

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE



**Dottorato di ricerca in
Scienze Politiche e istituzioni in Europa**

XXVIII ciclo

**DEMOCRAZIA ED EFFICIENZA PUBBLICA,
OLTRE LA RAPPRESENTANZA.
L'ACCOUNTABILITY DALLA TEORIA
ALLE ESPERIENZE DI NUOVA GOVERNANCE
NELL'AMMINISTRAZIONE ITALIANA.**

Coordinatore
Ch.mo Prof. Marco Musella

Tutor
Ch.mo Prof. Armando Vittoria

Dottoranda
Rossella Maria Della Corte

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

INDICE

Premessa.....	7
Introduzione.....	9
Capitolo I: Accountability: da concetto a pratica d'azione.....	19
1.1 La definizione di <i>accountability</i>	19
1.2 Dall'età moderna ad oggi: dalla genesi del termine al concetto.....	22
1.3 <i>Accountability</i> nel settore pubblico. Elementi e caratterizzazioni.....	23
1.4 L'applicazione del concetto: una classificazione per ogni necessità.....	25
1.5 Proposte a confronto: quali modelli e quali caratterizzazioni.....	27
1.5.1 Grey e Jenkins: i modelli di razionalità.....	27
1.5.2 Stewart e la scala di <i>accountability</i>	27
1.5.3 Sinclair: una tipologia per ogni responsabilità.....	29
1.5.4 Jhonston e Romsek.....	29
1.6 Forme di <i>accountability</i> nel settore pu.lico.....	30
1.7 La riforma della Pubblica Amministrazione. Un approccio teorico.....	31
1.8 L'evoluzione teorica della riforma pubblica.....	34
1.9 New Public Management e New Public Governance.....	37
1.10 Forme di <i>accountability</i> e parametric di riferimento.....	39

1.10.1	I soggetti della Pubblica Amministrazione.....	39
1.10.2	L'oggetto del rapporto di <i>accountability</i>	43
1.11	<i>Accountability</i> economico-finanziaria.....	44
1.12	<i>Accountability</i> giuridica.....	46
1.13	<i>Accountability</i> sulle <i>performance</i>	50
1.14	<i>Accountability</i> :quali prospettive.....	57
1.15	<i>Compliance-based accountability</i>	58
1.16	<i>Performance-based accountability</i>	59
1.17	Obiettivi e strategie di azione.....	60
	Capitolo II : Trasparenza e partecipazione. L'apporto dell' <i>accountability</i> alla qualità democratica istituzionale.....	62
2.1	<i>Auctoritas</i> e <i>Potestas</i> . L'evoluzione della sovranità e l'avvento della democrazia.....	62
2.2	Sovranità e autorità.....	67
2.3	la declinazione del potere. Quali strumenti di <i>accountability</i>	68
2.4	Rappresentanza e democrazia: pesi e contrappesi delle configurazioni statali.....	69
2.5	Democrazia: quali interpretazioni?.....	73
2.6	Il potenziamento della qualità democratica.....	80
2.7	Delega ed esercizio del potere: il rapporto elettori-eletti...	87
2.8	La risposta dell' <i>accountability</i>	94
2.9	Governo locale, <i>accountability</i> e democrazia.....	98
2.10	L'evoluzione della Pubblica Amministrazione italiana: un approccio normativo.....	101

2.11 Principi della Pubblica Amministrazione e qualità democratica: trasparenza e partecipazione.....	104
2.12 Prospettive di partecipazione.....	112

Capitolo III: Dagli anni Novanta ad oggi: l'aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione italiana..... 121

3.1 <i>Public Accountability</i>	121
3.2 Dalla conformità della legge alla <i>performance</i>	124
3.3 Dall' <i>accountability</i> interna a quella esterna.....	124
3.4 Dagli obiettivi finanziari agli obiettivi pubblici.....	125
3.5 <i>Accountability</i> orizzontale e <i>Accountability</i> verticale.....	125
3.6 L'avvento della misurazione delle <i>performance</i>	127
3.7 New Public Governance (NPG).....	129
3.8 New Public Management, New Public Governance e valore pubblico.....	132
3.9 Il ciclo delle <i>performance</i> ed i sistemi di misurazione.....	135
3.10 Esperienze pratiche di misurazione.....	142
3.11 Dal <i>performance measurement</i> al <i>performance management</i>	145
3.12 Misurazione e gestione della <i>performance</i> italiana.....	148
3.13 Dal decreto 150/09 alla legge 114/2014.....	155
3.14 Progetto “Valutazione delle <i>performance</i> ” del Dipartimento della Funzione Pubblica.....	161
3.15 Prospettive e scenari di miglioramento.....	166

Capitolo IV: Dalla managerializzazione della Pubblica Amministrazione a nuove forme di <i>governance</i>. Un approccio internazionale.....	174
4.2 La riqualificazione della PA negli anni Ottanta: il caso inglese.....	174
4.3 Il sistema di governo unitario e centralizzato.....	175
4.4 L'elevata concentrazione istituzionale a livello locale.....	175
4.5 La lunga tradizione di controlli verticali sugli enti locali....	176
4.6 La tradizione amministrativa anglosassone.....	177
4.7 Regno Unito e NPM: intesa vincente.....	179
4.8 Configurazione statale.....	181
4.9 Il pubblico impiego britannico: strumenti di cultura amministrativa e di governo.....	184
4.10 Approcci di <i>governance</i>.....	186
4.11 <i>Governance</i> interna.....	188
4.12 <i>Governance</i> interistituzionale.....	191
4.13 <i>Governance</i> esterna.....	199
4.14 PFI, nuovi attori e future scommesse.....	203
4.15 <i>Governance</i> inglese: quali aspettative.....	209
4.16 New Public Governance. Un approccio internazionale.....	213
4.17 Indicatori di <i>performance</i> delle istituzioni internazionali: un'analisi comparata.....	221

Conclusioni..... 225

Bibliografia e Sitografia..... 230

PREMESSA

Nel corso dei tre anni a partire dall'a.a. 2012/2013, nell'ambito del XXVIII ciclo di dottorato di ricerca in "Scienza Politica e istituzioni in Europa", ho sviluppato un progetto di ricerca dal titolo "Democrazia ed efficienza pubblica, oltre la rappresentanza. L'*accountability* dalla teoria alle esperienze di nuova *governance* nell'amministrazione italiana".

Punto di partenza del lavoro è stato il principio di *accountability*. Delineare intorno ad esso uno studio si è rivelato complesso soprattutto in virtù del carattere poliedrico che esso assume a seconda dei parametri e dei settori di riferimento, coinvolgendo le scienze politologiche, giuridiche ed economico aziendali.

Principalmente il lavoro si è suddiviso in quattro aree principali. Nella prima fase di lavoro si è provveduto ad analizzare ogni tipologia di testo, nazionale ed internazionale, per una prospettiva di insieme della tematica oggetto della ricerca. Dalla analisi generale del principio e delle sue applicazioni, si è passati alla seconda fase ovvero al ruolo che quest'ultimo ha rivestito negli ultimi anni nel settore pubblico in generale e negli enti locali in particolare con l'avvento della riforma della pubblica amministrazione e l'avvio del *New Public Management* (NPM). Il processo di riforma ha consentito cambiamenti radicali sia dal punto di vista strutturale che culturale, contribuendo a delineare il carattere democratico delle istituzioni nazionali. Successivamente si è provveduto ad una ulteriore settorializzazione della ricerca, attraverso la terza fase, con lo studio del filone di *accountability* sulle *performance* e del processo di valutazione insito nelle amministrazioni pubbliche. L'interesse per quest'ultima accezione del principio è stata incentivata dalla mia esperienza lavorativa come Istruttore direttivo amministrativo presso una Pubblica Amministrazione e dalla possibilità quindi di osservare da vicino i processi di valutazione delle *performance* attuati dagli organi competenti, in linea con le direttive nazionali. Inoltre ho potuto approfondire l'argomento grazie alla partecipazione come relatrice al XVII convegno promosso dall'AIV-Associazione Italiana di Valutazione nell'aprile 2014, durante il quale ho avuto modo di presentare un *paper* sul rapporto tra *accountability* e democrazia

confrontandomi con studiosi i cui lavori hanno notevolmente contribuito alla stesura e all'ampliamento del mio progetto di ricerca.

Per concludere vi è una quarta fase di lavoro, in cui si propone un approccio internazionale ed europeo attraverso una analisi dei processi di riforma delle Amministrazioni Pubbliche attuati nei diversi Stati. In particolare si è voluto trattare più da vicino il caso del Regno Unito, considerato da tutti gli studiosi "pioneristico" avendo adattato sin dagli anni Ottanta le proprie strutture amministrative ai processi di aziendalizzazione propugnati dalle teorie del *New Public Management*. Le esperienze europee e internazionali mostrano un quadro complesso ma allo stesso tempo lineare e da una (seppur nascosta) matrice comune; quest'ultima la rinveniamo nei processi di ammodernamento della PA, dal forte carattere riformatore, nei quali le strategie di *accountability* si configurano come uno strumento necessario per un rinnovamento della *governance* in vista di una maggiore efficienza ed efficacia del comparto pubblico.

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni il tema dell'*accountability* è diventato oggetto di dibattiti giuridici ed economici. L'attenzione per questa tematica è stata accompagnata dai processi di riforma della Pubblica Amministrazione che hanno orientato quest'ultima verso forme di misurazione, valutazione e comunicazione dei risultati con l'obiettivo di migliorare i sistemi amministrativi e i relativi *deficit*.

I processi di managerializzazione, o propriamente di aziendalizzazione volendo utilizzare il lemma coniato per l'esperienza italiana, si sono sviluppati a partire dagli anni Ottanta ed hanno trovato pieno riscontro nelle teorie del *New Public Management* (NPM). Quest'ultimo ha avanzato l'idea che una maggiore efficienza del settore pubblico potesse essere perseguita attraverso l'applicazione nelle organizzazioni pubbliche di logiche appartenenti al settore privatistico, ovvero soggette a logiche di mercato. D'altronde il grande cambiamento che si evidenzia in questi anni è quello del passaggio dalla tradizionale/weberiana concezione di pubblica amministrazione e quella moderna, i cui tratti salienti si ritrovano nell'avvicinamento tra politica ed amministrazione e nell'attenzione ai processi di implementazione (quindi all'impatto delle politiche e non solo alla loro conformità alla legge in virtù del classico principio di legalità). Il NPM da alcuni studiosi è stato considerato un sunto delle diverse esperienze precedenti¹, ma da molti è stato interpretato come un nuovo paradigma e quindi come l'insieme di valori, convinzioni e tecniche condivise che hanno contribuito al cambiamento della PA a livello internazionale. L'attenzione del NPM è sugli *output* ovvero sui risultati generati da una politica a livello amministrativo, successivamente intorno alla metà degli anni Novanta l'attenzione ha cambiato punto focale spostandosi dagli *output* agli *outcome*. Questo nuovo approccio che va sotto il nome di *New Public Governance* (NPG) ha posto l'interesse non solo sui risultati amministrativi ma sulla loro implementazione in senso stretto, ovvero sui *feedback* a seguito del contatto della politica in esame con il contesto economico e sociale. D'altronde con l'avvento di queste nuove teorie cambia radicalmente anche il rapporto con il contesto sociale ed in particolare il ruolo dei

¹ Gruening G., *Origin and theoretical basis of NPM*, International Public Management Journal, n.4, 2001.

cittadini-utenti. Questi si inseriscono in un nuovo *framework* in cui diventano soggetti attivi e partecipi dei processi di formazione ed implementazione delle politiche. Non più una popolazione attiva solamente nel momento elettorale, ma anche nel momento successivo a tutela della stessa democraticità del sistema. Le esperienze più citate sono: il “rapporto Gore” negli Stati Uniti promosso da Bill Clinton e dal vicepresidente Al Gore; il programma” *Next Step*” avviato nel Regno Unito durante il governo di Margaret Thatcher; i diversi programmi denominati *Financial Initiative Management* nel Regno Unito e in Australia; la riforma statale avviata in Nuova Zelanda; l’iniziativa “Servizio Pubblico 2000” in Canada.

Ciononostante anche il nostro Paese si è adeguato a questi cambiamenti con una serie di riforme negli anni Novanta culminati con il decreto n. 150/2009 noto come “decreto Brunetta” che mira a introdurre sistemi di gestione della *performance* simili a quelli dei contesti privati, pur tenendo in considerazione le difficoltà insite nel diverso terreno di implementazione. Il sistema di sostegno per il raggiungimento degli obiettivi sopracitati e a cui il decreto si ispira è il *Performance Management* (PM) con il quale ci riferiamo a tutto ciò che riguarda il miglioramento per creare valore per e dai clienti ed ottenere il massimo risultato possibile per i proprietari². Uno dei canali di applicazione di queste nuove teorie ha riguardato lo sviluppo di strumenti di *accountability* pubblica.

Ad oggi, nel nostro Paese, il principio di *accountability* è parte integrante del lessico politico e giuridico. Nonostante il suo ingresso sia stato giuridicamente riconosciuto risultano ancora controverse le sue interpretazioni, alla luce del carattere poliedrico che lo stesso assume. Dallo studio della letteratura nazionale e internazionale si evince un numero cospicuo di studiosi che hanno analizzato il principio partendo dall’etimologia e finendo ai diversi campi di applicazione. Nel primo capitolo della ricerca si passano in rassegna le diverse classificazioni proposte, differenziandole a seconda se ci si riferisca ad un parametro o ad un altro.

² Cokins G., *Performance Management*, John Wiley & Sons, New York, 2009.

Perché si possa parlare di *accountability* nel settore pubblico è necessario che si riscontrino una serie di elementi: una relazione tra le parti, un rapporto fiduciario tra di esse, uno scambio di informazioni, una valutazione delle stesse e l'eventuale commistione di sanzioni³. Accettando questo assioma di partenza, l'*accountability* ha alla base un rapporto fiduciario tra due persone, tra i quali uno (agente) agisce per conto dell'altro (principale). La trasparenza e la "resa del conto" relativamente ai comportamenti messi in atto, realizza un meccanismo correttivo teso a limitare i problemi di comunicazione e fiducia tra le parti. Alla base c'è solitamente una delega di potere e responsabilità, è una questione di obiettivi da rispettare: il soggetto delegato, in cambio dell'attribuzione di responsabilità, garantisce la continua informazione dei risultati ottenuti e prevede la commistione di sanzioni nei casi di cattiva gestione della delega di potere.

Gli strumenti di *accountability* sono una delle variabili di riferimento per il profondo processo di cambiamento, soprattutto per la nuova idea di amministrazione efficace e trasparente attraverso esperienze pratiche di *governance* amministrativa. Il fine deve essere il risultato, seppur sacrificando alcuni tradizionali processi di implementazione⁴.

La riforma del settore pubblico porta con sé delle trasformazioni, sia strutturali che non. Non cambia solo il diverso modo di concepire la PA, ma iniziano ad essere introdotti anche nuovi termini che trasportano con loro nuove ideologie di analisi e di azione.

³ "There are two strands present in this discussion: (1) The need for information, including the right to question and debate that information as a basis for forming judgments, which we shall call the element of account. Accounts have to be given in a form that is understood. Moreover, accounts can be given in different languages, depending on what has to be expressed and to whom. The language of the financial account is not the language of the legal account, and it need not be the same as the language of the policy account. Many languages are needed for a full account.

(2) The judgment, and the action taken on the basis of that judgment—which is an exercise of power—we shall call the element of holding to account. Holding to account involves both evaluation and consequence. It can involve approval or blame which, in turn, can involve reward or penalty. It can involve dismissal or renewal of confidence. It may involve only inaction, but clearly there must be a capacity for action" estratto da J.D. Stewart, "The Role of Information in Public Accountability" in A. Hopwood and C. Tomkins "Issues in Public Sector Accounting", Phillip Allan Publishers Limited, London, 1984

⁴ B. Guy Peters, *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, II edizione, Bologna, Il Mulino, 1999;

Si introduce il concetto di *performance* e con esso la necessità di giudicare un operato in base al raggiungimento di un risultato. Il burocrate non è più un mero esecutore di una norma giuridica o di un dettato politico, ma diventa funzionario attivo e cosciente del processo di implementazione. In questa nuova struttura burocratica, illuminata dalle teorie di studiosi come Herman Finer e Carl Friedrich, si paventa un profilo della *accountability* come virtù moderata in contrappeso alla crisi della democrazia rappresentativa⁵.

Difatti pur essendo recente il suo ingresso nel mondo politico e giuridico, in realtà il principio di *accountability* riguarda un problema ben più antico. Da sempre, sin dall'antichità, il potere nasce da una relazione che lega i rappresentanti del popolo al popolo. Anche se l'esercizio spetta ad un gruppo ristretto, ciò non significa che sia un attributo di un singolo o di un gruppo. Il potere politico è un potere relazionale, perché scaturisce da una relazione tra esseri umani. Hannah Arendt definiva tale relazione come un "agire di concerto", definendo la caratterizzazione soprattutto orizzontale per la capacità di agire insieme, di cooperare in virtù della definizione aristotelica della politica come pluralità di animali sociali che pur riconoscendosi la libertà singola riconoscono anche la parità di azione. Ma tale relazione ha anche una connotazione verticale, come quella riconosciuta da Hobbes o Carl Schmidt, i quali pongono al centro della politica una relazione verticale, quale quella tra "protezione e obbedienza". In quest'ultima accezione, come lo stesso Max Weber afferma, il potere politico è un comando che si attende di trovare obbedienza, perché chi obbedisce lo riconosce e pertanto lo legittima. Il fulcro tuttavia è sempre umano, sono gli uomini che delegano ad altri l'esercizio di potere, compiendo una continua "democratizzazione" del potere politico. Ma fino a che punto il potere riesce a restare "relazionale" e a non diventare "relativo"? L'esercizio del potere va in qualche modo "controllato" per tutelare la stessa democrazia. Ed è in quest'ottica che gioca un ruolo fondamentale il principio di *accountability*, che riprende la natura di potere "derivato" richiamando in scena non solo la dinamica antropologica ma anche il grande tema della responsabilità. Il termine fa pensare ad un lemma moderno, eppure il principio si rifà ad un problema tutt'altro che recente

⁵ G. Melis, *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 2003;

e che si fa risalire sin dal tempo delle società più antiche. L'ingresso del principio di *accountability* è stato inquadrato in combinato disposto con la crisi delle democrazie contemporanee; una crisi che potrebbe essere definita "dimensionale". La democrazia infatti ha avuto la sua realizzazione più alta negli Stati nazionali, raggiungendo alti livelli nella difesa dei diritti individuali, nel riconoscimento dell'uguaglianza e della partecipazione. Ad oggi tuttavia le sfide si sono moltiplicate e, molte di esse provengono dal basso attraverso il proliferare di particolarismi e, dall'alto attraverso processi di globalizzazione economica sociale e politica che comprimono la democrazia in favore della tecnocrazia. Pur essendo il popolo a scegliere i propri rappresentanti talvolta si verificano scomode situazioni dovute ad un sempre crescente astensionismo e all'intermediazione di lobby e gruppi di interesse che sgretolano l'idea primordiale di opinione pubblica. Quello che si verifica è la crisi della democrazia rappresentativa, non essendoci quel legame tra rappresentanti e rappresentati tale da garantire una fiducia agli eletti nell'esercizio di potere. Nascono così forme di partecipazione, per un maggiore coinvolgimento non solo nella delega del potere ma anche per l'esercizio dello stesso. Ed è qui che entra in scena l'*accountability*, la quale si propone di contribuire alla risoluzione della crisi della democrazia rappresentativa riportando al centro il cittadino come sovrano, unico titolare a cui rendere conto. Il principio di *accountability* insegna che attuare processi democratici non significa accettare passivamente da parte dei cittadini o dei funzionari le scelte compiute dagli eletti nell'esercizio del potere, ma prendervi parte attraverso processi di controllo e rendicontazione continui. Realizzare un "governo del popolo, per il popolo, con il popolo" come lo definiva Lincoln e di cui l'*accountability* si mostra come una "virtù modesta" tesa a ricucire il filo spezzato tra governanti e governati attraverso il ruolo

Considerare il nuovo rapporto tra politica e amministrazione, con l'annesso nuovo compito dei burocrati, ha focalizzato l'attenzione sulla particolare definizione di *accountability sulle performance* in generale e sui sistemi di valutazione delle *performance* nelle PA in particolare.

In fondo l'introduzione di principi e criteri aziendali attraverso le teorie del NPM, ha risposto alla scarsa produttività imputata alle

prestazioni pubbliche nell'ultimo cinquantennio in favore di una ricerca di efficienza ed efficacia sempre maggiori.

Nelle pubbliche amministrazioni si parla di *accountability* in termini di controllo e misurazione delle *performance* o di programmazione e implementazione dei programmi pubblici e *governance* pubblica. Tutto ciò sia in un'ottica manageriale che politico-istituzionale, a differenza delle imprese private e delle ONG in cui si affronta *l'accountability* come responsabilità sociale o *corporate governance*.

E' d'interesse capire come tale concetto si concretizzi nelle amministrazioni pubbliche in generale e negli enti locali nel particolare, avendo entrambi fatto richiamo *all'accountability* come risposta ai cambiamenti. Seppur il richiamo sembra andare nel verso del rapporto tra rappresentanti e rappresentati, in realtà i due volti, interno ed esterno, del principio in oggetto, finiscono per indicare due campi di azione differenti a seconda dei soggetti che rivestono i panni di principale ed agente.

In questi anni infatti si è assistito ad un processo evolutivo dello Stato nel suo ruolo di intervento nella gestione diretta di servizi e nelle modalità di intervento economico. E, nonostante le differenze insite di Stato in Stato, il cambiamento ha seguito sostanzialmente il paradigma teorico del *New Public Management*. Quest'ultimo ha evidenziato due principali punti su cui il settore pubblico deve agire: annullare le differenze tra settore pubblico e settore privato attraverso un processo di aziendalizzazione che adatti strumenti del settore privato nella pubblica amministrazione e adottare il principio di *accountability* nei termini di rendicontazione dei risultati delle attività e degli effetti.

Nel nostro Paese si è segnato un passo in avanti con la Riforma Brunetta che ha introdotto il Decreto Legislativo n. 150/2009 il quale ha riformato in senso manageriale la pubblica amministrazione italiana.

Si è dato spazio al concetto di *performance*⁶ ed in particolare la norma esplicita il fine precipuo della regolamentazione del sistema di

⁶ Il decreto legislativo 150/2009 definisce la performance come "il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (sistema, organizzazione, unità organizzativa, team, singolo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle

valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, chiedendo che si rispettino elevati standard qualitativi ed economici del servizio, tramite la valorizzazione dei risultati e delle performance organizzativa ed individuale. Lavorare sulle performance a livello di PA ha due importanti accezioni: la prima è quella di misurazione la seconda di gestione. In ogni caso il D. Lgs n. 150/2009 individua quattro strumenti per attuare il ciclo di gestione delle *performance*: Il Piano e la relazione sulle *performance*, il Sistema di misurazione e valutazione delle *performance*, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e gli standard di qualità dei servizi. In materia è rilevante anche la delibera n. 112/2010 del 28 ottobre 2010 della CiVit (ora A.N.A.C.) con cui si è approvata la "Struttura e modalità di redazione del Piano delle *performance*" (articolo 10, comma 1, lettera a del D.Lgs 150/2009) contenente istruzioni operative per la predisposizione del documento programmatico che dà avvio al ciclo di gestione delle *performance*. Quanto predisposto dalla Riforma Brunetta ha richiesto provvedimenti di non facile e pratica attuazione: principi base e logiche di fondo pienamente condivisibili hanno inizialmente trovato ostacoli in problematiche involgenti, principalmente, l'applicazione della norma in maniera indistinta ad organizzazioni molto differenti e la carenza di competenze direzionali e manageriali adeguate allo sviluppo della nuova cultura organizzativa preposta.

Emblematico è quanto afferma lo studioso Bouckaert secondo cui la ricerca comparativa, le revisioni della performance e la valutazione saranno fondamentali per le politiche di riforma del settore pubblico. Secondo tale prospettiva la modernizzazione della PA italiana va inquadrata in un contesto di crisi economica e sociale, basti osservare i dati rilevati dai progetti di analisi pubblica per l'introduzione in ambito amministrativo delle modifiche proposte dal D. Lgs 150/2009. L'analisi dei risultati del progetto di valutazione delle *performance* avviato dal Dipartimento della funzione pubblica e realizzato con la collaborazione di FormezPA (realizzato nell'ambito del progetto PON "Valutazione sulle performance" del Dipartimento tra il 2011 e il 2012) ha mostrato le

finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita". Andando oltre, il decreto legislativo 150/2009 sottolinea che la performance dell'amministrazione va intesa come performance dell'organizzazione che si fonda sulla performance del suo personale. Si parla, dunque, di performance delle amministrazioni: performance organizzativa e performance individuale.

difficoltà di applicazione delle disposizioni del decreto. Dai risultati prodotti dell'analisi pilota sugli indicatori per la misurazione e valutazione della performance dei servizi in uso in dodici Città italiane e con riferimento ad aree particolari, si evince un quadro complesso. Da un lato si riconosce la qualità delle istituzioni pubbliche come un *driver* per il cambiamento e lo sviluppo socio economico⁷, e dall'altro si evince una connessione tra la qualità delle istituzioni e il benessere organizzativo attraverso sistemi di valutazione, controlli interni e rilevanza della meritocrazia. Quadri complessi ma tuttavia attivi di fronte alla possibilità di migliorare e comunicare gli *outcome* della loro azione con sistemi che valutino e gestiscano le proprie *performance* in nome della efficienza e dell'efficacia.

Se questo approccio nazionale sembra in crescita, non si può non considerare il contesto in cui il nostro Paese opera. La globalizzazione e il mutamento dello scenario nazionale ed internazionale hanno influenzato l'agire dei singoli Stati. L'Unione Europea è anch'essa all'interno di un processo di cambiamento e modernizzazione, dovendo essa stessa rispondere a processi di adeguamento attraverso i suoi apparati burocratici. Riportando il problema del riconoscimento dell'*accountability* ad una portata europea e non nazionale, si rinvengono "in grande" gli stessi estremi di azione dei singoli contesti nazionali. Anche a livello europeo si parla di *deficit* democratico e con esso dei possibili palliativi per lo stesso.

L'accountability porta gli Stati in generale e i singoli Enti in particolare a prestare maggiore attenzione alla comunicazione esterna dei risultati e soprattutto alla responsabilizzazione dei vari livelli, per diversi fattori:

- L'appartenenza all'Unione Europea;
- Lo sviluppo di un modello di Stato incentrato sul decentramento e sulle autonomie;
- Il ruolo dello Stato come regolatore;

⁷ Knack and Keefer 1995, Mauro 1995, Olson et al. 2000; Acemoglu et al. 2001, St. Aubyn 2008

- Il contenimento del debito pubblico;
- Le politiche di solidarietà tra i vari territori.

Riguardo l'appartenenza all'Unione Europea, questa apertura si contrappone al processo di federalismo-decentramento che sta avvenendo negli Stati dell'Unione; praticamente una fase di aggregazione di territori all'interno dei quali l'assetto istituzionale è in divenire.

Tutti gli Stati hanno dei vincoli, stabiliti aprioristicamente, e con i quali demandano diritti ad un organo sovraordinato, il governo europeo, che ha il compito di trovare convergenze equilibrate per allineare Nazioni essenzialmente diverse tra loro per storia, tradizioni e cultura. Proprio in virtù di questa differenza, e delle conseguenti contrapposizioni che ne possono nascere, rendere i processi decisionali di ogni singolo Stato (a qualsiasi livello) trasparenti è *conditio sine qua non* per far sì che non vengano lesi interessi particolari. *L'accountability* del governo europeo deve garantire agli Stati che al maggiore peso politico di alcuni non sia proporzionale l'affermazione dei loro interessi su quelli degli altri, proprio per questo accanto ad una *accountability* verso l'unione vi deve essere una *accountability* interna ai singoli istituti territoriali gli uni verso gli altri.

I primi ad effettuare un passaggio in termini di *accountability* sono stati gli anglosassoni, in Inghilterra infatti si è passati dalle tradizionali forme di contabilità finanziaria alle forme più ampie di *public accountability*, passaggio reso possibile anche e grazie all'utilizzo di strumenti mutuati dal settore privato ed inseriti durante l'era thatcheriana in UK e durante l'amministrazione Clinton-Gore in USA.

Negli altri Paesi invece il passaggio è stato più lento o quantomeno, più graduale. Le teorie del *New Public Management* individuano nella *public accountability* sia uno strumento per migliorare l'efficacia e l'efficienza nella gestione delle risorse pubbliche, sia un obiettivo.

Bypassando la questione di applicazione del principio in seno alle istituzioni europee, che occuperebbe un progetto di ricerca a sé stante, l'attenzione ha riguardato il caso in specie del Regno Unito.

Quest'ultimo, a differenza dell'Italia, ha un sistema di valutazione e gestione delle performance totalmente differente e connesso alla particolare conformazione del settore pubblico britannico. Difatti nella quarta parte del lavoro si analizzerà il cambiamento amministrativo inglese alla luce delle riforme del NPM, mostrando come il Regno Unito si sia distinto come caso "pionieristico", caratterizzandosi per elementi *sui generis* primo fra tutti l'attenzione nei rapporti con imprese del settore privato attraverso forme di *partnership* pubblico privato (PPP) uniche nel loro genere.

L'analisi dei contesti inglese e il rapido sguardo all'approccio internazionale palesano la voglia condivisa di tutti gli Stati di adeguare principi condivisi alle loro conformazioni statali ed amministrative.

Punto di partenza del lavoro è quindi la definizione del principio di *accountability*; successivamente il rapporto con la democrazia essendo lo stesso il canale di accesso per i nuovi strumenti di *accountability* nelle istituzioni politico-amministrative; l'analisi si sposterà sul caso dell'Italia e la traduzione della spinta riformatrice attraverso la legittimazione di processi di valutazione e misurazione delle *performance* pubbliche; ed infine lo sguardo si volgerà oltre i confini nazionali per constatare la presenza o meno di una matrice comune in tutti gli Stati riformatori.

Gli interrogativi di partenza sono:

- Può l'*accountability* considerarsi lo strumento per rinsaldare l'efficacia delle Pubbliche Amministrazioni?
- L'utilizzo di tale strumento è contrario o rafforzativo della democraticità dei sistemi politico amministrativi?
- Quanto in un'ottica, dapprima europea e poi internazionale, la strategia riformatrice ha garantito una trama comune per gli Stati coinvolti?

CAPITOLO PRIMO

Accountability: da concetto a pratica d'azione

Iniziamo la trattazione con una rassegna del principio di *accountability*, quale parte integrante delle riforme e dei processi di modernizzazione degli apparati amministrativi. Dalla definizione del concetto si passeranno in rassegna le diverse configurazioni a seconda della natura dei soggetti interessati e dell'oggetto di riferimento.

1.2 La definizione di accountability

Il termine *accountability* definisce una nuova categoria di interventi, nel settore pubblico e privato, tesi ad una maggiore trasparenza e responsabilizzazione dei soggetti che agiscono all'interno.

