



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica
Ufficio per la valutazione della *performance*

**Capacità amministrativa e gestione del ciclo
della performance**

Prof. Davide Galli
davide.galli@giustizia.it

Dipartimento della Funzione Pubblica
Avvio del ciclo della performance 2019-2021
Incontro plenario con le amministrazioni
Roma, 11 dicembre 2018

L'avvio del ciclo della performance 2019 costituisce una buona occasione per riflettere sull'esperienza di misurazione e valutazione della performance in quello che sarà il decimo anno di applicazione del D.Lgs. 150 del 2009. In questi anni, le amministrazioni pubbliche italiane hanno indubbiamente dimostrato di essere capaci di realizzare **buoni risultati**. Sebbene in taluni casi siano emerse disfunzioni e ritardi, ogni giorno milioni di utenti ricevono servizi pubblici e svolgono le proprie attività in un quadro di regole e priorità definito dai vari livelli dell'amministrazione. Il Ministero della Giustizia, ad esempio, celebra in questi giorni risultati come l'attivazione degli uffici di prossimità di Moncalieri e Pinerolo o la realizzazione di un progetto teatrale in carcere con la partecipazione del noto attore Flavio Insinna.

Si tratta di risultati che, insieme ad altri, nel complesso definiscono la performance dell'amministrazione. Anni di esperienza, come Organismo Indipendente di Valutazione, e di ricerca, come Professore presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, mi hanno convinto di una cosa: la pubblica amministrazione italiana è più capace di "fare" che di "misurare e valutare" quello che sta facendo. Si tratta di un **limite** che, concretamente, si traduce in una gestione dei cicli della performance, e dei relativi supporti documentali, qualitativamente non sempre all'altezza dei risultati effettivamente raggiunti: piani della performance predisposti in ritardo e spesso ripetitivi, monitoraggi assenti o comunque non consultabili, relazioni sulla performance tardive e scarse, consultate per lo più da addetti ai lavori e scalzate dai molti canali alternativi di comunicazione che le varie amministrazioni hanno ormai attivato in questi anni, specie sui *social media*. Eppure, un'amministrazione che è capace di produrre risultati, dovrebbe essere anche in grado di programmare e controllare, di pianificare le proprie risorse finanziarie in modo efficiente e sviluppare le proprie risorse umane. Perché la gestione del ciclo della performance stenta a decollare?

Per rispondere a questa domanda proverò a delineare brevemente i contorni della relazione esistente tra due concetti: quello di **gestione del ciclo della performance** e quello di **capacità amministrativa**. Il primo si riferisce al complesso insieme di attività volte sostanzialmente a definire ed applicare un sistema di misurazione e valutazione delle performance di un'organizzazione. La finalità principale della gestione del ciclo della performance consiste nel supportare ciascuna amministrazione nella definizione, ex ante, e nella valutazione, in itinere ed ex post, dei risultati. La capacità amministrativa è rappresentata da quell'insieme di condizioni che consentono ad un'organizzazione di raggiungere i propri risultati. Normalmente sono identificate tre tipologie di condizioni: le **strutture** in cui si articola l'organizzazione, le **risorse umane** che in essa operano, i **processi** e gli strumenti manageriali. Lo sviluppo di queste tre condizioni, in coerenza con fattori esterni quali il contesto politico e sociale e il quadro di *governance*, conduce l'amministrazione ad un miglioramento dei propri livelli di performance. Al tempo stesso, come in un circolo virtuoso, migliori performance rafforzano la capacità amministrativa. La gestione del ciclo della performance può, dunque, beneficiare della presenza di un buon livello di capacità amministrativa e, al tempo stesso, una buona gestione del ciclo della performance può rafforzare la capacità amministrativa. Ma come è possibile migliorare la capacità amministrativa e come mai nel settore pubblico italiano non sembra essersi innescato questo ciclo virtuoso?

Creare un'adeguata capacità amministrativa richiede un **investimento** nella definizione di una funzione manageriale dotata di specifiche risorse e competenze, specie in tema di misurazione e valutazione. Un'amministrazione i cui manager e dipendenti sono interamente presi da attività operative e non hanno tempo per l'analisi delle diverse dimensioni di performance rischia di perdere la possibilità di mantenere una capacità amministrativa. Ogni amministrazione che voglia rafforzare la propria capacità amministrativa deve, inoltre, essere in grado di analizzare i propri processi e identificarne il livello di performance. Gli **ostacoli** che tradizionalmente si oppongono allo sviluppo di una buona capacità amministrativa rappresentano in definitiva, elementi di difficoltà anche per lo sviluppo di un buon ciclo della performance.

