

Le performance mancate delle pubbliche amministrazioni

>>>> **Giuseppe Beato**

Tre premesse

a. I requisiti di governance di una burocrazia pubblica

Tutti i paesi occidentali avanzati che dispongono di burocrazie solide ed efficienti curano (da secoli) alcuni indispensabili istituti di *governance*, atti a garantire il buon funzionamento dei servizi pubblici. Essi sono:

- a) un controllo sistematico del Parlamento sulle pubbliche amministrazioni;
- b) un efficiente sistema dei controlli di gestione nelle amministrazioni coordinato da autorità indipendenti;
- c) un modello condiviso ed equilibrato di autonomia e di rapporti centro-territorio;
- d) un corretto ed efficiente equilibrio dei ruoli e delle funzioni attribuite ai vertici politici, alla dirigenza e al sindacato;
- e) il regime della dirigenza pubblica;
- e) la disponibilità di alte professionalità in tutte le amministrazioni centrali e territoriali;
- f) un sistema di reclutamento del personale, di gestione e di carriere basato su meritocrazia ed esperienza.

Questi aspetti della vita di una burocrazia pubblica, come già osservato in uno scritto precedente su questa rivista, costituiscono l'indispensabile impianto di base necessario per il suo buon funzionamento. Non basta, quindi, por mano a necessari e urgenti interventi migliorativi della macchina pubblica, quali quelli che lo stesso PNRR¹ ha delineato in termini di "cose da fare" (potenziamento degli uffici del processo, riforma delle procedure concorsuali, digitalizzazione massiccia, semplificazione delle procedure legate a tutti gli obiettivi strategici fissati, realizzazione del fascicolo sanitario elettronico, modifiche ai sistemi di carriera, smart

working, etc.). Se queste e altre riforme non vanno a calarsi in un sistema di *governance* generale solido ed efficiente, esse non trovano un contenitore adatto per farle funzionare.

b. Lo stato prevalente della nostra burocrazia

Per citare solo una recente analisi dello Studio Ambrosetti², la burocrazia italiana è valutata come una tra le più inefficienti in sede UE e percepita come pessima dalle nostre imprese e dai cittadini.³

c. Riformare o attuare?

Il mondo dei riformatori delle pubbliche amministrazioni italiane non ha risposte univoche a una questione di fondo: perché nessun intervento, sia politico che legislativo, è riuscito nel corso della storia repubblicana (ma si può senz'altro andare indietro fino al momento dell'Unità d'Italia) a costruire un modello di pubblica amministrazione di efficienza e qualità al livello degli Stati occidentali democratici più avanzati? La questione si pone anche al margine delle radicali riforme degli anni '90⁴: fu quella una vera e propria rivoluzione

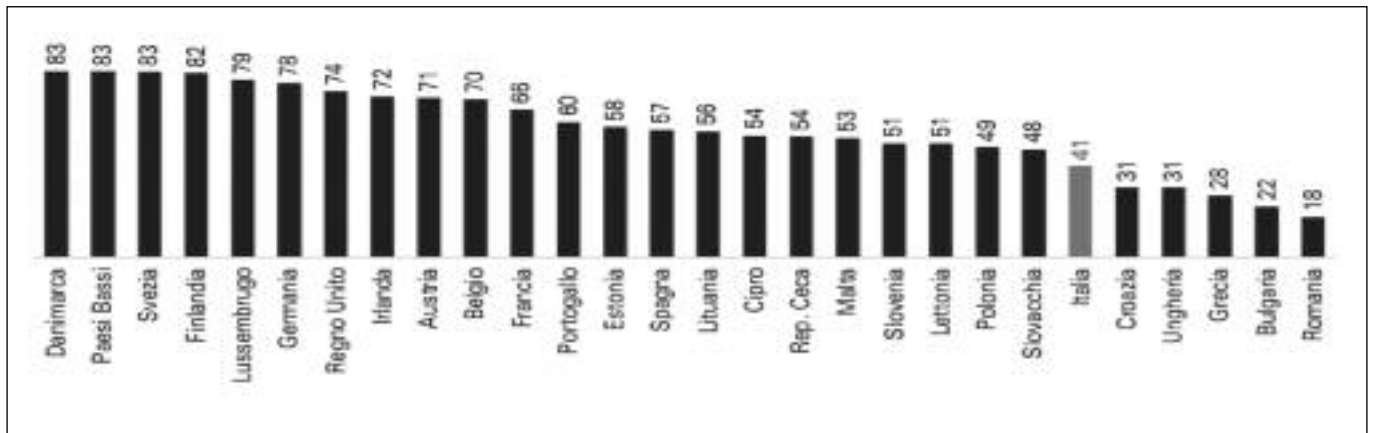
² P. 114 e 115 dello studio presentato nel Forum internazionale di Cernobbio del settembre 2019