Sul Dizionario dell'Economia e Finanza per *accountability* si intende *“Responsabilità incondizionata, formale o non, in capo a un soggetto o a un gruppo di soggetti (accountors), del risultato conseguito da un'organizzazione (privata o pubblica), sulla base delle proprie capacità, abilità ed etica. Tale responsabilità richiede giudizio e capacità decisionale, e si realizza nei confronti di uno o più portatori di interessi (account-holders o accountees) con conseguenze positive (premi) o negative (sanzioni), a seconda che i risultati desiderati siano raggiunti o disattesi. L'accento non è posto sulla responsabilità delle attività svolte per raggiungere un determinato risultato, ma sulla definizione specifica e trasparente dei risultati attesi che formano le aspettative, su cui la responsabilità stessa si basa e sarà valutata. La definizione degli obiettivi costituisce, dunque, un mezzo per assicurare l'accountability. Insieme al concetto di responsabilità, l'a. presuppone quelli di trasparenza e di compliance. La prima è intesa come accesso alle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, fra cui gli indicatori gestionali e la predisposizione del bilancio e di strumenti di comunicazione volti a rendere visibili decisioni, attività e risultati. La seconda si riferisce al rispetto delle norme ed è intesa sia come garanzia*

della legittimità dell'azione sia come adeguamento dell'azione agli standard stabiliti da leggi, regolamenti, linee guida etiche o codici di condotta. Sotto questi aspetti, l'a. può anche essere definita come l'obbligo di spiegare e giustificare il proprio comportamento⁸”.

Trovare un significato univoco del termine è difficile, od addirittura impossibile, per la forte varietà di significato che il concetto assume a seconda della natura dei portatori di interesse, della natura del soggetto chiamato a rispondere delle proprie azioni, della natura della condotta e della natura dell'obbligo. C'è tuttavia una matrice comune e quest'ultima va individuata nell'esigenza, da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità, di rendere conto nei confronti di un loro superiore, della società o delle parti interessate, dell'operato e delle azioni alla luce di un dovere non solo morale (ma anzitutto fiduciario) che lega una parte all'altra.

La derivazione del termine è di natura anglosassone e, nonostante la sua diffusione, non si è mai provveduto a formulare una traduzione chiara nelle diverse lingue di importazione⁹. La parola *accountability* è una parola composta del verbo *to account* e del sostantivo *ability*, pertanto effettuando una traduzione letterale la potremmo ritrovare “nell'attitudine a rendere conto”. Trasportando il termine nei diversi contesti nazionali, i lemmi maggiormente utilizzati nella traduzione sono “responsabilità” e “rendicontazione”, ma questi ultimi presi singolarmente sono inefficaci. E' per questo motivo che molto spesso si utilizza il termine originale.

Talvolta vista la diversità e la varietà di definizioni, alcuni studiosi hanno motivato l'uso del termine originale adducendo a giustificazione il suo significato polivalente e la necessità di contestualizzare il suo significato di volta in volta. Dubnick non a caso parlava di

⁸ Definizione si *accountability* reperibile sul sito [http://www.treccani.it/enciclopedia/accountability_\(Dizionario-di-Economia-e-Finanza\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/accountability_(Dizionario-di-Economia-e-Finanza)/)

⁹ Dubnick osserva che la maggior parte delle lingue neolatine come il francese, lo spagnolo e lo stesso italiano, traducono il termine *accountability* con “responsabilità” (così come nel nord Europa ma con una accezione molto più vicina a quella anglosassone) e la lingua russa invece traduce col termine “rendicontazione”. Diversa forse è solo la lingua giapponese che possedendo ben diciassette diversi termini per tradurre il termine “responsabilità”, utilizza termini dal significato polivalente. M.J. Dubnick “*Accountability and the Promise of Performance: In Search of mechanism*”, *Public Performance and Management Review*, vol.28 n.3 2005.

“incommensurabilità terminologica”, con riferimento alle metafora geometrica che Kuhn ha applicato alle teorie scientifiche, ovvero l'impossibilità di confrontare un termine con un altro appartenente ad una lingua diversa. Ogni lingua trasporta con sé una cultura, sia politica che amministrativa, la cui copia non è riscontrabile altrove.

Allo stesso modo, parlare di amministrazione pubblica e riferendosi con essa a tutta la compagine di organismi che operano nel settore pubblico, potrebbe creare confusione. Questo perché il termine “pubblico” si affianca e si attribuisce ad un insieme talmente vasto di organismi che talvolta crearne un distinguo diventa necessario, vista la differenza di contesto e di ruoli con cui gli stessi operano all'interno del panorama politico istituzionale. Certamente lo sviluppo e con esso l'esigenza di *accountability*, sia nei singoli territori nazionali che in seno all'Unione Europea, rispondono ai mutamenti che negli ultimi anni hanno interessato i sistemi economico-sociali e, come si vedrà nel secondo capitolo, la necessità di *accountability* all'interno dell'ambito politico istituzionale è fondamentale proprio in tutela della stessa democrazia. Gli stessi principi di sussidiarietà e solidarietà¹⁰ che incentivano il decentramento, tanto istituzionale che organizzativo, devono potersi fondare su processi di misurazione e valutazione che definiscano le specifiche responsabilità.

Bisognerebbe pertanto fare due distinguo: uno riguardante il termine di *accountability* nelle sue diverse configurazioni, il secondo riguardante il significato di amministrazione pubblica e con esso del processo di riforma che ha interessato il settore pubblico, incentivando diversi livelli e strumenti di *accountability* pubblica.

¹⁰ I principi di sussidiarietà e solidarietà sono principi regolatori della società umana, mirando entrambi al perseguimento ottimale del bene comune. Il principio di solidarietà prescrive che la società, organizzata in livelli, sostenga la persona umana, sia in relazione al cittadino singolo che in forma associata attraverso la formazione di reti di collaborazione che ne favoriscano la crescita e lo sviluppo. Il principio di sussidiarietà invece si fonda su una idea di persona umana pienamente responsabile del proprio sviluppo e della propria promozione, per cui il principio prescrive di sostenere la persona sia singola che associata nel rispetto della sua autonomia e della sua individualità. La differenza tra i due principi deriva da una idea di promozione e supporto che nel primo caso poggia sul concetto di “aiuto e sostegno” e nel secondo caso diventa un “metodo strategico” per esaltare la capacità di azione e di risposta dei soggetti della società civile ed istituzionale.

1.2 Dall'età moderna ad oggi: dalla genesi dal termine al concetto

Partendo da una accezione generale dell'*accountability*, essa è l'insieme di azioni espletate da un soggetto, persona fisica o giuridica, nei confronti di un altro/a per rendere conto delle proprie azioni¹¹ in uno specifico contesto. L'utilizzo del termine in ambito politico risale al XVIII secolo, precisamente negli Stati Uniti durante il periodo della ratifica della Costituzione federale, mentre in ambito economico e monetario la prima apparizione si fa risalire al XIII secolo nei territori inglesi, con una accezione legata al fenomeno della rendicontazione. Tuttavia al di là dell'utilizzo del termine nella letteratura o in sporadici avvenimenti politici ed economici del passato, è col passare del tempo che il tema si è sviluppato e trasformato. Ezzamel¹² rinviene primitive forme di *accountability* nell'Antico Egitto, Bird¹³ invece fa riferimento addirittura all'antichissimo codice di Hammurabi. Quel che è certo è la necessaria distinzione tra termine e concetto, soprattutto alla luce della polivalenza che col passare del tempo, il termine, ha acquistato. Dubnick nel trattare della genesi del concetto, ha rinvenuto il governo di Guglielmo I in Inghilterra come spartiacque tra la concezione antica (propria del mondo a cui Ezzamel e Bird si riferivano) e quella moderna. A seguito della conquista delle terre degli Angli e dei Sassoni, Guglielmo I si trovò a dover riorganizzare un territorio molto vasto. Dinanzi alla impossibilità di sopperire personalmente alle contingenze in ogni territorio, dovette rifarsi a deleghe di potere attraverso rapporti di fiducia che permettevano a suoi delegati di gestire il potere al suo posto. Alla vittoria della battaglia di Hastings¹⁴ nel 1066, il sovrano diede ordine di conoscere tutti i proprietari dei feudi così da vincolarli, tramite giuramento, alla fedeltà. Letto in chiave moderna, quello che si generò fu una innovazione amministrativa che andò sotto il nome di *Domesday Book*. Quest'ultimo era un inventario

¹¹F. Pezzani, *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2003.

¹² M.Ezzamel, *Accounting, control and accountability: preliminary evidence from ancient Egypt*, in "Critical perspective on accounting, vol 8, Manchester University academic press, 1997.

¹³ P. Bird, *Accountability, standards in financial reports*, Accountancy Age Books, Londra 1973

¹⁴ M. Montesano, F. Cardini, *Storia medievale*, Le Monnier, 2006

in cui si registravano tutte le proprietà fondiarie del regno con tutte le caratteristiche e appartenenze. Oltre che rappresentare il libro da cui calcolare le rese tributarie dei feudatari, divenne anche il modo, per il sovrano, di vigilare e “schedare” i territori a lui fisicamente lontani. Non a caso Dubnick¹⁵ rinviene nel *Domesday Book* il preludio del concetto moderno di *accountability* e della stessa *governance*¹⁶. La relazione era tra feudatario e sovrano, quest'ultimo nelle vesti del principale e l'altro in quelle di agente che si rendeva *accountable* per la porzione di territorio che a lui era stata affidata e di cui lui stesso rispondeva in prima persona. Questo simboleggia come il concetto di *accountability* affonda le sue radici in epoche passate, ma nonostante non vi sia ancora una chiara definizione, è diventato perno della democrazia rappresentativa e chiave di lettura della democrazia moderna.

1.3 Accountability nel settore pubblico. elementi e caratterizzazioni

Ad oggi, perché si possa parlare di *accountability* nel settore pubblico è necessario che si riscontrino una serie di elementi: una relazione tra le parti, un rapporto fiduciario tra di esse, uno scambio di informazioni, una valutazione delle stesse e l'eventuale commistione di sanzioni¹⁷. Accettando questo assioma di partenza, l'*accountability* ha

¹⁵ M. Dubnick, *Calrifying Accountability: an Ethical Theory Framework*, 5th International Conference of Ethics in the Public Service, Queensland, 1996

¹⁶ Il concetto di *governance* maturò nell'alveo della cultura inglese e statunitense, trovando applicazione nelle politiche pubbliche ed economiche di numerosi stati a regime di economia di mercato. Il termine è considerato l'evoluzione del concetto di “Government”, col quale si richiama un tipo di azione intrapresa dallo Stato centrale con poca possibilità di mediazione da parte di soggetti terzi, delle scelte gestionali politico economiche. Per approfondimenti R. Bin, P. Caretti e G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione Europea. Processo costituente e governance economica*, Il Mulino, 2015.

¹⁷ “There are two strands present in this discussion: (1) The need for information, including the right to question and debate that information as a basis for forming judgments, which we shall call the element of account. Accounts have to be given in a form that is understood. Moreover, accounts can be given in different languages, depending on what has to be expressed and to whom. The language of the financial account is not the language of the legal account, and it need not be the same as the language of the policy account. Many languages are needed for a full account.

alla base un rapporto fiduciario tra due persone, tra i quali uno (agente) agisce per conto dell'altro (principale). La trasparenza e la “resa del conto” relativamente ai comportamenti messi in atto, realizza un meccanismo correttivo teso a limitare i problemi di comunicazione e fiducia tra le parti. Alla base di un rapporto di *accountability* c'è solitamente una delega di potere e responsabilità, è una questione di obiettivi da rispettare: il soggetto delegato, in cambio dell'attribuzione di responsabilità, garantisce la continua informazione dei risultati ottenuti e prevede la commistione di sanzioni nei casi di cattiva gestione della delega di potere. Herzlinger osservava come la disponibilità di informazioni da sola non basti e che oltre a valutarle, ci sia bisogno che le stesse siano attendibili, comprensibili e soprattutto accessibili.

Quello che si genera è un “ciclo” di *accountability* che “*da una definizione a priori dell'oggetto del “rendere conto” fra l'accountee e l'accountor (momento di programmazione, stipula del contratto, di definizione delle attese dell'accountee e di assunzione delle responsabilità da parte dell'accountor), giunge all'attività di produzione e comunicazione dell'informazione da parte dell'accountor (momento di “rendicontazione”, di dimostrazione del rispetto del contratto, di misurazione e comunicazione delle performance) e sulla base della valutazione di quest'ultima svolta dall'accountee, alimenta nuovamente il processo di programmazione, la definizione dei nuovi contenuti del rapporto che lega accountor e accountee*¹⁸”.

(2) The judgment, and the action taken on the basis of that judgment—which is an exercise of power—we shall call the element of holding to account. Holding to account involves both evaluation and consequence. It can involve approval or blame which, in turn, can involve reward or penalty. It can involve dismissal or renewal of confidence. It may involve only inaction, but clearly there must be a capacity for action” estratto da J.D. Stewart, “*The Role of Information in Public Accountability*” in A. Hopwood and C. Tomkins “*Issues in Public Sector Accounting*”, Phillip Allan Publishers Limited, London, 1984

¹⁸ I. Steccolini, *L'accountability delle pubbliche amministrazioni. Definizione, profili di classificazione, evoluzione* in *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea.

1.4 L'applicazione del concetto: una classificazione per ogni necessità

Scott¹⁹ parlava di tre domande chiave che un dibattito sull'*accountability* dovrebbe sollevare:

1. Chi è accountable?
2. Verso chi è accountable?
3. Per cosa è accountable?

Non esiste una sola risposta per ognuno dei quesiti proposti, essendoci una risposta per ogni contesto e finalità di riferimento. Per poter passare in rassegna le diverse configurazioni di *accountability*, è importante richiamare gli approcci scientifici più importanti così da tracciare una evoluzione concettuale di pari passo con quella temporale.

Quello che viene evidenziato è che *l'accountability* è un concetto non monolitico, richiedendosi per il suo funzionamento: l'informazione, la spiegazione/giustificazione/argomentazione, ed applicazione delle sanzioni²⁰. Inoltre questi elementi tracciano due dimensioni fondamentali: l'informazione e l'argomentazione rispondono alla dimensione dell'*answerability* mentre il terzo, ovvero la commistione della sanzione, appartiene alla dimensione dell'*enforcement*.

La prima dimensione, quella dell'*answerability* risponde all'aspetto meramente informativo dell'*accountability*, da contrapporre a quello economico che si rinvia dalla radice del termine "*account*"²¹. Ed è proprio dalla coesistenza di queste diverse anime che si definisce una delle caratteristiche fondamentali dell'*accountability*: essa si basa su un dialogo costante, inteso non come discorso unidirezionale, ma bidirezionale e teso alla richiesta di informazioni e spiegazioni sulla condotta di qualcuno, il quale a sua volta è chiamato a rispondere.

¹⁹ C. Scott, *Accountability in the Regulatory State*, Journal of Law and Society, Vol. 27, No. 1, Voices, Spaces, and Processes in Constitutionalism, 2000.

²⁰ A. Ascani, *Accountability. La virtù di una politica democratica*, Città Nuova, 2014.

²¹ A. Schedler, L. Diamond, M.F. Plattner, *The Self-Restraining State. Power and Accountability in new democracies*, Lynne Rienner Publishers, London 1999.

Questa prima dimensione, dell'*answerability*, risponde all'esigenza di spiegare il carattere relazionale del rapporto principale-agente, sia che si trovino sullo stesso piano od anche in una scala gerarchica di posizioni.

La seconda dimensione invece, quella dell'*enforcement*, richiama l'accezione comunemente utilizzata di "sistema di controllo", accentuando quanto il rendere conto di un proprio comportamento richieda una commistione di sanzioni, affinché il tutto non si riduca ad una farsa. Tuttavia anche in questo caso non sono poche le contraddizioni, in quanto la richiesta di un soggetto "accountable" sembra essere una contraddizione nel momento in cui a compiere l'esercizio di controllo è molto spesso la stessa persona che definisce i metodi e gli strumenti di azione per l'esercizio del potere. Nasce quindi spontaneo domandarsi come sia possibile rendere conto di una azione, i cui metodi sono stati imposti, se poi la commistione delle sanzioni avviene proprio da coloro che tali metodi li hanno tramandati?

Gli interrogativi che accompagnano queste due dimensioni evidenziano in pieno l'incapacità di ridurre l'*accountability* ad un solo concetto o ad una sola dimensione. Per sua natura essa è un concetto relazionale, economico e narrativo. Porta con sé la necessità di un rapporto, di una rendicontazione e di una responsabilità. Ma tolto anche solo uno degli elementi si finirebbe per distruggerne le fondamenta e quindi svuotarla di significato.

Passiamo ora in rassegna i contributi scientifici più importanti, coi quali si è spianata la strada non solo per una concettualizzazione concreta del concetto di *accountability*, ma soprattutto per un suo riconoscimento e legittimazione.

1.5 Proposte a confronto: quali modelli e quali caratterizzazioni

1.5.1 Grey e Jenkins. I modelli di razionalità.

Grey e Jenkins²² proposero cinque modelli di razionalità: legale, economica, tecnica, sociale e politica. In base alla diversa combinazione di quest'ultime, rinvenivano tre codici di *accountability* intesi come “sistemi di linguaggio influenzati dai modelli di razionalità”. Si creavano :

- *Accountability* contabile, basata sulla correttezza formale e l'efficienza (coniugando aspetti della razionalità legale e contabile);
- *Accountability* manageriale, basata sulla responsabilità singola degli agenti e anch'essa sull'efficienza (combinando aspetti di razionalità legale, economica e tecnica);
- *Accountability* professionale, la quale enfatizzava l'accessibilità e l'attenzione al cittadino-utente (coniugando aspetti di razionalità sociale, tecnica e legale).

Questa classificazione promossa da Gray e Jenkins si prestava facilmente all'evoluzione del settore pubblico, coniugando aspetti che influenzeranno l'evoluzione da una pubblica amministrazione tradizionale a una pubblica amministrazione moderna (si veda paragrafo successivo).

1.5.2 Stewart e la scala di accountability

Stewart²³ partì dalla relazione di base che lega un soggetto *accountor* ad un *accountee*. In particolare pose l'attenzione non tanto su chi è

²² A. Gray, W. Jenkins, *Codes of accountability in the new public sector*, Accounting auditing and accountability journal, Vol.6, N.3, 1993.

²³ S.Stewart, *The role of information in Public Accountability*, in A. Hopwood, C. Tomkins, *Issues in Public Sector Accounting*, Phillip Allan Publisher Limited, London, 1984

chiamato a rendere conto, quanto su chi dovrà verificare tale resa dei conti. Che strumenti utilizzerà? Che tipologia di *accountability* richiederà? L'autore per rispondere a questi quesiti, propose una vera e propria "scala" di *accountability*, all'interno della quale si qualificavano diverse tipologie di *accountability* a seconda del parametro di riferimento richiesto per la "resa del conto".

- *Accountability* per correttezza formale e legalità: Richiesta di trasparenza attraverso lo studio del semplice "linguaggio contabile";
- *Accountability* sul processo: Richiesta di coerenza nei processi attraverso il rispetto di tutte le procedure e di tutti i ruoli soggettivi;
- *Accountability* sulle *performance*: Analisi del "linguaggio contabile", ma anche e soprattutto dei *feedback* sul contesto socio economico;
- *Accountability* sui programmi: Un tassello in più al precedente, studio non solo del linguaggio contabile e degli *output*, ma anche degli obiettivi fissati a priori;
- *Accountability* sulle politiche: a differenza delle altre si concentra sul livello degli *outcome* e quindi sviluppa un insieme di strumenti molto più complessi, dovendo coniugare lo studio degli strumenti "a priori" e "a posteriori".

Questa classificazione prodotta da Stewart, si basa sull'assunto principale che sia lo strumento utilizzato a generare una tipologia di *accountability* e non viceversa. Lo stesso autore ad esempio distingue tra: i vincoli di *accountability* (*bond of accountability*) che legano le due parti tra cui si intesse la relazione fiduciaria obbligando l'una a garantire informazioni all'altra, e i legami di *accountability* (*link of accountability*) che predispongono non tanto un obbligo quanto una resa del conto fiduciaria che si autoalimenta col tempo. Ed è dalla presenza dell'uno o dell'altro che si condiziona la tipologia di *accountability* e quindi l'efficienza stessa del sistema.

1.5.3 Sinclair: una tipologia per ogni responsabilità

Sinclair²⁴ propose una distinzione dell'*accountability* in base al tipo di responsabilità richiesto, facendone derivare sei tipologie:

- *Accountability* pubblica: responsabilità di rispondere solo in base alle pratiche amministrative;
- *Accountability* politica: responsabilità dei soggetti in virtù di un sistema piramidale, per il quale il dipendente risponde al responsabile amministrativo e quest'ultimo al vertice politico, che a sua volta dovrà rispondere agli elettori;
- *Accountability* manageriale: responsabilità di *input*, *output* e *outcome*;
- *Accountability* amministrativa: responsabilità connessa al primo stadio di formazione di qualsiasi atto / attività amministrativa;
- *Accountability* professionale: responsabilità connessa alla deontologia di ogni soggetto coinvolto nel processo di formazione e implementazione di un atto amministrativo;
- *Accountability* personale: responsabilità di ogni soggetto nel rispettare i propri vincoli morali.

1.5.4 Jhonston e Romsek

Jhonston e Romsek²⁵ partirono invece da due parametri di riferimento: il grado di autonomia dell'*accountor* e le aspettative di controllo da parte dell'*accountee*. In base alla relazione tra questi due

²⁴ “Accountability is subjectively constructed and changes with context Five forms of accountability identified in the interviews are explored: political, public, managerial, professional and personal Two discourses of accountability are also identified: a structural and a personal discourse. CEOs experience an accountability which encompasses multiple and conflicting meanings. The paper argues for a new conception of accountability and new approaches to enhancing it. Imposing managerial controls is less likely to be effective than informing the process by which administrators construct and enact a sense of being accountable.” A. Sinclair, *The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses*” *Accounting Organizations and Society*, Vol.20, N.2/3, 1995.

²⁵ J.M.Johnston, B. Romsek “*Contracting and accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, Theories and reality*” *Public Administration Review*, Vol.59, n.5, 1999.

parametri, individuano quattro tipologie di *accountability*: gerarchica, legale, professionale, politica.

Con la prima accezione si fa riferimento al rispetto della scala gerarchica delle autorità (e quindi si qualifica per uno scarso grado di autonomia dell'accountor); con la seconda si fa riferimento al rispetto delle norme e dei controlli esterni; con la terza si bada tanto alle norme quanto alle procedure standard professionali collegate ad ogni categoria lavorativa; con la quarta, infine, si tende la mano ai portatori di interesse esterni e quindi si gioca sul piano del rendiconto senza la presenza di un contratto vincolante per le parti.

Prendendo questa categorizzazione fornita dagli autori e leggendola in combinato disposto con quanto teorizzato da Stewart, si nota nelle categorie di *accountability* legale, gerarchica e politica, la presenza dei *bond of accountability* e quindi una forte relazione tra un principale e un agente. Relazione che viene a mancare nelle altre due, dove si riscontrano dei *link of accountability*. In particolare nell' *accountability* politica, che porta in scena i portatori di interesse, questi non avranno nessun vincolo contrattuale con le istituzioni pubbliche e pertanto anche gli strumenti utilizzati per garantirne la trasmissione di informazioni, saranno diversi.

1.6 Forme di *accountability* nel settore pubblico

Se nei sistemi istituzionali classici²⁶, intesi nella loro generalità, si rivedevano forme di *accountability* consolidate come nel caso di Westminster (che vede la responsabilità dell'esecutivo nei confronti del Parlamento) oppure del sistema americano del “*Check and balance*” (che invece dà ai diversi poteri la possibilità di controllarsi a vicenda tramite una loro continua interazione e quindi un conseguente bilanciamento), nel caso della pubblica amministrazione e dei processi ad essa interni non ci si può riferire a forme di responsabilità “classiche”.

²⁶ A. Andreani, *Sistemi costituzionali comparati. Corso di lezioni*, CEDAM, 2011.

Questo perché l'*accountability* chiama in scena nuovi parametri a cui ogni soggetto del settore pubblico deve dar conto come l'adeguatezza, l'adattabilità, la applicabilità e soprattutto l'efficacia.

Il settore pubblico ha visto una rapida trasformazione negli ultimi tre decenni, sia per quanto riguarda la sua organizzazione che il rapporto con il mercato e la società civile. La crisi di legittimazione della pubblica amministrazione, lo sviluppo di forme di decentramento insieme all'affermarsi di un modello di Stato regolatore e con forti autonomie locali hanno alimentato l'interesse degli studiosi verso l'*accountability*, per assicurare una chiara individuazione delle responsabilità soggettive²⁷.

1.7 La riforma della Pubblica Amministrazione. Un approccio teorico

I nuovi modelli di Stato ebbero l'obbligo di adattarsi ai cambiamenti economico sociali, ma allo stesso tempo il dovere, anzitutto morale, di non dimenticare i principi inalienabili e con essi e per essi tutelare continuamente la collettività.

Ma chi sono i protagonisti di questo settore? Come interagiscono tra loro? Quali ripercussioni hanno le relazioni inter soggettive sull'apparato istituzionale? Quali parametri possono essere presi di riferimento per nuove teorizzazioni?

Prima di trattare del principio e delle sue diverse interpretazioni, va inquadrato il contesto in cui esso si è sviluppato. Analizzando la letteratura nazionale e internazionale ed in particolar modo l'approccio anche legislativo che ha riguardato l'introduzione dell'*accountability* nei sistemi nazionali e internazionali, si nota una propensione dovuta

²⁷ Lo sviluppo di fenomeni di managerializzazione, privatizzazione, downsizing e di decentramento hanno focalizzato l'attenzione sul settore pubblico da parte di studiosi provenienti da diverse discipline. In particolare l'interesse è partito dalle scienze economico aziendali, per la tendenza ad avvicinare il modus operandi delle pubbliche amministrazioni a quello delle grandi imprese attraverso una logica sostanzialmente di mercato, e delle discipline sociali e politologiche.

all'urgenza da parte delle amministrazioni pubbliche di rispondere alle esigenze di trasparenza.

Accountability, quindi, come necessità.

Gli organismi pubblici si sono sempre ben prestati alle diverse configurazioni, diventando il centro di una fitta rete di *accountability*, grazie alla moltitudine di soggetti che vi interagiscono e quindi alle continue relazioni che vengono ad instaurarsi a vari livelli.

Il fenomeno della globalizzazione, sin dal primo momento, interessò gli Stati coinvolgendoli in cambiamenti repentini e causando il necessario adeguamento ai nuovi scenari internazionali, mettendo in luce l'inadeguatezza di molte istituzioni sia nel loro impianto culturale che nel loro assetto organizzativo. E' per questo motivo che il settore pubblico e il settore privato hanno finito per essere sempre più vicini, una vicinanza dovuta ad una trasposizione delle caratteristiche di uno all'interno dell'altro, per sopperire alla incapacità di regolazione dei singoli governi e delle organizzazioni internazionali. Nel settore pubblico infatti si incentivarono logiche di "aziendalizzazione" al fine di concedere alle istituzioni pubbliche di ricalcare i passi delle grandi imprese, e rispondere in maniera tanto celere quanto efficace ai cambiamenti che il mercato e la società, nell'era della globalizzazione, richiedevano. La competitività non riguardava più le singole imprese, ma si giocava tra diversi Sistemi-Paese e/o differenti realtà territoriali. Questi nuovi canoni richiedevano una strategia comune, che coniugasse aspetti del pubblico e del privato. Ma quanto una logica di mercato può ritenersi giusta nel settore pubblico, luogo privilegiato per principi come quello di solidarietà e sussidiarietà?

L'adattamento allo scenario internazionale ha messo in discussione tre aspetti fondamentali:

- 1) I tradizionali modelli di Stato;
- 2) Il ruolo dello Stato nell'economia;
- 3) Il rapporto tra economia, società e politica.

Tra le varie forme di Stato, ci sono stati nella storia esempi talvolta estremi tra di loro. Si pensi al caso dei governi nordamericani, con forme di Stato che ritagliavano grande spazio del mercato seppur a

scapito delle fasce povere della popolazione, ed altre invece, come nel caso dei modelli di Welfare europeo, che incentivando l'intervento pubblico nell'economia crearono problemi di deficit di bilancio. Dinanzi a queste problematiche si fa spazio l'idea di forma di Stato federale o comunque una forma di Stato che attraverso forme di decentramento, possa incentivare le diversità territoriali e rispondere alla competitività crescente.

Da sempre il ruolo dello Stato nell'economia ha segnato il passaggio a modelli di competizione distruttiva, difatti dal momento in cui lo Stato iniziò ad interfacciarsi con forme di concentrazione economica che andavano al di là delle singole realtà locali, incentivò capacità contrattuali molto più forti e capaci anche di condizionare l'orientamento politico. Questa interazione tra politica e logiche di mercato ha naturalmente il punto debole nella tutela delle modalità, dovendo l'ambito politico istituzionale rispettare pur sempre i principi di solidarietà e sussidiarietà e non quelli del mero perseguimento del successo e della ricchezza. E' per questo motivo che il rapporto tra economia, politica e società risulta essere minato alla base, creando un disequilibrio alle tre componenti e quindi alla stessa democrazia.

Un ulteriore elemento di cambiamento coinvolse i bisogni della popolazione, a causa dell'innovazione tecnologica e dalla diversificazione a seconda della comunità di riferimento. L'istituzione di un sistema misto col coinvolgimento di una varietà molto vasta di soggetti sia nei processi di domanda che offerta di servizi pubblici, si qualifica come una possibile soluzione.

Terzo e ultimo aspetto è il riposizionamento dei confini tra Stato e mercato. La presenza di attori socio-economici fu accompagnata da un nuovo ruolo dello Stato. Quest'ultimo da imprenditore e produttore diretto di servizi divenne "Stato regolatore" ossia esercitava la funzione di governo e dei comportamenti economici di altri soggetti. L'interazione tra Stato, mercato e società, il riequilibrio di ciò che la globalizzazione ha messo in crisi e le giuste modalità di governo e coordinamento dei sistemi socioeconomici a livello politico-amministrativo e con forme di auto-organizzazione a livello sociale, sono le strade da perseguire.

1.8 L'evoluzione teorica della riforma pubblica

Passiamo ora in rassegna cinque filoni teorici principali della letteratura internazionale sul management pubblico, che ben accompagnano la riforma e lo sviluppo del settore pubblico²⁸ e tracciano una linea di evoluzione temporale che ben si concilia con lo sviluppo dell'*accountability* pubblica:

1. La Public Administration classica;
2. La Public Administration neoclassica;
3. La New Public Administration;
4. Il New Public Management (NPM);
5. La Public Governance

La *Public Administration classica* si sviluppò nel XIX secolo, periodo in cui la Pubblica Amministrazione aveva problemi collegati all'elevato *turn over* del personale a causa dello *spoils system*, e registrava un alto tasso di incompetenza e corruzione. Punti cardini di questo approccio furono: la separazione tra politica e amministrazione; la qualificazione dell'amministrazione come burocrazia professionale permanente, neutrale e competente, la standardizzazione delle procedure amministrative e l'attenzione agli aspetti formali dell'organizzazione. Maggiori studiosi che influenzarono tale filone furono Frederick Taylor (*Scientific Management*) e Max Weber (Organizzazione razionale)²⁹.

