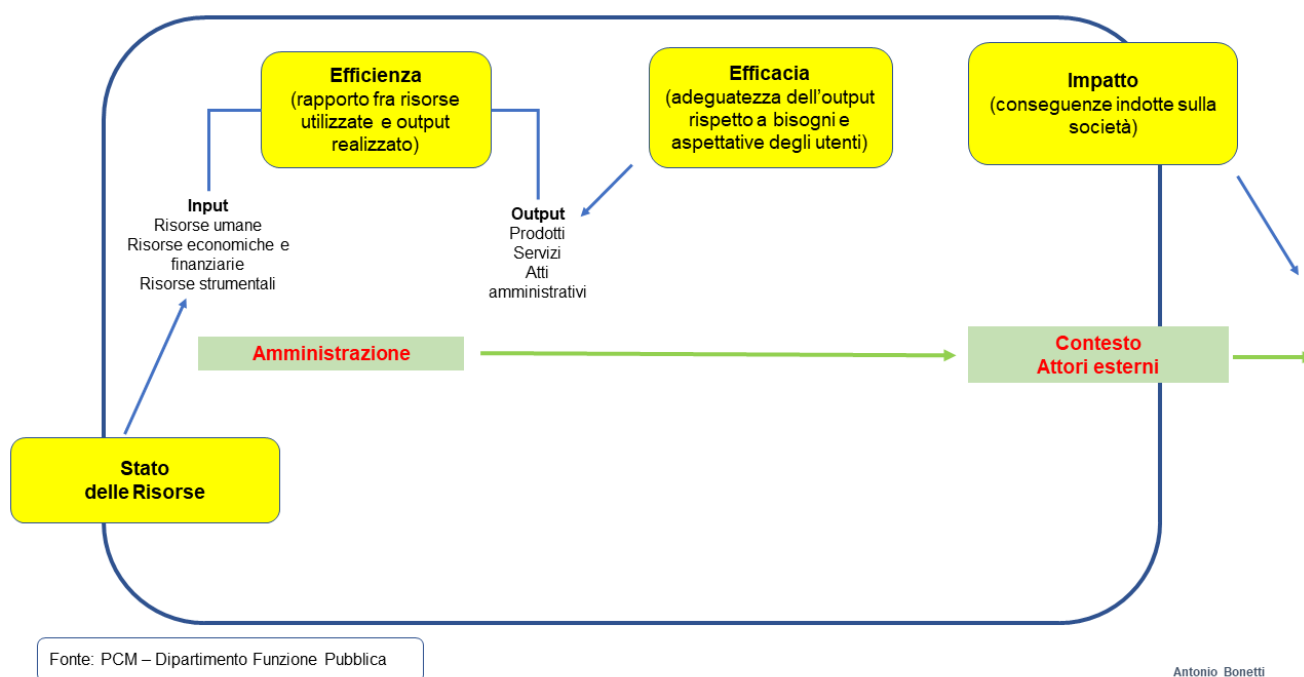
Di riflesso, fa ovviamente notizia – e fa anche indignare – che il giudizio sintetico sulla *performance* dell'Amministrazione Pubblica capitolina sia così elevato.

L'articolo imporrebbe non solo ai vertici di Roma Capitale, ma anche agli esperti di management pubblico una riflessione su come i modelli di gestione delle organizzazioni pubbliche che sono stati perfezionati sull'abbrivio prima della "riforma Brunetta" del 2009 e poi della "riforma Madia" del 2017 siano modelli ampiamente orientate ai "risultati interni" e poco orientati alla verifica dei "risultati esterni". Ovviamente, vi sarebbe da fare anche una riflessione su indicatori di performance utilizzati e metodi di valutazione, questione su cui vorrei tornare in dei post successivi. [2]

Sulla scia di alcune Linee Guida elaborate dal **Dipartimento della Funzione Pubblica** della Presidenza del Consiglio dei Ministri tutte le PA sono orientate ad adottare un "**ciclo della performance**" informato al modello generale riportato nella figura 1, che considera:

- indicatori sullo "stato delle risorse", ossia indicatori sulla disponibilità di capitale umano, risorse finanziarie, e risorse strumentali;
- efficienza, riferita ad un uso informato a criteri di economicità delle risorse disponibili;
- efficacia, intesa come adeguatezza di prodotti realizzati, atti amministrativi e servizi erogati ad esigenze e aspettative degli utenti;
- impatto che considera le conseguenze indotte sulla società e, quindi, dovrebbe indurre dirigenti e funzionari pubblici a considerare gli effetti sugli attori esterni alla PA.