<https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2019/09/LA-P.A.-DAPESO-AGGIUNTO-A-POTENZIALE-AIUTO.pdf>

³ Non vanno comunque mai dimenticate le tante punte di eccellenza e di qualità, i comportamenti eroici emersi nel corso dei momenti più drammatici della pandemia. In quella tragedia, peraltro, gli italiani tutti hanno compreso il senso e il valore di ciò che è pubblico in una comunità nazionale. Burocrazia, non come peso della società e dell'economia, ma indispensabile titolare e referente dei servizi di necessità comune.

⁴ Il decreto legislativo n. 29/1993 fu il primo atto di riforma. Seguirono pochi anni dopo le leggi predisposte dall'allora ministro della funzione Pubblica Franco Bassanini (vedi un riepilogo sul sito [eticapa.it](https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/09/Sintesi-LEGGI-BASSANINI.pdf) <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/09/Sintesi-LEGGI-BASSANINI.pdf>). Le novità portate dai decreti precedenti furono poi raccolte nel Testo unico del Pubblico Impiego, contenuto nel decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001. Fu trasferita la regolazione dei

¹ Si veda il testo integrale con particolare riferimento alle pagg. 48 e 90 e seg <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>;



degli assetti amministrativi, ma, come risulta con evidenza, non si è tradotta in seguito in un miglioramento di sistema dei servizi pubblici: perché non ci fu salto di qualità?

Ancora oggi persistono due diversi ordini di spiegazione a tale ultima domanda: da una parte, molti dei protagonisti di quella stagione di riforme continuano a valutare come “buoni” i principi e le regole all’epoca introdotti e attribuisce alla loro mancata completa attuazione il perdurante deficit di efficienza; consigliano, di conseguenza, di adottare piccoli aggiustamenti (politica del cacciavite) senza toccare la complessiva cornice legislativa; gli “aggiustamenti”, tuttavia, continuano senza risultati da trent’anni. Dall’altra parte militano soprattutto i ministri che nei due decenni appena trascorsi hanno rimesso mano alla nostra burocrazia con nuove regolazioni legislative di sistema⁵. Anche questi tentativi non hanno avuto successo. Chi scrive è convinto che i perduranti insuccessi siano dovuti a un deficit nell’apparato regolatorio esistente, in cui le finalità di fondo enunciate non sono accompagnate da un quadro coerente di congegni, strumenti e poteri per l’attuazione delle finalità stesse⁶. Da questo iato fra enunciazione dei principi e previsione di efficaci strumenti attuativi discende il cattivo funzionamento della burocrazia italiana.

rapporti di lavoro pubblico dalla legislazione amministrativa alla contrattazione collettiva (cosiddetta “contrattualizzazione” o “privatizzazione”), fu demandata al giudice ordinario la giurisdizione dei rapporti di lavoro pubblico, fu modificato il regime della dirigenza pubblica, trasferita agli enti locali una mole consistente di attribuzioni prima demandate allo Stato centrale e fu ridotta al minimo la vigenza di controlli preventivi di legittimità, sostituiti con l’introduzione di controlli interni ed esterni di gestione contabile e amministrativa.

⁵ Si ricordano qui per memoria: la “riforma Frattini” (legge n. 215/2004), la “riforma Brunetta” (d. lgs. 150/2009), la “riforma Madia” (tutti i decreti attuativi della legge n. 124/2015, consultabile all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/decreti-legislativi-in-attuazione-della-legge-1242015/>); da ultimo la “riforma Brunetta 2” (decreto legge n. 80/2021, convertito in legge n. 113/2021).