²⁸ Secondo Luder (1994) i processi di riforma della Pubblica Amministrazione possono essere spiegati secondo il modello *contingency*. Tale modello individua i processi di riforma come risultato di fattori esogeni (riduzione del budget finanziario) e fattori endogeni (volontà del potere politico e del vertice amministrativo).

²⁹ Si deve soprattutto al sociologo e filosofo Max Weber lo studio della burocrazia come fenomeno tipico dell'epoca moderna. Weber individua nel processo di razionalizzazione della società l'aspetto che qualifica più di ogni altro la modernità. Tale processo consiste in una trasformazione radicale, attraverso la quale i metodi di produzione, i rapporti sociali e le strutture culturali tradizionali, caratterizzati da modi spontanei e basati sulla pratica personale, vengono sostituiti da procedure sistematiche, precise e calcolate razionalmente. Ciò permette innanzitutto di applicare le regole in modo imparziale: mentre, per esempio, nel mondo premoderno la giustizia veniva direttamente amministrata dal capo o dagli anziani del villaggio, e in gran parte dipendeva dalle relazioni personali, nelle società moderne le leggi sono applicate secondo regole definite e in modo tendenzialmente impersonale. Del resto, questo processo di razionalizzazione si manifesta in quasi ogni aspetto della vita sociale: dal passaggio dalla bottega artigianale all'industria, dal piccolo negozio all'ipermercato e così via. Tutto ciò provoca secondo Weber un notevole aumento di produttività, insieme con una sorta di "disincanto" del mondo, che perde in creatività e bellezza quanto guadagna in efficienza.

Nel secondo dopoguerra, i principi che avevano ispirato la *Public Administration* furono rivisitati da Herbert Simon³⁰, creando quella che

La burocrazia è appunto, per Weber, una forma particolarmente pervasiva, e per certi aspetti pericolosa, di tale processo di razionalizzazione, giacché essa implica direttamente la gestione non tanto di oggetti, macchine o procedure, quanto piuttosto di esseri umani, i quali devono essere organizzati per conseguire finalità specifiche. Per analizzare i tratti tipici della burocrazia, Weber utilizzò il concetto di "tipo ideale", che è una rappresentazione delle caratteristiche essenziali di un fenomeno sociale costruita a partire dall'osservazione dei casi reali. Il tipo ideale di burocrazia è quindi un modello di burocrazia, che nella sua interezza non corrisponde precisamente ad alcuna situazione storica specifica, sempre suscettibile di variazioni accidentali, ma permette di confrontare forme di burocrazie diverse sulla base dei loro caratteri comuni.

³⁰ *The methodological framework for this research is already at hand in the principle of efficiency. If an administrative organization whose activities are susceptible to objective evaluation be subjected to study, then the actual change in accomplishment that results from modifying administrative arrangements in these organizations can be observed and analyzed. There are two indispensable conditions to successful research along these lines. First, it is necessary that the objectives of the administrative organization under study be defined in concrete terms so that results, expressed in terms of these objectives, can be accurately measured. Second, it is necessary that sufficient experimental control be exercised to make possible the isolation of the particular effect under study from other disturbing factors that might be operating on the organization at the same time. These two conditions have seldom been even partially fulfilled in so-called "administrative experiments." The mere fact that a legislature passes a law creating an administrative agency, that the agency operates for five years, that the agency is finally abolished, and that a historical study is then made of the agency's operations is not sufficient to make of that agency's history an "administrative experiment." Modern American legislation is full of such "experiments" which furnish orators in neighboring states with abundant ammunition when which provide the scientific investigator with little or nothing in the way of objective evidence, one way or the other. In the literature of administration, there are only a handful of research studies that satisfy these fundamental conditions of methodology-and these are, for the most part, on the periphery of the problem of organization. There are, first of all, the studies of the Taylor group which sought to determine the technological conditions of efficiency. Perhaps none of these is a better example of the painstaking methods of science than Tajllor's own studies of the cutting of metals. Studies dealing with the human and social aspects of administration are even rarer than the technological studies. Among the more important are the whole series of studies on fatigue, starting in Great Britain during World War I and culminating in the Westinghouse experiment. In the field of public administration, almost the sole example of such experimentation is the series of studies that have been conducted in the public welfare field to determine the proper case loads for social worker. Because, apart from these scattered examples, studies of administrative agencies have been carried out without benefit of control or of objective measurements of results, they have had to depend for their recommendations and conclusions upon a priori reasoning proceeding from "principles of administration." The reasons have already been stated why the "principles" derived in this way cannot be more than "proverbs." Perhaps the program outlined here will appear an ambitious or even a quixotic one. There should certainly be no illusions, in undertaking it, as to the length and deviousness of the path. It is hard to see, however, what alternative remains open. Certainly neither the practitioner of administration nor the theoretician can be satisfied with the poor analytic tools that the proverbs provide him. Nor is there any reason to believe that a less drastic reconversion than that outlined here will rebuild those tools to usefulness. It may be objected that administration cannot aspire to be a "science"; that by the nature of its subject it cannot*

venne definita la direzione della *Public Administration neoclassica*. Tale filone si poneva in continuità col passato, proponendo una sostituzione dello stile gestionale-burocratico con quello razionale-analitico, e criticando gli assiomi fondamentali della teoria classica. Le critiche provennero su due fronti: quello sociologico e quello politico amministrativo. Al primo appartenevano Barnard e Simon, i quali evidenziarono i risvolti psicologici dei processi amministrativi e la compatibilità degli obiettivi individuali con quelli istituzionali. In particolar modo Barnard proponeva di sostituire la centralizzazione del potere, tipica di sistemi oligarchici e antidemocratici, con forme di decentramento che favorissero la partecipazione. Weber che aveva proposto una visione meccanicistica della pubblica amministrazione e della stessa burocrazia, veniva smentito dalla necessità di considerare anche le stimolazioni esterne, facendo della burocrazia un sistema organico e reattivo. Sul fronte invece degli studi politico amministrativi si mise in discussione la separazione netta tra politica e amministrazione.

Negli anni Sessanta invece nacque un nuovo movimento denominato *New Public Administration (NPA)* il quale sviluppava a pieno il filone degli ultimi studi politico amministrativi, proponendo il superamento della separazione tra politica e amministrazione attraverso la ricerca di strutture democratiche che garantissero una giusta partecipazione sia all'interno che all'esterno delle amministrazioni pubbliche. Iniziava a delinearsi il profilo di *accountability*, della ricerca della trasparenza per sopperire alle inefficienze della democrazia rappresentativa.

Dieci anni dopo emersero due filoni di studio: la *Public Analysis* e il *Public Management*. Questi ultimi si contrapponevano, ma entrambi partivano da una netta critica alle teorie della trascorsa *Public Administration*. Gli aderenti al primo filone ne criticavano l'aspetto prettamente "istituzionale", spostando l'asse di riferimento sulle politiche (sia come atti prodotti che come strategia). L'approccio del

be more than an "art." Whether true or false, this objection is irrelevant to the present discussion. The question of how "exact" the principles of administration can be made is one that only experience can answer. But as to whether they should be logical or illogical there can be no debate. Even an "art" cannot be founded on proverbs." In H. Simon, *The Proverbs of Administration*, *Public Administration Review*, Vol. 6, No. 1. (1946),

Public Management trasportava concetti e strumenti del management delle aziende private all'interno del contesto pubblico.

E' sul finire degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta che nasce la prima vera teorizzazione originale e innovativa rispetto alle proposte del passato: il *New Public Management (NPM)*. Quest'ultimo insieme alla *Public Governance*, che si svilupperà a seguire sul finire degli anni Novanta, accompagneranno il recente processo di riforma della pubblica amministrazione e inizieranno a delineare l'idea di *accountability*. Ma analizziamole più da vicino.

1.9 New Public Management e Public Governance

Durante la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 emersero, contestualmente nei vari assetti internazionali, problematiche connesse al *modus operandi* della pubblica amministrazione. Anzitutto l'esigenza di monitorare la spesa pubblica per un controllo democratico dell'utilizzo delle risorse, la crisi di legittimazione, la crescente tensione tra mezzi disponibili e bisogni da soddisfare, l'affermarsi di un modello di Stato regolatore con accentuate forme di decentramento, promossero lo sviluppo e la necessità di forme di *accountability* nel settore pubblico.

Il *New Public Management (NPM)*, nato agli inizi degli anni Ottanta, coniugava aspetti tipici della *Public Administration classica e neoclassica*, della *Policy Analysis* e della *New Public Administration*³¹. L'innovazione riguardava l'utilizzo di nuovi strumenti per rispondere alle pressioni esogene ed endogene alle istituzioni. Tra gli elementi di innovazione iniziarono ad essere frequentemente analizzati i temi del controllo e della misurazione, della rendicontazione delle performance e quindi della stessa *accountability*. Ma se da una parte, in questi anni, il principio di *accountability* si faceva largo nelle più importanti teorizzazioni del settore pubblico, dall'altra si registrò uno scarso sviluppo dello stesso dal punto di vista concettuale.

³¹ M. Ferrari, J. Gysin, *NPM. New Public Management. Nuova gestione pubblica*. Casagrande-Fidia-Sapiens (2002).

Il contesto in cui il NPM si sviluppò, era mutevole. In quegli anni furono messi in crisi i principi tradizionali dell'amministrazione pubblica a causa dei cambiamenti socio economici registrati con l'avvento della moderna società post industriale³². Il processo di riforma si espanse a macchia d'olio, dapprima nei Paesi anglosassoni e poi nell'Europa continentale, coinvolgendo l'intero settore pubblico e le sue istituzioni. Le riforme si ispiravano ad una nuova struttura organica, con maggiori poteri nelle mani dei "manager" pubblici, maggiore attenzione verso il rapporto con i cittadini/utenti ed infine la trasposizione di tecniche del settore privato nella pubblica amministrazione. Diverse erano le modalità di attuazione dei processi di riforma negli Stati. C'era chi seguiva strategie *top-down* ovvero lasciavano che l'implementazione fosse guidata dal governo centrale, oppure logiche *bottom-up* (dal basso) coinvolgendo le comunità locali e tutti coloro che risultavano destinatari delle stesse politiche.

A partire dalla fine degli anni Novanta, particolarmente nel contesto europeo, si sviluppò un approccio nuovo denominato *Public Governance*. Quest'ultima fu interpretata da alcuni come il superamento, da altri come l'integrazione in chiave moderna del NPM. Questo nuovo approccio enfatizzava la professionalità, il principio di legittimazione sociale a discapito della chiave dell'efficienza proposta dall'NPM. In particolare, la *Public Governance*, legava indissolubilmente il sistema pubblico col contesto sociale e politico, interpretando le amministrazioni pubbliche come parte di una intensa rete di *network* sociali, economici e politici. Tutto ciò avveniva favorendo le interazioni della pubblica amministrazione col substrato

³² Nella società post industriale il rapporto tra informazione e comunicazione è centrale quanto lo è stato quello tra capitale e lavoro nella società industriale. La società post industriale si mostra come il tentativo di passaggio dalla informazione alla comunicazione, perdendo il perno centrale della razionalizzazione delle attività (promosso dal modello di società precedente). La società industriale infatti, ha lasciato un'immagine di integrazione forzata, ben simbolizzata dallo sfruttamento del lavoro e anche, secondo i pensatori radicali, dalla sempre maggiore subordinazione delle situazioni e delle condotte di vita individuale alle istituzioni del Welfare State. Al contrario, la società postindustriale è per natura una società disintegrata, in cui esiste una dissociazione sempre più completa tra il sistema e l'attore e tra produzione e consumo dell'informazione la distanza aumenta sempre più, perché la standardizzazione della prima si oppone alla personalizzazione e quindi alla differenziazione delle domande culturali.

sociale e politico, proponendo un coordinamento tra le reti sociali e infine realizzando soprattutto procedure di accountability esterna.

Questa impostazione rispondeva ai cambiamenti dello scenario in cui le riforme si inserivano. I soggetti erano molteplici e i compiti svolti dagli attori pubblici e privati avevano la pecca di essere scarsamente governati dall'impianto istituzionale vigente. La *Public Governance* si inseriva appieno nel contesto caratterizzato dalla: globalizzazione dei mercati, diversificazione dei bisogni, nuovi confini tra Stato e mercato.

1.10 Forme di *Accountability* e parametri di riferimento

1.10.1 I soggetti della Pubblica Amministrazione

Il NPM e la *Public Governance* posero le basi per una formalizzazione dell'*accountability* a livello politico e istituzionale, con una particolare rilevanza nel settore pubblico. Ripercorrendo le tappe della riforma che ha interessato il settore pubblico, si conviene sulla spinta propulsiva che le ultime due correnti di pensiero hanno apportato. In particolare quello che è fuoriuscito a partire dagli anni Ottanta è una forte eterogeneità di significati, a causa della difficoltà di traduzione del termine e soprattutto della ricerca strumenti che potessero rispondere tanto alle esigenze quanto ai cambiamenti del mutevole contesto politico istituzionale. È per questo motivo che si è finito per accettare tutte le teorizzazioni avanzate dagli studiosi³³, facendo di ogni apporto un tassello in più per la definizione del concetto.

Gli apporti scientifici più importanti, passati in rassegna all'inizio del capitolo, propongono differenziazioni a seconda dello schema teorico di riferimento utilizzato. Gli studi si sono rifatti maggiormente allo schema del "principale-agente", in virtù del quale l'*accountability* è prettamente un rapporto fiduciario tra due parti, di cui una (agente)

³³ S. Rombi, *L'accountability dei governi democratici. Una comparazione tra sette Paesi europei*, Carocci editore, 2014.

agisce per conto di un'altra (principale). Secondo questo schema, l'agente è detentore di molte informazioni a differenza del principale che si affida al primo per l'implementazione delle politiche assegnandogli responsabilità. Tuttavia quello che si viene a creare è una possibile asimmetria informativa tra le due parti, potendo l'agente sfruttare a proprio vantaggio la situazione essendo il principale sprovvisto dei mezzi per assegnare o meno una sanzione. E' in quest'ottica che l'*accountability* funge da correttivo, per limitare il problema dell'asimmetria informativa, mettendo in atto meccanismi sia di delega del potere che si resa del conto di tale responsabilità.

Ma se riducessimo l'analisi delle dinamiche pubbliche a questo schema di riferimento, da dove parte la differenza di interpretazione e la difficoltà di traduzione?

Anzitutto dal contesto di riferimento, che in questo caso si assume essere quello pubblico, e poi soprattutto dai soggetti coinvolti e dagli strumenti utilizzati. Dubnick³⁴ osservava che parlare di *accountability* significava commettere prima di tutto un errore concettuale. La diversa specificità nei vari contesti sociali rendeva l'*accountability* non un concetto ma una categoria. All'interno poi della stessa, si sviluppavano i singoli concetti, caratterizzazioni del termine se considerati nella loro interezza.

Mentre Dubnick proponeva quindi una presa di coscienza della mutevolezza del termine e proponeva di arrendersi ai tentativi di relativizzare il concetto accettandone la dinamicità, dall'altra parte si avanzava una teorizzazione a seconda dei parametri di riferimento.

Ritornando ai quesiti posti ad inizio del capitolo, si conviene sulla risoluzione del primo. Ovvero alla impossibilità di relativizzare il concetto di *accountability* e alla necessaria accettazione della sua dinamicità. Mutevolezza che va, tra l'altro, in combinato disposto con parametri di riferimento sia sociali che politici ed economici.

Passando al secondo quesito, bisogna ora inquadrare il contesto di riferimento. Chi sono i soggetti interessati da questo nuovo

³⁴ M.J.Dubnick, *Seeking Salvation for Accountability*, Paper presentato presso l'American Political Science Association, Boston, 2002

meccanismo? Come lo recepiscono? E soprattutto, che strumenti utilizzano?

Assunto che il settore pubblico è il nostro ambito di riferimento e assunta la teoria del “principale-agente” come schema teorico di riferimento, andiamo ad individuare i soggetti che ricoprono le due parti in causa.

Le principali categorie di soggetti sono:

- I dipendenti pubblici;
- La dirigenza;
- Il vertice amministrativo;
- Le agenzie e gli enti strumentali;
- Il vertice politico;
- Le assemblee elettive;
- I cittadini;
- Le istituzioni di controllo indipendente.

Tali soggetti interagiscono creando diverse tipologie di relazioni, che richiedono a loro volta una diversa tipologia di *accountability*.

Si giunge così ad una prima classificazione, applicando lo schema del “principale-agente” ed utilizzando come parametro di riferimento i soggetti protagonisti delle relazioni di *accountability* pubblica:

- *Accountability* burocratica;
- *Accountability* politica (o democratica);
- *Accountability* ispettiva;
- *Accountability* pubblica (o diretta);
- *Accountability* negoziale.

L’ *accountability* burocratica fa riferimento ai rapporti interni all’amministrazione, agli uffici che lavorano ad ogni livello della struttura gerarchico-amministrativa. Rifacendoci allo schema teorico di riferimento, la relazione si instaura dapprima tra il vertice amministrativo (principale) e la dirigenza (agente) e poi tra quest’ultima (che veste le parti del principale) e i dipendenti pubblici (agente). Nella prima relazione instaurata, il vertice amministrativo riceve gli indirizzi dal

vertice politico indirizza la dirigenza, la quale è tenuta a rendere conto dell'operato eseguito. Nella seconda relazione è la dirigenza a demandare l'implementazione, attraverso delega di responsabilità, ai dipendenti pubblici, i quali a loro volta devono render conto al proprio "principale" delle scelte compiute.

L'*accountability* politica (o democratica) nasce in relazione alla molteplicità di soggetti che interagiscono nel panorama politico-istituzionale. Partendo da questo assunto si rinvengono tre diverse relazioni di *accountability*. In primis attraverso il meccanismo elettorale, il principale (cittadini) rimette tutto nelle mani della assemblee elettive (agente). Una volta espletate le elezioni, nei sistemi parlamentari, si instaura una seconda relazione tra le assemblee elettive (principale) e l'organo esecutivo (agente) affinché quest'ultimo approvi gli atti di indirizzo e di controllo (voto di fiducia parlamentare). Infine, una volta avuto il voto di fiducia nel caso dei sistemi parlamentari, la terza relazione vede il vertice politico (principale) comunicare gli indirizzi al vertice amministrativo (agente), il quale inizia a sua volta relazioni di *accountability* burocratica (vedi sopra).

L'*accountability* ispettiva è anch'essa collegata alle precedenti, riguardando le stesse categorie di soggetti. Accanto ai soggetti principali, se ne aggiunge un altro esterno che colma il vuoto dell'asimmetria informativa nelle relazioni tra il principale e l'agente. Tale soggetto terzo è esterno alla struttura in cui si esplica la relazione, manifestandosi attraverso le istituzioni di controllo indipendente³⁵. Queste ultime sopperiscono con la conoscenza tecnica e creano i meccanismi correttivi che una semplice *accountability* burocratica o politica non potrebbero effettuare. L'istituzione di controllo indipendente si pone pertanto come un filtro tra l'agente e il principale, controllando con la propria competenza l'uno per conto dell'altro.

L'*accountability* pubblica (o diretta) coinvolge la compagine sociale, attraverso l'istaurazione di una relazione tra le amministrazioni (agente) e i cittadini o qualsiasi altro soggetto esterno interessato (principale). A differenza della *accountability* politica in cui il cittadino esprime il proprio voto ma resta fuori dalla relazione di "resa dei conti", o di

³⁵ F. Monteduro, *Evoluzioni ed effetti dell'accountability nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, 2012

quella burocratica in cui è solo il diretto destinatario del lavoro politico amministrativo in seno alle istituzioni, in questa tipologia di *accountability* la rilevanza sociale è massima, istaurandosi un contatto diretto coi cittadini. Nasce il cittadino-utente, il soggetto della società civile che non aspetta l'implementazione di una politica ma ne diventa una parte attiva e partecipe. Questa tipologia di relazione di *accountability* risponde allo stesso principio di sussidiarietà, nella sua accezione orizzontale, permettendo ai cittadini di essere portatori di istanza ma soprattutto di controllare l'operato amministrativo influenzandone indissolubilmente l'operato.

L'*accountability* negoziale si istaura tra il vertice politico (principale) e le diverse agenzie o enti (agente), le quali in piena autonomia svolgono per conto delle amministrazioni funzioni gestionali a loro direttamente demandate (da qui l'appellativo di negoziale, in virtù del "negoziato" che vincola le due parti). Negli anni Ottanta, ad esempio, nacquero le agenzie esecutive nel Regno Unito³⁶ con lo scopo di aiutare gli enti amministrativi nell'implementazione delle politiche, cosicché le amministrazioni centrali si occupassero della elaborazione delle stesse, pur essendo alleggerite nell'attuazione. Quel che si nota è forte indipendenza operativa, talvolta formalizzata con appositi contratti di servizio per il raggiungimento di precisi obiettivi.

1.10.2 L'oggetto del rapporto di *accountability*

Alla stregua della classificazione effettuata nel considerare i diversi soggetti che interagiscono nel settore pubblico, si può effettuare una diversificazione di *accountability* a seconda dell'oggetto di analisi.

Tralasciando pertanto la "resa del conto" tra i soggetti, le possibili asimmetrie informative e le relazioni politico-amministrative,

³⁶ Negli anni Ottanta il Governo conservatore britannico attuò la politica *Next Steps*, con la quale si trasferivano/delegavano buona parte delle funzioni esecutive dei Ministeri del Governo Centrale alle agenzie esecutive ai sensi del *Civil Service Management Functions Act del 1992*. Le agenzie hanno una relazione di tipo contrattuale con i diversi Ministeri e reclutano personale con lo status di funzionario statale. Per approfondimenti S. Sassi, *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche tra ordinamento europeo ed ordinamenti nazionali*, Giuffrè, 2007.

guardiamo espressamente ai compiti del settore pubblico e pertanto ai suoi ambiti di competenza.

Le pubbliche amministrazioni agiscono su tre direttrici principali: quella economica, quella giuridica, e quella sociale (intesa come *feedback* delle politiche nel contesto sociale). Nascono così le tre configurazioni di *accountability* economico finanziaria, *accountability* giuridica e *accountability* delle *performance*.

1.11 *Accountability* economico-finanziaria

L' *accountability* economico-finanziaria si concentra sull'utilizzo delle risorse quindi sulla legittimità della spesa e il rispetto delle procedure contabili. Nei sistemi di finanziamento della pubblica amministrazione, parte delle risorse vengono richieste ai contribuenti sotto forma di tassazione diretta dei servizi, il cui calcolo è effettuato non sulla base dei servizi ricevuti e sulla loro qualità, ma sulla capacità e disponibilità economica del contribuente. Questo meccanismo fa in modo che chi si trova a dover "contribuire" al finanziamento dei pubblici servizi, richieda una trasparenza nella natura e provenienza delle risorse finanziarie nonché sul loro utilizzo.

I principali strumenti in cui si sostanzia questa tipologia di *accountability* sono la programmazione economica e di bilancio e il controllo contabile e finanziario.

Riguardo la programmazione economica e di bilancio, il più forte strumento di *accountability* tra la pubblica amministrazione e i cittadini è appunto il bilancio pubblico. Sin dai tempi antichi, dalle rivolte inglesi del Seicento e le rivoluzioni americana e francese di fine Settecento, si sviluppò il famoso principio del *No taxation without representation*. Tale principio fu alla base dei bilanci pubblici che, a partire dal XIX secolo, caratterizzarono lo Stato liberale prima e quello democratico e sociale dopo. Il bilancio è quindi lo strumento tramite cui i cittadini, mediante l'organo rappresentativo, vincolano il Governo nell'utilizzo della spesa pubblica e nella destinazione delle risorse, facendo in modo che esso diventi uno strumento di *accountability* forte

nei confronti dei cittadini. Le amministrazioni, a differenza delle imprese, agiscono in un ambiente di “non mercato” e sono soggette a poteri sovraordinati. Il bilancio regola le entrate e le uscite e consta di vari documenti, indicanti sia un preventivo dei lavori (bilancio di previsione) che meccanismi di gestione del bilancio e rendicontazione, la cui approvazione è decisa dal potere esecutivo e legislativo. Il bilancio pubblico è un guida per l’azione amministrativa dell’esecutivo, rappresentando un vincolo a cui l’azione amministrativa non potrà sottrarsi e delineando i confini di spesa entro cui l’attività finanziaria dovrà essere condotta. È in questo meccanismo che si sostanzia l’*accountability*, la resa del conto del Governo nei confronti degli obiettivi di finanza pubblica programmati. Ma serve il Bilancio, da solo, a garantire processi di *accountability* solidi? Ancora una volta vanno esaminate le tecniche utilizzate alla formazione del bilancio, che ne influenzeranno il contenuto e pertanto i processi di *accountability*.

Le principali tecniche di realizzazione di bilancio sono:

- a *Planning, Programming, and Budgeting System*;
- b *Zero-Base Budgeting*;
- c Bilanci per programmi;
- d Bilancio incrementale.

a) Il *Planning, Programming and Budgeting System* nacque negli Stati Uniti nel secondo dopoguerra, tale tecnica effettua una analisi preventiva dei costi-benefici prima della redazione del bilancio, così da inserirvi le sole spese con il maggior rapporto costi-benefici.

b) La tecnica dello *Zero-Base Budgeting* azzerava completamente i dati di bilancio precedenti. Ricalcola ogni voce di spesa senza tener conto delle spese effettuate nel passato. L’utilizzo di questa tecnica permette di giustificare ogni volta la reale utilità della spesa, rendendo da una parte la redazione del bilancio molto più impegnativa dovendo creare tutto *ex novo*, ma dall’altra rafforza il livello di *accountability* della pubblica amministrazione rendendo ogni spesa chiaramente giustificabile.

c) La redazione dei Bilanci per programmi classifica le voci di spesa per funzioni. In Italia questa tecnica è stata utilizzata con la “Legge di contabilità e finanza pubblica” n.196 del 2009 e si è anche rinvenuta in

diverse amministrazioni europee (soprattutto quelle francesi). Il rafforzamento del livello di *accountability* è palese dovendo ogni scelta di bilancio essere comprensibile e valutabile. Per ogni voce di spesa di associa un obiettivo da raggiungere, i risultati attesi, le spese preventivate, consentendo uno *screening* completo di ogni utilizzo di risorse finanziarie.

d) Infine la tecnica del Bilancio incrementale a differenza delle ultime due tecniche descritte, rielabora le variazioni incrementali da apportare alle entrate e alle spese dell'anno precedente. E' una tecnica che abbassa notevolmente il livello di *accountability* per una chiara rielaborazione di dati passati e una scarsa contestualizzazione degli stessi con il contesto socio-economico.

Il secondo strumento della *accountability* economico finanziaria è il controllo contabile e finanziario. Questo strumento è strettamente connesso al primo, sostanziandosi nel controllo dello strumento di bilancio pubblico. Le modalità con cui tale controllo viene effettuato sono diverse, in quanto possono sia essere richiamate istituzioni superiori di controllo, che svolgono il proprio ruolo in piena autonomia e indipendenza, sia istituzioni interne al Governo.

1.12 Accountability giuridica

L'*accountability* giuridica è connessa al principio di legalità³⁷, che sancisce l'assoggettamento della P.A. alla legge. Il principio di legalità è uno dei caratteri essenziali dello Stato di diritto (Forme di Stato e forme di governo): con l'avvento del costituzionalismo liberale, infatti, si afferma l'idea che ogni attività dei pubblici poteri debba trovare fondamento in una legge, quale atto del Parlamento, a suo volta unico organo diretta espressione della sovranità popolare o della nazione.

³⁷ Dal 1926, e per tutto il periodo fascista, la P.A. è stata di competenza esclusiva del potere esecutivo, mentre con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e la formulazione del c.1 dell'art.97 si stabiliva che i pubblici uffici fossero organizzati secondo disposizioni di legge (la Costituzione ha dato al Parlamento il compito di delineare le linee fondamentali dell'organizzazione amministrativa, così da sottoporre quest'ultima al controllo democratico e non al libero arbitrio del Governo). Cassese, S., *Il diritto alla buona amministrazione*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, I, Napoli, 2011.

La Costituzione vigente non contiene una formulazione espressa di questo principio, anche se ad esso si fa riferimento indiretto in diversi articoli: in particolare, l'art. 23 Cost. stabilisce che «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base a una legge». Mentre parte della dottrina si è espressa per la tesi della costituzionalizzazione implicita del principio di legalità, la giurisprudenza costituzionale lo ha ritenuto un principio generale dell'ordinamento, ancorché non costituzionalizzato. Tuttavia nella Costituzione, a tale principio, fanno riferimento anche altri articoli (artt. 28 e 113 Cost.), ma in particolare l'art. 97. Quest'ultimo parla di uffici senza specificare cosa si debba intendere per "pubblico ufficio", ciononostante al secondo comma prescrive che se ne determinino le competenze, le attribuzioni e le responsabilità dei funzionari. La legge quindi non si limita a determinare l'istituzione di un organo amministrativo ma prescrive che si conferisca allo stesso attribuzioni e competenze. Ciò significa che nessun apparato amministrativo può svolgere poteri amministrativi che non gli siano espressamente distribuiti e assegnati dalla legge. Per questo motivo il principio di legalità diventa un vincolo per lo stesso legislatore, nel senso che la legge non deve semplicemente autorizzare una azione amministrativa, ma deve garantire (senso formale) che i pubblici poteri abbiano come base giuridica una legge o un atto ad essa equiparato (Decreto-legge e Decreto legislativo) e (senso sostanziale) non deve limitarsi al solo fondamento normativo, ma altresì deve anche disciplinare l'azione amministrativa per circoscriverne la discrezionalità. E' nata così la necessità di controlli amministrativi, da svolgersi all'interno dell'amministrazione, e di controlli giurisdizionali, esterni e con l'ausilio di organi terzi. Tali controlli rappresentano forme di *accountability* giuridica, rifacendosi al rispetto della legge nell'operato amministrativo e potendo dichiarare illegittimi gli atti amministrativi che non rispondono al principio di legalità.

Gli strumenti della *accountability* giuridica sono interni ed esterni. Internamente alla Pubblica Amministrazione troviamo i controlli amministrativi, esternamente le figure di controllo indipendenti (come ad esempio il difensore civico).

Partiamo da una prima grande distinzione fra un profilo interno ed uno esterno di *accountability*³⁸. Sul versante esterno ogni soggetto chiamato a rendersi *accountable*, dovrebbe assumersi la responsabilità delle proprie azioni attraverso una chiara programmazione e una concreta trasparenza nel comunicare le informazioni ai destinatari delle politiche e ai portatori di interesse. Si parlerà invece di *accountability* sul versante interno quando nell'istituzione o nell'organismo pubblico di riferimento, il soggetto, con il quale si intende principalmente il responsabile al vertice amministrativo, supervisioni con forte autonomia e responsabilità la catena di azioni necessaria per l'espletamento di un atto amministrativo. Il fine è quello di essere a conoscenza di ogni fase, affinché la trasparenza sia direttamente proporzionale all'efficienza, di cui il soggetto stesso ne risponde in prima persona.