Figura 1 – Ciclo della Performance nella PA: modello generale basato su stato delle risorse, efficienza, efficacia e impatto



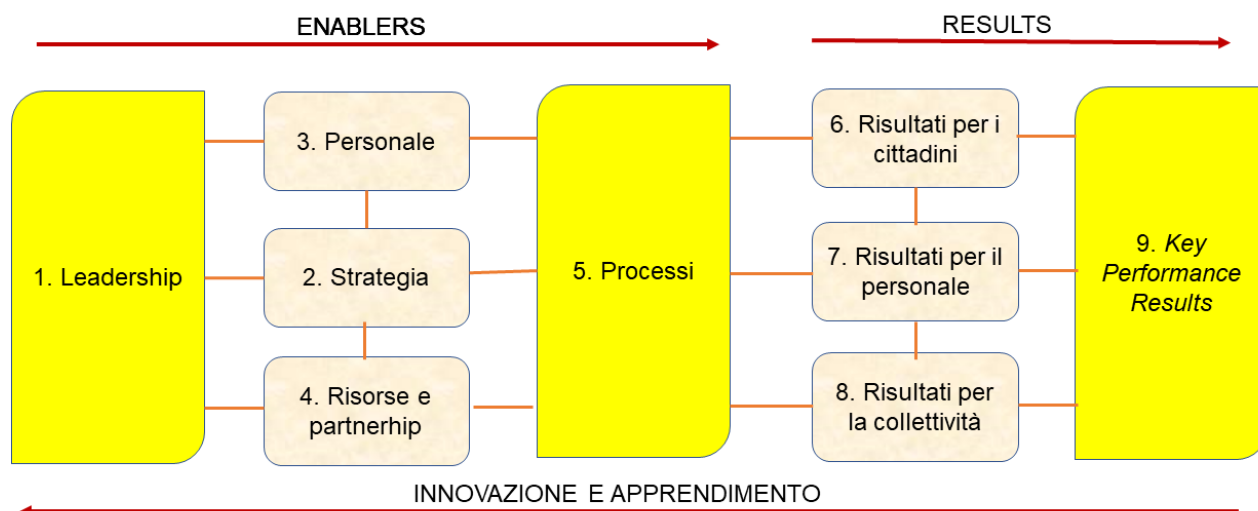
confinata letteratura sulla gestione delle organizzazioni, queste – abbiano esse finalità di pubblica utilità o commerciali – dovrebbero sempre implementare due sistemi di monitoraggio/valutazione:

- uno rivolto all'interno e che, quindi, considera i "risultati interni" all'organizzazione;
- uno rivolto all'esterno e che, quindi, considera gli effetti dell'azione amministrativa sulle terze parti.

Questo vale anche per un modello di eccellenza di riferimento per le organizzazioni pubbliche elaborato dall'[EIPA \(European Institute of Public Administration\)](#) denominato "**Common Assessment Framework**" (CAF). [3]

Il CAF si fonda su 8 principi di eccellenza e su 9 "*building block*", ossia criteri di giudizio sui processi di creazione di valore nella PA (si veda la figura 2).

