

# Franco Archibugi e la burocrazia italiana – La solitudine di un precursore.

Il profilo intellettuale di Franco Archibugi (1926 – 2020) va collocato in una foto ideale con al centro Giorgio Ruffolo e intorno a lui i volti di Paolo Sylos Labini, Vera Cao Pinna, Manin Carabba, in proficua dialettica con Giuliano Amato e Pasquale Saraceno. Fu il quindicennio della Segreteria della Programmazione, direzione generale del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, così denominata con la legge n. 48 dell'anno 1967; le sue attribuzioni furono trasferite alla Direzione generale del Tesoro venti anni dopo, in occasione della fusione dei due ministeri. Una lettura in negativo, alimentata dagli stessi protagonisti, parla di un seme – il metodo della programmazione economica – che non diede frutti; invece è giusto ricordare che la legge n. 468 del 1978 e, dieci anni dopo, la n. 362 del 1988, diedero seguito ai criteri generali della programmazione stabilendo principi e strumenti affinché nel bilancio di previsione dello Stato italiano *“l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio dello Stato”* fossero ispirate *“al metodo della programmazione finanziaria”* e precedute da un *“documento di programmazione economico-finanziaria”* (DPEF) in cui fossero contenuti *“i parametri economici essenziali utilizzati e le previsioni tendenziali, per grandi comparti”* e *“gli obiettivi macroeconomici ed in particolare quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione”*; quell'impianto basato sulla programmazione economica è giunto intatto e potenziato fino a noi e costituisce, attraverso il Documento di Economia e Finanza (DEF), l'ossatura principale della procedura del “Semestre Europeo” prevista dalla normativa UE. Segno chiaro questo che gli uomini di Giorgio Ruffolo hanno avuto ragione dalla storia istituzionale successiva del nostro Paese<sup>1</sup>. Da quel pensatoio di marca socialista ed europea emerse il Progetto '80<sup>2</sup>, il “libro dei sogni” come beffardamente Amintore Fanfani qualificò quella visione lungimirante di *governance* da paese occidentale avanzato.

Archibugi fu uno dei cardini di quel gruppo d'intellettuali che nei quindici anni di attività, sotto la guida politica di Ugo La Malfa, Antonio Giolitti e Giovanni Pieraccini<sup>3</sup>, disegnò un metodo di gestione di sistema – definito come “programmazione”<sup>4</sup> - basato sull'elaborazione di **piani strategici**. L'ineliminabile riferimento del metodo della programmazione è la fissazione di obiettivi di fondo<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> Per approfondire questi passaggi fino a tutto l'anno 2007, cfr. A. Crescenzi *“I documenti di programmazione dal piano Marshall al DPEF 2008-2011”*, LUISS, 2007. All'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/i-documenti-di-programmazione-dal-piano-marshall-al-dpef-2008-2011/>.

<sup>2</sup> Formalmente “Progetto preliminare al programma economico nazionale 1971/75”. Si vedano il testo e un commento all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/progetto-80-rapporto-preliminare-al-programma-economico-nazionale-1971-1975/>. Dopo alterne vicende il Progetto '80 non approdò nemmeno all'approvazione in Consiglio dei Ministri – cfr. M. Carabba, cit., pag. 179 e segg..

<sup>3</sup> Una ricostruzione puntuale di quella storia si deve a uno dei suoi protagonisti, M. Carabba, con il suo “Un ventennio di programmazione 1954/1974” – Laterza, 1977. Senza dimenticare G. Ruffolo, “Rapporto sulla programmazione”, Laterza, 1974.

<sup>4</sup> Equivalente a “pianificazione”, termine giudicato all'epoca, in modo provinciale, come troppo assonante ai “piani quinquennali” di staliniana memoria. Al contrario, come si vede nel seguito, quegli studi guardavano in direzione delle esperienze culturali e gestionali statunitensi. La locuzione “programmazione strategica” può essere usata come sinonimo di “pianificazione strategica”. La legislazione USA sul GPRA predilige la locuzione *“strategic planning”*. Si veda l'esposizione analitica del processo di programmazione strategica: F. Archibugi *“Aggiornamento del manuale di programmazione strategica”* - Formez, 2009, pag. 14. [https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2023/03/Competenze\\_03Aggiornamento\\_programmazione\\_strategica.pdf](https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2023/03/Competenze_03Aggiornamento_programmazione_strategica.pdf).