I controlli amministrativi valutano le attività delle amministrazioni pubbliche e la conformità delle stesse alle regole prescritte dalla legge, in virtù del principio di legalità che è alla base di questa configurazione di *accountability*. I controlli sono effettuati da specifiche autorità e possono riguardare singoli atti o intere attività. Il controllo sui singoli atti è un controllo *ex ante*, ovvero precedente a che l'atto sia reso esecutivo. Tale tecnica si sostanzia nella verifica che l'atto oggetto di indagine sia conforme ai parametri di legge, condizionandone l'efficacia. Il controllo sulle intere attività invece è un controllo *ex post*, svolgendosi successivamente all'espletamento dell'attività. In questo caso si analizzano gli obiettivi, se siano o meno stati raggiunti dall'attività in oggetto. Sul "chi" sia il titolare a svolgere tali controlli, le discipline sono diverse a seconda dei Paesi di riferimento. La maggiore differenza si riscontra in relazione all'ordinamento giuridico, e pertanto alle forme di Stato. In Italia i controlli amministrativi sono svolti dalla Corte dei Conti e, con il D.Lgs 123/2011, anche dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Quest'ultima attraverso le sue articolazioni (uffici centrali di bilancio e servizi ispettivi di finanza pubblica), attraverso i collegi dei revisori dei conti e collegi sindacali, svolge controlli preventivi e successivi sugli atti delle amministrazioni pubbliche.

³⁸ E. Coperchione, F. Pezzani, *Responsabilità e trasparenza nella gestione dell'ente locale*, Egea, Milano, 2000

Come accennato poc'anzi, l'accertamento di un buon livello di *accountability* giuridica si sostanzia nel rispetto del principio di legalità. Adoperare poi degli strumenti che controllino l'operato amministrativo è dovere, ma lo è anche agire quando un atto a seguito di un controllo risulta violare prescrizioni normative. Nascono così i rimedi giurisdizionali, amministrativi e arbitrari³⁹. I ricorsi giurisdizionali permettono una *accountability* piena della amministrazione nei confronti dei cittadini, con la possibilità da parte di questi ultimi di imputare dinanzi ad un giudice la lesione dei loro diritti derivante da un comportamento amministrativo. Tuttavia quando la lesione non riguarda l'intera amministrazione, ma l'azione di uno specifico organo, il cittadino potrebbe azionare i ricorsi amministrativi. Un ultimo accenno va fatto sulla risoluzione tramite arbitrato; quest'ultima tipologia si allontana dalla natura giurisdizionale assumendo una natura privata e contrattuale tra le parti, inoltre il suo uso è raro ma non inesistente nelle amministrazioni pubbliche⁴⁰. Con il d.lgs.53/2010 per l'attuazione della Direttiva comunitaria 2007/66/CE è stato incentivato l'uso dell'arbitrato in particolare nelle controversie in cui è parte la pubblica amministrazione per le liti sugli appalti pubblici tra stazione appaltante (parte pubblica) e impresa appaltatrice (parte privata). Ad oggi infatti la parte pubblica, durante un ricorso per arbitrato, dovrà essere preferibilmente rappresentata da un dirigente della P.A. o da uno dei soggetti chiamati come consulenti. Non vi prendono parte i magistrati, e soprattutto lo svolgimento della procedura consente la massima trasparenza senza aggravare i cittadini di costi, per compensi agli arbitri, molto elevati. E' facile intuire che questo metodo di risoluzione delle controversie (soprattutto se si considera in combinato disposto col neo istituto giuridico della mediazione) consente un

³⁹ Cassese S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002.

⁴⁰ L'arbitrato è un istituto giuridico che consente, su accordo delle parti interessate, di sottoporre ad uno o più soggetti privati anziché al giudice ordinario una controversia già insorta o futura. Nello schema più in uso le due parti nominano un arbitro per ciascuna, e i due nominati si accordano sul nome del terzo arbitro. L'utilità che può derivarne è quella di evitare i lunghi tempi processuali che caratterizzano i nostri tribunali. "L'effetto collaterale" consiste nei costi altissimi da sopportare, i compensi degli arbitri infatti sono spesso astronomici. Da qui la necessità di affidare ad una camera arbitrale, terza e neutrale, l'amministrazione di tutta la procedura arbitrale attraverso propri arbitri di provata esperienza e capacità e con tariffe già definite (per quanto riguarda il compenso spettante al collegio arbitrale).

sistema di deflazione giudiziale, permettendo ai cittadini e alla P.A. di non arrivare mai dinanzi ad un giudice.

Accanto ai rimedi amministrativi e giurisdizionali, va citata anche una ulteriore procedura di ricorso, che attraverso un soggetto terzo consente una tutela piena: il difensore civico (altrimenti detto *Ombudsman*). Questi è uno strumento di controllo esterno che tutela i cittadini dai danni arrecati dalla pubblica amministrazione. Il termine deriva da un istituto svedese istituito nel 1809 e, ad oggi, nell'Unione Europea, ad eccezione dell'Italia, hanno tutti istituzionalizzato questa pratica. In Italia non esiste a livello nazionale, ma a livello regionale esiste l'istituto del difensore civico⁴¹ per la tutela sia degli enti regionali che locali. La sua funzione tuttavia resta ancora poco disciplinata, o meglio viene relegata ad una mera partecipazione nella fase procedimentale degli atti, anziché ad un effettivo organo con potere di controllo.

1.13 Accountability sulle performance

Infine per quanto riguarda la configurazione sociale si parla di *accountability* delle *performance*⁴². Quando si fa riferimento alla sfera sociale, si suole riferirsi per lo più al *feedback* delle politiche, quindi al loro impatto sulla società, il raggiungimento dei risultati. Così come l'*accountability* giuridica è strettamente connessa al principio di legalità, allo stesso modo l'*accountability* delle *performance* si rifà ai principi di efficienza ed efficacia. Il principio del buon andamento, espresso dall'art. 97 Cost., impone che l'azione amministrativa debba svolgersi secondo regole di buona amministrazione. Pertanto, la stessa dovrà attenersi ai criteri di efficacia e di efficienza. L'efficienza della pubblica amministrazione è determinata dal rapporto intercorrente tra i

⁴¹ Il Difensore civico regionale è un organo amministrativo che tutela i cittadini dagli abusi commessi in seno alle amministrazioni regionali. Il difensore ha funzioni informative nei confronti dei cittadini sull'andamento delle pratiche amministrative della regione. La legge 191-1998 (nota come Bassanini ter), ha esteso questa facoltà anche nei confronti degli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione delle amministrazioni che operano nel campo della difesa, sicurezza pubblica e giustizia.

⁴² Per approfondimenti si consiglia di consultare il sito web dell'Associazione Italiana di Valutazione – AIV, all'indirizzo <http://www.valutazioneitaliana.it/>

risultati raggiunti dall'azione amministrativa e la quantità delle risorse impiegate. L'efficacia dell'azione amministrativa concerne, invece, la capacità di conseguire gli obiettivi che si erano preventivamente fissati. Efficacia ed efficienza costituiscono, perciò, due parametri distinti e non coincidenti. Potrebbe, infatti, sussistere l'ipotesi di una amministrazione efficiente, in relazione alle poche risorse ad essa attribuite, ma non efficace; così come, viceversa, quella di una amministrazione che pur essendo in grado di raggiungere gli obiettivi prefissi (efficacia) non lo faccia in maniera efficiente. Le *performance* sono oggetto quindi di *accountability* su tre livelli: individuale, organizzativo, di programma o politica pubblica. A livello individuale ci si riferisce alla *performance* del soggetto sulla base di obiettivi assegnati al lavoratore e sulla quale viene compiuta una procedura di *accountability* per accertarsi dei risultati raggiunti. A livello organizzativo invece si realizza una interconnessione tra obiettivi e risorse assegnate, quindi si attuano cicli di *accountability* burocratica e giuridica, tese a misurare, valutare un'intera unità organizzativa o un'intera amministrazione, supportando i processi decisionali e avvalorando la loro democraticità. Infine a livello di programmi e di politiche pubbliche, si sviluppa una *accountability* multisettoriale, ovvero un ciclo di rendicontazione che non fa riferimento ad una sola unità (che sia individuale o organizzativa) ma ad una pluralità di soggetti che sono chiamati a partecipare nelle diverse fasi di creazione e implementazione di un programma o di una politica pubblica.

Questa terza configurazione di *accountability* attiene per lo più agli studi economico aziendali, che ne hanno tracciato le caratteristiche e gli strumenti. Per ciò che concerne questi ultimi, si rinvengono nella programmazione e controllo, nella rendicontazione esterna, nella revisione, nella valutazione di programmi e politiche.

Riguardo la programmazione e il controllo, questa attiene ad una serie di processi con cui si collegano gli obiettivi alle risorse e alle unità organizzative⁴³. Gli elementi che caratterizzano tale strumento

⁴³ I processi con cui si attua la programmazione e il controllo sono: la pianificazione strategica, il controllo direzionale e il controllo operativo. La Pianificazione strategica è una dei momenti iniziali, con cui si affidano delle linee strategiche d'azione da perseguire da parte dell'organizzazione. Segue poi il controllo direzionale con cui si controlla che l'organizzazione attui la strategia di azione seguendo i principi di buona amministrazione. Allo stesso modo il

strumento sono il *budgeting*, la misurazione e la valutazione delle *performance*. Il *budgeting*⁴⁴ fa riferimento ad una tecnica diffusasi soprattutto nei Paesi anglosassoni, e poi in altri Paesi, con cui si utilizzano informazioni di *performance* all'interno dei sistemi di bilancio, integrando il documento di bilancio con obiettivi di *performance*. Lo scopo è quello di garantire una relazione tra i livelli di finanziamento programmati e i risultati attesi dall'azione del Governo, per farlo è necessario individuare i programmi di spesa, gli obiettivi specifici per ogni programma e definire gli indicatori per la misurazione delle *performance*. Questo primo strumento aumenta il livello di *accountability*, riuscendo a definire in modo chiaro il rapporto costi-benefici per ogni attività svolta dalla pubblica amministrazione.

Altro strumento è la misurazione e valutazione delle *performance*, con il quale si fa riferimento al principio proposto dal NPM secondo cui ad una più ampia autonomia manageriale deve corrispondere una maggiore *accountability* sui risultati. Questa tecnica prende il nome di *performance management* e si è via via sviluppata nella maggior parte dei Paesi garantendo un adeguato livello di *accountability*.

Terzo strumento è la rendicontazione esterna delle *performance*, il quale a differenza dei primi due che agiscono dal lato del concessionario dei servizi e quindi dal lato della azione amministrativa, questo terzo strumento agisce sul piano della implementazione nei confronti dei cittadini. Decisa una politica di intervento, attraverso lo strumento di rendicontazione esterna delle *performance*, l'amministrazione comunicherà ai cittadini i risultati e renderà non solo i caratteri economico finanziari della politica di intervento, ma anche il soddisfacimento dei bisogni pubblici. Rendicontare le *performance* sembra il meccanismo migliore per un livello di *accountability* che tenga conto non solo del perseguimento delle regole

controllo operativo riguarda il perseguimento della strategia di azione, ma non nei confronti dell'azienda ma di unità specifiche a cui vengono assegnati precisi compiti.

⁴⁴ Questa pratica ha visto approcci diversi a seconda del Paese di importazione, e nel caso italiano non ha visto attuazione per una chiave meramente finanziaria affidata al nostro bilancio pubblico. Guardando al contesto italiano si è tentato un approccio anche normativo attraverso dapprima la legge n. 468/1978 con cui si introduceva la "nota preliminare" e successivamente il cambio di quest'ultima con la "nota integrativa" da accompagnare con lo stato di previsione del bilancio, attraverso la legge 196/2009. Questa nota va interpretata come rafforzativa della *accountability* sulle *performance* in quanto richiede che si specifichi un obiettivo per ogni programma di spesa.

amministrative, ma che prenda in considerazione anche il versante dei bisogni sociali. Negli USA tale strumento assume il nome di *Service Efforts and accomplishments Reports*, in Francia esiste la LOLF (*Loi organique relative aux lois de finance*) che ha introdotto il *Rapports Annuels de Performances*, mentre in Italia con il D.lgs 150/2009 si è introdotta la Relazione sulle performance, da redigersi obbligatoriamente da parte delle amministrazioni centrali⁴⁵.

⁴⁵ “La legge - denominata *Loi organique des lois de finances (LOLF)* - malgrado si inquadri in un sistema di regole budgetarie e contabili costruite su un sistema ben consolidato (che data fin dal 1959), contiene degli aspetti così innovativi da costituire anch’essa – come già la legge federale americana del 1993 GPRA - un crinale importante nella concezione e nella pratica della politica di bilancio e, se applicata in modo radicale (come meglio discuteremo), della stessa gestione delle attività pubbliche di qualsiasi tipo. La legge “LOLF” è il risultato della riflessione impegnata nel Parlamento alla fine degli anni 1990 circa l’efficacia della spesa pubblica e il ruolo delle assemblee parlamentari in materia budgetaria. Ma è anche il risultato di un contesto favorevole e di un eccezionale consenso politico fra le due parti di fondo del dualismo politico parlamentare francese. Infatti da quella riflessione è nato un consenso politico sulla necessità di modernizzare le regole della gestione budgetaria e contabile, come d’altra parte è avvenuto in altri paesi europei (anche sull’onda dell’informazione proveniente sulla grande riforma federale americana della GPRA del 1993). La Francia ha mostrato una maggiore qualificazione dei suoi dirigenti politici rispetto ad altri paesi europei (per esempio l’Italia) sia a recepire l’informazione senza “chiusure” intellettuali e provinciali, sia a sottrarsi dalla competizione politica in una materia squisitamente costituzionale, e ha trovato il modo, in Parlamento, di sviluppare una cooperazione “corale” fra le principali forze politiche” [...] “Secondo l’iniziativa, ampiamente “pubblicata” dai documenti politici ufficiali fin dagli inizi, la LOLF vuole riformare in profondità il Bilancio grazie a delle leggi finanziarie “più leggibili e più trasparenti”. Attraverso lo sviluppo di una così detta “cultura dei risultati”, la LOLF permetterebbe anche di “spendere meglio e di migliorare l’efficacia dell’azione pubblica a beneficio di tutti: cittadini, utenti, contribuenti e agenti della PA” Sono tutte cose che ormai si dicono da tempo, in molti paesi, da parte di quasi tutti gli ambienti, con lo stesso vigore ed entusiasmo. Si tratta oggi, anche in Francia, di vedere se le concrete azioni messe in opera nei dieci anni passati, e programmate per gli immediati anni futuri, sono riuscite ad ottenere dei risultati e se il meccanismo messo in opera da qualche anno, riesce a ottenere concreti risultati effettivi (e a saperli “misurare”). Sarebbe assai ironico che proprio nella riforma mirata ai risultati, la “cultura del risultato”, facesse fallimento! E si riducesse solo ad un velleitario esercizio programmatico verbale di bei concetti e di metodi... non applicati! Nei documenti francesi viene dichiarato a più riprese che l’entrata in vigore della LOLF “è stata l’occasione di ripensare in profondità la preparazione amministrativa del budget”. E si è accompagnata anche con una evoluzione del ruolo dei principali “attori” del controllo e del pilotaggio delle finanze pubbliche dello Stato. Il Parlamento ha visto affidate a lui delle “nuove responsabilità, in particolare un ruolo nel dibattito pubblico sulle finanze dello Stato assai rinforzato, ed un potere di controllo accresciuto sull’efficacia della spesa pubblica”. Inoltre la LOLF avrebbe rinforzato il ruolo della Corte dei Conti, in particolare “in materia di controllo e valutazione” e gli ha affidato la missione del tutto nuova di “certificazione della contabilità pubblica”. Ma tutto ciò è avvenuto? La LOLF ha poi dato – come vedremo - “maggiore responsabilità ai dirigenti pubblici”, fra cui in prima fila il “Responsabile di programma” e il “Direttore 5 degli affari finanziari.” L’entrata in vigore della LOLF si è ugualmente tradotta in una profonda riforma del controllo finanziario.

La revisione delle *performance* consiste nel controllo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della gestione. Tale strumento, che assume la denominazione di *performance audit*, si è sviluppato a partire dagli anni '80 e ha assunto caratteristiche diverse in relazione all'organo preposto ad utilizzarlo. La differenza attiene alla differenza tra il controllo contabile finanziario e quello sulle *performance*, e all'indipendenza dell'uno rispetto all'altro. Il *performance audit* si caratterizza per una forte indipendenza ed oggettività, nel verificare che le attività delle amministrazioni pubbliche siano conformi ai principi di efficacia e efficienza.

Ultimo strumento è la valutazione dei programmi e delle politiche. Tale strumento va interpretato in combinato disposto con il processo di riforma della pubblica amministrazione e quindi con l'ingresso di una molteplicità di soggetti attivi che hanno attuato in pieno il principio di sussidiarietà, tanto nell'accezione verticale che orizzontale. Valutare un programma significa esaminare una politica di intervento sotto ogni aspetto, focalizzando l'attenzione sull'impatto della stessa nel contesto sociale. Essendo tuttavia uno strumento di *accountability* successivo alla implementazione di un programma, è utilizzato per l'analisi dei *feedback* riscontrati. Questo strumento consente un buon livello di *accountability* in quanto abbraccia ogni soggetto coinvolto nelle fasi di realizzazione e implementazione di una politica di intervento, colmando le possibili asimmetrie informative e fornendo informazioni. Analizzare un programma specifico o una politica, ha come differenza di base il cambio di prospettiva. Un programma permette infatti di circoscrivere la valutazione, una politica ha dei tratti meno definiti ma la sua valutazione si esplica sui risultati e sui processi di attuazione. Il fine della valutazione è quello di generare le informazioni, che sono alla base di un buon livello di *accountability*.

D'altra parte, le Direzioni del Ministero incaricato del Bilancio, che sono le parti incaricate al governo e al pilotaggio delle finanze pubbliche, hanno visto evolvere in modo rimarchevole il loro proprio ruolo. E' affermato ripetutamente, nei documenti ufficiali della LOLF, che tale legge ha dotato i dirigenti pubblici di libertà e di responsabilità nuove, modernizzando profondamente, in tal modo, lo Stato stesso. La nuova gestione pubblica, infatti, centrata sulla performance, è "in presa diretta" con la realtà dei territori e dei singoli servizi, e impegna l'insieme delle amministrazioni in una dinamica del progresso continuo, che - tutti i documenti ufficiali affermano in Francia - già porta i suoi frutti a beneficio dell'utente, del contribuente e del cittadino." Per approfondimenti F. Archibugi, La performance dell'azione pubblica in Francia: stato di avanzamento e stato dell'arte, su <http://www.francoarchibugi.it/pdf/10-02%20La%20perform.%20dell'azione%20pubb.%20in%20Francia.pdf>

Nella valutazione delle politiche diverse sono le connotazioni che possono essere applicate al contesto, ma quelle maggiormente interessanti sono l'*accountability* e il *learning*.

Questi due termini fanno riferimento ad una “prospettiva d’azione” ovvero a due metodologie con cui si effettua valutazione con fini e scopi diversi, ma partiamo anzitutto da una schematizzazione della valutazione proposta da Martini e Cais⁴⁶, i quali hanno proposto una organizzazione della valutazione in relazione ai cinque bisogni informativi fondamentali della pubblica amministrazione:

- Compliance: raccolta di informazioni per far rispettare le regole;
- Management control: raccolta di informazioni per tenere sotto controllo l’organizzazione;
- Accountability: raccolta di informazioni per rendere conto dei risultati ottenuti;
- Learning: raccolta di informazioni per capire se e come gli interventi funzionano;
- Policy and program design: raccolta di informazioni per orientare le scelte tra alternative di policy.

Già da questa prima differenziazione sembra chiaro come pur essendo il punto di partenza lo stesso, cambia il *leitmotiv* del valutatore quando si trova ad applicare i diversi strumenti. Guardiamo più da vicino le finalità di *accountability* e *learning*.

Entrambe trovano posto nella pubblica amministrazione e nel processo di formazione delle politiche, ma nel caso dell'*accountability* si pone il riflettore sulla relazione di responsabilità che lega il *policy maker* al cittadino mentre nel caso del *learning* si pone sulla necessità di apprendimento a prescindere dal rapporto dei soggetti interessati.

⁴⁶ Martini A., Cais G., *Controllo (di gestione) e valutazione delle politiche : un ennesimo ma non ultimo tentativo di sistemazione concettuale*. Consultabile su http://www.prova.org/contributi-metodologici/martini_cais_controllo%20di%20gestione%20e%20valutazione.pdf

Sembrerebbe infatti logico domandarsi perché non superare i problemi legati all'incertezza del processo di formazione delle politiche, dimenticando i soggetti interessati e spostando la valutazione *ex post* e quindi confrontando con metodi quantitativi e qualitativi prescritti i risultati ottenuti con quelli prestabiliti, verificando anche il cambiamento avvenuto.

Questa soluzione può essere considerata giusta ma nell'ottica di una scelta di politica di valutazione intesa come *learning*.

Quest'ultima tipologia di valutazione rientra appieno del filone dell'*evaluation research/program evaluation* americana e non si rifà ad una attribuzione di responsabilità, ma semplicemente alla soluzione migliore per un problema largamente condiviso.

Il primo effetto delle *policy learning* è quello di "illuminare" i policy maker nel processo iniziale, non a caso questa prima fase è definita con il lemma anglosassone "*enlightment*". Tramite questa "illuminazione" si permette al decisore di avere tutte le carte in mano per adoperare il piano delle azioni e delle possibili soluzioni, senza trascurare nulla di ciò che lo circonda nonostante la molteplicità delle persone e delle organizzazioni partecipanti nell'arena politico-amministrativa.

Il rafforzamento generato tocca non solo il percorso cognitivo e quindi della conoscenza del contesto, ma anche il punto di vista relazionale rinforzando i diversi attori sia istituzionali che non. Gli anglosassoni definiscono questa nuova relazionalità con il termine *empowerment*.

La prospettiva intesa come *learning* elabora una concezione di obiettivo a cui si aggancia una idea diversa di attività di valutazione. In questo caso l'obiettivo del *policy maker* è la modifica di una situazione esistente, o meglio la creazione del "cambiamento sociale" a cui accennavo poc'anzi.

La differenza sta essenzialmente nei soggetti che vengono interessati. Essendo esenti da una relazione bidirezionale, nel caso del *learning* si tratta di trovare la soluzione migliore ad una problematica condivisa secondo un fine prettamente cognitivo.

Questo approccio tuttavia permette un miglioramento in termini di apprendimento, ma non di relazionalità in senso stretto, esimendosi da qualsiasi riferimento in merito alla responsabilità che lega i soggetti interessati come avviene nel caso della prospettiva di *accountability*.

Abbiamo poc' anzi detto che la valutazione infatti assume la forma di *accountability* quando si pone come veicolo per rendere conto delle realizzazioni effettuate in un certo ambito di azione pubblica, indicando anche e soprattutto quel senso di responsabilità che deve guidare dapprima i politici nella scelta e dopo i burocrati nell'implementazione nei confronti dei cittadini.

1.14 Quali prospettive?

Dal continuo divenire del contesto socio-economico, è derivato un diverso sistema informativo, di controlli e di comunicazione pubblica all'interno della pubblica amministrazione. Difatti si nota come in fondo non ci sia una evoluzione statica dei concetti di *accountability*, ma che la predominanza di un particolare elemento in un arco temporale predisponesse verso forme di *accountability* diverse.

L'analisi condotta precedentemente sulle tappe importanti del processo di riforma della pubblica amministrazione, evidenzia due momenti chiave dello sviluppo delle tecniche di *accountability*. La prima caratterizzazione fu quella attinente alla scuola classica, con enfasi sul rispetto delle procedure, dei processi e del rispetto delle norme. Tuttavia intorno agli anni Settanta la concezione di "pubblica amministrazione tradizionale" entrò in crisi per il dilagare di fenomeni endogeni ed esogeni. Il passaggio fu verso forme di "pubblica amministrazione moderna", in cui le istituzioni si avvicinano alla scienza manageriale, una enfasi sui risultati, sui programmi, sull'efficienza e l'efficacia. Le amministrazioni iniziano a rivestire un ruolo di guida, più che di gestione diretta dei servizi, e a riconoscere il lato opposto della burocrazia : i cittadini e i loro bisogni di informazione e partecipazione. A questi due momenti chiave si attribuiscono due modellie: la *compliance-based accountability* e la *performance-based accountability*. Entrambe racchiudono l'insieme

delle varie configurazioni di *accountability* che si sono generate, a seconda dei diversi fattori socio economici di riferimento, combinandoli tra loro.

1.15 Compliance-based accountability

Al primo stadio evolutivo, ovvero quello della pubblica amministrazione tradizionale, fanno eco le teorizzazioni della *Public Administration* classica e neoclassica. Come già spiegato nei paragrafi precedenti, queste teorizzazioni partono da alcuni principi basilari come la netta separazione tra amministrazione e politica e l'idea di burocrazia di tipo weberiano. La *compliance-based accountability* raggruppa i soggetti della *accountability* burocratica, ispettiva e democratica e ha ad oggetto le questioni economico-finanziarie e giuridiche. Il termine *compliance-based* indica una *accountability* basata sulla conformità, avendo tutte le relazioni del "dar conto" il fine di dimostrare la conformità delle azioni pubbliche alle prescrizioni normative (*accountability* giuridica) o all'utilizzo di risorse finanziarie (*accountability* economico-giuridica). Le relazioni a cui tali meccanismi del "dar conto" si attuano sono varie ed hanno una forma piramidale:

**dipendente pubblico – superiore amministrativo - vertice
amministrativo del Governo – assemblea degli eletti - cittadini.**

Tutti questi soggetti sono concatenati, e partendo dal dipendente pubblico ognuno è responsabile nei confronti del suo superiore. In questa catena si parte dalla burocrazia (*accountability* burocratica) per arrivare fino ai cittadini (*accountability* democratica). Riguardo il controllo, questi è affidato ad un organo esterno in virtù della separazione wilsoniana tra politica e amministrazione (*accountability* ispettiva). L'*Accountability* secondo tale modello è intesa come trasparenza del procedimento amministrativo e rispetto delle norme. Tuttavia le critiche all'espansione eccessiva della spesa, agli sprechi di denaro pubblico uniti al dilagare del debito pubblico, evidenziano la necessità di comportamenti manageriali da parte dei dirigenti sia verso l'interno che verso l'esterno, mettendo in crisi tale ideologia.

1.16 Performance-based accountability

La crisi del modello tradizionale di pubblica amministrazione ha permesso di coniugare aspetti tipici del mondo manageriale con quelli del settore pubblico. Il problema di fenomeni endogeni ed esogeni, come la corruzione o la stessa incompetenza amministrativa, hanno minato le basi della concezione tradizionale di pubblica amministrazione mettendone in discussione soprattutto l'efficienza. Nasce così la *performance-based accountability* con la quale si pone l'accento non più sulla statica conformità delle azioni amministrative alla legge o all'utilizzo delle risorse finanziarie, ma sul nuovo concetto di *performance*, in termini di efficacia ed efficienza. Nessun automatismo quindi all'interno dell'apparato burocratico, ma una *accountability* che si basa non su una mera esecuzione di compiti ma anche sugli effetti di una azione amministrativa, sui *feedback* interni ed esterni. Ne fuoriesce una chiara valorizzazione dei cittadini-utenti (*accountability* pubblica) nonché la necessità di una chiara fissazione degli obiettivi. Questa seconda caratterizzazione, che attiene per lo più ad un concetto di pubblica amministrazione "moderna", si modella anche facilmente alle nuove forme di decentramento, all'applicazione dei principi di sussidiarietà che vedono convivere una moltitudine di attori (*accountability* negoziale) legati ai soggetti della pubblica amministrazione in ogni fase dell'iter amministrativo. Questo approccio basato sulle *performance* ha il valore positivo di incentivare un'efficacia maggiore del settore pubblico, premendo non tanto sull'adempimento di una norma quanto sugli effetti benefici di una attività amministrativa in relazione ad una strategia di programmazione che prenda in considerazione quanti più parametri possibili. Leggendo questa nuova configurazione alla luce di quanto proposto da Stewart e dalla sua scala di *accountability*, si nota un passaggio dal gradino più basso a quello più alto, da una *accountability* secondo standard ad una secondo giudizio. L'interesse sul fronte degli *output*, sul rafforzamento del controllo strategico e della pianificazione, nonché il nuovo interesse

per i cittadini che diventano parte attiva del processo di formazione e implementazione⁴⁷, diventano la chiave vincente del settore pubblico.

La grande trasformazione si è acuita di fronte al dilagare di forme di sussidiarietà sia orizzontali che verticali. A livello verticale attraverso forme di decentramento e federalismo, a livello orizzontale attraverso l'importanza assunta dagli attori del contesto sociale sia nella loro individualità di cittadini che attraverso le aziende non profit. La tendenza all'esternalizzazione, al *networking*, hanno richiesto specifici strumenti di *accountability* in assenza dei quali si finirebbe per indebolire la tutela dell'interesse pubblico. Quello che cambia principalmente è l'analisi della misurazione, che se prima era d'ausilio all'analisi delle procedure contabili-finanziarie, ora diventa scienza a sé stante, che sposta l'attenzione non più sui mezzi ma sul fine. Il rispetto delle norme è da perseguire, ma ancor di più lo è il raggiungimento del risultato. Ciononostante ridurre a questo l'idea di *accountability* potrebbe trarre in inganno. E lo sbaglio consisterebbe nel focalizzare la propria attenzione più sul risultato da perseguire che sulla responsabilità da corrispondere in capo ai soggetti attivi. Ma si incapperebbe nell'errore qualora si lasciasse troppo spazio all'idea manageriale di *accountability*, perdendo di vista il profilo professionale e soprattutto politico che la stessa non deve mai abbandonare.

1.17 Obiettivi e strategie di azione

Come accennato ad inizio della trattazione, lo studio dell'*accountability* ha interessato diverse discipline ma in particolar modo le scienze aziendali e quelle politologiche-amministrative. Riguardo queste ultime, che interessano maggiormente tale trattazione, hanno sempre tenuto presente la caratterizzazione professionale e politica dell'*accountability*, per non consentire alla "managerializzazione" di snaturare il fine e la struttura del settore pubblico.

⁴⁷ Esempi di questa tendenza sono i *popular reporting* ovvero i bilanci per i cittadini" promulgati digitalmente, i bilanci partecipati o il *balanced scorecard*. Anche gli stessi bilanci sociali sono un segnale della forte importanza per il settore pubblico del contesto sociale e con esso di tutti i bisogni degli interlocutori a cui la sua azione si rivolge.

Sicuramente lo sviluppo di nuovi concetti, da affiancarsi a quelli classici nel mondo istituzionale, testimoniano la forte pressione che il fenomeno della globalizzazione ha innescato. L'approccio della trasparenza, della "resa del conto", si inserisce nel dibattito sulla globalizzazione che lega molti studiosi della società contemporanea. Questi ultimi dibattono continuamente sul rapporto globalizzazione-Stato, essendo lo Stato il principale attore sia della politica che dell'economia. Con l'affermarsi delle organizzazioni politiche ed economiche sovranazionali, attraverso l'allargamento dei confini e la nascita della cd *multilevel governance*, gli Stati iniziano a mostrare i loro limiti faticando a realizzare una sana cooperazione internazionale e talvolta sfociando nel radicamento delle identità nazionali⁴⁸.