Figura 2 – Modello di eccellenza *Common Assessment Framework* per la PA



Fonte: EIPA

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

zione è che decisori politici e manager pubblici, come dimostra il caso di Roma Capitale, continuano ad avere una visione molto autoreferenziale del “ciclo della performance” e, soprattutto, vengono ampiamente trascurati tre aspetti critici molto rilevanti:

- l'applicazione di logiche e criteri di valutazione della performance sostanzialmente analoghi sia per le funzioni ricorrenti (funzioni organizzative basate su delle routine), sia per i progetti. Stante il fatto che anche per le procedure routinarie sarebbe opportuno definire degli iter capaci di ottimizzare l'uso delle risorse pubbliche e di essere anche efficaci, la capacità di combinare adeguatamente efficienza nell'uso delle risorse, efficacia e impatto sui destinatari finali è particolarmente rilevante nel caso dei progetti, specialmente se si tratta di progetti finanziati da Organizzazioni sovra-ordinate, quali l'UE, o anche da Fondazioni *grant-making* (come cercherò di spiegare nel prossimo post del 25 Dicembre). A tale riguardo preme evidenziare che nelle stesse Linee Guida si evidenzia che: «rispetto a quanto accade per i processi, per i progetti è importante la tempificazione delle attività, ossia la definizione dei tempi attesi di inizio e fine; il rispetto dei

tempi con i costi ipotizzati è infatti uno degli indicatori centrali della gestione per progetti»; [4]

- la scarsa rilevanza attribuita alla valutazione effettiva dell'impatto sui cittadini e sulle imprese dell'azione pubblica, valutazione che, invece, dovrebbe essere posta quale perno di un processo amministrativo realmente orientato alla creazione di "valore pubblico" (anche attraverso il ricorso a metodi valutativi partecipativi, come raccomandato nelle Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica). Peraltro, le organizzazioni pubbliche, rispetto a quelle private, devono rendere conto con la massima trasparenza non solo della capacità di creare "valore pubblico", ma anche del rispetto dei vincoli legislativi e amministrativi; [5]

- la valutazione, nell'ambito di molte organizzazioni pubbliche italiane, non solo non viene applicata per "misurare" in primo luogo i "risultati esterni", ma viene anche sovente confusa con le procedure di audit. A tale riguardo, mi pare opportuno chiudere questo breve articolo con uno schema grafico che illustra molto sinteticamente i principi fondativi (validi per qualsiasi tipo di organizzazione) di audit, monitoraggio e valutazione. [5]

Figura 3 – Elementi principali di differenza fra monitoraggio, audit e valutazione

	<i>Ratio (Why)</i>	<i>Quando</i>	<i>Chi</i>	<i>Link al "quadro logico"</i>	<i>Usi principali</i>
Monitoraggio	Controlla gli avanzamenti fisici, informa i processi decisionali e le azioni correttive, aggiorna i piani attuativi e supporta l' <i>accountability</i> del progetto	<i>Ongoing</i> (continuo)	Staff interno	Focus su input, attività, output e risultati di breve termine	Apprendimento finalizzato al miglioramento della gestione del progetto e dell'esecuzione delle attività
Valutazione	Valuta l'avanzamento del progetto ed identifica lezioni e raccomandazioni per migliorare la pianificazione a lungo termine e per sostenere l'apprendimento organizzativo	Periodica e al termine dei progetti	Esperti indipendenti esterni (ma vi possono essere auto-valutazioni interne)	Focus su risultati di medio-lungo termine e impatti strutturali	Apprendimento finalizzato a migliorare le decisioni <i>ongoing</i> e la formulazione e gestione di successivi progetti e anche l' <i>accountability</i>
Audit	Assicura la conformità generale del progetto agli accordi siglati con l'Ente finanziatore e la sua <i>accountability</i>	Secondo le richieste dell'Ente finanziatore	Esterna con riferimento al progetto e interna con riferimento all'organizzazione	Focus su input, attività, output	Verifica della qualità complessiva del progetto e della sua "sana gestione finanziaria"

Fonte: International Federation of Red Cross – Red Crescent Society (2011); *Project/programme Monitoring and Evaluation Guide*; Geneva (traduzione con adattamenti e integrazioni)

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com



Immagine ex Pixabay

[1] Preme evidenziare che la Relazione per il 2020 riportava anch'essa un valore sintetico molto elevato, pari a 94.31.