<sup>5</sup> Egli ebbe, anni dopo, ad affermare: *“è mia opinione che poiché l'attributo al piano di “strategico” significa, a rigor di semantica, piano fondato su obiettivi, mi sembra che tale attributo sia inerente a qualsiasi nozione di piano (affinché meriti di essere tale), non riuscendo ad immaginare come possa esserci un piano senza obiettivi”*. **La pianificazione ‘strategica’ e la pianificazione ‘strutturale’: teorie, prassi, avvertenze** -Relazione introduttiva al Corso di aggiornamento

da individuare con metodo democratico e partecipativo; attorno a questi si disegna un percorso di azioni organizzate, tali da tener conto delle risorse a disposizione e dei vincoli economici e non; in ultimo, ma non da ultimo, si predispongono un apparato di monitoraggio dei risultati via via conseguiti, che consente di riposizionarsi in corso d'opera basandosi su valutazioni degli obiettivi previsti e conseguiti nell'arco di tempo pluriennale fissato.

Archibugi, profeta generoso e lungimirante, fu in quel gruppo la figura più aperta all'utilizzo del metodo della programmazione, non solo in ambito economico, ma in tutti i possibili scenari in cui la mano pubblica è chiamata a intervenire: urbanistico, sociale, ambientale, burocratico. Nell'immediato dopoguerra era stato diretto collaboratore di Meuccio Ruini, ministro della ricostruzione nel Governo Parri<sup>6</sup>; in seguito, il suo impegno in qualità di dirigente di amministrazione pubblica<sup>7</sup> – non fu solo un “professore” – si incentrò, fino alla fine degli anni '50, nella rappresentanza del nostro Paese in occasione dell'attuazione del Piano Marshall e nella partecipazione ai negoziati per l'istituzione della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) col trattato di Roma del 1957<sup>8</sup>. Lungimirante anche in politica, si era defilato dall'esperienza frontista del Partito Socialista Italiano di Pietro Nenni aderendo alla scissione socialdemocratica di Palazzo Barberini del '47. In seguito stretto collaboratore di Pierre Carniti in CISL, fino ad approdare a inizio anni '60 all'insegnamento universitario, professione che non avrebbe più abbandonato fino all'età del pensionamento.

Costituì nel 1963 e diresse il “Centro di Studi e Piani Economici”<sup>9</sup>, punto di irradiazione culturale che gli consentì di estendere la metodologia della pianificazione strategica in ambiti molteplici. Basti qui ricordare:

- ✓ gli studi di pianificazione urbana<sup>10</sup>;
- ✓ l'approccio pionieristico ai temi del benessere equo e sostenibile egli si proponeva “*come obiettivo fondamentale di confrontare gli usuali indicatori economici legati all'apprezzamento del “mercato”, alla luce della misurabilità del benessere attraverso altri indicatori – che potrebbero dirsi “sociali” oppure “ambientali”, oppure di “benessere” che siano perciò espressione di una valutazione allargata del benessere stesso*”<sup>11</sup>. Come non vedere in lui un precursore della commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi dell'anno 2008 e dei conseguenti 17 obiettivi di Benessere Equo e Sostenibile individuati nell'Agenda ONU 2030?
- ✓ l'applicazione di un approccio programmatico nell'esercizio delle previsioni economiche. Sull'onda del pensiero dei premi Nobel Ragnar Frisch, Jan Tinbergen e Wassily Leontief, gli ultimi due frequentati a livello amicale, A. sostenne che nelle previsioni economiche andava

---

ed alti studi promosso dalla Fondazione Giovanni Astengo - Febbraio 2013. <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/03/RelazioneFondazioneAstengo1.pdf>.

<sup>6</sup> Dal 21 giugno all'8 dicembre 1945. Meuccio Ruini (1877-1970) fu a immediato seguito presidente della “Commissione dei 75” incaricata di redigere il testo della Carta Costituzionale italiana.

<sup>7</sup> In quello scorcio di vita conobbe e divenne intimo amico del capo di gabinetto di Ruini, Federico Caffè, del quale rimase intimo amico fino alla sua misteriosa scomparsa.

<sup>8</sup> <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>.

<sup>9</sup> Si vedano gli obiettivi statuari, le attività e i componenti all'indirizzo web <http://www.planningstudies.org/finalitaeeattivitae/>.

<sup>10</sup> Si veda fra i tanti il rapporto dell'anno 1969 sulla ricerca “Progetto '80: proiezioni territoriali”, commissionata dall'ISPE e curata fra gli altri da Piero Moroni e Osvaldo Piacentini (sintesi pubblicata da Rivista Urbanistica n. 57/1971). Ne parlò anche in una relazione del 2007 al Ministero delle Infrastrutture “*Gli obiettivi strategici del progetto '80 e il Quadro Territoriale di Riferimento*” - [https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/03/Relazione\\_al\\_Ministero\\_Infrastrutture\\_IncluseMappe.pdf](https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/03/Relazione_al_Ministero_Infrastrutture_IncluseMappe.pdf).