In questa fase storica e soprattutto se ci proiettiamo al futuro secondo una strategia di medio/lungo termine, l'*accountability* si presenta come lo strumento necessario per il mantenimento della stessa democrazia. Dotare il settore pubblico di strumenti o categorie di *accountability* è un modo per riscoprire e recuperare i valori della nostra società, ripescando i bisogni di ogni cittadino coniugando efficienza, efficacia e moralità.

⁴⁸ Esempio è il binomio filosofico Bauman-Beck, il primo fautore di una analisi pessimista della globalizzazione mentre il secondo di una analisi positiva. Bauman infatti delinea un quadro non molto roseo della società (seppur più veritiero), punto di partenza della sua analisi per poi giungere alla politica e all'economia. Ottimista invece Beck che con le sue "risposte alla globalizzazione" paventa l'attuazione di un progetto fondato su un diritto e una società "ideali" che possano eliminare il rapporto società-Stato. Per approfondimenti Z. Bauman, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*. Laterza, 2002.

CAPITOLO SECONDO

Trasparenza e partecipazione. L'apporto dell'*accountability* alla qualità democratica istituzionale.

Una volta analizzate le molteplici tipologie e caratterizzazioni si spontaneo domandarsi perché, ad oggi, quella dell'*accountability* è una pratica affidata ai dettati normativi ma lontana dalla coscienza e cultura di ogni singolo individuo.

Il “rendere conto” suppone una relazione e uno scambio di potere, ma cosa si intende oggi per potere? Come le democrazie hanno risposto alle esigenze di razionalizzazione ma anche di personalizzazione del potere? E che ruolo occupano le pratiche di *accountability*?

E' quindi oggetto di questo secondo capitolo analizzare il particolare carattere politico dell'*accountability*, i suoi intrecci con le democrazie moderne ed il suo contributo per il miglioramento della qualità democratica di ogni sistema di governo.

2.1 Auctoritas e Potestas. L'evoluzione della sovranità e l'avvento della democrazia

Il passaggio dalla *actoritas* classica dell'epoca romana e cristiana, che traeva il suo fondamento da un elemento trascendentale, all'autorità post Riforma, concepita come attribuzione di un potere legittimo, segna lo spartiacque tra la politica moderna e post moderna. Nell'epoca romana infatti si diffondeva un modello di autorità che univa il divino con il reale, non allontanando i poteri terreni da quelli cristiani. L'avvento della Riforma permise una prima separazione tra il trascendentale e il reale, ma allontanare il concetto di autorità da quello della predestinazione apriva un problema ugualmente grande.

I teorici dello Stato moderno risolsero la questione riconoscendo l'autorità del sovrano come potere legittimo⁴⁹, ma fino a che punto la

⁴⁹ La sovranità si configura come determinazione giuridica della *potestas* che trova nello Stato l'unica formazione politica dal profilo compatibile. La teoria giuridica moderna si basa sul

legittimità non aveva bisogno di un riferimento sostanziale per essere riconosciuta? E quanto la sovranità riusciva a coincidere con l'autorità?

Nel Medioevo si partiva dal presupposto che la *potestas* e l'*auctoritas* fossero due concetti distinti e separati e si divideva il potere imperiale (*potestas*) da quello papale (*auctoritas*). Successivamente, con l'avvento della teoria giuridica moderna e delle conseguenti caratterizzazioni, si è iniziato a parlare di sovranità in modo diverso. Probabilmente il primo teorizzatore della sovranità fu Jean Bodin che nel 1576 con *De la republique* analizzò in modo scrupoloso il concetto. Bodin asserì che un sistema politico si distingueva da altre forme di comunità (come ad esempio le famiglie) proprio in virtù della *summa potestas*, ovvero del potere del *superiorem non recognoscens*. Bodin in pratica accoglieva l'idea che il potere fosse destinato ad un solo individuo e che esso fosse unico e non sottoposto a nessun potere superiore⁵⁰.

Locke affronta di legittimazione del potere e la riconosce nell'atto di associazione volontaria, negando tuttavia il trasferimento dei propri diritti verso terzi. Con il "Primo Trattato sul Governo" ed il "Secondo Trattato sul Governo" Locke segna un passo in avanti nella modernità politica, trasformando radicalmente il binomio *auctoritas-potestas*. È con lui infatti che si abbandona l'idea di coercizione e fondamento originario, per dare spazio a forme di "consenso" al posto di forme di

riconoscimento della forma statale, avendo lo Stato a che fare col monopolio e quest'ultimo con la sovranità.

⁵⁰ Occorre tenere presente che il potere "*superiorem non recognoscens*" appartiene alla sfera del sistema politico e che in quanto tale, non si riconoscono né il potere divino né quello derivante dalla legge naturale. Prendiamo il caso delle norme giuridiche, ad esse si applicano le categorie di giustizia, validità ed efficacia. Pertanto una norma si dirà giusta se è in accordo con la legge naturale (o con i precetti divini). Potrà però essere valida, a prescindere dal suo valore morale e dal suo accordo con le leggi di natura, semplicemente per il fatto che è stata statuita dall'organo competente ad emanarla. Sottostante alla distinzione tra giustizia e validità di una norma v'è quella tra una concezione giusnaturalistica (che bada alla giustizia delle leggi) del diritto e una positivista (che si cura invece della validità delle leggi); così la storia è piena di norme valide ma non giuste e, in tal senso, un caso esemplare è quello del Nazionalsocialismo in Germania. Hans Kelsen, che del positivismo giuridico fu uno dei massimi sostenitori, pur essendo di orientamento liberal/democratico e di origine ebrea, ha sempre riconosciuto che le ingiuste norme del nazismo fossero valide. Ci possono essere – e per lo più è così – norme valide che sono anche giuste e lo sforzo della storia del diritto consiste appunto nel tentativo di far convergere validità e giustizia delle leggi. Si possono però avere anche norme giuste e valide ma che di fatto non sono efficaci perché vengono trasgredite da tutti: sicché, perché si abbiano norme giuridiche in senso pieno, ci deve essere, accanto alla validità e alla giustizia, anche l'efficacia.

“riconoscimento”. Inizia quindi a farsi spazio l’immagine dello Stato come costruzione umana e in quanto tale, soggetta a limiti e non a fondamenti di legittimità.

È in questo contesto, di sostanziale cambiamento della concezione di Stato, che si inserisce il pensiero di Jean Jacques Rousseau. Il filosofo, espressione degli insegnamenti di realismo politico promossi da Machiavelli e dagli altri studiosi suoi contemporanei, attraverso il “Contratto sociale” delinea la società come una associazione umana stabile che si contrappone alla disuguaglianza insita nello stato di natura⁵¹. Quello di Rousseau è realismo politico nell’ottica in cui riconosce i limiti ineliminabili dello Stato, e con essi preannuncia la fisiologica discesa verso il dispotismo (considerato l’unico male e gradino più basso della scala politica) a cui tutti gli ordinamenti politici sembrano destinati alla luce della loro natura sostanzialmente imperfetta.

Lo Stato quindi come l’uomo: macchina imperfetta che ricerca la perfezione attraverso un continuo adeguamento.

⁵¹ Da molti Rousseau è considerato il padre del socialismo. Tale riflessione si riconduce ad un vecchio scritto del filosofo, presentato per un concorso bandito nel 1749 e al quale egli partecipò. Rousseau scriveva “*Gli uomini nascono buoni e la società li rende cattivi*” con il quale faceva riferimento a necessario mutamento delle istituzioni sociali affinché l’umanità potesse riacquistare la sua primitiva bontà, così da eliminare l’egoismo. Inventò dunque un essere impersonale a cui dare la colpa di tutto: la Società. L’idea della degenerazione umana, della transizione dallo stato naturale e quello civile, caratterizzò i suoi scritti rendendolo tanto rivoluzionario quanto famoso.

“Il primo il quale, avendo chiuso un terreno, osò dire, esso è mio, fu il vero fondatore della società civile. Quanti delitti, quante miserie, quanti orrori avrebbe risparmiato al genere umano colui che togliendo i pali e colmando i fossi avesse detto ai suoi simili: guardatevi bene da dar retta a questo impostore, voi siete perduti se dimenticate per un momento che i frutti sono di tutti e la terra è di nessuno”.

Rousseau spiegava anche come la proprietà privata, permettendo ai titolari delle terre l’accumulazione di un surplus di derrate e mettendoli in condizione di comprare il lavoro dei nullatenenti (costretti ad accettarne il contratto di sottomissione), fondava la società civile consacrandone le ineguaglianze. Insomma Rousseau anticipava taluni tratti della fenomenologia del *Capitale*.

Ma che ruolo aveva lo Stato in questa transizione/evoluzione? Il filosofo lo inquadra come difensore delle classi dominatrici capitaliste contro i proletari. Quale era stato il ruolo storico dello Stato in questa evoluzione? Quello di difensore delle classi dominatrici capitalistiche contro i proletari.

Rousseau non pensò mai ad una dittatura del proletariato che, anzi, non considerava minimamente piuttosto prospettava che dall’eguaglianza primitiva dello stato di natura in cui l’uomo è felice nasce la civiltà, a seguito di quell’usurpazione della proprietà che crea la distinzione tra ricchi e poveri. Ma se lo stato di natura non era restaurabile, gli uomini invece lo erano proprio in base a questo concetto.

Quando parliamo di sovranità, ci riferiamo ad un potere valido che proprio per la sua validità acquista efficacia e promuove la giustizia, ma non viceversa. Lo stesso Weber nella sua concezione dello Stato aveva interpretato quest'ultimo come un potere valido, che agisce con successo (efficacia) utilizzando il monopolio della coercizione legittima (giustizia). Thomas Hobbes nel Leviatano approccia al concetto della sovranità in maniera positivista, introducendo il concetto di "riconoscimento" alla base del quale ogni cittadino rinuncia al proprio "diritto su tutto" e lo trasferisce allo Stato in via definitiva, in nome della presunta legittimità di quest'ultimo. L'approccio è sostanzialmente positivista in quanto ogni legge viene considerata inattaccabile anche dalla stessa legge naturale. Ad avvalorare queste tesi positiviste ci saranno pochi studiosi all'indomani della seconda guerra mondiale, considerato che quest'ultimo mise in evidenza quanto l'accontentarsi della sola validità delle norme potesse portare a tragici esperienze come quella del Nazismo.

Infatti all'indomani del secondo conflitto mondiale la definizione della sovranità "alla Bodin", in cui le si riconoscevano i caratteri di assolutezza, indivisibilità, inalienabilità e imprescrittibilità, viene meno. È il tempo dell'assolutismo politico ovvero dell'assolutezza della sovranità.

L'unione delle catastrofi belliche e delle contingenze economiche, politiche e sociali, hanno evidenziato da sempre la mutevolezza del concetto di sovranità e il continuo divenire dello stesso.

Ma pur attraversando una evoluzione concettuale, la sovranità non si è mai allontanata da alcuni concetti chiave che da sempre l'hanno caratterizzata:

1. L'originarietà: non è derivata quindi come teorizzato da Hobbes in poi, ma ad essa è collegato un concetto artificialistico del potere secondo cui quest'ultimo assoggetta la società e la plasma attraverso il potere sovrano. Questa caratterizzazione si fa risalire al tempo della Rivoluzione francese ovvero all'idea che sia il popolo a costituire lo Stato e a dotarlo di istituzioni;
2. L'Universalità: questa caratteristica fa dei detentori della sovranità gli unici a poter prendere decisioni legittime e valide per la collettività;

3. L'esclusività: La sovranità implica l'esclusiva potestà di comando ed obbedienza, senza la quale perderebbe un connotato essenziale per l'esercizio del potere;

4. L'inclusività: questa caratterizzazione implica la facoltà di intervenire in ogni sfera di attività in virtù del diritto giuridico. La concezione di Stato secondo Bodin e Hobbes considerava il carattere dell'inclusività all'eccesso, difatti solo con le politiche liberali si affermò l'idea che anche gli individui potessero avere una loro sfera personale inaccessibile allo Stato.

Ognuna di queste determinazioni della sovranità segna la graduale evoluzione del principio, seppur col passare del tempo se ne è riscontrato un indebolimento. L'avvento del costituzionalismo, del pluralismo, del federalismo e del cosmopolitismo sono esempi di come si siano sviluppate nel tempo dottrine imperniate sul limite al potere sovrano. La normalità invece non ha bisogno di alcun sovrano e l'accettazione di ciò ne costituisce un indebolimento all'idea stessa di sovranità.

In primis il costituzionalismo, inteso come dottrina dei limiti del potere sovrano attraverso il riconoscimento dei diritti dell'uomo e della divisione del potere, indebolisce molto l'originarietà della sovranità. Locke, Montesquieu e lo stesso Carl Schmitt minavano a tale caratterizzazione, si pensi che Carl Schmitt sosteneva che negli Stati contemporanei è sovrano chi decide nelle situazioni di "eccezione" (come ad esempio la guerra) ma nella normalità della vita politica non riconosceva nessuno che avesse il diritto di essere sovrano⁵². La caratterizzazione dell'universalità è messa in discussione dal pluralismo politico, dal proliferare dei partiti e dei sindacati che limitano il potere sovrano. Ad oggi, nelle democrazie contemporanee, alla base di ogni organizzazione del potere politico vi è un forte pluralismo di gruppi sociali che condizionano il potere sovrano minandolo nella sua universalità. Ma non solo sindacati e gruppi sociali, anche l'avvio del decentramento e dell'applicazione del principio di sussidiarietà hanno incentivato l'approccio della cd *multilevel governance* e con esso hanno trasportato la necessità indiscussa di *accountability*. Questo diverso

⁵² Schmitt C., *Dialogo sul potere*, Adelphi, 2012

approccio ha indebolito anche il carattere esclusivo ed inclusivo della sovranità. L'avvento del federalismo ha spostato l'esclusività verso forme di ingerenza internazionali ed il riconoscimento di diritti agli uomini in quanto tali hanno reso lo Stato poco pervasivo e più limitato.

2.2 Sovranità ed Autorità

Il passaggio dal potere per “predestinazione” a quello per legittimità, lega indissolubilmente il concetto di sovranità a quello di autorità. Quando parliamo di legittimità di un sistema, lo inquadriamo sia nella sua accezione di efficacia nell'imporre un comando ma anche nell'efficacia di essere riconosciuto dalla collettività. La dottrina moderna dello Stato ha un carattere estremamente razionale, essa infatti riconosce la matrice normativa alla base della nozione di potere, dalla quale lo stesso ne trae efficacia. Le norme che sono alla base degli ordinamenti giuridici moderni garantiscono che non vi sia un elemento personalistico del potere anzi, se ne ritrova una accezione estremamente razionale e impersonale.

La dottrina moderna dello Stato nasce a partire dalla metà del Cinquecento e questo non è assolutamente un caso. Così come l'evoluzione del concetto di sovranità va di pari passo con i cambiamenti storici che ne hanno influenzato la portata e ne hanno guidato anche il processo di indebolimento, allo stesso modo la dottrina moderna⁵³ nasce all'indomani della Riforma protestante e quindi nel periodo storico in cui il potere era interpretato come la forza pacificatrice il cui solo scopo era la neutralizzazione dei conflitti. Ma l'autorità come si incastra in questo gioco storico di forza e potere?

L'autorità è altra cosa. Essa implica da sé la legittimità, ma soprattutto si presenta come quel *quid* necessario per colmare il vuoto che un potere, estremamente razionale, genererebbe. Arendt divideva il potere dall'autorità, indicando un prevaricare del primo rispetto alla seconda ed affermava “*l'autorità esclude qualsiasi coercizione*”

⁵³ Hofmann H., *La libertà nello Stato moderno. Saggi di dottrina della Costituzione*, a cura di Carrino A., Guida 2009.

esteriore: dove si usa la forza, l'autorità ha fallito. Del resto l'autorità è incompatibile con la persuasione, che presuppone eguaglianza e richiede un processo di argomentazione⁵⁴. Con questa affermazione Arendt richiede quello che Habermas aveva definito una “comunità di discorso”, ovvero una comunità priva di violenza. L'autorità si configura quindi come un potere *ex generatione* ovvero come un ordine gerarchico. Ma quanto questa configurazione è applicabile alle società moderne, le quali si caratterizzano per non avere più dei confini definiti? Hans Jonas, molto vicino alle posizioni della Arendt vede il nuovo fondamento etico nella responsabilità. In particolare Jonas usa come termine di paragone universale la famiglia, intimando a chi esercita l'autorità di agire così come un padre farebbe per il proprio figlio. Porre tuttavia un fondamento gerarchico alla nozione di autorità trova un limite nella modernità, a causa della continua rivendicazione di uguaglianza. La modernità infatti promuove per lo più relazioni di potere giuridico, economico ed egualitario. Cercare una più forte razionalità invece porterebbe l'autorità a deteriorarsi fino a scomparire, essendo la società moderna basata sul diritto, sull'uguaglianza e su un presupposto relazionale che attribuisce allo Stato il potere, ma non l'autorità.

2.3 La declinazione del potere. Quali strumenti di accountability

Il binomio, diventato poi dicotomia, tra potere e autorità ha caratterizzato i diversi profili dello Stato in tutte le evoluzioni storiche sino all'avvento della modernità. Ma come si inserisce l'*accountability*? Quando nasce la necessità del “rendere conto”? Sicuramente, l'*accountability* è legata alla concezione dello Stato come artificio umano, proposta dal filosofo ginevrino. Rousseau aveva presentato lo Stato come una creazione umana ed in quanto tale, portatore di limiti inalienabili. Egli preannunciava un declino inarrestabile che avrebbe portato tutti gli Stati verso il dispotismo pur passando per la democrazia. In questo quadro di riferimento, l'*accountability* si pone

⁵⁴ Arendt H., *Che cos'è la politica?*, Einaudi 2006

come argine al naturale declino della società, arrestando la democrazia ed evitando che la stessa si tramuti in dispotismo. Tuttavia accettare la necessità di meccanismi correttivi al sistema statuario, significa anche chiamare in causa la concezione di Governo e della stesso potere. In fondo se non ci fosse potere non ci sarebbe neanche bisogno di un sistema di controllo per lenirne gli eccessi. Quello che l'*accountability* instaura non è un passaggio di potere, ma un dialogo costante affinché la relazione tra principale-agente possa essere preservata da casi di asimmetria informativa (si veda Capitolo I). È per questa caratterizzazione che il naturale campo di applicazione dei meccanismi correttivi di *accountability* è la democrazia rappresentativa, essendo l'unica configurazione statale che permette un giusto equilibrio tra autorità e potere, tra controllo e responsabilità.

2.4 Rappresentanza e democrazia: pesi e contrappesi delle configurazioni statali.

Iniziare un discorso sulla rappresentanza potrebbe apparire generico, invece è necessario alla luce della configurazione di democrazia rappresentativa a cui la trattazione fa riferimento. Non esisterebbe *accountability* senza democrazia, né democrazia senza rappresentatività. Ma a che livello? E soprattutto entro quali limiti?

La questione della rappresentanza è legata a quella della democrazia, ma fare della prima un elemento qualificante della seconda è corretto ma preda di facili e scorrette semplificazioni. Secondo Zagrebelsky⁵⁵ *“Democrazia e rappresentanza sono due cose diverse. La democrazia come potere del popolo richiede identità tra governanti e governati; la rappresentanza si basa invece sul dualismo tra gli uni e gli altri. Il rappresentante è colui che parla in nome di un altro (il rappresentato) e, con i suoi atti, può obbligarlo; La democrazia è invece decisione del popolo.”*

⁵⁵ Zagrebelsky G., *Imparare democrazia*, Einaudi 2007

La rappresentanza non è sinonimo di democrazia⁵⁶, è un elemento che opera al suo interno⁵⁷ caratterizzandola sin dalla nascita e accompagnandola nella sua evoluzione nonché crisi.

Ma partendo dalla democrazia, la questione è molto complessa soprattutto considerando la difficoltà di interpretazione che accompagna il suo utilizzo. Bisognerebbe infatti trovare una definizione normativa universalmente accettata di democrazia, il che oggi non è per niente scontato. Ad oggi tuttavia due sono le nozioni “operative”⁵⁸ (operative nel senso che guardano alla democrazia per come opera) e si ricollegano al principio di maggioranza assoluta oppure relativa. Il primo va inteso come la detenzione dei diritti “ai più” e nessun diritto alla minoranza mentre il principio di maggioranza relativa indica la detenzione del diritto a comandare dei “più” pur nel rispetto dei diritti della minoranza. Pertanto dal punto di vista operativo il *demos* è una maggioranza, o assoluta o relativa, il cui esercizio di potere si esplica nei relativi principi di maggioranza assoluta o moderata.

Paventare la possibilità di una piena “sovranità popolare” sembrerebbe sulla carta scongiurare molte problematiche, tuttavia non risulterebbe corretto in quanto l’istituzione di una democrazia diretta con il popolo fonte di autorità sarebbe impossibile⁵⁹. Cuore della

⁵⁶⁵⁶ La parola democrazia deriva dal greco *demokratia*, ed è composta da *demos* che significa “popolo”, e da *kratos*, che vuol dire “potere”. Pertanto, una traduzione letterale, sarebbe “potere del popolo”. Tuttavia non è così semplice. Gli stessi Greci ricondussero la parola *demos* a quattro significati diversi: *plenum* ovvero l’intero corpo dei cittadini, *hoi polloi* ovvero “i molti”, *hoi pleiones* ovvero “i più” ed infine *ochlos* ovvero “la folla”. Se quindi i greci avevano una interpretazione complessa, ugualmente i romani traducendo la parola *demos* col termine *populus* non migliorarono la situazione. *Populus* infatti si configurava come concetto giuridico ed entità organica.

⁵⁷ Bockenforde sosteneva che andava sottoposto a critica il concetto di democrazia identitaria-diretta e le tesi secondo cui la democrazia diretta si configurava come la forma più autentica di democrazia. Secondo l’autore queste tesi formulavano un concetto “irreale” sia dal punto di vista della prassi politica che teorico, in quanto la volontà popolare esisteva solo in relazione ad un processo, non come qualcosa di compiuto in sé ma come risposta al processo che ne ha giustificato la nascita. Pertanto il potere passava al popolo solo in virtù di una “organizzazione di dominio”, qualificando la rappresentanza come elemento costitutivo della democrazia. Per approfondimenti E.W.Bockenforde, *Democrazia e rappresentanza. Per una critica dell’attuale discussione della democrazia*, Francoforte 1991.

⁵⁸⁵⁸ G. Sartori, *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori 2008

⁵⁹ Bobbio non a caso sosteneva che fosse la Storia a smentire continuamente il falso mito della coincidenza tra democrazia e autogoverno del popolo. Bobbio infatti affermava “[...] abbiamo pensato che la democrazia sia un regime naturale, al quale tutti, purché non coartati da qualche dittatore, si sarebbero orientati spontaneamente. Ricorda il discorso di Montesquieu

democrazia è quindi proprio la rappresentanza che si sostanzia nel rapporto tra governanti e governati, nel rapporto tra rappresentati e rappresentanti, dal cui equilibrio si rileva l'essenza della democrazia e si permette alla stessa di non sfociare negli estremi dell'anarchia o della tirannia. Anzitutto il dialogo ha inizio con il consenso/legittimazione concessa dai governati ai governanti, da qui parte il sistema democratico che su tale delega di potere fonda ogni successivo passo. Difatti la differenza col passato sta sostanzialmente in questo, nella concessione del potere e non nell'imposizione dello stesso (né come imposizione "dall'alto" ovvero per predestinazione, oppure come "traslatio imperii" ovvero come cessione totale dei poteri dal popolo ai governanti). Il potere democratico rappresentativo si sostanzia nel riconoscimento di tale delega di potere attraverso delle verifiche di consenso continue che mettano in luce il perseguimento di obiettivi collettivi e il rispetto dei bisogni dei cittadini. La democrazia nasce da una interazione tra la legittimazione democratica personale-organizzativa e quella contenutistico-oggettiva. La prima fa riferimento alla capacità di agire a seguito della legittimazione da parte del popolo, la seconda invece ai contenuti dell'esercizio del potere dello Stato e alla responsabilità diretta o indiretta dinanzi al popolo. Tale interazione permette una democrazia compiuta, in cui l'essenza della rappresentanza si sostanzia nella detenzione del potere da parte di alcuni soggetti legittimati dal popolo e verso il quale rispondono

sulla "molla della politica"? La molla che fa funzionare il dispotismo, per esempio, è la paura; il potere dei privilegiati, l'invidia (finché dura e non si trasforma in rabbia). Per la democrazia, che è il regime di tutti, occorre una "virtù" particolare, fatta di serietà e sobrietà negli stili di vita, di stima reciproca, di spirito d'uguaglianza, di rifiuto del privilegio e rispetto del diritto, di cura per le cose pubbliche che, essendo di tutti, non possono essere preda di nessuno in particolare. Potrei continuare e sarebbe un elenco che ci farebbe venire i brividi, per quanto lontani siamo dall'aver consolidato quella molla ideale. L'atteggiamento etico che è stato diffuso dappertutto e con tutti i mezzi, in questi decenni, è l'esatto contrario di tutto ciò. E ci stupiamo se avvertiamo la democrazia scricchiolare?". In un articolo del 1958 Bobbio sottolineava l'importanza delle libertà civili, sociali e politiche per una cultura democratica, alla luce della vittoria sul fascismo e della successiva preservazione dei principi promotori. Quello che viene prospettato da Bobbio è un cammino tutt'altro che facile e "per questo bisogna essere continuamente vigilanti, non rassegnarsi al peggio, ma neppure abbandonarsi ad una tranquilla fiducia nelle sorti fatalmente progressive dell'umanità. Oggi non crediamo, come credevano i liberali, i democratici, i socialisti al principio del secolo, che la democrazia sia un cammino fatale. Io appartengo alla generazione che ha appreso dalla Resistenza europea qual somma di sofferenze sia stata necessaria per restituire l'Europa alla vita civile. La differenza tra la mia generazione e quella dei nostri padri è che loro erano democratici ottimisti. Noi siamo, dobbiamo essere, democratici sempre in allarme." Per approfondimenti *Quale democrazia? (1959)*, Morcelliana, Brescia 2009.

continuamente in virtù di una delega di potere che è sostanzialmente una delega di responsabilità. La rappresentanza tuttavia ha due accezioni: una formale e una contenutistica. La prima è rappresentata dai meccanismi attraverso cui si rendono vincolanti le decisioni di chi governa ai governati, quella contenutistica invece si riferisce al substrato etico-normativo ovvero alla deontologia insita nel substrato delle strutture istituzionali.

La democrazia tuttavia non si esenta da cambiamenti dovuti ai processi di modernizzazione, nonché alle contingenze storiche, economiche e politiche. Non a caso Bobbio individua le sei “promesse non mantenute” della democrazia nella dissoluzione dei corpi intermedi; nella vittoria della rappresentanza politica sulla rappresentanza degli interessi; nell’annientamento del potere invisibile; nella crescita dell’educazione civica dei cittadini.

La scomparsa dei corpi intermedi e l’avvento del rapporto individuale tra eletto ed elettore hanno lasciato spazio al pluralismo, alla *multilevel governance*, in cui soggetti anche esterni come i portatori di interesse, hanno un ruolo tutt’altro che marginale alla produzione delle politiche pubbliche. Di conseguenza la rappresentanza degli interessi è tutt’altro che sconfitta, ed allo stesso modo il potere oligarchico persiste al punto che molto spesso la democrazia è intesa come contesa di potere tra coloro che si candidano al voto popolare. Bobbio già trent’anni fa aveva paventato la preoccupazione che il progresso tecnologico potesse ribaltare il principio democratico di controllo del potere dal basso, dissolvendo la possibilità che siano i governati a controllare l’operato dei governanti. D’altronde legittimare un potere dal basso necessita di una continua crescita civica dei cittadini, i quali purtroppo risultano ancora poco avvezzi all’attivismo ma soprattutto all’informazione.

Come si configurano quindi gli odierni sistemi democratici? Che standard qualitativo raggiungono?

Morlino⁶⁰ rispose a questi quesiti attraverso l’applicazione di un approccio pragmatico del marketing, individuando tre parametri secondo cui stabilire la qualità di un oggetto: qualità rispetto alle

⁶⁰ Morlino L., *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, 2003.

procedure, qualità rispetto al contenuto, qualità rispetto al risultato. Studiare e analizzare la qualità democratica, confrontando i sistemi di democrazia reali, significa capire il valore delle procedure, del contenuto e dei risultati. In pratica rispondere al “cosa/come/da chi e per chi”: come si prende una decisione? Cosa contiene una decisione? Da chi provengono le istanze che inducono la decisione? E chi favorisce la decisione?

2.5 Democrazia: quali interpretazioni?

Prima di trattare della qualità della democrazia, bisognerebbe domandarsi cosa sia essa stessa. Complesse e molteplici sono le teorizzazioni che ruotano intorno al concetto di democrazia⁶¹, sia dal punto di vista storico che concettuale.

Dal punto di vista storico si rileva una propensione per i governi democratici abbastanza recente. Difatti fino all’inizio del XVIII secolo, nessun autore pensava che la democrazia fosse una forma di organizzazione politica auspicabile⁶². La mancanza di propensione verso forme di governo democratiche risale sin dai tempi di Platone il quale, considerando la democrazia “deplorable” poiché inibiva la creazione di saggezza e competenza nell’autorità politica⁶³, preferiva a quest’ultima altre forme di potere.

Ma la contrarietà non riguardava solo il paragone con altre forme di governo, critiche accese riguardavano anche il fronte della praticabilità. C’era chi infatti contestava la capacità dei meccanismi democratici di riprodursi nel tempo, basti pensare a Rousseau che proponeva una concezione della democrazia “sostanziale”, restando arenato nella concezione di *polis* classica ovvero legando indissolubilmente lo

⁶¹ Trujillo I. e Viola F., *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa*, Il Mulino, 2007.

⁶² Held D., *Models of Democracy*, Stanford University Press, Stanford (trad. Italiana, *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna 1997)

⁶³ Platone, *La Repubblica*, vol 2, Rizzoli, Milano, 1981

sviluppo della democrazia alla partecipazione diretta del *demos* attraverso forme di vita associata⁶⁴.

Col passare del tempo iniziano però a profilarsi diversi scenari, questo anche grazie a diverse esperienze, come quella europea e quella nordamericana, le quali rendono palese la necessità di coniugare aspetti che incentivino la democrazia ma al contempo ne smussino gli angoli per permetterne una effettiva praticabilità e riproduzione nel tempo. L'evoluzione è avvenuta solamente nel momento in cui i sostenitori della democrazia convennero che *“unendo il principio democratico del governo del popolo alla prassi non democratica della rappresentanza, la democrazia può assumere forme e dimensioni completamente nuove”*⁶⁵.