⁶ Si vedano, fra i tanti, dell’autore “Le carenze del sistema pubblico privatizzato” (2017), di S. Gasparri e S. Battini “Misera delle politiche pubbliche impiego in Italia” (2020). Utile, inoltre, una rassegna sulle posizioni critiche sulla privatizzazione del pubblico impiego presente nel sito <https://www.eticapa.it/eticapa/le-posizioni-critiche-sulla-privatizzazione-del-pubblico-impiego/> <https://www.eticapa.it/eticapa/giuseppe-beato-le-carenze-del-sistema-del-lavoro-pubblico-privatizzato/> https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/07/INAPP_Battini_Gasparri_Misera_politiche_pubblico_impiego_Sinapsi_1_2020.pdf

La ricostruzione critica che segue a proposito della valutazione delle *performance* delle pubbliche amministrazioni è conseguente la traccia critica appena enunciata. La sua forma espositiva si basa sul confronto con gli equivalenti strumenti istituzionali vigenti in altri Stati, onde cogliere al meglio le differenze di risultato pratico. Va pertanto avvertito che, esistendo già intere biblioteche di approfondimenti teorici e pratici sulla valutazione delle performance, ci si concentrerà strettamente (e sinteticamente) in un’analisi della capacità delle regolazioni di dare attuazione ai principi e scopi enunciati. Pare risultare per l’Italia un forte deficit di applicazione.

2. La valutazione delle performance delle amministrazioni federali U.S.A.

Perché molti Stati occidentali contemporanei pongono al primo posto la questione della valutazione delle performance delle amministrazioni? Perché tali controlli sono indispensabili per imprimere efficienza e qualità alla gestione e ai comportamenti delle aziende pubbliche, sottratte per definizione al giudizio severo/neutrale dell’utenza che le aziende private collocate sul mercato ricevono dai meccanismi della concorrenza. E’ la forma più importante e decisiva fra i vari tipi di valutazione perché, anche collegandosi coi controlli interni di gestione, esamina se l’impatto economico e sociale delle attività svolte da un ente pubblico sulla collettività – (es. quale incidenza di morti sul lavoro in relazione a politiche di sicurezza avviate? Quale tasso di mortalità? Quali malattie in regresso oppure in aumento? Quale misura di incidenza sulla popolazione in relazione ad obiettivi programmati? Quale la spesa erogata per le attività svolte?) – corrisponda alle priorità politiche fissate e sia di effettivo beneficio per la collettività che tali amministrazioni pubbliche sostiene col pagamento delle imposte. La valutazione organizzativa analizza le pubbliche amministrazioni come un tutto .

⁷ L’utilizzo della locuzione “valutazione delle performance” è oggetto in Italia di una diffusa confusione, che nasconde il timore da parte dei vertici politici delle amministrazioni pubbliche di essere valutati sull’impatto esterno (il mitico “outcome”) della gestione amministrativa che ha loro come riferimento finale. La confusione è favorita dal fatto che il termine “valutazione” è parimenti utilizzabile per tipi diversi, ciascuno con proprie

La legislazione federale U.S.A., come quella francese che si esamina di seguito, ha individuato nel Congresso l'organo istituzionale cui rimettere la valutazione delle politiche pubbliche e delle *performance* organizzative rese dalle loro amministrazioni pubbliche. Lo strumento e principale deterrente di tale controllo è costituito dall'assegnazione annuale di risorse finanziarie da autorizzare in sede di bilancio preventivo. Rinviando a più specifici approfondimenti⁸ qui è sufficiente ricordare che i dicasteri e le agenzie federali sono tenute a predisporre congiuntamente un "Piano di *performance* annuale" e un "Aggiornamento Annuale"⁹ per l'esame di un ufficio presidenziale (l'Office of Management and Budget - OMB) incaricato di formulare la proposta di bilancio preventivo al Congresso. Questi due documenti, di programma e di resoconto, contengono i progetti strategici pluriennali, gli obiettivi gestionali programmati e attuati, gli indicatori di risultato e le risorse finanziarie richieste per operare. Ciascun dicastero o agenzia viene valutato, quanto a validità dei risultati conseguiti, *in primis* dall'ufficio del Presidente, l'OMB. Superato questo esame, le due camere elettive federali si avvalgono del famoso GAO (Government Accountability Office), soprannominato "il cane da guardia del Congresso", organo che in assoluta autonomia formula le osservazioni ritenute utili per l'esame politico finale dei suoi membri. Il GAO non opera solo in occasione dell'approvazione dei bilanci, ma può essere chiamato dalle assemblee o da singoli membri del Congresso ad analizzare e valutare la gestione curata dagli uffici federali per qualunque politica pubblica; l'autonomia di questo organo di supporto al Congresso è tutelata dalla durata in carica quindicinale del suo direttore

logiche di sistema: per depistare l'attenzione, non solo si tira in ballo la valutazione delle performance individuali, pur decisiva, ma anche quella interna di efficienza organizzativa, rilevabile da indicatori di output (quante pensioni erogate? quante licenze? quanti passaporti? Quanti interventi operatori? Quante sentenze pronunciate?), di interesse specifico dei controlli di gestione.