<sup>11</sup> Si veda “*Metodi di misura del benessere sociale e ambientale*” progetto per il Programma triennale di ricerche per l'Accademia dei lincei del giugno 1985, par. 3, all'indirizzo web [https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/03/85\\_06\\_Sulla\\_metodologia\\_di\\_misurazione\\_del\\_benessere\\_Misbenes\\_Lincei.pdf](https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/03/85_06_Sulla_metodologia_di_misurazione_del_benessere_Misbenes_Lincei.pdf).

superato l'“approccio del guardone”, cioè da osservatore neutrale, perché nei fatti l'azione dello Stato nelle decisioni di politica economica condiziona sempre le dinamiche future. Non rimane, pertanto, altro che l'“**approccio programmatico**”<sup>12</sup>.

- ✓ i campi di attività multidisciplinari della pianificazione (fisica, macro-economica, sociale, dello sviluppo, operativa)<sup>13</sup>.

Egli coniò il termine “planologia”, per indicare la disciplina che studia metodi e tecniche della programmazione strategica e della progettazione integrata.<sup>14</sup>

## La pianificazione strategica nell'amministrazione pubblica dei paesi occidentali.

Nell'ultima parte della sua attività di docenza (1990/2000) Archibugi fu professore stabile alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione<sup>15</sup>, nella materia di “programmazione strategica nelle amministrazioni pubbliche”, traendo abbondante materia per il suo insegnamento dalle riforme che in quegli anni venivano via via avviate con successo nelle burocrazie degli U.S.A. , del Regno Unito e della Francia. Il suo approccio verso la questione delle riforme della burocrazia italiana fu acuto e irriverente: “...ancora non si è capito, e in certo modo ancora più colpevolmente non si vuole capire, che la PA non la si può modificare con modifiche di ‘diritto amministrativo’, leggi, decreti, circolari e direttive per es. in tema di ‘semplificazioni’, ‘tecnologie informatiche’, analisi di impatti delle normative e altri indirizzi generici di questo genere (certamente da non trascurare), se non sono modifiche associate e suggerite dalla più importante e dirimente questione di tutte le riforme: il controllo e la valutazione dei risultati della spesa; e se non si capisce che questa riforma la si può ottenere solo attraverso l'adozione su vasta scala dei nuovi metodi di organizzazione e gestione, basata soprattutto sulla misurazione tecnica delle performance (il ‘result-based management’, come lo chiamano gli americani), e che questi nuovi metodi si chiamano: pianificazione strategica”<sup>16</sup>.

La precedente storia intellettuale di Archibugi può far ben comprendere come egli approdasse, quasi ineluttabilmente, a una lettura attenta e partecipante dei principi della pianificazione/programmazione applicata alla burocrazia federale degli Stati Uniti, come emerse dalla riforma Clinton e Gore dell'anno 1993, il GPRA (*Government Performance and Result Act*). Con quella legge - ancora oggi in pieno vigore e divenuta decisiva per le procedure di approvazione in Congresso del bilancio federale - veniva impartito a tutte le amministrazioni federali l'obbligo di predisporre uno “**strategic plan**”, piano strategico, quale base cardinale per qualunque loro azione amministrativa.

Se appaiono chiari i motivi dell'interesse di Archibugi per la riforma Gore/Clinton, poi replicata in Inghilterra e in Francia, mette conto di comprendere perché le tre più solide burocrazie delle democrazie occidentali abbiano all'epoca adottato un sistema della pianificazione strategica delle

---

<sup>12</sup> “L'approccio programmatico: considerazioni di metodologia basate sui contributi di Frisch, Tinbergen e Leontief” in “Saggi di politica economica” in onore di Federico Caffè, 1999; all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/03/Lapproccio-programmatico.pdf> .

<sup>13</sup> Si veda “Verso una nuova disciplina della pianificazione”, Napoli, 1992, “Prima conferenza mondiale della scienza della pianificazione”, all'indirizzo web [https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/03/92\\_11\\_Verso\\_nuova\\_disciplina\\_pianificazione.pdf](https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/03/92_11_Verso_nuova_disciplina_pianificazione.pdf) .

<sup>14</sup> in materia all'indirizzo web [http://www.francoarchibugi.it/scritti\\_scelti.htm](http://www.francoarchibugi.it/scritti_scelti.htm): “Introduzione alla Planologia” – 2000, Centro di Studi e Piani Economici.

<sup>15</sup> Su incarico dell'allora direttore Guglielmo Negri. Oggi la vecchia SSPA ha una nuova denominazione: “Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)”.