Accettare questo assioma di partenza è fondamentale in quanto ci permette di dividere il concetto astratto di democrazia dal suo effettivo valore una volta calato all'interno di un contesto sociale. La creazione di quelli che sono definiti i sistemi politici (liberal-) democratici nella modernità, ha reso noto come l'essenza della democrazia debba coniugarsi con la necessità di divisione tra governanti e governati al fine di incanalare le esigenze in un gruppo ristretto di persone, rendendo così possibile l'esercizio del potere. Si crea così una definizione della democrazia *“a cerchi concentrici”*⁶⁶ in cui *“la sfera della corretta applicazione di procedure democratiche costituisce il primo centro: il matrimonio fra democrazia e rappresentanza pone al centro di ogni riflessione moderna sulla democrazia il meccanismo procedurale della scelta dei “pochi”. Vista da questo punto di osservazione, la peculiarità principale della forma di governo democratica non consiste tanto nel perseguimento di determinati obiettivi ideali (libertà o uguaglianza), bensì nella scelta dei governanti da parte dei governati per mezzo delle procedure di voto”*. Accettare questa visione porta con sé alcune problematiche, prime fra tutte la discrezionalità insita in coloro che vengono eletti all'esercizio del potere. Se è appurato che ogni governo democratico sia scaturito da

⁶⁴ Rousseau J. J., *Du contract social; ou Principes du droit politique*, Marc- Michel Rey, Amsterdam, 1762 (Trad. It., *Il contratto sociale*, Einaudi, Torino, 1966)

⁶⁵ Dahl R., *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma 1997

⁶⁶ Almagisti M., Iazzetta G., *Accountability e qualità della democrazia: esperienze di partecipazione*, paper presentato al XXIII Convegno SISP- Roma 2009

libere elezioni, all'inverno non è garantito che una volta formatosi il governo quest'ultimo conservi l'appellativo attraverso l'utilizzo di procedure per l'esercizio del potere.

Esercitare il potere preservando la democrazia appare essere una delle sfide più difficili, o quantomeno una delle più delicate se si considera il forte particolarismo a cui sono soggetti i governanti una volta che siedono al potere. È in relazione a questa capacità di mantenere la "qualità" della democrazia che si mantiene un certo equilibrio non solo politico ma anche sociale. Regolamentare questa capacità dà il via a diverse teorizzazioni, di cui la prospettiva di *accountability* appare essere una delle più interessanti in quanto chiama in scena il rapporto dei governanti, dal punto di vista sociale, per un effettivo controllo della "qualità" democratica sia inter-istituzionale che rapportata al contesto sociale.

Tocqueville, Rousseau e tanti altri filosofi politici occidentali hanno mostrato un lato di analisi abbastanza contrastante evidenziando il "dover essere" della democrazia. Ad oggi nel panorama politico istituzionale sembra affermarsi di continuo la teoria della democrazia liberale, e seguendo le parole di Bobbio *"Stato liberale e Stato democratico sono interdipendenti in due modi: nella direzione che va dal liberalismo alla democrazia nel senso che occorrono certe libertà per l'esercizio corretto del potere democratico, e nella direzione opposta che va dalla democrazia al liberismo nel senso che occorre il potere democratico per garantire l'esistenza e la persistenza delle libertà fondamentali"*⁶⁷. Bobbio accentua quindi i temi della partecipazione e della deliberazione come integrazioni del quadro liberal-democratico.

Da quanto sopra accennato, la democrazia degli Stati è quindi essenzialmente una "democrazia rappresentativa" e proprio dalla capacità di azione di quest'ultima che si evince il valore reale della democrazia in un contesto nazionale. Sul concetto di democrazia liberale rappresentativa, la scienza e la filosofia politica sembrano aver raggiunto un punto di vista comune. Nonostante le critiche, avanzate circa lo snaturamento che l'accezione rappresentativa sembra aver

⁶⁷ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1995

apportato al concetto di democrazia⁶⁸, fu il pensiero di Schumpeter a segnare il punto di partenza per la concezione realistica di democrazia. Schumpeter partiva dal principio che “*il compito del popolo è di produrre il governo*” in quanto il “*metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare*”⁶⁹. Dal pensiero del filosofo austriaco, si evince l’interpretazione della democrazia come un insieme di procedure in grado di permettere ai cittadini di applicare il nucleo della democrazia verticale selezionando i governanti attraverso processi di competizione e di confronto. Lo stesso Bobbio rinviene nelle regole della democrazia la prima caratteristica che distingue la stessa dai regimi autocratici, stabilendo con apposite regole chi è chiamato a prendere decisioni e soprattutto con quali procedure. Interessante è anche la definizione data da Sartori, il quale ha da sempre definito la democrazia una “*poliarchia elettiva*”, strutturando il suo pensiero da un punto di vista proceduralista.

Per Sartori il tratto distintivo della democrazia dei moderni è la concezione che “*l’uomo sia più che non il cittadino di uno Stato*”, che “*la qualità e il valore di una “persona umana” non è riassorbita nella cittadinanza o politicità, o meglio non si risolve nella sua staticità*”⁷⁰, e ne riconosce come ulteriore tratto distintivo l’utilizzo dei metodi per salvaguardare il principio del “*governare per il popolo*”. La definizione di poliarchia elettiva invece si riferisce al meccanismo democratico che genera una poliarchia aperta, la cui competizione nel mercato elettorale dà potere al popolo e impone la responsabilità degli eletti di fronte ai cittadini. Questa ultima definizione, avvicina Sartori all’introduzione del principio di *responsiveness* e quindi di *accountability* all’interno delle democrazie moderne. L’autore infatti riconosce, nel meccanismo elettorale, lo strumento tramite cui una ristretta élite riesce ad essere eletta. Il punto cruciale della discussione scatta dopo, nel momento post

⁶⁸ Dunn afferma che “*la moderna democrazia rappresentativa ha modificato il concetto di democrazia al punto da renderla irriconoscibile. In questo modo però un’idea che sembrava destinata ad uscire perennemente sconfitta dalla storia è entrata a far parte della schiera dei più clamorosi vincitori*” in *Il mito degli uguali. La lunga storia della democrazia*, Università Bocconi Editore, Milano 2006

⁶⁹ J.A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Etas Milano (I ed. 1954), 2001.

⁷⁰ G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna 1957

elettorale, quando ogni eletto dovrà rispondere alla capacità del governo di tenere conto delle preferenze degli elettori.

Se Sartori ha acceso un faro sul concetto di *responsiveness* e quindi sul principio di *accountability*, con Schmitter e Karl nasce una nuova definizione di democrazia incentrata sul concetto di *accountability* delle procedure dei regimi democratici considerate inefficaci, da sole, a definire la democraticità di un sistema. Schmitter infatti definisce la democrazia un regime o un sistema di governo in cui i governati vengono resi *accountable* nei confronti dei cittadini, grazie ai quali sono stati eletti e per i quali rendono conto del proprio operato. Naturalmente questa definizione non è sbagliata, ma inefficace. Anzitutto poiché l'*accountability* diventa, in tal modo, una caratteristica della democrazia non in senso descrittivo, ma in senso integrativo.

Molti studiosi si soffermano sulle procedure democratiche, considerando queste ultime la *conditio sine qua non* un regime democratico ha possibilità di esistere. Tuttavia negli ultimi anni si sta diffondendo una tentazione che tende ad abbandonare l'attenzione alle procedure per focalizzarsi sui risultati. Un po' come per l'*accountability sulle performance* anche nelle teorie democratiche inizia a farsi spazio la necessità di giustificare le azioni dei governi attraverso una analisi dei risultati da queste ultime prodotte. L'ingresso di gran parte degli Stati in contesti internazionali, come quello europeo, ha permesso un approccio diverso e soprattutto interrogativi che il solo contesto nazionale non aveva mai colto. Autori come Majone⁷¹ continuano a sostenere che la democraticità in seno all'Unione Europea non va ricercata nelle procedure ma nella capacità di sviluppare prospettive di medio-lungo termine. Questa tendenza a spostare l'asse di studio sui risultati anziché sulle procedure, finisce per spostare l'attenzione dal principio della scelta a quello del consenso, diminuendo il valore del rapporto elettore-eletto. Tuttavia è la struttura stessa dell'Unione Europea a mettere in crisi questa relazione, si pensi alla *multilevel governance* e alla difficoltà di coinvolgere i cittadini, rendendoli soggetti passivi dinanzi alle scelte compiute da una élite di rappresentanti statali. Ma dinanzi a queste nuove strutture, si può ancora parlare di democrazia? O se ne fa un uso improprio?

⁷¹ Majone G., *Regulating Europe*, Routledge, London 1996

Come ogni principio che si rispetti, anche quello democratico, richiede la coesistenza di diversi elementi. Diamond e Morlino⁷² ne individuano quattro:

- 1) Il suffragio universale;
- 2) Elezioni libere, ricorrenti, oneste e aperte alla partecipazione di tutti;
- 3) Elezioni multipartitiche;
- 4) Fonti alternative di informazione per consentire la nascita di una pubblica opinione sana e onesta, scevra da ogni forma di influenza.

Appurata l'esistenza di questi quattro punti ed accettata l'idea che un regime democratico possa considerarsi tale dinanzi alla coesistenza di questi quattro requisiti, il valore reale di un regime democratico si calcola considerando le diverse accezioni normative che si rinvergono all'interno. Ed è qui che entra in scena l'*accountability*: *Accountability* come ponte, come moderno comportamento delle "stanze di potere".

D'altronde come accennato poc'anzi, il momento più difficile è quello collegato alla capacità dei rappresentanti di esercitare il potere senza per questo snaturare la qualità democratica che ogni libera elezione ha garantito al governo di cui fanno parte. Perché una democrazia possa considerarsi di qualità è però fondamentale anche la componente sociale, attraverso forme ben strutturate di *accountability* orizzontale. Qualora infatti queste ultime venissero meno, si incapperebbe in democrazie senza qualità come le cd "democrazie delegate" in cui pur essendoci regolari elezioni e un controllo costituzionale sulle politiche, manca un controllo sull'operato dei governanti (il che snatura la democrazia della sua componente legale).

La crisi della democrazia va ricollegata al bilanciamento delle sue varie componenti, le quali introducono nuove personalità e nuovi valori. Nella teoria politica infatti si è spesso osservato che le concezioni maggioritarie sono contrapposte ai vincoli costituzionali, ma anche agli spazi deliberativi e ai canali di partecipazione attiva che esulano dal semplice momento elettorale. Si intrecciano diverse e nuove teorie, quali la rappresentativa, la partecipativa e la deliberativa.

⁷² Diamond L. e Morlino L., *Assessing the Quality of Democracy*, JHU Press, 2005

La teoria rappresentativa introduce l'*accountability* elettorale, mentre quella partecipativa afferma l'importanza del coinvolgimento dei cittadini non solo nel momento delle elezioni ma attraverso meccanismi che permettano alla compagine sociale di influenzare concretamente le decisioni. L'introduzione di elementi come la partecipazione, la democrazia diretta, la deliberazione, la difesa costituzionale dei diritti pur contribuendo alla qualità della democrazia, continuano a essere oggetto di continuo bilanciamento che le mette in discussione continuamente.

Ad oggi i dati non sono molto confortanti, considerando il grave *deficit* democratico dovuto a bassi livelli di partecipazione democratica a favore talvolta di forme di espressione non convenzionali. Mancanza di fiducia nei confronti delle amministrazioni e soprattutto della classe politica, la quale continua a perdere consensi in favore di associazioni di volontariato e di protesta che ne guadagnano sempre di più. Questo scetticismo nascente unito alla profonda crisi fiduciaria richiedono una forte comunicazione attraverso ogni forma possibile.

Emblematico il commento della studiosa politica Della Porta, la quale sulla crisi della qualità democratica scrive *“Se una visione “minimalista” si accontenta della libertà di espressione, le teorie deliberative tendono a considerare la presenza di vincoli a protezione dei diritti delle minoranze, così come arene di comunicazione, scambio di ragioni, costruzione di definizioni condivise del bene pubblico, come fondamentali per la legittimazione delle decisioni pubbliche. Con diversa enfasi, nella teoria normativa, le concezioni di democrazia deliberativa hanno infatti sottolineato l'importanza della trasformazione delle preferenze attraverso il dibattito, in modo tale da prendere in considerazione il punto di vista dell'altro. Utilizzando argomentazioni (più o meno) ragionevoli la deliberazione dovrebbe realizzare una costruzione in pubblico del bene pubblico. In questo modo, l'ascolto reciproco dovrebbe portare alla costruzione di un consenso, legittimo non in quanto votato da una maggioranza, ma in quanto costruito attraverso l'argomentazione in arene inclusive, egualitarie e trasparenti.”*⁷³

⁷³ Della Porta D., *Democrazia: sfide ed opportunità*, in Bundeszentrale für Politische Bildung/Goethe Institut (a cura di), *Va bene?! Le relazioni italo-tedesche al banco di prova*,

Nei paragrafi precedenti si è tracciato un *excursus* storico dell'avvento della Modernità e con esso dei cambiamenti insiti alla percezione del potere e della sua legittimità. E se l'avvento della Modernità ha permesso di eliminare l'idea della predestinazione e della detenzione suprema e inaccessibile del potere, dall'altra ha creato il grande problema del come verificare ciò che prima veniva semplicemente attribuito ai detentori del potere e quindi *ad personam*. Pensando invece "modernamente" il ruolo di controllore non è ricoperto da una sola categoria e questo per una logica connessa alle strutture politiche e sociali operanti nei sistemi socio-politici. Strutte complesse queste ultime che ritrovano nei meccanismi di *accountability* una risposta adeguata sotto molteplici punti di vista. È difatti attraverso questi ultimi che si generano controlli su tutti i fronti, a partire da quello più ovvio ovvero da parte dei cittadini, detentori della legittimità e affidatari della delega di potere. Ma di *accountability* se ne parla tanto e soprattutto secondo una molteplicità di accezioni, come abbiamo anche ben delineato nel primo capitolo della trattazione, ma quali sono le categorizzazioni che si combinano virtuosamente con lo *status* della democrazia? Quale caratterizzazione riesce a coniugare i principi di efficacia ed efficienza dei sistemi politici moderni?

2.6 Il potenziamento della qualità democratica

Bypassando le molteplici tipologie di *accountability*, di cui se ne ritrova una descrizione accurata nel precedente capitolo, ci soffermeremo ora sulla categorizzazione della *accountability* politica. Ma cosa si intende per *accountability* politica? E chi sono i soggetti coinvolti?

Anzitutto bisogna fare delle precisazioni, per capire meglio il campo di riferimento. Parlare di *accountability* politica ci allontana da alcuni campi di applicazione. In primis siamo lontani dai sistemi di controllo e rendicontazione tipici del campo economico-aziendale, pertanto da

quella serie di meccanismi tesi soprattutto al controllo del rapporto costi-benefici.

Va fatto un richiamo alla distinzione tra *accountability* verticale ed orizzontale per potere capire in che modo attuare gli strumenti all'interno del contesto politico istituzionale. Non a caso la comparsa dei meccanismi di *accountability* è stata sin dal primo momento una rappresentazione delle nuove strutture politiche e soprattutto una applicazione pratica dello stesso principio di sussidiarietà. Al pari di quest'ultimo, del quale troviamo una accezione verticale ed una orizzontale, anche nel nostro caso di riferimento la dicotomia si riferisce all'immagine piramidale di potere.

Il livello verticale prende in considerazione i rapporti tra soggetti con poteri disuguali e pertanto relazioni tra soggetti gerarchicamente differenti. Le relazioni che si instaurano possono tuttavia muoversi lungo la piramide in ambo le direzioni, sia dall'alto verso il basso che viceversa. Nel primo caso si parlerà di *bureaucratic accountability* ovvero una relazione nella quale il governante è chiamato a rendere conto ai governati in virtù della delega di potere assegnatagli. Nel secondo caso invece si parlerà di *electoral accountability*, ovvero la serie di meccanismi da parte dei rappresentati attraverso consultazioni periodiche verso i rappresentanti. L'accezione orizzontale invece riguarda rapporti tra soggetti "alla pari" e già per questa sua conformazione, esclude a priori la categoria dei cittadini come parte della relazione di *accountability*. Questo in quanto trovare dei soggetti che abbiano la stessa portata di poteri è possibile solo sul piano istituzionale, ma non sociale.

Molti autori della tradizione repubblicana hanno da sempre ritenuto che il principio base della democrazia fosse non il consenso, ma la partecipazione attiva ovvero il poter contestare le decisioni. Tali principi risultano interessanti soprattutto in uno scenario come il nostro in cui l'avvento della globalizzazione ha allargato il panorama degli attori istituzionali e reso più complesso il campo delle responsabilità. Ed è in quest'ottica che l'*accountability* si presenta in modo rivoluzionario, rivolgendosi sia ai soggetti portatori di un diritto che ai

soggetti portatori di un dovere di responsabilità⁷⁴. Machiavelli teorizzò l'idea di *vita activa*⁷⁵ connessa alla necessità e all'utilità del conflitto. Nel pensiero di Machiavelli il conflitto ha un ruolo centrale, incarnando il motore del cambiamento⁷⁶ e l'elemento caratterizzante la democrazia, la quale ritrova nella legittimità del conflitto politico l'elemento differenziante dai regimi totalitari. Machiavelli tuttavia apre le porte al principio della contestabilità, trovando proseliti in diversi autori successivi tra cui lo stesso Mazzini il quale sul passaggio dalla contestabilità politica alla responsabilità politica scrive “*Voi avete dunque diritto alla libertà e Dovere di conquistarla in ogni modo contro qualunque potere la neghi. Senza libertà non esiste Morale, perché non esistendo libera scelta fra il bene ed il male, fra la devozione al progresso comune e lo spirito d'egoismo, non esiste responsabilità.*”⁷⁷”

Questa concezione è molto vicina a quella moderna di *accountability*, non a caso come abbiamo descritto nel primo capitolo, molto spesso il termine anglosassone viene tradotto con “responsabilità”. Allo stesso modo tuttavia, si è sottolineato come il termine sia corretto ma non esaustivo, rappresentando l'*accountability* una idea molto più ampia e profonda, non riconducibile alla semplice scelta consapevole o all'accettazione di un dovere giuridico. Ma tale dicotomia sarà approfondita più avanti.

⁷⁴ L'idea di partecipazione attiva, intesa come capacità e possibilità di contestare, risale alla concezione romana e agli istituti giuridici di garanzia rivolti al popolo. Tali istituti permettevano a qualsiasi cittadino della repubblica di invocare il giudizio dei comizi e la difesa dei tribuni nei confronti di una decisione del magistrato considerata ingiusta.

⁷⁵ Marco Geuna. Machiavelli ed il ruolo dei conflitti nella vita politica. In: Conflitti, A. Arienzo e D. Caruso (a cura di), Napoli, Dante & Descartes.

⁷⁶ L'exkursus storico portato avanti, circa l'idea di potere che vige alla base delle moderne democrazie rappresentative, mostra la netta separazione tra il pensiero di Machiavelli e quello di Hobbes, essendo quest'ultimo il fautore massimo dell'idea di sovranità assoluta e contrario quindi ad ogni forma di cambiamento. Secondo lo scrittore fiorentino proprio dai conflitti scaturisce il progressivo assestamento delle istituzioni su equilibri sempre più stabili perché sempre più rappresentativi della volontà popolare. Machiavelli va persino oltre, sino ad attribuire al conflitto l'evoluzione stessa del potere in senso libertario. Naturalmente egli riteneva che per svolgere questa funzione progressista il conflitto dovesse mantenere una sua fisiologia. Così ammetteva che i conflitti più produttivi erano quelli considerati relativi al “riconoscimento di un diritto” mentre i più pericolosi erano quelli cosiddetti “di interesse”.

⁷⁷ Mazzini G., *Doveri dell'uomo*, Londra, 1860.

Altro interessante studio è quello di Guillermo O'Donnell, filosofo politico argentino, il quale sostiene che nelle "nuove democrazie"⁷⁸ i criteri dell'*accountability* verticale siano rispettabili almeno quanto le elezioni libere⁷⁹. Il filosofo argentino parallelamente individua una forte carenza di *accountability* orizzontale, la quale risulta debole o addirittura intermittente. Il problema si riconduce alla crisi della cultura repubblicana e liberale. La cultura liberale ammette l'importanza dei diritti (soprattutto privati) mentre la cultura repubblicana risponde ai doveri (soprattutto pubblici). Tale debolezza condiziona, secondo O'Donnell, la nascita delle nuove democrazie le quali finiscono per caratterizzarsi con uno scarso meccanismo di controllo (a cui l'*accountability* dovrebbe sopperire).

È in particolare l'avvento della globalizzazione economica che ha scandito le difficoltà dei nuovi gruppi economico-finanziari nonché politici, di sopperire alla mancanza di rapporto con i loro rappresentati. Nel mondo economico questo *gap* è ancora più evidente, mentre nel campo politico ci sono diverse istituzioni che si muovono in una dimensione nazionale o sovranazionale pur peccando talvolta di logiche ancora troppo legate al contesto territoriale locale.

Appurata quindi la necessità dei meccanismi di *accountability* e soprattutto la legittimità della loro presenza all'interno delle democrazie moderne, come meccanismo correttivo e non distruttivo, bisogna ora capire come tali strumenti siano applicati e soprattutto quanto l'efficienza e l'efficacia delle istituzioni risentano a seguito della loro introduzione.

Rousseau ha promosso l'idea che lo Stato sia un artificio umano e come tale portatore di limiti inalienabili, allo stesso modo le diverse caratterizzazioni dell'*accountability* rendono chiaro quanto il concetto sia continuamente fenomeno di studio e soprattutto quanto i parametri di riferimento ne condizionino le interpretazioni. Ciononostante ci sono dei pilastri, delle fondamenta, che accompagnano ogni trattazione e teorizzazione confondendosi talvolta col principio stesso.

⁷⁸ Con queste faceva riferimento alle nazioni del Sud America, del Sud-Est Asiatico e dell'Est-europeo.

⁷⁹ Guillermo A. O'Donnell. *Horizontal Accountability in New Democracies*. Journal of Democracy 9.3 (1998) 112-126.

Uno dei capisaldi che spesso viene associato all'*accountability* fungendo talvolta, erroneamente, da sinonimo è il principio di responsabilità. Jonas l'aveva individuata come una declinazione del principio all'interno delle istituzioni ed alcuni Stati hanno tradotto nella propria lingua il termine di *accountability* proprio con quello di responsabilità. Esso non è sbagliato ma tuttavia non è esaustivo. La responsabilità è difatti una importante caratterizzazione dell'*accountability*, ne rappresenta un aspetto ma non ne delinea in pieno il contenuto. In particolare la distinzione va fatta da ben due concetti, dai quali molto spesso viene confusa, ovvero: *responsability* e *responsiveness*.

Con il termine *responsability* si fa riferimento alla responsabilità ma non in senso giuridico. Questo perché qualora si accettasse questa accezione, significherebbe rinvenire in ogni azione compiuta a livello politico, un nesso causa/effetto. Questo sembra già dal primo momento impossibile, dovendoci noi riferire alla responsabilità politica e quindi al collegamento tra le conseguenze dell'azione di un singolo e l'interesse pubblico. La responsabilità politica è collegata alla relazione verticale tra eletti ed elettori, e quindi nell'essenza della rappresentanza. Nella fattispecie della democrazia rappresentativa, per quest'ultima la responsabilità politica ha un carattere specifico e fondamentale, essendo la sua sussistenza *conditio sine qua non* dell'esistenza di un regime democratico rappresentativo⁸⁰. È necessario pertanto individuare due anime della responsabilità politica: una che rimette il governante nei confronti degli elettori, e una seconda invece che si riferisce alle conseguenze delle azioni compiute dal governante considerato singolarmente. Nonostante la differenza sia sostanziale non esiste una differenziazione linguistica in italiano per indicare l'una o l'altra, ed è per questo che si usa genericamente il termine *accountability* facendo riferimento sia all'una che all'altra. Questa differenza è invece evidenziata nella cultura anglosassone, la quale prevede l'utilizzo di

⁸⁰ In realtà tutti i regimi tendono a definirsi rappresentativi, pur non avallandosi dell'appellativo di "democratico". Questo in quanto la differenza sta nel tipo di rappresentanza: quella democratica sarà di tipo individuale (ogni cittadino concorre diventando parte attiva e associandosi in partiti politici), mentre quella degli altri regimi potrà essere di tipo corporativo (che riguarda tutti gli interessi organizzati) o addirittura di rappresentanza astratta (che si verifica quando un individuo si erge a capo del popolo e rappresentante unico di questi ultimi). Per approfondimenti R. Dahl, *La Democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma, 1990

due termini distinti: *accountability* per la prima accezione e *responsability* per la seconda⁸¹. I termini hanno un significato profondamente diverso a seconda dei soggetti che coinvolgono: l'*accountability*, come già esposto nel capitolo precedente tratta di una relazione tra un principale e un agente e pertanto ci sarà sempre un sovraordinato a cui il lavoratore (*accountable* in questo caso) dovrà rendere conto; diversamente quando la resa del conto riguarda non un rapporto di lavoro ma le conseguenze delle azioni svolte dal singolo, allora si parlerà di responsabilità in senso stretto e quindi *responsability*.

La *responsiveness* rientra insieme alla *responsability*, nella sfera semantica dell'*accountability*. Erroneamente come nell'esempio precedente si è soliti sovrapporre i termini, pur avendo entrambi dei significati ben distinti. Non esiste una traduzione netta in italiano per questo lemma, tuttavia potremmo utilizzare il termine "ricettività", riferendoci al momento in cui i governanti percepiscono i segnali dal corpo elettorale.

È interessante l'analisi condotta da Pasquino, il quale scompone l'*accountability* in tre diversi momenti: *taking into account*, *keep into*

⁸¹ Anche Max Weber ha teorizzato attraverso il principio dell'etica della responsabilità, la seconda accezione che ricade nel campo della *responsability*. Weber parte dal presupposto che il "soggetto agente" si addossa il peso dell'azione e della decisione in maniera totale, non potendo delegare o agire per conto di qualcuno. Assunto che il conflitto dei valori è un luogo fondamentale in cui l'Io si forma, l'etica della responsabilità rappresenta la presa di coscienza proprio del politeismo dei valori e la conseguente assunzione di scelte personali in un contesto che per il singolo è assolutamente privo di garanzie. L'alternativa tra *Gesinnungsethik* (espressione tradotta in italiano in modo non univoco con 'etica dell'intenzione', 'etica della convinzione', 'etica dei principi') e *Verantwortungsethik* (tradotta univocamente con 'etica della responsabilità'), quell'alternativa che compare in *La politica come professione* su cui i critici si sono molto soffermati, è solo parzialmente un'alternativa. La *Gesinnungsethik*, fondata sia su principi universali che sull'assunto per il quale: "agisci rettamente e affida a Dio il risultato delle tue azioni" non può oggi non prendere in considerazione quel senso etico della responsabilità che si esprime in un agire che, specie considerato dal punto di vista della politica, coniughi fini, mezzi e conseguenze dell'agire e, in un senso più ampio, sia un modo di rispondere alla mancanza di senso, all'irrazionalità etica del mondo. Ciò non significava tuttavia abbandonare l'idea di un possibile cambiamento sociale e politico. Anzi, una volta preso atto della mancanza di senso, a ciascuno, attraverso la sua responsabilità, è in qualche modo richiesto di dare un senso mantenendo sempre aperto l'orizzonte del possibile, che è l'orizzonte del futuro. Afferma Weber: "È certo del tutto esatto e confermato da ogni esperienza storica che non si realizzerebbe ciò che è possibile se nel mondo non si aspirasse sempre all'impossibile". Per approfondimenti M. Weber, *La politica come professione*, Torino, Einaudi, 2004.

account, give account. Di questi tre momenti il terzo coincide con il “rendere conto” e quindi con la accezione maggiormente analizzata dell’*accountability*. Diversamente il momento del “*keep into account*” ovvero del venire in contatto, coincide più col campo concettuale della *responsiveness* (se interpretiamo quest’ultima come ricettività), la quale diventa uno strumento attraverso il quale i meccanismi di *accountability* hanno possibilità di espletarsi. In fondo se non venissero in contatto con le pretese degli elettori, i governanti una volta al potere, non avrebbero la possibilità di rendere conto del proprio operato.

Ma se tale analisi riuscisse ad essere applicata alla realtà si giungerebbe ad un equilibrio perfetto per ambo i lati, in cui i governanti applicando i semplici sondaggi di opinione avrebbero la certezza della rielezione e gli elettori invece vedrebbero i loro interessi portati a termine. Ma questa si può considerare una utopia, in quanto nella realtà non capita mai che si realizzi una tale osmosi tra l’elettorato e la compagine degli eletti.

Questo perché in fondo non si dovrebbe tanto parlare di ricettività, non essendo un meccanismo statico quello che lega il corpo elettorale agli eletti, ma piuttosto di rappresentanza. Come poc’anzi esposto nel paragrafo precedente, quella a cui ci riferiamo è la rappresentanza politica e quindi in una accezione che permette alla stessa *accountability* di esistere in virtù del rapporto verticale riconosciuto tra gli elettori (agente) e i governanti (principale).

È importante sottolineare il professionismo politico e quindi la capacità dei rappresentanti politici di non seguire pedissequamente le richieste dell’elettorato, non per volontà di contraddizione ma perché deve pur esserci una delega di potere nei confronti di una classe politica a cui demandare non solo doveri ma anche diritti di scelta e di azione. In fondo la delega di potere è il legame su cui si basa la rappresentanza politica e il primo passo che viene compiuto in tal senso è il meccanismo elettorale. La responsabilità più che soggetta a meccanismi normativi, andrebbe ricondotta a processi di deontologia professionale ed etica del lavoro.

Alla luce del rapporto tra governanti e governati, della relazione principale-agente usata come *framework* di riferimento e del concetto democratico di rappresentanza nei sistemi democratici, si cercherà

quindi di perseguire la stabilità attraverso l'uso correttivo dell'*accountability* per coniugare l'efficacia delle azioni politiche con il controllo.

