



LA VALUTAZIONE DI UN'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA NEL SUO COMPLESSO

1

Perché è fondamentale valutare le amministrazioni pubbliche

Perché, differentemente dalle aziende private, le pp. aa. operano in **regime di monopolio** non controllabile dal mercato.

La valutazione **esterna** dei risultati e delle performance è fondamentale

per imprimere una «pressione virtuosa», al posto della

tendenza naturale all'autoreferenzialità

che si manifesta sempre in soggetti privi di accountability.

La parola valutazione da sola non significa niente

Esistono **tre grandi tipi di valutazione** dei risultati e delle performance «delle» e «nelle» amministrazioni pubbliche:

1. VALUTAZIONE DELLE **POLITICHE PUBBLICHE**;
2. VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE DELLE **SINGOLE AMMINISTRAZIONI** (qualificate nella legislazione italiana come «performance organizzativa»);
3. VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE **INDIVIDUALI**.

«Le» valutazioni...così il Dipartimento Funzione Pubblica

Linee Guida n. 2 del giugno 2017.

Le definizioni di misurazione e valutazione delle *performance* – *desunte dalle disposizioni contenute nel d. lgs. n. 150/2009* - si riferiscono ad **unità di analisi differenti** ma tra loro correlate:

1. **amministrazione nel suo complesso**, ad esempio il Ministero delle infrastrutture e trasporti (MIT) in modo unitario, includendo sia le strutture centrali che periferiche;
2. **singole articolazioni dell'amministrazione**, ad esempio: il Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici (I livello), la Direzione generale per la regolazione e i contratti pubblici (II livello), etc.;
3. **processi e progetti**;
4. **individui**.

Le valutazioni in U.S.A.

Nell'amministrazione federale U.S.A. vige la tripartizione classica:

- a) valutazione delle politiche pubbliche ("Program Evaluation");
- b) valutazione delle performance delle agenzie federali ("Agency Performance Measurement");
- c) Valutazione delle performance individuali ("Appraisal Systems").

Program Evaluation

Il Congresso dispone di una sua Agenzia legislativa, il **Government Accountability Office – GAO**, il cui orizzonte di osservazione è globale, con facoltà di accesso a qualunque dato, informazione o atto detenuto da qualunque ufficio dell'esecutivo (con la sola eccezione della CIA e della Segreteria personale del Presidente).

Il risultato atteso dalle valutazioni del GAO è indicare al Congresso gli elementi utili per valutare la qualità generale e gli andamenti di una qualunque politica pubblica e, ove presenti, di far emergere eventuali anomalie e risultati inattesi.

Agency Performance Measurement

Il d. lgs. n. 150 del 2009 “rubò” l’idea cardine del “**Result Act**” dell’anno 1993 (riforma Gore-Clinton): la programmazione delle attività sulla base di un “Piano strategico di attività” (“Agency Strategic Plan”) pluriennale, al quale si affianca, con cadenza annuale, **l’Agency Performance Plan (APP)**.

Come in seguito in Italia, nei piani di performance vengono descritti:

a) i “fini generali” (“**general goals**”) che l’Agenzia si prefigge nel medio periodo; **b)** i processi operativi, tecnologie, le caratteristiche di lavoro, le risorse umane e finanziarie ritenute necessarie per raggiungere gli obiettivi prefissati; **c)** i contesti ambientali esterni; **d)** gli **indicatori di performance** idonei a valutare i risultati raggiunti.

Differentemente dall’Italia:

- 1. Viene redatto dalle singole agenzie; 2. l’esposizione delle strategie si lega strettamente alla fissazione di obiettivi e indicatori sintetici; 3. la validazione è effettuata **non** al loro interno (tipo gli oo.ii.vv. nostrani), ma da un’agenzia federale esterna: l’ Office of Personnel Management (OPM);

- L’Agency Performance Plan (APP) è il documento annuale di richiesta dei fondi di bilancio ed è quindi **oggetto di esame per l’approvazione della Legge di bilancio federale**.