A fissare gli obiettivi da raggiungere è il Documento Unico di Programmazione che viene approvato ogni anno dalla Giunta capitolina.

[2] La "riforma Brunetta" è stata varata nel 2009 con il **D. Lgs. 150/2009** ed è fortemente focalizzata sulla performance individuale.

La "riforma Madia" è stata varata nel 2017 con il **D. Lgs. 174/2017**, pubblicato sulla GURI Serie Generale N. 130/2017, ed è più attenta anche alla dimensione di performance complessiva riferita all'organizzazione pubblica.

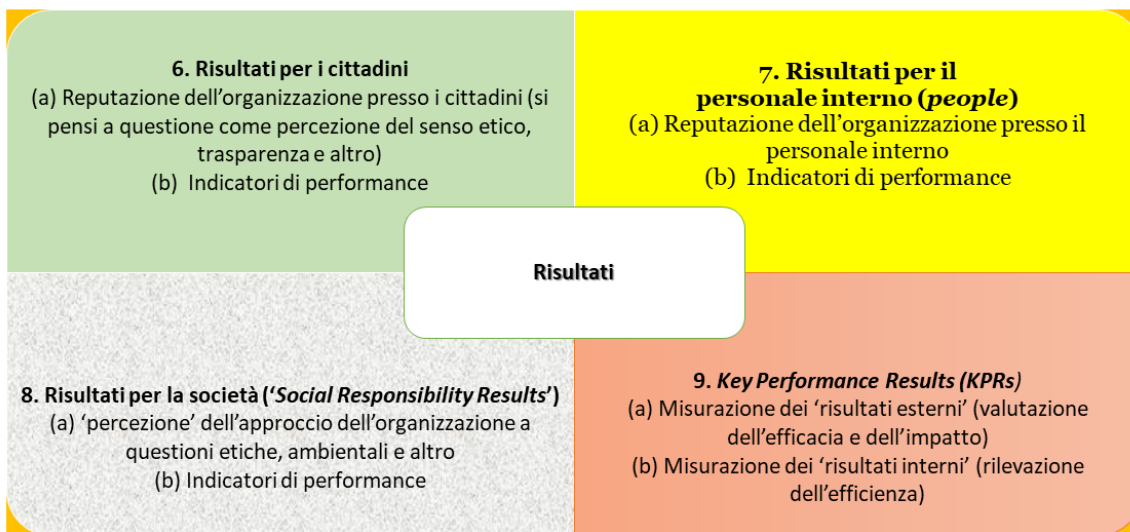
[3] Il ***Common Assessment Framework*** è stato sviluppato dall'**EIPA** (***European Institute of Public Administration***, che ha la sede principale in Maastricht) quale strumento per migliorare la qualità della Pubblica Amministrazione in tutta Europa.

Si ispira ai modelli di *Total Quality Management (TQM)*, in primis al c.d. '***Excellence Model***' della **European Foundation for Quality Management (EFQM)**, che ha sede in Bruxelles.

Il CAF dell'EIPA, come già detto, si basa su 8 principi di eccellenza e su 9 "*building block*". Esso prevede tre tipologie di risultati e due tipologie di *Key Performance Results* (si veda la figura 4).

Figura 4 – Risultati e Key Performance Results nel CAF dell'EIPA

Risultati (CAF 2013)



Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

[4] Cfr. PCM – DFP; [Linee Guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance. Linee Guida N. 2](#); Roma, Dicembre 2017, p. 15.

[5] Va anche aggiunto che questa forte propensione a focalizzare la valutazione di performance sui "risultati interni" è anche un po' il riflesso condizionato delle grandi difficoltà metodologiche che si incontrerebbero nell'attribuire in termini realistici l'impatto dell'azione delle organizzazioni pubbliche sulla qualità della vita dei cittadini-utenti.

[6] Questo contributo è un "*work in progress*" elaborato nell'ambito del progetto di ricerca del Centro Studi Funds for Reforms Lab "***Theory of Change e valutazione di impatto di progetti e programmi complessi***".