⁸ E' nota l'origine storica di queste procedure: fu il Government Performance and Results Act (GPRA) presentato dal vice-presidente U.S.A. Al Gore nel 1993, durante l'amministrazione Clinton. Per una descrizione accurata, sia della legge in questione che delle forme di valutazione nell'amministrazione federale, si veda dell'autore "I sistemi di valutazione nell'amministrazione federale U.S.A." (2017), all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/i-sistemi-di-valutazione-nellamministrazione-federale-u-s-a/>. Di Franco Archibugi "Manuale di programmazione strategica" (2013) all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/franco-archibugi-cose-il-gpra-adottato-nellamministrazione-u-s-a/#more-7412>

⁹ Agency Performance Plan (APP) e Agency Performance Update (APU). Il riferimento al modello americano del Piano della Performance e della Relazione della *Performance*, introdotti nell'ordinamento italiano dal d.lgs n. 150/2009, è evidente.

(quindi NON legata a qualsivoglia equilibrio della singola legislatura), dalla facoltà di intraprendere indagini di propria iniziativa, dall'impossibilità di intervenire sui suoi lavori prima dell'emissione della relazione finale, dal libero accesso consentito a tutta la documentazione delle agenzie federali degli Stati Uniti (con la sola eccezione dei dati della CIA e della segreteria personale del Presidente), da una dotazione professionale consistente e di prim'ordine, in grado di assicurare un'alta qualità tecnica delle analisi e delle valutazioni espresse.¹⁰

Si possono sintetizzare le caratteristiche del modello statunitense di valutazione delle amministrazioni pubbliche, qui sinteticamente descritto: a) la valutazione delle *performance* delle agenzie viene effettuata con il supporto di uffici governativi e da un'autorità indipendente esterna alle medesime a riporto del Congresso, totalmente autonoma da condizionamenti politici; b) l'utilizzo di indicatori di risultato (gli "*outcome*") non costituisce uno sterile esercizio di analisi, ma incide direttamente sull'entità delle risorse finanziarie da assegnare; c) la responsabilizzazione delle agenzie si spinge a livello personale, in quanto a ciascun programma presentato al Congresso è associato il nome e cognome del dirigente federale responsabile dei risultati programmati; d) la complessiva attività di un'amministrazione pubblica è sottoposta al controllo dei rappresentanti degli elettori non in modo episodico e isolato, ma attraverso una costante e periodica opera di valutazione supportata da uniformi metodologie tecniche di esame.

Ne risulta in tal modo un sistema di valutazione regolato per legge in modo tale da imprimere nel concreto un benefico effetto di pressione diretta sui vertici politici e sulla dirigenza delle agenzie affinché le dotazioni umane e finanziarie assegnate vengano usate con effettivi criteri di efficienza, qualità ed economicità. Siamo in altri termini in presenza di un sistema di valutazione funzionante perché ben regolato non solo in relazione ai principi e obiettivi enunciati, ma anche per gli strumenti posti a presidio di quei principi. In altri termini ancora, la bontà di un sistema legislativo di regolazione non risiede solo nell'enunciazione di principi generali, ma anche e soprattutto negli strumenti d'attuazione e nell'effettivo potere di usarli che la legge pone in essere. Altrimenti le norme sarebbero scritte sull'acqua.

¹⁰ Per utili approfondimenti sul funzionamento del GAO si veda <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2016/05/Presentation1.pdf>

3. La valutazione delle performance dei ministeri in Francia

Lo Stato francese si orientò nei primi anni di questo millennio verso un sistema di controllo esterno e di valutazione delle pubbliche amministrazioni – lì principalmente innervate sui ministeri statali – ispirato al modello adottato dall'amministrazione federale statunitense (il GPRA di Gore-Clinton). Ne nacque nel 2001 la *Loi organique aux le lois de finances*, meglio conosciuta per il suo acronimo LOLF¹¹, che entrò in vigore nel successivo anno 2006, dopo cinque anni di preparazione e condivisione dei suoi principi fra i soggetti pubblici che dovevano attuarla¹². Anche in Francia il controllo e la valutazione delle *performance* dei dicasteri centrali opera in coincidenza con l'esame e approvazione parlamentare del bilancio di previsione annuale. Per dare un segno della serietà del processo posto in essere e delle risorse messe in campo per quell'obiettivo – che godeva di un consenso politico bipartisan, come in U.S.A. – basti ricordare che fu creato un Ministero apposito per l'introduzione/attuazione di quanto previsto dalla LOLF, scorporando la Direzione del bilancio (*Direction du Budget*) dal Ministero dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria e istituendo il Ministero del Bilancio, dei Conti pubblici e della Funzione pubblica¹³. Ai fini dell'illustrazione della tesi sostenuta in questo scritto, è utile solo osservare che la riforma della LOLF ha operato un cambiamento strutturale nel modo di raffigurare il bilancio preventivo: da un'impostazione statica limitata a una raffigurazione di tipo contabile si passò alla certificazione gestionale degli obiettivi programmati e dei relativi indicatori di risultato, completati dai conseguenti importi di finanziamento richiesti. Ogni anno, a inizio ottobre, ciascun deputato e senatore francese riceve circa 150 documenti denominati *Blues Budgetaires* (uno per programma) in ciascuno dei quali un dirigente pubblico ha esposto sinteticamente i contenuti e