<sup>16</sup> Da “La pianificazione strategica e la pianificazione strutturale”, 2013, cit..

loro burocrazie. Fu un processo necessitato dall'enorme espansione dei compiti dello Stato sociale nel secondo dopoguerra: la gestione dell'istruzione, della cultura, della sanità, delle opere pubbliche, dei servizi del territorio si tradusse nell'utilizzo di ingentissime consistenze finanziarie affidata ad uffici pubblici. L'uso di questo denaro non poteva non essere sottoposto a idonei controlli, non solo sulla legittimità e imparzialità delle scelte di spesa effettuate, quanto soprattutto sulla loro efficacia in termini di obiettivi ottenuti a vantaggio della collettività. La sfida quindi si giocava sulla capacità degli uffici pubblici di adottare criteri di gestione improntati al controllo dei costi e all'efficienza, in modo analogo a ciò che avveniva nella gestione delle imprese private. Le teorie organizzative e gestionali poi qualificate con la locuzione New Public Management emersero con forza negli anni '70 e '80 del secolo scorso proprio in questo quadro di compatibilità. Al di là delle interpretazioni politiche (e delle forzature) che, in contesti diversi per latitudine e tempi, sono state date ai principi del NPM, sono ancora in pochi a comprendere che l'utile applicazione alla burocrazia pubblica di quelle metodiche di gestione nulla hanno intaccato nei Paesi a grande tradizione istituzionale, quali i tre citati, sugli **assetti di fondo** della *governance* delle loro amministrazioni pubbliche, che è rimasta sostanzialmente immutata. La gestione per obiettivi per questi paesi è stata un fruttuoso **innesto** nel corpo di burocrazie già prima funzionanti e **non** trasformazione di un contesto mal congegnato in partenza, quale quello italiano.

Si concretizzava, comunque, dall'altra parte dell'oceano una riforma che Archibugi aveva preconizzato venti anni prima per l'Italia e la cui applicazione pratica aveva avuto modo di studiare in loco. Egli aveva effettuato viaggi di studio negli Stati Uniti e avuto modo di scambiare fruttuosamente reciproche esperienze con alti funzionari del governo federale fra i quali i responsabili dell'Office of Management and Budget - OMB – l'ufficio del Presidente che predispose il bilancio federale da sottoporre all'approvazione del Congresso.

Nacque in occasione di quegli studi, a fine anni '60, l'idea di predisporre un rapporto ufficiale con il quale veniva proposta l'introduzione nel nostro Paese delle esperienze allora in corso negli Stati Uniti in fatto di **Planning-Programming-Budgeting System – PPBS**, che altro non era che l'applicazione del metodo della Programmazione, concepito dal gruppo Ruffolo, al bilancio dello Stato Italiano. A. predispose un rapporto nel maggio 1970 per l'ISPE (Istituto di Studi per la Programmazione Economica, allora a riporto del Ministero del Bilancio, poi soppresso), con il quale proponeva di legare la fissazione degli obiettivi, i piani di attività, gli indicatori e il sistema di valutazione delle *performance* alla procedura di predisposizione e approvazione del bilancio dello Stato<sup>17</sup>. In altri termini la prassi proposta era l'antesignana, con venti/trent'anni d'anticipo, degli orientamenti e delle metodiche poi divenuti la base del GPRA U.S.A. del 1993 e della LOLF francese del 2001. Più volte A. lamentò il fatto che *"l'introduzione di un sistema di questo tipo anche in Italia avrebbe creato con molti anni di anticipo delle opportunità di rinnovare i metodi di controllo della spesa pubblica e migliorare la consapevolezza di politici e dirigenti della PA sulla efficacia e i risultati dei loro programmi. Quel sistema ebbe molte difficoltà ad essere introdotto anche negli Usa; ed è solo recentemente che con la legge GPRA (del 1993) si sono create su larga scala le condizioni per la applicazione della pianificazione strategica in quel paese"*<sup>18</sup>

Le esperienze americane favorirono in A. un atteggiamento intellettuale consapevole dell'importanza della burocrazia pubblica in un paese democratico avanzato. Contrariamente al nugolo di intellettuali, giornalisti e professori nostrani che da un secolo si fanno vanto di trattare il concetto stesso di "burocrazia" come di un fastidioso e ridicolo pendaglio staccato dalla parte viva di una società, la conoscenza sul campo e lo studio appassionato consentiva al Professore,

---

<sup>17</sup> Si veda il "Rapporto sull'introduzione di un sistema di programmazione di bilancio in Italia", il cui testo integrale è ora reperibile all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/la-fonte-storica-di-una-riforma-mancata-la-programmazione-strategica-delle-azioni-della-pa/#more-13989> .

<sup>18</sup> Vedi all'indirizzo web <http://www.planningstudies.org/publicazioni/pro-bil/index.htm>.

inascoltato profeta, di comprendere come, proprio nelle patrie della libera impresa, la burocrazia è considerata elemento decisivo per il buon funzionamento del sistema economico; pertanto verso essa va posto il massimo dell'attenzione da parte del ceto politico e dirigente<sup>19</sup>.

Questa base progredita di conoscenze e di riflessioni consentì al professore di cogliere immediatamente la portata storica delle innovazioni che si manifestavano Oltreoceano a inizio anni '90 e di farne oggetto del suo impegno di docente e di studioso.