2.7 Delega ed esercizio del potere: il rapporto elettori-eletti

Ricollegandoci al discorso sulla qualità della democrazia, la strategia di applicazione di tecniche di *accountability* sembra essere una delle più interessanti. Il primo momento in cui prende avvio la creazione di un governo democratico è quello elettorale, durante il quale i cittadini scelgono coloro che andranno a ricoprire il ruolo di governanti. Perché si possa parlare di democrazia rappresentativa od anche di democrazia reale, sicuramente i connotati da delineare non sono quelli di una democrazia ideale. Sartori riconosce il momento più importante, affinché si possa parlare di rappresentanza, nel passaggio del “governo del popolo” al “governo sul popolo”. Il momento elettorale permette al popolo di esercitare il proprio potere di scelta, successivamente per gli eletti scatta il momento dell'esercizio del potere. Averne titolarità permette la possibilità di azione⁸², ma essere dotati dell'esercizio del potere è cosa ben più complessa. Sartori riconosce anzitutto il problema

⁸² Sartori delinea in modo esemplare i connotati della partecipazione scrivendo “*Partecipazione è prendere parte attivamente e volontariamente di persona. Volontariamente è una specificazione importante, perché se la gente viene costretta a partecipare a forza, questa è mobilitazione dall'alto e non partecipazione dal basso. Insisto: partecipazione è mettersi in moto da sé, non essere messo in moto da altri e mobilitato dall'alto*”. Sartori tuttavia sottolinea come l'atto partecipativo trasformi la democrazia rappresentativa (indiretta fisiologicamente) in una democrazia diretta. Ad oggi una democrazia diretta è definita tale quando consente una interazione “faccia a faccia” e le due manifestazioni per eccellenza, collegate al fenomeno della partecipazione, Sartori le individua nelle democrazie referendaria e elettronica. Rappresentazioni non esaustive, essendo ognuna di esse carente sotto un certo punto di vista. Nel caso della prima, la referendaria, manca l'interazione per eccellenza ovvero quella che precede la discussione. A differenza delle scelte unitarie e comuni, che caratterizzano l'attivismo e una idea di *demos* come mente del sistema politico, nell'atto referendario il cittadino si trova da solo a dover decidere la propria posizione e con il mezzo della democrazia elettronica se ne incarna il punto più alto. Ma fino a che punto una democrazia referendaria prima ed elettronica poi, incarnano l'essenza della qualità democratica? In merito il politologo fiorentino risulta abbastanza scettico, non tanto per il cambiamento insito in una metodologia totalmente diversa, quanto per l'incapacità di riconoscere una profonda consapevolezza sociale tale da poter garantire standard di partecipazione qualitativamente alti. Per avallare tale analisi, Sartori critica la tecnica referendaria considerandola portatrice di decisioni solitaria e a “somma nulla”.

nel rapporto di potere, dapprima del popolo sul popolo (che si esplica nel momento delle elezioni⁸³) e successivamente degli eletti sul popolo; nasce così un “*movimento ascendente di trasmissione del potere del popolo verso il sistema democratico, e poi un movimento discendente del potere del governo sul popolo. Così il popolo è insieme, in un primo momento, governante e, in un secondo, governato*”⁸⁴.

Il momento topico è proprio nel passaggio: come fare per garantire che il governo non diventi preda di personalismi, ma continui a perseguire gli interessi del popolo? La soluzione Sartori la individua nel costituzionalismo, protettore per eccellenza del principio democratico, unito a tutti i vecchi e nuovi meccanismi correttivi (tra cui quello di *accountability* in primis). Tuttavia è anche la democrazia rappresentativa, con la sua capacità di sciogliere il nodo tra titolarità ed esercizio del potere attraverso la trasmissione rappresentativa del potere, a proporre una risposta esaustiva.

La trasmissione del potere avviene col momento elettorale, necessario ma non sufficiente se seguiamo il ragionamento del politologo fiorentino. Sartori infatti ancora una volta ci riporta al nesso tra le elezioni e l'intenzione rappresentativa, la differenza tra la creazione di un procedimento elettorale teso alla democrazia e quello teso alla creazione di un capo assoluto. Riprendendo l'importanza del

⁸³ Il ruolo del popolo all'interno di un sistema democratico è quello di governante e parte governata. Se l'appartenenza a questa seconda categoria sembra di facile intuizione, la prima invece si esplica nel momento in cui si svolgono le elezioni. Queste ultime permettono al popolo di essere governante, decidendo o meglio eleggendo, l'élite politica a cui delegare il potere. Tutto l'edificio democratico si basa quindi sul momento elettorale, momento in cui il popolo esprime una opinione, libera e pubblica. L'espressione “opinione pubblica” risale alla Rivoluzione Francese, momento in cui si crearono le basi per la formazione di una democrazia in grande in cui il popolo potesse essere protagonista e portatore di opinioni. È con la Rivoluzione Francese che si fa anche spazio l'idea che il popolo per potersi esprimere debba anche suddiviso in diverse “appartenenze” politiche, affinché ognuna sia portatrice di una particolare istanza. Ma quante opinioni possono crearsi? Sono legate tra loro? E soprattutto, può la democrazia basarsi sulle opinioni del popolo, la cui preparazione e informazione è talvolta dubbia? Sartori risponde al primo e secondo quesito applicando il “modello cascata” di Deutsch, riconoscendo similitudini tra la creazione delle opinioni all'interno del popolo e l'immagine della cascata in cui l'acqua cade in diverse vasche successive nelle quali ogni volta le opinioni che scendono si mescolano e ricevono nuovi apporti. È superabile secondo Sartori anche il dilemma della preparazione politica del popolo, in quanto secondo il politologo è cruciale percepire il fine della democrazia elettorale. Quest'ultima è chiamata solo a decidere chi avrà la titolarità del potere, ma poi sarà dovere ed onere di quest'ultimi occuparsi dell'esercizio (e dotarsi di giusta preparazione e informazione).

⁸⁴ G.Sartori, *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori, 2008.

concetto di “partecipazione” e dei connotati che la stessa deve rispettare affinché non finisca per ledere la qualità stessa del sistema politico, la democrazia rappresentativa garantisce che le decisioni siano a somma positiva. *“Una decisione è a somma positiva quando tutti gli interessati ne sono in qualche misura avvantaggiati e ne guadagnano qualcosa. Al contrario, una decisione viene detta a somma nulla quando chi la vince vince tutto, e chi la perde perde tutto”*⁸⁵. La democrazia rappresentativa è a somma positiva in quanto le decisioni dei rappresentanti sono “negoziate” permettendo il riconoscimento degli interessi di tutti i rappresentati, a differenza delle democrazie dirette che invece ne fanno prevalere solo una parte. Ma questo va da sé, essendo la democrazia un *“diritto della maggioranza nel rispetto dei diritti della minoranza”* e quindi contro ogni forma di “direttismo” che possa sancire un sistema maggioritario assoluto e non permettere un esercizio a somma positiva del potere.

Il concetto di maggioranza è l’elemento caratterizzante la “democrazia verticale” e quindi la democrazia come sistema di governo o struttura gerarchica. La “verticalità” della democrazia non fa altro che definire la struttura piramidale a cui il sistema di governo è sottoposto: a seguito del momento elettorale si crea la figura del rappresentato e quella del rappresentante, in cui quest’ultimo è chiamato a decidere per il primo. Ed è qui che entra in scena la maggioranza, criterio di scelta della seconda categoria e soprattutto termine dal duplice significato. Parlare di maggioranza potrebbe creare non pochi problemi, in quanto uno dei dilemmi maggiormente affrontati è la capacità della maggioranza di garantire il comando delle minoranze. *“Democrazia è comando della maggioranza se per maggioranza si intende che la democrazia si sottopone, nel decidere, alla “regola maggioritaria”; ma non è comando della maggioranza se per questo si intende che il maggior numero governi e il minor numero sia governato.”* La problematica sorge nel momento in cui si passa attraverso un meccanismo di scelta continuo ed alla creazione di un numero ristretto di persone che sono chiamati a governare dando vita quasi ad un paradosso, rinvenendo in una minoranza dei rappresentanti della maggioranza. In realtà tale paradosso non vi è in quanto *“la democrazia non dà mai tutto il potere a nessuno: invece lo distribuisce variamente*

⁸⁵ G.Sartori, *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori 2008

a maggioranze e minoranze che trapassano l'una nelle altre proprio in funzione del principio maggioritario".⁸⁶

Interessanti, in questo quadro, sono i riferimenti ad alcune pratiche che eccedono la democrazia procedurale e definite per questo motivo esempi di "controdemocrazia"⁸⁷ o di "post democrazia"⁸⁸. Questi due termini, conosciuti da importanti scienziati sociali europei, mostrano le trasformazioni della democrazia contemporanea sottolineando le sfide e le opportunità per i nuovi attori contemporanei. In particolare il termine "contro democrazia" indica la presenza di concezioni diverse di democrazia. Con esso lo scienziato Rosanvallon fa riferimento alla democrazia del controllo sottolineando l'importanza del momento post elettorale. Dopo il momento delle elezioni e quindi l'avvio del circuito democratico, si necessita di un circuito di sorveglianza tale da permettere una legittimazione che vada oltre quella legale-procedurale. Questa concezione avalla l'idea di *accountability*, in un'ottica di bilanciamento dei principi di democrazia rappresentativa con quelli della democrazia diretta, partecipativa, maggioritaria, costituzionale e deliberativa.

Emblematico è il ruolo riconosciuto ai partiti politici in questo quadro generale, ovvero di ponte tra società ed istituzioni. Morlino vede i partiti come quelle entità in grado di "dilatare" gli ambiti di partecipazione dei cittadini consentendo loro di rispettare gli argini di un sistema politico democratico attraverso nuove soggettività riconosciute⁸⁹, alla stregua della interpretazione di "democrazia organizzata" proposta da Della Porta. Anche quest'ultima ha focalizzato l'attenzione sul ruolo dei partiti e dei movimenti, riconoscendo loro un ruolo chiave per diminuire il gap tra società ed istituzioni.

⁸⁶ Sartori nelle sue trenta lezioni sulla democrazia, riconosce anche un secondo paradosso ovvero il cd problema della "tirannide della maggioranza". Questa definizione deriva dai costituenti americani, i quali temevano che il principio maggioritario funzionasse in Parlamento come un rullo compressore a discapito dei pochi. In verità Sartori specifica come non andrebbe fatta confusione tra la maggioranza che tende alla tirannia e quella propriamente elettorale che, invece, è da lui definito come un "aggregato effimero".

⁸⁷ Rosanvallon P., *La politica nell'era della sfiducia*, Città Aperta, Troina, 2009.

⁸⁸ Crouch C., *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari 2003

⁸⁹ Morlino L., *Democrazie tra consolidamento e crisi. Partiti, gruppi e cittadini nel Sud Europa*, Il Mulino, Bologna

Della Porta riconosce nei movimenti sociali i precursori di diverse forme e pratiche democratiche. La stessa passa in rassegna una serie di movimenti sociali, i quali a partire dagli anni settanta hanno delineato forme alternative di democrazia rispetto a quella parlamentare, in opposizione sia alla democrazia liberale che a quella “organizzata” in partiti politici. La proposta è di una “democrazia dal basso”⁹⁰, come è emerso nel corso delle tantissime manifestazioni esplose negli ultimi anni le quali affrontano non solo i limiti della democrazia liberale in favore di un approfondimento della democrazia “reale” attraverso una reale eguaglianza, ma mettono in discussione anche il carattere rappresentativo della democrazia attraverso forme di sfiducia nei confronti del ruolo da intermediari dei partiti politici. L’esplosione di forme di partecipazione attraverso movimenti sociali esplica una mancanza di fiducia nei confronti della classe politica, con la conseguente tendenza a forme di democrazia diretta in ambiti anche economici e sociali.

Interessante in merito è il termine coniato di democrazia del consenso, con cui Della Porta fa riferimento ad una nuova visione della democrazia deliberativa. L’ingresso di questo nuovo paradigma si fa risalire ai movimenti sociali degli *indignados* ovvero di coloro che occupando le piazze hanno trasformato i normali cittadini in attivisti politici. La “democrazia del consenso” permetterebbe una alta qualità della democrazia realizzando la possibilità piena per tutti di avere eguale diritto di parola e abolendo la divisione tra titolarità ed esercizio del potere, diventando tutti parte integrante delle due sfere di azione.

⁹⁰ “Il French Speech Movement di Berkeley ha influenzato i movimenti studenteschi europei, che hanno anch’essi organizzato dibattiti sulla libertà di opinione così come sullo “stato d’emergenza della democrazia”. I movimenti del ’68 hanno rivendicato un ampliamento dei diritti civili e delle forme di partecipazione politica. “Osare più democrazia” è un obiettivo che riflette la centralità di una sfida che Claus Offe (1985) ha definito come “metapolitica”. Al di là della rivendicazione di un ampliamento delle forme di partecipazione politica, il movimento operaio, quello studentesco e quelli che lo hanno seguito, hanno sperimentato al loro interno nuove pratiche democratiche. Seppure non sempre storia di successo nell’implementazione della democrazia all’interno, la storia dei movimenti sociali è comunque fatta di rivendicazione e anche prefigurazione (sperimentazione) di diversi modelli democratici. In parte, queste concezioni sono anche penetrate nello stato democratico, attraverso riforme che hanno ampliato la partecipazione, nelle scuole, nelle fabbriche e nei quartieri ma anche attraverso un riconoscimento politico delle organizzazioni dei movimenti e dei “diritti al dissenso”. estratto da Della Porta D., *Democrazia : sfide ed opportunità*, presentato al Convegno Va bene?! Le relazioni italo-tedesche al banco di prova, Berlino 1-2.12.2011

Questo nuovo approccio si oppone ai principi base della democrazia rappresentativa e, quindi, al principio di decisione maggioritaria. Difatti la “democrazia del consenso” proporrebbe di misurare la qualità democratica in base alla possibilità di introdurre i cittadini in arene egualitarie in cui possano confrontarsi e giungere a possibili soluzioni. Questo si scontra con ogni sfaccettatura democratica che prediliga un gruppo di esperti o un solo eletto alla guida del sistema di governo.

Portando avanti l’immagine della democrazia come un sistema a “cerchi concentrici”, si intravede attraverso queste interpretazioni e teorizzazioni la presenza di una molteplicità di attività e dimensioni le quali vanno messe in comunicazione o comunque connesse in qualche modo. L’*accountability* entra in scena come dimensione della qualità della democrazia permettendo che i vari cerchi, le varie dimensioni, si connettano attraverso il meccanismo del controllo ed attraverso diverse forme, da quella istituzionale a quella sociale e partecipativa. Un po’ come il disegno della “contro democrazia” promossa da Rosanvallon e a cui abbiamo fatto riferimento poc’anzi.

Le stesse forme di *accountability* orizzontale sociale richiedono che venga investito un certo capitale sociale attraverso processi che avvicinino le istituzioni ai cittadini. Spartiacque tra il vecchio e il nuovo modo di amministrare, sono gli scandali che hanno colpito l’amministrazione italiana primo fra tutti Tangentopoli, i quali hanno contribuito a scrivere una brutta pagina della storia politica italiana.

La disaffezione politica e amministrativa da parte dei cittadini ha creato la necessità di sperimentare nuove tecniche di collaborazione al fine di rendere la PA trasparente ed accessibile. Parlare di *accountability* tuttavia, soprattutto a livello sociale e orizzontale, non chiede semplicemente un cambio della gestione amministrativa, ma anche una presenza di capitale sociale⁹¹. Tuttavia il ricorso a tali nuove procedure non è per niente immediato e di semplice attuazione. Questo perché l’impiego del capitale sociale ha due diverse inclinazioni: quella che tende a forme di partecipazione e di *accountability* oppure a disparità territoriali.

⁹¹ Moro G., *Cittadini e pubblica amministrazione: diritti, politiche, strumenti*, Rapporto ricerca Giannini-Formez, 2008 consultabile su www.giovanimoro.info/documenti/g.moroformezfinaleREV.pdf

D'altronde *“le società locali non sono mai monocromaticamente omogenee. Contengono compresenti spinte diverse. La sconnessione fra capitale sociale locale e le istituzioni politiche nazionali (costitutiva del sistema politico italiano, ma alla quale i partiti di massa avevano provato a dare una risposta) ed europee favorisce l'affermarsi di una risposta difensiva e letteralmente esclusiva basata sulla chiusura particolaristica della società locale nei confronti di quanto avvertito come estraneo e quindi perturbatore dell'ordine “naturale” e comunitario. In questo caso, alla riscoperta “difensiva” del territorio non corrisponde necessariamente un ripiegamento nel privato o la cessazione di ogni attivismo civico. Esso può altresì proseguire, pur assumendo peculiari curvature. In altri termini, il capitale sociale quantitativamente può pure crescere, sia come dimensione quantitativa delle associazioni, sia sotto il profilo dell'impegno qualitativo in esse, ma rattrappendo l'estensione delle sue reti, che possono trasformarsi in confini invalicabili per quanti sono ritenuti “diversi” [...]La qualità della democrazia dipende dalla capacità di oltrepassare concezioni dicotomiche “Stato- società civile” e di condividere dei codici cognitivi, un linguaggio, senza i quali discorrere di forme di accountability diviene esercizio retorico, quando non fuorviante⁹²”.*

Perfetta questa analisi compiuta da Almagisti e Iazzetta, i quali individuano la difficoltà di inquadrare la compagine sociale e delineare intorno ad essa un profilo di azione nei confronti delle istituzioni. Tutto ciò si scontra con un inevitabile processo di “rivoluzione privatistica”⁹³, che intacca e modifica le culture sociali e politiche.

Ad oggi tuttavia la situazione non sembra di certo in equilibrio, a causa delle tante cause della crisi a cui è sottoposta la democrazia. In primis la disaffezione generale dovuta a una scarsa deontologia inter istituzionale e ad una bassa percentuale di partecipazione post elettorale. Da qui l'importanza del governo locale⁹⁴

⁹² Almagisti M., Iazzetta G., *Accountability e qualità della democrazia: esperienze di partecipazione*, paper presentato al XXIII Convegno SISP- Roma 2009

⁹³ Ruffolo G., *Rivoluzione privatistica*, in “la Repubblica”, 15 agosto 1994

⁹⁴ Costa P., *Diritti e democrazia*, in Pizzorno A., *Le trasformazioni dello Stato democratico*, Annale 2010 della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Feltrinelli, Milano, 2010

In questo quadro di crisi della democrazia, che ruolo svolgono i meccanismi di *accountability*? Come operano nel contesto contemporaneo?

2.8 La risposta dell'*accountability*

Molti studiosi hanno scritto della crisi della rappresentanza e della democrazia⁹⁵, paventando diversi palliativi per la ripresa del dibattito politico moderno. I meccanismi di *accountability* si pongono come un palliativo nella misura in cui agiscono sulla dicotomia tra politica e burocrazia.

Come colleghiamo tali meccanismi alla crisi della democrazia è semplice. La linea da seguire è quella del susseguirsi di deleghe di potere. Abbiamo analizzato a inizio capitolo l'accezione di potere, il suo tramutarsi col passare del tempo e l'accezione che quest'ultimo riveste oggi.

Da sempre, sin dall'antichità, il potere nasce da una relazione che lega i rappresentanti del popolo al popolo. Anche se l'esercizio spetta ad un gruppo ristretto, ciò non significa che sia un attributo di un singolo o di un gruppo. Il potere politico è un potere relazionale, perché scaturisce da una relazione tra esseri umani. Hannah Arendt definiva tale relazione come un "agire di concerto", definendo la caratterizzazione soprattutto orizzontale per la capacità di agire insieme, di cooperare in virtù della definizione aristotelica della politica come pluralità di animali sociali che pur riconoscendosi la libertà singola riconoscono anche la parità di azione. Ma tale relazione ha anche una connotazione verticale, come quella riconosciuta da Hobbes o Carl Schmidt, i quali pongono al centro della politica una relazione verticale, quella tra "protezione e obbedienza". In quest'ultima accezione, come lo stesso Max Weber afferma, il potere politico è un comando che si attende di trovare obbedienza, perché chi obbedisce lo riconosce e pertanto lo legittima. Il fulcro tuttavia è sempre umano,

⁹⁵ Manin B., *Principi del governo rappresentativo*, trad. It a cura di Ottonelli V., Il Mulino, Bologna 2008

sono gli uomini che delegano ad altri l'esercizio di potere, compiendo una continua "democratizzazione" del potere politico. Ma fino a che punto il potere riesce a restare "relazionale" e a non diventare "relativo"? L'esercizio del potere va in qualche modo "controllato" per tutelare la stessa democrazia. Ed è in quest'ottica che gioca un ruolo fondamentale il principio di *accountability*, che riprende la natura di potere "derivato" richiamando in scena non solo la dinamica antropologica ma anche il grande tema della responsabilità. Il termine fa pensare ad un lemma moderno, eppure il principio si rifà ad un problema tutt'altro che recente e che si fa risalire sin dal tempo delle società più antiche. L'ingresso del principio di *accountability* è stato inquadrato in combinato disposto con la crisi delle democrazie contemporanee; una crisi che potrebbe essere definita "dimensionale". La democrazia infatti ha avuto la sua realizzazione più alta negli Stati nazionali, raggiungendo alti livelli nella difesa dei diritti individuali, nel riconoscimento dell'uguaglianza e della partecipazione. Ad oggi tuttavia le sfide si sono moltiplicate e, molte di esse provengono dal basso attraverso il proliferare di particolarismi e, dall'alto attraverso processi di globalizzazione economica sociale e politica che comprimono la democrazia in favore della tecnocrazia. Pur essendo il popolo a scegliere i propri rappresentanti talvolta si verificano scomode situazioni dovute ad un sempre crescente astensionismo e all'intermediazione di lobby e gruppi di interesse che sgretolano l'idea primordiale di opinione pubblica. Quello che si verifica è la crisi della democrazia rappresentativa, non essendoci quel legame tra rappresentanti e rappresentati tale da garantire una fiducia agli eletti nell'esercizio di potere. Nascono così forme di partecipazione, per un maggiore coinvolgimento non solo nella delega del potere ma anche per l'esercizio dello stesso. Ed è qui che entra in scena l'*accountability*, la quale non si propone di contribuire alla risoluzione della crisi della democrazia rappresentativa riportando al centro il cittadino come sovrano, unico titolare a cui rendere conto. Il principio di *accountability* insegna che attuare processi democratici non significa accettare passivamente da parte dei cittadini le scelte compiute dai loro eletti nell'esercizio del potere, ma prendervi parte attraverso processi di controllo e rendicontazione continui. Realizzare un "governo del popolo, per il popolo, con il popolo" come lo definiva Lincoln e di cui

l'*accountability* si mostra come una “virtù modesta” tesa a ricucire il filo spezzato tra governanti e governati.

È sul finire degli anni '30 e l'inizio degli anni '40 del XIX secolo che nacque un importante dibattito tra due eminenti studiosi del settore: Herman Finer e Carl Friedrich. Questi ultimi nei loro scritti affrontano il rapporto tra i funzionari ed i vertici politici, contestando lo schema burocratico classico così come proposto da Weber.

Weber infatti riconosceva ai funzionari un ruolo sostanzialmente passivo dinanzi alla dirigenza politica, affermando che “*il funzionario deve stare “al di sopra dei partiti”, cioè, in realtà, fuori della lotta per conquistare una potenza propria*”⁹⁶. Si concettualizzava quindi la neutralità del burocrate al quale era richiesto di seguire pedissequamente quando ordinatogli dalla dirigenza senza interferire. Questa caratteristica della neutralità è quanto avallato da Finer⁹⁷, il quale organizzava tale relazione intorno al concetto di obbedienza. Finer infatti riconosce una relazione di *accountability* che lega il funzionario al vertice politico solamente in virtù di una operatività tecnica del burocrate, che vede entrare in scena un rapporto di obbedienza dell'uno nei confronti dell'altro. Nessun moralismo od etica professionale, ma puro meccanicismo operativo.

Diversa è invece la posizione di Carl Friedrich, il quale introduce il concetto di responsabilità nell'agire dei funzionari. Il comportamento di questi ultimi deve infatti prevedere, secondo lo studioso, un coinvolgimento morale e professionale. Ciò non mette in discussione la necessaria applicazione di dettami normativi, ma sottolinea un aspetto individualista che non deve tuttavia tendere a un mero personalismo, ma ad una partecipazione e/o collaborazione. In fondo la politica e l'amministrazione giocano un ruolo centrale entrambe e solamente una compartecipazione di entrambe può portare una corretta attuazione ed interpretazione delle norme, attribuendo alla compagine burocratica il compito di colmare la mancanza di competenza tecnica della controparte politica.

La prospettiva di Finer definisce una relazione unidirezionale, come un processo che va dagli eletti agli esecutori neutrali, senza intromissioni o personalismi. In quest'ottica tuttavia si va contro l'idea

⁹⁶ Weber M., *Parlamento e governo*, Laterza, Roma –Bari 1982

⁹⁷ Finer H., *Administrative responsibility in democratic government*, in *Public Administration Review*, vol. 1, 4, 1940

stessa di democrazia. Affidare attraverso un meccanismo democratico l'esercizio del potere ad un gruppo ristretto, pone dinanzi alla consapevolezza che non sempre gli eletti hanno quella competenza tecnica necessaria per l'analisi e l'implementazione delle norme. È in quest'ottica che entra in scena la burocrazia, come quella classe necessaria e parallela alla controparte politica. Pertanto sembra avere più appeal la proposta di Friedrich ovvero di un rapporto di *partnership* tra la politica e l'amministrazione. Ciononostante accettare la presenza di una collaborazione tra le due compagini non è sinonimo di equilibrio né tantomeno di garanzia, difatti nascono altri problemi di natura e portata diversa. Accettata la collaborazione, nasce spontaneo chiedersi come avvenga la tutela del bene comune se a prendere decisioni sono pochi gruppi ristretti. Ma d'altronde tale quesito non ha riguardato solamente questi due studiosi, ma ha interessato un dibattito di più vasta portata.

Come già si è visto nel corso della prima parte della ricerca, la riforma della pubblica amministrazione attraverso le nuove teorie del *New Public Management (NPM)* impose un nuovo stile di governance ai fini di una "managerizzazione" del settore pubblico. Attraverso questa impostazione, si premeva soprattutto affinché il settore pubblico fosse assoggettato a logiche del settore privato ai fini di una maggiore efficienza ed efficacia, con forme di *accountability* per colmare il gap formatosi tra sistema politico-amministrativo e cittadini, ma non solo. Trattare della possibile rendicontabilità, non solo in termini finanziari, agevola non solo il volere dei cittadini nel loro rapporto diretto con il sistema di governo, ma permette anche a quest'ultimo di dotarsi di un impianto interno di controllo ai fini di una sicurezza sulla produzione ed implementazione delle norme.

L'apparato burocratico classico fondante sul dirigismo centralista e sull'autosufficienza, va sostituito con un *management* ispirato alle regole di mercato⁹⁸, applicando la concorrenza al sistema di welfare al fine di rendere la macchina snella, efficiente e soprattutto veloce.

Ma quanto strumenti appartenenti ad un mondo possono essere mutuati anche in un contesto diverso?

L'applicazione di strumenti in un contesto nuovo, deve pur sempre scontrarsi con il substrato di quest'ultimo e nel nostro caso con i

⁹⁸ Hood C., *A Public Management for all seasons?*, Public Administration n.69, 1991

principi insiti nella amministrazione pubblica che mal si conciliano con i principi di concorrenza propri del settore privato.

2.9 Governo locale, accountability e democrazia.

Ad oggi la crisi della democrazia unita ai preoccupanti dati circa il forte malcontento nei confronti della classe politica, hanno alimentato l'interesse nei confronti del governo locale. Già al tempo della modifica del Titolo V della Costituzione si era segnato un importante passo in avanti con la modifica dell'art.117 e con l'art.118, attraverso il riconoscimento di specifici poteri agli Enti locali e la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà. Quest'ultimo rappresenta una pietra miliare del panorama politico amministrativo, avendo riconosciuto poteri alle istituzioni locali per un aumento della qualità democratica e una migliore partecipazione cittadina. Nella storia amministrativa italiana l'assetto delle autonomie locali ha conosciuto una evoluzione sia storica che normativa.

Basti pensare che l'unificazione del Regno d'Italia è avvenuta seguendo lo schema napoleonico di uno Stato unitario e accentrato, la cui amministrazione ammetteva un discreto decentramento attraverso il canale degli enti locali. In questo periodo storico i Comuni erano inseriti in una struttura gerarchicamente organizzata, al cui vertice si posizionavano il Governo e i ministri. Il ruolo dei Enti, che rappresentavano direttamente la collettività, finiva per ridursi ad un mero affiancamento del Governo centrale attraverso il nucleo direzionale rappresentato dal Sindaco e dal prefetto. Ciononostante la stessa carica di Sindaco era lontana dalla stessa collettività, e così è stato fino agli inizi degli anni Novanta.

La democratizzazione degli Enti locali si è mossa su due binari, il primo che tendeva ad avvicinarli alla collettività favorendo forme di legittimazione dal basso mentre il secondo li inquadrava in un sistema burocratico monolitico e piramidale⁹⁹.

⁹⁹ Basti pensare anche al ruolo del segretario comunale, la cui figura fu creata sin dal T.U. del 1889 come contrappeso tecnico a garanzia della regolare attività amministrativa. Con tempo anche la sua figura è cambiata, passando dalla no

Il legame con la collettività ha visto un graduale riconoscimento, resistendo anche alla modifica del T.U. del 1934 dopo la caduta del fascismo.

In particolare è con la riforma del 1993, con cui è stata introdotta l'elezione diretta del Sindaco e con il decreto legge 92/2008 (modifica lett.a, art. 54 TUEL), con cui si è previsto che il primo cittadino abbia il potere di emanare *“provvedimenti anche contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”* che si è accresciuto il potere autonomo delle PA.

Con la stagione di riforme inaugurata con la legge 142/1990 gli Enti locali sono andati incontro ad una mutazione profonda, modificando finalmente l'impianto autoritario e gerarchico che agli stessi era stata attribuita dal T.U. fascista del 1934, al quale pur essendo state apportate delle modifiche negli anni non erano mai state sostanziali al punto da modificarne l'assetto organizzativo.

Con la legge 142/90 *“Ordinamento Autonomie locali”* si segna un passo in avanti rispetto all'impianto tradizionale, in quanto vengono introdotti gli Statuti di Comuni e Province, le Aree metropolitane e la figura del difensore civico. Inoltre non vengono più elencate le competenze dell'ente locale ma si prescrive di assegnare ai Comuni *“tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”* (art.9).

Nasce con questa Legge un'idea di Comune nettamente differente rispetto al passato: più vicina ai cittadini e soprattutto alle loro esigenze. Sulla stessa scia si posizionano la Legge Bassanini del 1997 e la riforma del Titolo V del 2001, con la quale si è modificato ed introdotto rispettivamente gli artt. 117 e 118 della Costituzione repubblicana. Con la riforma del Titolo V soprattutto si è riconosciuta l'autonomia statutaria degli enti locali, si è introdotto il principio di sussidiarietà come criterio ispiratore delle funzioni amministrative, si è prevista la garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria e tributaria ed infine si è riconosciuta l'autonomia regolamentare.

Riguardo l'autonomia regolamentare, quest'ultima è prevista dall'art. 117 c.6 (in cui è ripartita la potestà regolamentare tra lo Stato e le Regioni) prevedendo che “ *I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*”.

Nell'impianto amministrativo classico ai Comuni si riconosceva una certa soggezione anche sul piano delle fonti. Per “regolamento” si intende un atto normativo emanato da autorità amministrative ovvero da organi che contrariamente al Parlamento non godono di autorità democratica diretta. La subordinazione tra le fonti si rispecchiava appieno nella struttura gerarchico amministrativa, così come gli enti locali erano al di sotto degli organi di Governo, allo stesso modo la legge risultava superiore al regolamento così come ogni atto emanato da un soggetto giuridicamente subordinato ad un altro.

Questa struttura piramidale viene modificata nella sostanza attraverso la modifica del Titolo V della Costituzione, attraverso quest'ultima il Comune non si limita alla mera attuazione delle leggi statali, ma acquista autonomia nella definizione della propria autonomia statutaria e organizzativa, ha organi legittimati dalla volontà popolare e conduce una piena potestà normativa attraverso l'emanazione di regolamenti.