¹¹ Si veda la storia e il testo integrale all'indirizzo web <https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances-publiques/articles/la-loi-organique-relative-aux-lois-de-finances-lolf>

¹² La Ragioneria Generale dello Stato italiano pubblicò due anni dopo, nel 2008, un volume di illustrazione della LOLF, ad evidente preparazione della riforma del bilancio italiano promulgata l'anno dopo con legge 196/2009, in cui fu introdotto nel nostro ordinamento il "bilancio per missioni e programmi". https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comuni-cazione/Esperienze/La-LOLF-Loi-Organique-relative-aux-Lois-de-Finances-riforma-del-Bilancio-dello-Stat.pdf

¹³ Un'illustrazione diffusa e approfondita della storia e delle caratteristiche della LOLF è contenuta nella relazione predisposta per il CNEL nell'anno 2012 dal prof. Franco Archibugi "La performance dell'azione pubblica in Francia" <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2019/01/Copia-di-10-02-La-perform.-dellazione-pubb.-in-Francia.pdf>

gli obiettivi del programma a lui affidato, compilando gli indicatori dei risultati conseguiti negli ultimi tre anni insieme a quelli programmati per i successivi due. A margine della complessiva compilazione degli indicatori (quattro o cinque per obiettivo), sono presenti gli importi dei finanziamenti per i quali si chiede l'approvazione del Parlamento.

I parlamentari non sono abbandonati senza supporto tecnico, né l'enunciazione dei programmi procede "in libertà" senza adeguate verifiche. La LOLF prevede una "catena di *governance*" costituita da: a) la "Direzione del Bilancio" (*Direction du Budget, DB*), facente capo al suddetto nuovo Ministero, che occupa un ruolo centrale nel funzionamento della *Loi de Finances*, giacché tutte le politiche pubbliche si appoggiano su un sostegno finanziario. Il DB ha compiti di coordinamento generale dei vari ministeri sulla predisposizione del bilancio ed è composta da 240 "agenti" di cui più di due terzi dirigenti; b) il "Direttore degli Affari Finanziari" (DAF) – in ciascun ministero - che opera insieme ai Responsabili di programma, sia nel momento previsionale che in quello attuativo; c) il "Comité interministeriel d'audit des programmes" (CIAP), organo interministeriale competente per la verifica dell'affidabilità dei programmi¹⁴; d) la Corte dei Conti che esamina i rapporti predisposti dal CIAP e invia relazione al Parlamento con la valutazione tecnica indipendente sull'andamento dell'attuazione dei programmi inseriti nel bilancio dello Stato.

La pedissequa elencazione della "catena tecnica di *governance*" non sia ritenuta una rappresentazione marginale. Costituisce invece il cuore stesso della riforma francese perché dà corpo e agibilità ai principi generali enunciati in LOLF. E' proprio l'efficacia della catena della *governance* a garantire sulla qualità, efficienza ed economicità dell'azione delle amministrazioni pubbliche francesi, con effetti simili a quelli ricordati per l'amministrazione federale U.S.A. Ben altrimenti in Italia, come si vede di seguito; perché è noto che il diavolo opera sui particolari e non sulle buone intenzioni.

4. La valutazione delle performance organizzative delle amministrazioni pubbliche italiane

Desto sconcerto osservare che la legislazione italiana, nel corso dei passati trent'anni, abbia operato ripetuti interventi

¹⁴ Opera attraverso "audit di programma"; ogni audit di programma è realizzato da un'*equipe* di tre auditori (*auditeurs*) e si conclude con un rapporto per il CIAP. Ogni anno vengono sottoposti a audit un terzo dei programmi presentati in Parlamento.