- L’ Office of Management and Budget (OMB), a diretto riporto del Presidente degli Stati Uniti, è l’ufficio federale che effettua la supervisione degli APP in occasione della presentazione al Congresso del Bilancio federale.

La valutazione dei ministeri in Francia

In Francia la valutazione delle politiche pubbliche si accompagna alla **valutazione delle performance dei vari Ministeri** attraverso il meccanismo del bilancio dello Stato per missioni e programmi, introdotto nel 2001.

La previsione degli stanziamenti da proporre al Parlamento francese capovolge la logica di riferimento delle somme da appostare:

tutti gli stanziamenti discendono da **progetti annuali di performance (PAP)**, ciascuno con un **obiettivo e diversi indicatori**

Obiettivo	Indicatori
1. Condurre tutti gli alunni alla padronanza di competenze di base effettive al termine dell'insegnamento primario (dal punto di vista del cittadino e dell'utente)	1.1. Percentuale di alunni che possiedono le competenze di base in lingua francese e in matematica, alla fine della scuola primaria; 1.2. Percentuale di allievi che entrano nel sesto anno con meno di un anno di ritardo; 1.3. Percentuale di allievi che hanno frequentato una lingua straniera a livello A1 del quadro europeo di riferimento;

Il bilancio per missioni e programmi in Francia

I PAP sono le articolazioni e traduzioni operative di tutte **funzioni dello Stato** francese, che

nel BUDGET DE L'ETAT sono distribuite in 48 missioni.

<https://www.budget.gouv.fr/budget-etat/mission>

I 164 programmi sono le grandi ripartizioni gestionali delle missioni e costituiscono l'unità elementare di voto parlamentare

8

L'illustrazione di **ciascun programma** è contenuta in uno dei **documenti allegati** (annexe) detti

Blues Budgetaires

Les Blues budgetaires (le voci di bilancio blu)

In ogni documento allegato al bilancio (annexe) sono contenuti:

- Il dirigente pubblico titolare del programma

Anne-Sophie BARTHEZ

Directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle

Responsable du programme n° 150 : Formations supérieures et recherche universitaire

- Il programma di azione, gli obiettivi e gli indicatori di ciascun PAP;

- Gli andamenti del progetto, precedenti, attuali e previsti, sintetizzati dagli indicatori

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

- L'importo dei finanziamenti richiesti in relazione alle azioni ritenute necessarie per raggiungere i traguardi previsti.

La valutazione organizzativa francese in sintesi

Si realizza concretamente:

- in sede di approvazione parlamentare del bilancio dello Stato;
- In base all'analisi dei **documenti annexe** predisposti per ciascuno dei circa 160 programmi previsti;
- Attraverso autorizzazioni di stanziamento legate alla valutazione dei risultati conseguiti con gli stanziamenti degli anni precedenti.

IN SINTESI, LE REGOLE DI VALUTAZIONE DI UN'AZIENDA PUBBLICA

Non si può prescindere dai seguenti aspetti:

1. L'individuazione di **obiettivi aziendali** e di **traguardi intermedi (milestone)**;
2. L'individuazione di **indicatori** per verificare il raggiungimento dei traguardi finali e intermedi;
3. Un soggetto pubblico esterno ai gestori dei progetti che dia i criteri, controlli e **valuti i risultati**.
4. Un sistema di **monitoraggio** unico, trasparente, uniforme e neutrale;
5. Un sistema di **premi e sanzioni** legato ai risultati conseguiti;

In Italia

Il primo e decisivo elemento di confusione risiede nel fatto che esistono **due filoni regolatori** sul medesimo oggetto di analisi e valutazione:

- a) Il filone legislativo della «**valutazione delle performance organizzative**», del decreto «Brunetta» n. 150 dell'anno 2009, i cui atti regolamentari sono gestiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica;
- b) Il filone contabile-finanziario che fa capo alla legge n. 196 dell'anno 2009, dei «**Bilanci per missioni e programmi**», i cui atti regolamentari sono gestiti dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Ne risulta un “fritto misto” di doppia copiatura dalle legislazioni U.S.A. e francese.