Tutte le sue lezioni alla SSPA e una mole poderosa di scritti e interventi pubblici fu dedicata nel quindicennio 1990-2015 all'illustrazione delle riforme in corso nelle amministrazioni pubbliche di **U.S.A., Francia e Inghilterra**. Con entusiasmo giovanile egli si dedicò a convincere un popolo di miscredenti sulla "provvidenzialità" del **nuovo approccio di gestione** alle attività amministrative (**reinventing government**). Egli si fece ambasciatore di un'idea di fondo che in quei paesi si è tradotta in assetti di *governance* funzionanti: che, in qualunque Stato, i comportamenti delle amministrazioni pubbliche - per definizione tendenti all'autoreferenzialità in virtù della loro posizione di monopolio nell'erogazione dei servizi - vanno responsabilizzati ("*accountability*") e controllati ("*audit system*") in ordine alla capacità di conseguire il migliore risultato utile per la collettività con i denari ad essa assegnati ("*Best for value*"). I passaggi cardine di quell'idea guida sono: **1.** l'individuazione della **missione** assegnata al soggetto pubblico e le conseguenti finalità di fondo assegnate dall'ordinamento; **2.** la definizione degli **obiettivi** pluriennali di risultato utili alla collettività ("*outcome*"); **3.** la messa in collegamento fra gli obiettivi individuati e le attività degli uffici attraverso l'organizzazione del lavoro e delle risorse, finalizzata al conseguimento di risultati produttivi ("*outputs*") quantificabili e misurabili con **indicatori sintetici**; **4.** il controllo dei documenti sulle strategie di piano - *strategic plan* pluriennali, *performance plan* e *performance report* annuali - effettuato da **autorità indipendenti pubbliche** esterne, operanti a riporto del Congresso in U.S.A. dell'Assemblea Nazionale in Francia e del Parlamento di Westminster nel Regno Unito. Quanto a dire che nei paesi occidentali più avanzati il massimo livello politico elettivo è il valutatore ultimo dell'attività e dei risultati conseguiti dalle burocrazie pubbliche; **5.** Gli organismi indipendenti a supporto delle assemblee parlamentari, in virtù della propria esternalità alle amministrazioni valutate, alla loro professionalità specifica e alla neutralità garantita per legge sono l'unico soggetto capace di supportare le assemblee parlamentari in occasione dell'approvazione del bilancio dello Stato, valutando le pp.aa. sotto una luce di domande ben concrete del tipo: "Quali sono i tuoi risultati? Mi chiedi tot danari, ma è credibile e accettabile la tua richiesta in relazione ai risultati di performance che risultano dai tuoi rapporti?".

Archibugi fu l'unico intellettuale in Italia a tenere corsi alla Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione, a organizzare convegni e a realizzare saggi e manuali specifici per spiegare nei particolari il senso e l'operatività di quelle riforme<sup>20</sup>. Sarebbe inutile qui riproporre le sue minuziose e illuminanti spiegazioni, storiche ed analitiche, che rimangono comunque a disposizione per chiunque desideri approfondire questi temi; solo per memoria, vale qui ricordare gli atti

---

<sup>19</sup> Nelle tre realtà istituzionali esaminate da Archibugi, il tema della burocrazia pubblica è sempre al centro dell'interesse dei massimi vertici politici di quei Paesi: basti pensare a Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson, Bill Clinton e Al Gore negli U.S.A., a Charles De Gaulle e Michel Debré in Francia e a Margaret Thatcher e Tony Blair in Inghilterra.

<sup>20</sup> Oltre alla copiosa documentazione reperibile all'indirizzo web <http://www.planningstudies.org/pubblicazioni/index.htm> si segnalano i due lavori principali sulle riforme attuate nei tre paesi: "Da burocrate a manager" - Rubbettino Editore, 2008; "Aggiornamento del manuale di programmazione strategica" - Formez 2010 integralmente reperibile all'indirizzo web [https://www.eticapa.it/eticapa/wpcontent/uploads/2023/03/Competenze\\_03Aggiornamento\\_programmazione\\_strategica.pdf](https://www.eticapa.it/eticapa/wpcontent/uploads/2023/03/Competenze_03Aggiornamento_programmazione_strategica.pdf). Oltre alla scrupolosa esposizione delle procedure di pianificazione e controllo adottate, è indicata anche una nutrita serie di atti ufficiali che hanno regolato nel tempo la "messa in opera" di quelle procedure. Da segnalare, infine, che ambedue i manuali sono frutto di progetti condotti con il FORMEZ e finanziati da Fondi Strutturali Europei.

fondamentali in attuazione dei quali si è attuata nella realtà dei tre Stati la programmazione strategica illustrata dal Professore:

- Per l'Amministrazione federale U.S.A. – in base alla GPRA del 1993 citata - la predisposizione degli atti sopra accennati (Piani pluriennali strategici, Piani annuali di performance, Rapporti annuali di prestazione), dall'anno 2011 è condizione esimente affinché il Congresso approvi i budget proposti da Dipartimenti e Agenzie; l'autorità indipendente a supporto tecnico della Camera dei Rappresentanti e del Senato è il *Government Accountability Office (GAO)*, detto "il cane da guardia del Congresso"<sup>21</sup>.
- Per l'amministrazione francese – in base alla "*Loi organique de lois de finances*" (LOLF) dell'anno 2001 – l'esposizione e il relativo esame parlamentare delle leggi di bilancio sono oggi trasformati, da esposizione di spese, in esposizione di obiettivi di performance da finanziare, attraverso la predisposizione per il Parlamento di un Bilancio per Missioni e Programmi; ciascuna missione è distinta in programmi, a loro volta articolati in Progetti annuali di performance (PAP), contenenti strategia, obiettivi e indicatori e Rapporti annuali di performance (RAP) contenenti i risultati conseguiti negli esercizi precedenti. L'organo indipendente di supporto del Parlamento francese per l'esame delle proposte ministeriali è la Corte dei Conti<sup>22</sup>.
- Per l'amministrazione del Regno Unito, la *Comprehensive Spending Review* dell'anno 1998 introdusse i *Public Service Agreement (PSA)* – patti di servizio pubblico con i quali ogni anno ciascun Dipartimento ministeriale fissa gli scopi e gli obiettivi di azione per l'anno successivo sui quali chiede i finanziamenti di bilancio e fissa idonei indicatori per quantificare i risultati previsti *ex ante* e valutare i traguardi di performance conseguiti *ex post*. L'autorità indipendente di supporto tecnico del Parlamento di Westminster è il *National Audit Office (NAO)*<sup>23</sup>. Ancorché i PSA non siano più formalmente previsti in base alla legislazione successiva, il rispetto britannico per le buone prassi impone ancora oggi che la vigilanza del Parlamento venga esercitata secondo modalità consimili<sup>24</sup>.

Non erano "prodotti di fantasia" quelli che Archibugi illustrò per anni, ma realtà istituzionali tuttora operanti.

## L'incomunicabilità con la realtà italiana.

Amico intimo di Federico Caffè e di Giorgio Ruffolo col quale condusse pluriennali collaborazioni. Compagno di battaglie civili di Manin Carabba<sup>25</sup> ai tempi della programmazione; professore stabile alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (ora SNA), conferenziere al CNEL<sup>26</sup> e autore prolifico e brillante nelle materie di studio più varie. Pur con questo, Franco Archibugi rimane una figura defilata nella realtà degli studiosi della pubblica amministrazione. Sono rarissimi i riferimenti alla sua opera preziosa di intellettuale e divulgatore. Eppure l'intuizione iniziale di guardare fuori dall'Italia per studiare e approfondire le tematiche della burocrazia pubblica fu geniale, oltre che semplice: si trattava di volgersi alle cosiddette *best practice* per comprendere meglio i problemi di

---

<sup>21</sup> "Da burocrate a manager", cit., pag. 33-70.

<sup>22</sup> "Da burocrate a manager", cit., pag. 71-99.

<sup>23</sup> "Da burocrate a manager", cit., pag. 71-121.

<sup>24</sup> Si veda comunque sull'audit system britannico all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/la-burocrazia-del-regno-unito-in-60-slide/#more-13902>.

<sup>25</sup> Vedi un profilo biografico di Carabba all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/la-scomparsa-di-manin-carabba/#more-13313>.

<sup>26</sup> Vedi suo intervento a un convegno CNEL sulla valutazione delle politiche pubbliche in cui fu relatore insieme a Bruno Dente e Paolo De Ioanna. <https://www.eticapa.it/eticapa/convegno-cnel-dellaprile-2012-su-politiche-pubbliche-valutazione-performance-e-bilancio-per-missioni-e-programmi/#more-1061>.

casa nostra e cercare di assimilare adattando, come accade in qualunque campo del sapere e dell'operare; fu un'analisi metodica, minuta e di sistema che individuava ed esponeva i meccanismi di fondo che necessariamente debbono presidiare all'uso di quegli istituti<sup>27</sup>. Eppure le comunità ristrette dei professori universitari, degli studiosi di organizzazione aziendale, dei giuristi e dei *grand commis* ministeriali – i primi ai quali i ceti politici al governo usano rivolgersi per buoni consigli sulla predisposizione di leggi e direttive – riservarono un educato ostracismo alle sue lezioni.