OBJECTIF mission							
1 – Répondre aux besoins de qualification supérieure par la formation tout au long de la vie							
INDICATEUR mission							
1.1 – Pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale							
(du point de vue du citoyen)							
	Unité	2019 Réalisation	2020 Réalisation	2021 Prévision PAP 2021	2021 Prévision actualisée	2022 Prévision	2023 Cible
Pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale	%	53,3	Non déterminé	53	53	53	53

nella materia della valutazione (nelle sue varie forme)¹⁵, ma non possa vantare assetti funzionali lontanamente simili a quelli appena descritti. Tralasciando un riepilogo analitico delle svariate disposizioni promulgate, possono valere qui alcune osservazioni di fondo, estraibili dal confronto degli assetti nostrani con quelli delle amministrazioni estere appena esaminate.

Sussiste uno squilibrio fra l'enunciazione estesa e particolareggiata di principi e la coesistente debolezza/inesistenza di strumenti idonei a dare attuazione a tali principi. Aleggiano, in una dimensione pressoché gassosa, tre forme di valutazione delle amministrazioni pubbliche: a) Il “sistema” AIR/VIR; b) la valutazione indipendente curata dagli organismi indipendenti di valutazione in tutte le amministrazioni; c) il bilancio per missioni e programmi che, con trasparente ispirazione alla LOLF francese, fu introdotto nel nostro Ordinamento nell'anno 2009.

- Il cosiddetto “sistema AIR e VIR”¹⁶ ruota tutto intorno a un principio condivisibile: ogni disegno di legge che introduca iniziative di *policy* va accompagnato da una relazione tecnica che analizzi gli impatti sociali, economici e ambientali delle innovazioni previste (AIR). Parimenti si richiede una valutazione *ex post* su tali impatti (VIR). In Italia questo compito è demandato ai gabinetti dei ministeri, disattendendo il primo comandamento di qualunque con-

trollo che si rispetti: la non autoreferenzialità garantita da un soggetto esterno. In questa materia l'unico “soggetto esterno” in condizioni di valutare l'attuazione delle politiche pubbliche sarebbe il Parlamento. Il paragone con il GAO statunitense sopra descritto è mortificante: è inesistente da noi un cogente circolo virtuoso fra Ministeri proponenti, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Parlamento in funzione di controllo degli atti della pubblica amministrazione, né la legislazione ha dotato quest'ultimo di un organo di supporto professionale e indipendente, svincolato da condizionamenti di parte. Il risultato finale è rappresentato solo da quella che il compianto Paolo De Ioanna chiamava una “produzione di carte a mezzo carte”.

- Gli Organismi Indipendenti di Valutazione¹⁷ furono istituiti per tutte le amministrazioni pubbliche con la prima “riforma Brunetta” del 2009, in sostituzione per i ministeri dei precedenti “servizi di controllo interno”, nati dieci anni prima e sottoposti a un prolungato e mortale fuoco di sbarramento da parte degli uffici di gabinetto, con i quali erano entrati in “concorrenza”. Composti di norma da tre componenti esterni all'amministrazione interessata che non rivestano incarichi politici o sindacali, hanno il compito rilevante di verificare la correttezza dei sistemi di misurazione delle *performance*, proporre agli organi d'indirizzo la valutazione dei dirigenti di vertice e procedere alla validazione della “Relazione sulla *Performance*” che annualmente deve dar conto dell'attività di gestione svolta e dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi programmati; ha, pertanto, titolo di legge a estendere il suo raggio d'azione sui controlli strategici, su quelli di gestione interna e sulla corretta differenziazione nei giudizi e conseguenti premi alle *perfor-*

¹⁵ In origine il d. lgs. n. 286 dell'anno 1999 – “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio dei rendimenti e dei risultati delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche”, poi abbondantemente rimaneggiato del d.l. lgs. n. 150/2009 e sue successive modifiche e integrazioni. Va senz'altro inserita fra le previsioni legislative inerenti alla materia in discussione la Legge n. 196/2009 (e successive modifiche e integrazioni e relativi decreti applicativi).

¹⁶ Analisi dell'impatto della Regolazione (AIR) e Valutazione dell'impatto della regolazione (VIR), da ultimo regolati con dpcm n. 169 del 15 settembre 2017.