Alcuni di questi ostacoli si riferiscono alla prima condizione per una buona capacità amministrativa, richiamata in precedenza, la **struttura**: strutture organizzative complesse e poco chiare, la definizione poco chiara di compiti e sovrapposizioni, l'incapacità degli organi di coordinamento di assumere il proprio ruolo, la presenza

di regolamentazioni deboli in materia di *governance*, la presenza di fenomeni di corruzione e indebita influenza politica sulla selezione dei progetti e sulle nomine del personale. Sono alcuni degli elementi che, al tempo stesso, riducono la capacità amministrativa e rendono meno probabile che un'amministrazione gestisca in modo adeguato il proprio ciclo della performance. Altri ostacoli sono identificabili in relazione alla seconda condizione richiamata, le **risorse umane**: la mancanza di personale adeguatamente qualificato ed esperto, gli alti tassi di rotazione del personale per alcune funzioni, la scarsa capacità amministrativa di alcuni fra gli utenti e destinatari, la mancanza di *know how* e la difficoltà nell'implementare un quadro regolamentare complesso, la limitata propensione verso le attività di analisi e programmazione, la mancanza di sostegno politico per definire strategie orientate ai risultati. Infine, un terzo gruppo di ostacoli si delinea in relazione alla terza condizione, i **processi**: la debole (ove non assente) mappatura dei processi esistenti, la presenza di sistemi di monitoraggio insufficienti, la modesta qualità dei dati per misurare l'impatto, lo scarso utilizzo delle metodologie esistenti, la qualità delle valutazioni e dei *followup* a valle di raccomandazioni da parte di organismi indipendenti (OIV, CC, RGS, etc) spesso insufficiente, l'onnipresente sfida tra conformità e risultato dovuta, tra l'altro, al prevalere in molte analisi della fattispecie normativa sulla realtà.

Ostacoli come quelli richiamati si riferiscono in generale alla capacità amministrativa ma spiegano anche perché le attività di misurazione e valutazione vengono considerate come l'ennesimo adempimento. Si tratta di ostacoli che, probabilmente, non siamo capaci di superare, o almeno non lo siamo stati nel corso degli ultimi 20 anni. Sono gli stessi ostacoli che, del resto, spiegano perché in alcuni casi il livello di performance raggiunto sia, o sia percepito, come modesto, inadeguato. Ma allora come migliorare il ciclo della performance?

Se guardiamo ogni singola amministrazione, possiamo identificare alcuni **interventi** specifici e alcuni interventi di carattere generale. Tra i primi rientrano quelli destinati a rimuovere gli ostacoli ora delineati, migliorare la capacità amministrativa e, quindi, creare le premesse per un miglioramento del ciclo della performance. Tra i secondi risulta utile richiamare le **condizioni abilitanti** già assunte a riferimento nell'ambito del progetto il ciclo della performance nei comuni, sviluppato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con FormezPA, nel 2011. Le condizioni abilitanti per una buona gestione del ciclo della performance possono essere ricondotti a tre principi: i) definire le responsabilità e la *governance* relativa al ciclo di gestione della performance, ii) rafforzare il sistema di controllo e programmazione e integrare linee strategiche, priorità e obiettivi operativi, iii) integrare la gestione delle risorse umane e il capitale organizzativo nel processo di misurazione e valutazione della performance. Ogni principio richiama la necessità di tradurre l'attuale *produzione di documenti* nella definizione di un sistema articolato di contenuti che sono scelti e sviluppati consapevolmente da chi ha responsabilità politiche e gestionali. Si tratta di principi la cui implementazione può certamente essere misurata e valutata monitorando specifici impatti: la diffusione tra le diverse articolazioni organizzative di tempestive attività di programmazione, monitoraggio rendicontazione; il superamento della prassi di dichiarare che tutti gli obiettivi sono stati pienamente raggiunti e presenza di una realistica percentuale di obiettivi parzialmente raggiunti; la tempestività delle attività di valutazione della performance individuale; la differenziazione delle valutazioni individuali; la destinazione di un'adeguata porzione di tempo lavoro dedicato alle attività di analisi e feedback dei monitoraggio; lo sviluppo delle risorse umane attraverso una formazione dedicata a misurazione e valutazione, specie su aspetti di natura tecnica, incremento della percentuale di spesa stanziata non sulla base dello storico ma a seguito di specifiche valutazioni sulla performance attesa; l'incremento dei *feedback* esterni raccolti sui contenuti di rendicontazione proposti. Si tratta di alcuni degli aspetti il cui monitoraggio può aiutare a comprendere se, nel tempo, la capacità di gestire il ciclo della performance stia migliorando. Certo si tratta di un'attività complessa, il cui fine, è bene ricordarlo, non è quello di rispettare una norma, ma migliorare i risultati raggiunti.

Misurare e valutare non sono, e non possono essere considerate, attività *ulteriori*, orpelli di un agire amministrativo focalizzato su regolarità e trasparenza degli atti. Misurazione e valutazione sono, piuttosto, un modo di gestire, un modo di lavorare che interessa a chi guarda ai risultati e alla trasparenza degli impatti. Siamo sicuri di esserne capaci?