Fu probabilmente una scelta personale quella di rimanere appartato. Cosciente del proprio livello, preferì sempre mantenere la dimensione di chi non fa sconti a nessuno. I suoi scritti sono disseminati di giudizi sferzanti sul modo in cui in Italia si tratta la tematica della pubblica amministrazione<sup>28</sup>. Nella materia urbanistica, fra le tante, ebbe a scrivere che il piano regolatore di Roma dell'amministrazione Veltroni era una mera giustapposizione di vincoli senza alcuna idea di programmazione strategica del territorio<sup>29</sup>. Quanto bastava per alienargli per sempre le simpatie di un accreditato *milieu* culturale della sinistra romana e non solo!

Ma vi è di più! Egli raccontava spesso che, forte di un solido contesto di amicizie – più negli Stati Uniti che in Italia - ai tempi del lancio delle cosiddette "riforme Bassanini" aveva procurato tramite l'ambasciatore americano a Roma un invito formale del Governo americano al Governo italiano per una visita a Washington, a beneficio di rappresentanti di alto livello politico e burocratico, per approfondire gli aspetti delle riforme amministrative allora in pieno corso. Non ci fu alcun riscontro da parte del Governo italiano "con un certo disappunto dell'ambasciata americana promotrice dell'invito, alla quale non fu neppure risposto"<sup>30</sup>. Fulgido esempio di ottusa presunzione.

Archibugi continuò a seguire per un po' le evoluzioni della burocrazia italiana – che poneva sempre a confronto dei modelli anglosassoni e francese - anche dopo il pensionamento. Salutò, in un primo momento con favore e interesse l'emanazione del decreto legislativo 150/2009<sup>31</sup>, promosso dal ministro Brunetta, dove risuonavano i motivi classici della legislazione statunitense. Ma non tardò a comprendere come tali novità, calate nel tessuto istituzionale e culturale italiano perdevano vigore e si riducevano a vuote e improduttive enunciazioni di principi, senza generare cambiamento.

In quel decreto venivano formalmente introdotti nella legislazione italiana i concetti di "gestione della performance" "obiettivi e indicatori", "monitoraggio e valutazione della performance", "piano della performance" e "relazione della performance". Ma sono risultate alla prova dei fatti solo enunciazioni rubacchiate qua e là senza cogliere lo spirito centrale delle legislazioni anglosassoni, che è quello di porre al centro delle riforme un sistema di valutazione e controllo sui comportamenti e le performance delle pubbliche amministrazioni indipendente, esterno e neutrale e, soprattutto, facente capo alle assemblee parlamentari. Nulla a che vedere con gli inutili e autoreferenziali "organismi indipendenti di valutazione" – oo.ii.vv. – reclutati e retribuiti dalle stesse amministrazioni che essi dovrebbero valutare.

---

<sup>27</sup> la nostra legislazione ha rubacchiato qua e là, enunciando principi e inserendo nel sistema quegli istituti in modo raffazzonato.

<sup>28</sup> Fra i tanti: " *'fuochi fatui', subito spenti e rientrati nel 'dimenticatoio', soffocati appunto dal rapido ricambio degli addetti e dagli interessi contingenti di carriera degli stessi promotori, politici o amministrativi, senza lasciare alcun segno serio di cambiamento e di progresso*"; " *la programmazione strategica è entrata ufficialmente negli ultimi anni nel patrimonio linguistico anche di documenti ufficiali di origine governativa, attraverso una cultura raffazzonata e sbrigativa e, quindi, superficiale*"; " *questi insegnamenti sono rimasti in Italia a livello di una grande aspirazione politica, costellata di eventi, di spot (quali convegni, forum, tavole rotonde), con scarsissimi effetti nei processi operativi della vita reale delle attività produttive delle pubbliche amministrazioni*". Da "Da burocrate a manager", cit..

<sup>29</sup> Vedi "Un nuovo piano regolatore di Roma (2001): un piano senza strategia". All'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/03/piano-regolatore-senza-strategia.pdf>. Cfr. anche "Roma: per una nuova strategia urbanistica" – Società Geografica Italiana, 2013.

<sup>30</sup>Cfr. l'introduzione di "Da burocrate a manager", cit., pag. 7.

<sup>31</sup> Vedi il suo intervento al seminario del luglio 2010 sul piano annuale di Performance di cui al d. lgs. 150/2009 <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/03/2010-Archibugi-valutazioni-su-d-legs-150.pdf>.