Una sovrapposizione di norme

a. IL FILONE «VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE ORGANIZZATIVE»

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2009-10-27:150>

DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2009, n. 150

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:presidente.repubblica:decreto:2016;105>

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 9 maggio 2016, n. 105

Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni.

https://performance.gov.it/system/files/LG-Piano%20della%20performance-giugno%202017_0.pdf

LINEE GUIDA DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA N. 1

<https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/02-01-2018/linee-guida-il-sistema-di-misurazione-e-valutazione-della>

LINEE GUIDA DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA N. 2

b. IL FILONE «BILANCI PER MISSIONI E PROGRAMMI»

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009;196>

Articoli 2, 10,21 e 25-bis della LEGGE 31 dicembre 2009, n. 196

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-05-12;90>

DECRETO LEGISLATIVO 12 maggio 2016, n. 90

Dpcm 14 ottobre 2016. Individuazione delle **azioni** del bilancio dello Stato, ai sensi dell'articolo 25-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196,

https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare_del_16_giugno_2017_n_23.pdf

CIRCOLARE RGS N. 23 del 23 giugno 2017

<https://performance.gov.it/riferimenti-normativi-delibere>

Il filone «Piani della performance»

Linee guida, metodologie, strumenti, disegni di legge predisposti dal Dipartimento Funzione Pubblica.

- La valutazione delle politiche organizzative rientra nel «**calderone**» presente agli articoli 4, 5, 7, 8 e 9 del d.lgs. n. 150/2009: «misurazione della performance organizzativa e individuale» «obiettivi generali – programma di Governo» «obiettivi specifici di ogni pubblica amministrazione» «attuazione delle politiche» «attuazione di piani e programmi» «qualità e quantità delle prestazioni erogate» «raggiungimento di specifici obiettivi individuali»; **metodologia unica per oggetti diversi**.
- Predisposizione annuale, a cura dei vertici politico-amministrativi di ciascuna amministrazione pubblica, di un **Piano della performance** e di una **Relazione annuale sulla performance**, fissati per legge in date diverse da quelle previste per i bilanci pubblici, che pure incidono sul medesimo oggetto di analisi e valutazione;
- Ruolo centrale degli **Organismi Indipendenti di Valutazione**, designati e retribuiti in ciascuna amministrazione dai vertici politico-amministrativi; gli oo.ii.vv. validano le relazioni di performance, garantiscono la correttezza dei processi di misurazione, sono responsabili della «corretta applicazione delle linee guida».

Il filone «bilanci per missioni e programmi»

Linee guida, metodologie, strumenti, disegni di legge predisposti dalla Ragioneria generale dello Stato.

- Il bilancio di previsione dello Stato “**copia**” la metodologia francese dei bilanci per missione e programmi, ma nei fatti non modifica il preesistente rapporto di consecutio logica fra stanziamenti e performance; in Francia, invece, l'entità degli stanziamenti **deriva dalla fissazione degli obiettivi** di progetto.
- Permane la terminologia precedente alla riforma della legge n. 196/2009, con qualche “ritocco” formale. La classificazione delle poste è ferma alle vecchie “categorie”.
- L'esposizione dei progetti a cura dei Ministeri non è allegata (annexe) al disegno di legge di bilancio, ma si trova **SEPARATA**, in “note integrative” - una per Ministero e non una per programma – redatte a parte da RGS e **non sottoposte** all'esame del Parlamento.
- Conseguentemente, il controllo e l'approvazione del bilancio dello Stato non sono collegati a una valutazione di indicatori di performance, ma rimangono ancorati all'esame tradizionale delle poste finanziarie previste, in termini di competenza e di cassa.

Il filone «bilanci per missioni e programmi»

**.....E TUTTE LE ALTRE AMMINISTRAZIONI
PUBBLICHE ITALIANE?.....**

CONCLUSIONI

**NON ESISTE NEL NOSTRO PAESE
UN SERIO SISTEMA DI VALUTAZIONE
DELLE
PERFORMANCE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

Grazie
per l'attenzione.
Giuseppe Beato