¹⁷ Istituiti e regolati dall'articolo 14 del d. lgs. n. 150 dell'anno 2009 e dai articoli 6 e 7 del DPR n. 105/2016.

mance individuali. Riferisce per il controllo strategico “direttamente all’organo di indirizzo politico-amministrativo”. Tutto sembra definito, salvo un parti-



colare: dov’è l’indipendenza di tali organismi? I suoi componenti vengono individuati dagli organi di vertice politico degli enti in cui operano, riferiscono a loro e sono retribuiti con risorse finanziarie interne. Manca anche qui la necessaria terzietà di giudizio che solo un’ autorità indipendente nominata e retribuita dall’esterno può assicurare; era prevista all’inizio una “Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche” (CIVIT), cui gli oo.ii.vv. avrebbero dovuto fare riferimento quanto alle metodologie operative da adottare. L’esistenza di tale Commissione fu travolta dalla legislazione successiva¹⁸ e trasferita a un ufficio del Dipartimento della Funzione Pubblica coi soli poteri di gestione di un albo nazionale degli aspiranti componenti. Con tanti saluti a un approccio non autoreferenziale dei controlli sulle burocrazie pubbliche.

- Il bilancio per missioni e programmi italiano¹⁹ è un buon esempio di come importare dall’estero un bel modello di automobile, romperne il motore e renderlo inagibile. Eppure le buone intenzioni iniziali c’erano, dal momento che un gruppo di dirigenti della Ragioneria Generale dello Stato si recò in Francia per studiare la LOLF e ne trasse un pregevole studio²⁰ e utili elementi di proposta. Ciò nonostante, a circa tredici anni dalla legge istitutiva, il bilancio per missioni e programmi esiste solo nei titoli, perché risultano espunti dal modello francese gli snodi

fondamentali. Vediamoli:

- Viene elusa la concezione di fondo stessa della LOLF, cioè l’esposizione delle poste di bilancio in termini di azioni/obiettivi e non di strumenti: esemplificando, non “finanzia-

menti di ricerca” (che è previsione di mezzo finanziario) ma “programmi di ricerca da finanziare” (esposti in termini di obiettivi e indicatori). La programmazione degli obiettivi si può fare solo in termini di indicatori e se questi mancano, il gioco è finito. È sufficiente dare lettura all’ultima legge di bilancio di previsione per vedere che, pur chiamandosi “programmi”, gli stati di previsione dei ministeri sottoposti all’esame del Parlamento sono privi di indicatori di *performance*, che non fanno corpo unico (come i Blues Budgetaires “annexes” in Francia) con la legge; gli indicatori sono in invece relegati in “note integrative” di mero valore conoscitivo (allegati degli allegati), prodotte peraltro dal MEF²¹ e non dai vari ministeri. In tutta evidenza il Bilancio e il Rendiconto dello Stato non vengono esaminati e votati in relazione alle *performance* organizzative effettuate e programmate;

- vi è di più: gli indicatori contenuti nelle note integrative non sono “integrati” attraverso la contemporanea esposizione degli anni precedenti e di quelli successivi, come nella figura francese mostrata più sopra, ma sono divisi fra indicatori dei risultati programmati nel bilancio di previsione e indicatori dei risultati conseguiti nel rendiconto generale. Ne risulta preclusa la possibilità di valutare, da parte di un parlamentare, in sede previsionale attraverso il confronto fra *performance* effettuate e *performance* previste; sussiste poi la problematica dei “due galli in un pollaio” o, se si preferisce, delle competenze intrecciate: RGS è il soggetto che coordina tutte le operazioni di predisposizione dei bilanci per missioni e programmi, tuttavia la determinazione delle linee guida

¹⁸ Articoli 13 e 19 del decreto legge n. 90/2014 (convertito in legge n. 114/2014).

¹⁹ Introdotto con la legge di riforma di contabilità e finanza pubblica n. 196 dell’anno 2009, all’articolo 21.

²⁰ Vedi “Francia: la LOLF” all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2013/05/La-LOLF-Loi-Organique-relative-aux-Lois-de-Finances-riforma-del-Bilancio-dello-Stat-1.pdf>

²¹ Si vedano, ad esempio, quelle del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali all’indirizzo web https://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Transparente/Bilanci/Pagine/Note_integrative_anni_precedenti.aspx

degli indicatori di *performance* organizzative fu dirottata per legge al Dipartimento della Funzione Pubblica²². Ferma l'auspicabile disponibilità alla reciproca collaborazione, un sistema ben organizzato mal tollera una doppia responsabilità apicale. Il danno maggiore che ha provocato la “doppia testa”²³ è la mancata costituzione di quella “catena tecnica” che precede e favorisce l'esame politico dei bilanci sia in U.S.A. che in Francia – a beneficio dei parlamentari – degli obiettivi di gestione e dei relativi indicatori.