Forse era necessaria (lo è ancora) una riflessione di fondo sulle vicende della burocrazia italiana, che qui ci si permette di avanzare: negli Stati esteri, gestori da secoli di burocrazie pubbliche, esiste un assetto istituzionale di fondo senza il quale è impossibile pensare di governare le singole amministrazioni: innanzitutto è istituito ovunque un controllo sistematico delle performance rese alla collettività, attuato attraverso la vigilanza e l'audit di autorità indipendenti ed esterne<sup>32</sup>, a diretto riporto del Parlamento; in secondo luogo, l'interesse bipartisan a una burocrazia efficiente ha prodotto lì un giusto equilibrio dei ruoli dei vertici politici, della dirigenza e delle rappresentanze sindacali; infine, si è raggiunta un'equa ed efficiente ripartizione dei compiti istituzionali (funzioni) fra uffici dello Stato centrale e uffici delle Autonomie territoriali. Quegli assetti cardine altrove raccolgono un consenso bipartisan e superano i confini dei singoli governi, perché tutto intorno presidiano la conoscenza e i consensi degli strati intermedi e stabili del ceto dirigente di quei paesi. Senza un'equa costruzione preventiva di quegli equilibri, invece, qualunque riforma è destinata al fallimento. In Italia, almeno fino ad oggi, un assetto dei poteri intrinsecamente compatto e conservatore – sia “a destra” che “a sinistra” – comprende sempre, a fiuto immediato, quando un'ipotesi di riforma amministrativa minaccia potenzialmente le casematte occupate e riesce sempre a vanificarla. La regola base di una buona legislazione di riforma è sempre quella di fissare prima i principi facendo poi seguire un'organizzazione coerente della sua attuazione<sup>33</sup>; la tecnica tipica da noi, invece, è quella di enunciare in legislazione i principi, non accompagnandoli mai alla previsione delle metodiche, degli strumenti e dei ruoli necessari per la loro “messa a terra”. Quanto a dire che “lo scippo” alle buone intenzioni avviene già in sede di regolazione legislativa, ben prima e a sostegno delle successive cattive od omesse applicazioni dei principi stessi.

Negli ultimi anni della sua vita, ormai novantenne, Franco Archibugi volse lo sguardo altrove, senza nemmeno dare attenzione alla normativa sul “Bilancio per Missioni e Programmi”, introdotta in Italia con chiaro riferimento alle esperienze della LOLF francese, che lui così bene aveva illustrato<sup>34</sup>. Lungi dall'abbandonare lo studio, preferì tornare al suo magistero di programmazione economica e scrisse, anche con l'appassionato e intelligente supporto operativo della più giovane e amata consorte, un'opera di tre volumi che riprendeva e ampliava le teorie espresse dai suoi amici premi Nobel a proposito dell'“approccio programmatico” nelle previsioni economiche: viene lì esposto analiticamente un modello (framework) per gestire tale approccio<sup>35</sup>. Senza dimenticare il suo pensiero politico sul socialismo – sempre giovane e illuminante - in carte poi curate postume e recentissimamente pubblicate<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> La misurazione e valutazione delle performance riguarda gli **enti, i dipartimenti e le agenzie**, prima ancora delle persone.

<sup>33</sup> Si veda il rapporto di Archibugi al direttore della SSPA, prof. Guglielmo Negri, sulle modalità seguite in occasione della predisposizione della riforma Gore-Clinton del 1993 all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/il-gpra-come-si-costruisce-in-modo-bipartisan-una-legge-di-riforma-della-pa-di-successo/>.

<sup>34</sup> La legislazione nazionale adottò, in **apparente** coincidenza con la LOLF francese, il “Bilancio per Missioni e Programmi” all'articolo 25 della legge 31 dicembre 2009, sulle penose peripezie del quale si è scritto recentemente su questa rivista. Cfr. in Mondo Operaio, nov. 2022, di G. Beato “*Le performance mancate delle pubbliche amministrazioni*”.

<sup>35</sup> In lingua inglese, F. Archibugi “*The Programming Approach and the Demise of Economics: The Planning Accounting Framework*”, Palgrav Macmillan, 2019. Si veda la recensione di Paolo Pagliaro, fra i pochissimi ad aver registrato l'evento: <https://www.9colonne.it/251641/per-pianificare-la-ripresa-br-rivolgersi-ad-archibugi#.ZBVnCC3uZm8> – “Per pianificare la ripresa rivolgersi ad Archibugi”.

<sup>36</sup> “*Il privato collettivo. Un nuovo socialismo che sta cambiando il Paese*”, LUISS, 2022, pubblicato postumo a cura di Nicola Acocella e Piero Schiavello. Vedi la presentazione al Senato lo scorso 24 febbraio 2023 all'indirizzo web <https://www.radioradicale.it/scheda/691298/presentazione-del-libro-il-privato-collettivo-un-nuovo-socialismo-che-sta-cambiando-il>

Grazie di tutto, Professore.

*Bibliografia degli scritti del prof. Franco Archibugi.*

1. Una raccolta di tutte le opere di Franco Archibugi è reperibile all' indirizzo web <http://www.planningstudies.org/pubblicazioni/index.htm> .
2. Una riproposizione ragionata dei suoi scritti è presente all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/bibliografia-ragionata-degli-scritti-di-franco-archibugi/> .