Fin qui la sintetica narrazione valevole per le amministrazioni centrali. E le autonomie? L'adozione di un “sistema di misurazione e valutazione delle *performance*”, pur teoricamente obbligatoria per regioni, comuni ed enti locali, non ha dato adito per un decennio alla predisposizione di indicatori di *performance* organizzativa, tanto meno al collegamento con la procedura dei bilanci²⁴. Tuttavia, la Ragioneria Generale dello Stato, con un sorpasso in curva degno del miglior Verstappen, ha varato recentissimamente – 2 agosto 2022 – un decreto che, applicando una disposizione di legge di otto anni fa²⁵, regola l'applicazione di un piano di indicatori per le Regioni a decorrere dai bilanci di previsione 2023-2025. Il ministero dell'Interno ha disposto analogamente a valere per i bilanci degli enti locali²⁶.

²² L'art. 19 del decreto legge n. 90/2014 (convertito in Legge n. 114/2014) trasferì al Dipartimento della funzione pubblica tutte le competenze inerenti alla “misurazione e valutazione della performance”, anche quelle legate alla predisposizione dei bilanci pubblici.

²³ Chi voglia darsi conto delle continue “rincorse” e duelli fra organi statali diversi a colpi di disposizioni di legge e di regolamento, può consultare l'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/11/LI-NEE-GUIDA-indicatori-PERFORMANCE-AA-PP.pdf>

²⁴ L'articolo 7 del d. lgs. n. 150/2009 prevede l'obbligo di adozione del “sistema di misurazione e valutazione della performance”, tuttavia i successivi dpcm 18 settembre 2012 (art. 1) e DPR n. 105/3016 (art. 1) escludevano gli enti in questione dal novero delle amministrazioni obbligate ad predisporre sistemi di indicatori sintetici di performance organizzativa, salvo accordo da sottoscrivere fra governo nazionale e Conferenza Stato-regioni; accordo mai avvenuto.

²⁵ L'articolo 18 bis del d. lgs. n. 118/2011, introdotto con decreto legislativo n. 126/2014, articolo 1.

²⁶ Vedi all'indirizzo web RGS https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/arconet/piano_degli_indicatori/

Conclusioni

Alcune conclusioni, le prime due *tranchant* e le altre di proposta.

1. La burocrazia italiana non potrà mai portarsi al livello delle altre amministrazioni pubbliche occidentali se non predisporrà – nel concreto e non solo in vuote enunciazioni di principio – un valido e funzionante sistema di *governance* generale, primo fra i quali l'istituto della valutazione delle *performance* delle sue burocrazie; quello attualmente in vigore è lontano dal raggiungere gli obiettivi di fondo previsti.
2. Il fallimento degli interventi legislativi, su questo come su altri istituti di *governance* delle pubbliche amministrazioni, sono una tela di Penelope, cioè il luogo dove (volutamente) una mano nasconde e vanifica ciò che è stato preordinato da un'altra mano precedentemente; le “mani” sono varie e si danno il cambio di volta in volta, ma insieme provocano effetti paralizzanti sulla qualità dei servizi pubblici, poi raffigurati in modo improprio e stravolto dai grandi quotidiani italiani e da libelli vari. Il risultato fino ad oggi è quello descritto dal grande storico dell'amministrazione italiana Guido Melis, in “Il riformismo amministrativo italiano: una storia di vinti”²⁷.
3. Come negli Stati Uniti e in Francia, le leggi di riforma, oltre ad essere ben congegnate quanto agli strumenti, vanno attuate facendole conoscere/assimilare/condividere dai soggetti coinvolti; ma devono prevedere un centro di impulso, coordinamento e responsabilità unico e riconosciuto.
4. È necessario che gli studiosi della materia amministrativa si attrezzino a un'analisi delle leggi esistenti rivolta, oltre che alla produzione di glosse, anche alla comprensione della qualità pratica dell'impianto delle regole, con riferimento all'idoneità delle previsioni degli strumenti e dei poteri di far conseguire le finalità enunciate in linea di principio. L'analisi dei livelli di efficacia attuativa dovrebbe costituire l'impostazione principale degli studiosi delle leggi.

²⁷ Vedi di Guido Melis “Il riformismo amministrativo italiano: una storia di vinti”. <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2013/06/Una-storia-di-vinti-Relazione-di-Guido-Melis.pdf>