La riforma del Titolo V segna quindi una sostanziale novità nella storia istituzionale italiana sia rispetto all'esperienza liberale che alla repressione delle autonomie locali operata in era fascista¹⁰⁰. Pietro Costa afferma la centralità del governo locale come una rinnovata forma di partecipazione dei cittadini e soprattutto di qualità democratica. Costa infatti individua nel decentramento politico il nodo cruciale¹⁰¹ soprattutto nel caso italiano, quale esempio di un difficile e controverso processo di democratizzazione (dal punto di vista dei rapporti territoriali) per la difficile connessione tra cultura politica locale e sistema politico nazionale.

A partire dal Novecento con la trasformazione dell'economia attraverso l'affermazione di modi di produzione post-fordisti e l'avvento della globalizzazione, nascono nuovi punti di vista circa i governi locali in tutta Europa. Nel caso dello Stato italiano il processo di decentramento

¹⁰⁰ Fabbrini S., *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

¹⁰¹ ¹⁰¹ Costa P., *Diritti e democrazia*, in Pizzorno A., *Le trasformazioni dello Stato democratico*, Annale 2010 della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Feltrinelli, Milano, 2010

si caratterizza come un vero e proprio percorso di trasformazione che ha interessato il nostro Territorio sin dai tempi dell'unificazione e della scrittura della Costituzione Repubblicana nel 1948.

Il decentramento politico è stato anche fortemente influenzato dai movimenti politici degli anni '60, i quali hanno incentivato forme di democratizzazione dal basso per una migliore qualità democratica continuamente indebolita a livello centrale e sopranazionale.

2.10 L'evoluzione della pubblica amministrazione italiana: l'approccio normativo

La legge 142/90 fu solamente il primo passo verso una modifica sostanziale della struttura amministrativa, al fine di allontanarla all'impronta fascista.

Nello stesso anno, con la legge 241/90 "Norme in materia di Procedimento amministrativo e di Diritto di accesso ai documenti amministrativi", si è spianata la strada all'ingresso dell'*accountability* nei sistemi politico amministrativi italiani.

La legge 241/90 contribuisce fissando i tempi, i responsabili e le eventuali partecipazioni in un procedimento amministrativo, introduce i concetti di trasparenza, accesso, attuazione dei regolamenti e corruzione. In particolare è il concetto di trasparenza a rinnovare l'approccio con la PA, ad aprire le porte alle stanze del potere. E tale percorso continuò anche con le successive modifiche e innovazioni legislative.

Basti citare:

- D.Lgs 29/93 "Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e revisione della disciplina di pubblico impiego" che ha introdotto gli URP-Uffici di relazione con il pubblico;
- La Legge Bassanini comprendente i d.lgs 59/97 e 127/97 con cui si è intervenuto in settori come la semplificazione amministrativa, la delegificazione, il trasferimento di funzioni dalle Regioni agli enti locali e sull'efficienza della pubblica amministrazione;
- La Legge 150/2000 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazione" con la quale si

riconoscono gli Uffici stampa e il ruolo degli Uffici di relazione con il pubblico, legittimando quindi l'attività di informazione e comunicazione nelle pubbliche amministrazioni. Si professionalizza il ruolo degli addetti alla comunicazione pubblica, passo in avanti per un collegamento concreto con i cittadini e tutti coloro che si avvicinano alle istituzioni.

- La legge 267/2000 TUEL;
- La legge costituzionale n.3/2001, quindi la modifica del Titolo V della Costituzione;
- D.lgs 150/2009 nell'ambito della più grande Riforma Brunetta, che ha rinnovato e "managerializzato" il comparto amministrativo italiano.

La modifica del Titolo V della Costituzione risulta uno spartiacque importante soprattutto per l'introduzione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale. Da quel momento cambia radicalmente il rapporto tra Stato e collettività ovvero corpi intermedi e gruppi sociali. Il ruolo di questi ultimi infatti viene valorizzato attraverso il neo articolo 118 con il quale si prescrive che "*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*". Il principio di sussidiarietà introduce un nuovo modello di amministrazione condivisa in cui si riconosce la figura del cittadino attivo. Sembra essere lontani dalla figura di una burocrazia statica, neutrale, come teorizzata da Weber o dalla stesso Finer.

Con la modifica del Titolo V la compagine burocratica è chiamata a rendicontare le proprie azioni continuamente, in virtù di un principio riconosciuto costituzionalmente che richiede una reciproca responsabilità tra cittadini ed istituzioni che collaborano per collegare l'erogazione dei servizi pubblici alle reali esigenze dei suoi destinatari.

Quel che appare chiaro è la forza e la coerenza che la legge costituzionale 3/2001 ha apportato, concludendo un percorso iniziato un decennio prima. Con essa infatti si è affermato il modello "democratico" del Comune, come ente rappresentativo della collettività locale e non come soggetto attuatore in periferia di politiche centralizzate come accadeva secondo il modello passato.

Ad oggi tuttavia sono ancora tante le sfide da compiere. Difatti il quadro profilato dal 2001 non ha un riscontro reale. Basti pensare al ruolo delle amministrazioni comunali attraverso la figura del Sindaco. Quest'ultimo risponde continuamente ad esigenze che non sempre derivano dalla collettività e ne rispecchiano i bisogni, o comunque non vengono incanalate in percorsi di rappresentanza e partecipazione diretta. Basti pensare alle implicazioni dovute ai continui tagli alle risorse, ai vincoli di spesa imposti ai Comuni che ne hanno influenzato le manovre finanziarie, a spese di una serie di servizi. Come analizza in modo esemplare lo studioso Roberto Bin il ridimensionamento, seppur temporaneo, dei servizi non dovrebbe riflettersi sulla soppressione dell'autonomia tributaria e sulla stratificazione dei vincoli di spesa¹⁰².

Trattando del tema dell'*accountability*, i riferimenti normativi di cui sopra sono solamente un riferimento indiretto ad essa. Il primo caso in cui esso riaffiora è la *Direttiva del Ministero della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle Pubbliche Amministrazioni* del 2006, nella quale si dotano le amministrazioni di uno strumento concreto per la presentazione ai cittadini delle loro attività. Nella direttiva si legge “*La rendicontazione sociale delle amministrazioni pubbliche risponde alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori, siano essi singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche o private, consentendo loro di comprendere e valutare effetti dell'azione amministrativa*”.

La direttiva inizia quindi a paventare non semplicemente dei principi ispiratori, ma strumenti concreti per rendere l'amministrazione trasparente, accessibile, *accountable*.

Riguardo ai principi ispiratori che hanno guidato l'introduzione di sistemi di *accountability* negli enti locali, vanno citati senza dubbio quelli di “partecipazione” e “trasparenza”.

¹⁰² Bin apporta una critica nei confronti del federalismo fiscale, riconoscendo in questa espressione una definizione dallo scarso o nullo significato, per la regolamentazione dei rapporti tra centro e periferia. In quest'ottica lo stesso art. 119 della Costituzione, dopo la riforma del 2001, fissa un nuovo quadro che potremmo identificare col federalismo fiscale ovvero prescrive che sia garantita autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili ai rispettivi territori ed introduce il principio della solidarietà sociale e della perequazione per i territori con minore capacità fiscale. La legge successiva a tale riforma e che diede avvio al quadro del federalismo fiscale si è però avuta solo nel 2009, l. n. 42/2009, che sovverte l'intero impianto delegando al Governo l'attuazione del federalismo fiscale. Per approfondimenti Bin R., *Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, <http://www.robortobin.it/ARTICOLI/Udine09.pdf>

2.11 Principi della PA e qualità della democrazia. Trasparenza e partecipazione.

Come accennato poc'anzi, la legge 241/90 ha introdotto il concetto di trasparenza, promuovendo il passaggio dal vecchio al nuovo modello di amministrazione pubblica.

Pur riconoscendo attraverso la legge 241/90 alcuni procedimenti tali da garantire un adeguato livello di trasparenza in sede di PA, nel tempo è sempre cresciuta la domanda verso aggiornamenti in tal senso.

Normativamente il passo in avanti si è compiuto con il D.lgs 150/2009 il quale ha introdotto una nuova disciplina della trasparenza finalmente intesa come *“accessibilità totale [...] delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione”*. La trasparenza è quindi orientata verso forme diffuse di controllo sociale dell'operato della PA con relativo accesso alle informazioni da parte dell'intera collettività, alla stregua del paradigma della libertà di informazione proprio *dell'open government* di origine statunitense.

Gli assi principali della riforma del 2009 sono due:

1. Indicazione dei dati da pubblicare sui siti web;
2. Obbligo di approvazione del Programma triennale per la trasparenza che serve a spiegare ai cittadini in modo chiaro quali sono: i tempi con cui il Comune provvederà a pubblicare sul sito web questi dati, gli uffici incaricati della pubblicazione, i costi della pubblicazione, gli strumenti di verifica dell'avvenuta pubblicazione, il calendario delle successive Giornate per la Trasparenza.

Nel decreto legislativo del 2009 rimane salvaguardata la tutela della riservatezza dei “controinteressati”, fatta eccezione per il personale delle amministrazioni pubbliche: *“le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la relativa valutazione non sono oggetto di protezione della riservatezza personale”*. Il principale limite del D.Lgs 150/2009 è che non ha disposto adeguati strumenti giuridici per sanzionare le amministrazioni inadempienti e inoltre la legge precedente 241/90 non è stata abrogata col risultato che le due normative e le loro rispettive filosofie di fondo coesistono, generando spesso conflitti. Ciò produce un limbo giuridico fra le due concezioni della trasparenza, che rende ancora più

evidente e necessario il ruolo della società civile per rendere effettivi i diritti che la nuova normativa concede ai cittadini.

Tuttavia si è ritornati sul tema della trasparenza attraverso la Legge 190/2012 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" e il decreto legislativo n. 33/2013 recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", che prevedono importanti novità per gli enti locali.

Attraverso sia la Legge 190/12 che il Decreto 33/13 si è risposto in maniera efficace al dilagare della corruzione e dell'illegalità, attraverso testi normativi che garantiscono una "accessibilità totale" alle informazioni riguardante l'organizzazione e l'attività amministrativa (così come l'art. 11 del D.Lgs 150/2009 prevedeva per la sola organizzazione della PA).

La trasparenza favorisce quindi *“forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*[...] *“concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, di buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione”*. contribuendo al principio di buona amministrazione concorrendo ad una immagine di amministrazione aperta ed al servizio del cittadino.

Il concetto di trasparenza è quindi indissolubilmente legato al principio democratico, secondo l'idea per cui l'amministrazione (come la politica) deve concretizzarsi quale spazio pubblico nel quale realizzare forme di partecipazione, di controllo e quindi di democrazia¹⁰³. Ciò ha agevolato sistemi di *accountability*, tuttavia se una accessibilità tale ha lo scopo di consentire un "controllo" democratico sull'azione dei pubblici poteri per garantire una rispondenza alla legge e alle regole di buona amministrazione, è quindi necessario che le stesse informazioni rese disponibili siano anche comprensibili.

D'altronde come abbiamo descritto nel primo capitolo, la comprensibilità è caratteristica necessaria tanto quanto l'accessibilità, ai fini di giuste pratiche di *accountability* e quindi un controllo efficace.

¹⁰³ Arena G., *Il punto sulla trasparenza amministrativa*, intervento in occasione del seminario organizzato da ForumPA "Pubblica amministrazione aperta? Diritto di accesso e trasparenza dal 1990 ad oggi", 2009.

Nel prevedere attraverso il Decreto di attuazione la conoscibilità delle informazioni, si traspone nell'ordinamento italiano quanto è stato previsto nel contesto statunitense e inglese con il *Freedom of Information Act*¹⁰⁴, e quindi si propone una immagine della trasparenza pari a quella del diritto alla comprensione al fine di controllare democraticamente l'esercizio del pubblico potere e arginare i fenomeni di cattiva amministrazione.

Sul piano dei contenuti la Legge 190/2012 si differenzia dalla precedente 241/90, soprattutto per quanto riguarda gli ambiti di applicazione del criterio di accessibilità. Quest'ultimo infatti attraverso la norma più recente, si estende anche ai procedimenti amministrativi e, in particolare, ai procedimenti più "a rischio" dal punto di vista dei fenomeni corruttivi¹⁰⁵.

Ma come si garantisce trasparenza?

La Legge prescrive l'obbligo di pubblicazione sui siti istituzionali delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, fermo restando il rispetto delle norme sulla tutela della privacy e sulla tutela del segreto d'ufficio. Allo stesso modo dovranno essere resi pubblici, tramite pubblicazione online, i bilanci, i conti consuntivi, i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini.

Risulta palese il ricorso a strumenti informatici per agevolare la pubblicazione e quindi la trasparenza delle PA. Questa introduzione, in linea con l'idea di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, va letta in combinato disposto con l'art. 117 comma 2 lettera r) che prescrive la competenza esclusiva dello Stato in materia di coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale. La giurisprudenza ha

¹⁰⁴ Il *Freedom Information Act* è stato approvato negli USA nel 1966 e nel Regno Unito nel 2000. Questa legge sancisce che garantisce l'accessibilità, in molta parte dei casi gratuita, ai dati e alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni e di molte associazioni e organizzazioni non-governative. In base alla legge chiunque, a qualsiasi nazionalità appartenga, residente in qualsiasi parte del mondo, può richiedere informazioni agli oltre 100.000 uffici della PA del Regno Unito e a una lunga lista di ONG e ricevere risposta entro venti giorni lavorativi senza costi se non di copia e spedizione dei documenti. Nel Regno Unito solo nei casi in cui il reperimento del materiale richiesto costi ai pubblici uffici oltre 650 sterline (poco meno di 1000 euro) tale cifra sarà addebitata al richiedente.

¹⁰⁵ Ne sono un esempio I procedimenti di autorizzazione o concessione, I procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e furniture, I procedimenti per l'erogazione di contribute, sussidi, nonché le procedure dei concorsi e delle prove preselettive pur rispettando I termini inerenti alla privacy.

sancito che nonostante la competenza legislativa esclusiva, ciò non preclude alle Regioni la possibilità di organizzare, nelle materie di propria competenza, un proprio sistema informativo purché si rispettino i dati in materia di tutela della privacy e di trattamento dei dati personali¹⁰⁶.

Secondo queste disposizioni tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria devono essere (pena riconoscimento di una mancata responsabilità dirigenziale) accessibili facilmente e consultabili dai cittadini. Come sopra accennato, il principio di trasparenza coniugato in tal modo e quindi promosso in combinato disposto con la digitalizzazione della PA, segue lo schema del *Freedom Information Act* statunitense e britannico ovvero l'idea che tutti possano avere accesso alle informazioni senza dover necessariamente mostrare un interesse qualificato o rilevante.

Si badi bene tuttavia che questa trasparenza tocca ben definiti procedimenti amministrativi e non i documenti amministrativi, la cui disciplina segue le prescrizioni ancora in vigore della Legge 241/90.

Unici limiti alla trasparenza sono dettati dall'art.4 del Decreto legislativo 33/2013, i quali risultano gli stessi previsti dall'art. 24 comma 1 e comma 6 della Legge 241/90.

Interessante è l'introduzione, all'art. 5 D.Lgs 33/2013, dell'istituto dell'accesso civico ovvero del diritto di chiunque di richiedere documenti, dati e informazioni di cui la PA ha omesso la pubblicazione qualora quest'ultima sia prevista dalla normativa in vigore. Ogni cittadino può infatti richiedere l'accesso ad un particolare atto e/o documento senza una necessaria motivazione legittimante. L'amministrazione ha trenta giorni per rispondere, trascorsi i quali e in caso di ritardo o mancata risposta scattano i poteri sostitutivi dei soggetti preposti nell'amministrazione. È interessante trattare del paniere di atti, dati e informazioni a cui si applica l'accesso civico. Quest'ultimo riguarda tutto ciò per i quali non è richiesta pubblicazione obbligatoria, ma che comunque sono da considerarsi pubblici. Nella Legge anticorruzione si fa riferimento alla disciplina del diritto di accesso

¹⁰⁶ In particolare con la sentenza n. 36/04 la Corte Costituzionale ha riconosciuto al coordinamento statale previsto dall'art. 117 comma 2 lettera r) una natura tecnica, rinvenendolo quando un intervento è necessario al fine di unificare i sistemi di linguaggio ai fini della comunicazione tra i sistemi informatici dell'Amministrazione. Ugualmente con sentenza 31/05, la stessa Corte Costituzionale ha rinviato alla Conferenza Unificata Stato-Regioni e Autonomie locali i possibili strumenti di raccordo e decisione.

prevista dalla legge 241/90 , pertanto si dovrà distinguere tra quanto è oggetto di pubblicazione per legge, per cui vale la disciplina dell'accesso civico e il resto, per cui si farà ancora riferimento alla L. 241/90¹⁰⁷.

Si percepisce in modo chiaro che la trasparenza amministrativa non è un istituto giuridico bensì un modo di essere dell'amministrazione, un obiettivo da perseguire e da raggiungere. Non si tratta di una norma da applicare, ma di un processo continuo di aggiornamento e partecipazione che trova nel legame tra cittadini ed istituzioni il suo fine relazionale. D'altronde la trasparenza amministrativa, che si intenda interna e quindi degli amministratori nei confronti dei vertici politici o esterna quindi degli amministratori nei confronti della società, risponde sempre e comunque al ruolo dell' amministrazione prescritto nella nostra stessa Costituzione. All'art. 95, comma 2, l'amministrazione si configura come apparato servente del governo (trasparenza interna e verticale) e all'art.97, comma 1 e art. 98 comma 1, come ente al servizio della comunità (trasparenza esterna ed orizzontale).

La prima accezione, quella interna e verticale, trova riscontro nel cd "segreto di ufficio" ovvero in tutte quelle procedure che riguardano la burocrazia e non devono essere conoscibili all'esterno. Idea quest'ultima che ben si avvicina anche alla concezione vecchia della burocrazia, come classe chiusa e poco avvezzata ad aprire le "stanze del potere".

D'altro canto la configurazione esterna ed orizzontale, usando le parole di Bobbio "*si può definire il governo della democrazia, come il governo del potere pubblico in pubblico*"¹⁰⁸.

La trasparenza amministrativa contribuisce alla qualità democratica, affiancando agli organi politici (che vengono definiti per l'appunto democratici in virtù di una serie di procedimenti che in quanto tali li qualificano come tali) una compagine amministrativa che diventi uno spazio pubblico in cui realizzare forme di partecipazione, controllo e quindi di democrazia. Naturalmente parlare di amministrazione trasparente, presuppone una serie di limiti (per una impossibilità fisiologica dell'ente di rendere pubblico ogni tipo di atto o procedimento) e prescrive anche una serie di tutele per il rispetto delle norme sulla trasparenza (essendo la commistione di sanzioni necessaria sia per il

¹⁰⁷ Di Giandomenico M., *Note in tema di obblighi di trasparenza e pubblicità nella Legge anticorruzione nel Decreto attuativo*,

¹⁰⁸ Bobbio N., *La democrazia e il potere invisibile*, in "Il futuro della democrazia", Einaudi, Torino, 1984.

rispetto delle norme da parte degli amministratori che per non permettere ai cittadini di superare il limite della accessibilità).

Nella Legge anticorruzione la vigilanza è affidata a tre soggetti: il Responsabile per la trasparenza che di norma è anche Responsabile per la prevenzione della corruzione, l'OIV (Organismo indipendente di valutazione) che verifica la coerenza tra programma sulla trasparenza e piano delle *performance*, la CIVIT quale Autorità nazionale anticorruzione con poteri ispettivi e di controllo sui Responsabili della trasparenza col potere di investire anche la Corte dei Conti per eventuali inadempienze da parte dell'amministrazione.

Nonostante la presenza anche di soggetti esterni il ruolo di controllo più diretto è affidato al Responsabile per la trasparenza, che segnala le inadempienze agli organi di disciplina al vertice politico, all'ANAC ed aggiorna il programma triennale controllando e assicurando l'accesso civico.

Ma la trasparenza dell'attività amministrativa è funzionale anche allo sviluppo di una "conoscenza reale, vera, di tale attività, quella che consente la comprensione e di conseguenza anche il controllo". Solo se l'attività è non solo pubblica e conoscibile, ma anche conosciuta e compresa, si ha vera trasparenza amministrativa. Perché solo questa forma di trasparenza è in grado di garantire lo svolgimento da parte del cittadino di "un controllo sull'esercizio del potere che quell'attività comporta".

Allo stesso modo in cui trattando della democrazia abbiamo paventato l'impossibilità che il popolo possa governare nella sua interezza un Governo, ma dovrà ricorrere necessariamente a dei rappresentanti, allo stesso modo il diritto di accesso alle PA ha dei limiti tali da tutelare lo stesso potere amministrativo.

Poc'anzi abbiamo passato in rassegna alcuni punti importanti della Legge anticorruzione, leggendoli in combinato disposto con la L. 241/90. A questi va aggiunta un'altra importante distinzione che trova riscontro anche nelle norme appena citate, ovvero la differenza tra trasparenza e pubblicità.

Il rapporto tra questi due paradigmi non è direttamente proporzionale, non necessariamente infatti la trasparenza di una amministrazione è direttamente proporzionale alla pubblicità che l'Ente fa.

Si parlerà di pubblicità quando le amministrazioni mettono a disposizione determinati atti e/o documenti o per diretta richiesta privata

(diritto di accesso) o per sua spontanea decisione. Ma ciò non aumenta la trasparenza, in quanto una pubblicazione non necessariamente risulterà comprensibile.

La trasparenza infatti presuppone conoscenza (e quindi pubblicità) ma anche comprensione.

“Pertanto assicurare la trasparenza dell’attività amministrativa vuol dire assicurare la conoscenza reale, vera, di tale attività, quella che consente la comprensione e di conseguenza anche il controllo. Se l’attività è segreta non può essere conosciuta; se è pubblica, è conoscibile, ma non è detto sia anche conosciuta né che sia anche compresa. Solo quando si realizzano queste due ultime condizioni si ha veramente la trasparenza di quell’attività amministrativa e, dunque, la possibilità di un controllo sull’esercizio del potere che quell’attività comporta¹⁰⁹”.

Il carattere relazionale della trasparenza, a differenza che nel passato, spiega perché oggi l’amministrazione deve essere trasparente prima di tutto "verso i cittadini, oltre che per i vertici politici ed amministrativi".

Oggi non si tratta più di affermare il diritto a conoscere. il problema è proprio il passaggio dalla pubblicità alla trasparenza. E quest’ultima va appunto intesa come diritto a comprendere, non solo a conoscere.

Il diritto ad essere informati costituisce patrimonio acquisito del diritto amministrativo e trova protezione nel principio di pubblicità dell’azione amministrativa. Ma la conoscibilità non basta. Non tutti e non sempre si è in grado di passare dalla conoscenza potenziale alla conoscenza effettiva e da quest’ultima alla comprensione.

Ma, come detto, la trasparenza dell’amministrazione, intesa come diritto non solo a conoscere ma anche a comprendere, è cruciale per lo sviluppo della democrazia in quanto i cittadini devono essere messi in grado di utilizzare le informazioni detenute dalle PA per formarsi un’opinione, e sulla base di essa effettuare le proprie scelte.

Questo rende palese come la trasparenza implichi necessariamente partecipazione, dovendo il rapporto svolgersi tra la collettività e le istituzioni.

Un Comune è partecipato quando permette ai cittadini di contribuire alle decisioni pubbliche. Partecipazione significa infatti dare più potere

¹⁰⁹ Arena G., *Il punto sulla trasparenza amministrativa*, intervento in occasione del seminario organizzato da ForumPA “Pubblica amministrazione aperta? Diritto di accesso e trasparenza dal 1990 ad oggi”, 2009.

alle comunità locali e incoraggiare le persone ad assumere un ruolo attivo nella propria comunità. La partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche non si pone quindi come un'opzione etica ma rappresenta un vero e proprio requisito operativo per far sì che le amministrazioni agiscano in modo ponderato ed efficace.

Perciò un Comune è partecipato quando sposa la filosofia della democrazia partecipativa che si colloca tra la democrazia rappresentativa (partecipazione come rappresentanza politica) e la democrazia diretta (poteri decisionali direttamente nelle mani dei cittadini che possono esprimersi con alcuni strumenti speciali, come ad esempio il *referendum*). Nella democrazia partecipativa il Comune si mette sul nostro stesso piano e accetta di cambiare opinione nel caso in cui le nostre argomentazioni risultino convincenti. In questi casi si dice che la discussione avviene secondo il metodo deliberativo, che è lo strumento principale della democrazia partecipativa e richiede che gli interlocutori accettino di cambiare opinione nel momento in cui gli argomenti altrui dovessero dimostrarsi convincenti.

Ecco dunque che la democrazia partecipativa permette di ascoltare il punto di vista di tutti e dare voce all'intelligenza collettiva. L'intelligenza collettiva è la capacità di una comunità di elaborare decisioni e di risolvere problemi, attraverso la collaborazione e l'innovazione. Per prendere decisioni complesse è infatti necessario disporre di un elevato numero di informazioni e riuscire a maneggiarle in un breve lasso di tempo; il processo è perciò complicato e bisogna anche tener conto che il dialogo e l'accettazione delle opinioni altrui non sono esiti a cui gli uomini tendono spontaneamente, specie nelle dinamiche di gruppo, per questi motivi sono necessarie tecniche di facilitazione per accompagnare i processi di democrazia partecipativa.

Il nostro Comune non può gestire da solo tutta l'informazione che gli servirebbe per decidere bene, ciò che conta è che condivida con noi un po' di quell'informazione e sappia dare risposte alle osservazioni dei suoi cittadini, per esempio ascoltando le loro idee, creando una linea diretta tra cittadini e funzionari, alimentando forum di discussione, definendo spazi e modi di partecipazione e dialogo a favore dell'intelligenza collettiva.

Trasparenza e partecipazione quindi come paradigmi di partenza, per realizzare strumenti di *accountability* completi sia per la parte amministrativa che per la controparte sociale.

2.12 Prospettive di partecipazione

Facendo un breve passo indietro e all'avvio negli anni Settanta delle teorie del NPM, queste ultime crearono prospettive ma non sempre risultati positivi. Difatti prima di giungere ai giorni nostri e alle recenti innovazioni legislative, negli anni precedenti alla Legge 241/90 il clima era per lo più di sperimentazione o quantomeno di teorizzazione.

Sicuramente sono stati fatti dei passi in avanti, anche in quegli anni, sull'implementazione dei livelli di efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, ma talvolta ad essere persa di vista è stata proprio l'*accountability*¹¹⁰.

Fenomeni come la decentralizzazione con conseguente creazione di apposite agenzie, hanno permesso alle amministrazioni pubbliche di adeguarsi ai meccanismi della concorrenza pur aumentando il gap tra *accountability* pubblica ed efficienza economica. L'idea diffusa è che "privatizzare" il settore pubblico ha causato molto spesso il declino degli standard etici e una eliminazione della politica.

Pertanto interessanti sono anche le impostazioni teoriche di chi ha tentato di arginare questo problema e di rendere l'adeguamento ai nuovi strumenti un punto di forza anche per la politica.

Basti pensare alla PVT – *Public Value Theory*, promossa dal docente dell'Università di Harvard Mark Moore¹¹¹, per la quale il fallimento apportato dalle teorie del NPM sono un punto di partenza per riconoscere la presenza di un valore pubblico, senza necessariamente ricorrere ad una politica centralista. Tale valore pubblico non afferisce solamente alla sfera economica, quindi vanno considerati altri parametri che vadano al di fuori della sfera finanziaria. Per l'applicazione della PVT, bisogna

¹¹⁰ Larbi G.A., *The new management approach and crisis States*, UNRISD, Discussion paper n. 112, 1999 Ginevra

¹¹¹ Moore, M.H., *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1995

volgere gli occhi alla società e quindi: alla coesione sociale, alle relazioni sociali, al benessere individuale e collettivo¹¹².

La PVT prescrive che i cittadini collaborino al governo della società per decidere quali elementi possono essere considerati di responsabilità pubblica e quali invece di responsabilità singola. Praticamente la teoria prescrive che la funzione del governo non sia solo quella di stabilire le regole, ma di provvedere anche alla distribuzione dei servizi e alla sicurezza sociale per vestire i panni di “creatore di valore pubblico”. Ugualmente i funzionari non vanno considerati, alla stregua di Finer, come coloro che applicano in modo neutrale quanto gli è prescritto, ma come attori dinamici. Il loro ruolo prescrive collaborazione nell’individuare ed applicare tutto ciò che è necessario per il benessere collettivo¹¹³.

Affinché il Governo possa apporre un contributo attivo alla “creazione del valore pubblico”, gioca un ruolo fondamentale la preparazione tecnica dei suoi funzionari. E, lo stesso Moore, individua un insieme di procedimenti definiti “triangolo strategico” per la concreta realizzazione della *public value*.

“Prima di tutto occorre definire cosa si intenda in un determinato contesto per valore pubblico, ovvero chiarire e specificare gli obiettivi che si vogliono perseguire; in secondo luogo si deve costruire un’aggregazione di forze, il cui apporto si ritiene essere indispensabile per il conseguimento di quegli obiettivi (possono associarsi, a questo fine, soggetti pubblici, privati o del terzo settore); infine bisogna provvedere a organizzare “la capacità operativa”: occorre quindi mobilitare e impiegare tutte le risorse (economiche, umane, tecnologiche, ecc.) che sono utili al raggiungimento del risultato desiderato¹¹⁴”.

¹¹² Gli stessi Robert Kennedy e Amartya Sen definirono, alla stregua di questo approccio, l’inadeguatezza del PIL come metro di valutazione del benessere di uno Stato, in quanto taglia fuori parametri inerenti alla sfera sociale risultando pertanto incompleto.

¹¹³ In questa teoria trovano applicazione le idee di Robert Kennedy o, anche, di Amartya Sen riguardo l’inadeguatezza del PIL come parametro di valutazione del benessere di uno Stato, non prendendo esso in considerazione parametri di natura sociale e relazionale che contribuiscono fortemente alla qualità di vita e di governo di uno Stato.

¹¹⁴ Ascani A., *Accountability. La virtù della politica democratica*, Città Nuova, Roma 2014.

La PVT ideata da Moore è stata ben presto sviluppata da Benington, il quale si scontra con il cieco ottimismo del NPM e con l'idea che il mercato possa autoregolarsi e creare da sé valore pubblico.

Ma guardando più attentamente la teoria del PVT e il suo raggio di azione, sembra purtroppo inefficace a risolvere la questione di fondo dell'*accountability*.

Difatti pur ammettendo che siano i cittadini a decidere cosa sia di pubblico valore (e quindi tale da essere sottoposto all'autorità dello Stato) e che gli stessi partecipino attivamente a tale definizione, quello che crea problemi è il momento successivo ovvero controllare che lo Stato persegua quanto gli è stato suggerito e persegua quindi il pubblico valore. Praticamente è ancora una volta una questione di pratica di *accountability*.

Precedentemente abbiamo analizzato i paradigmi della trasparenza e della partecipazione, moderni rispetto alla teoria della PVT e che hanno fornito degli strumenti pratici di fronte agli aggiornamenti normativi.

Esponendo i cambiamenti apportati dalla Legge anticorruzione e dal relativo Decreto di attuazione, con la trasparenza si è resa necessaria un miglioramento della già avviata riforma di digitalizzazione della pubblica amministrazione.

Il Comune, livello istituzionale che stiamo analizzando in questo percorso, ha diversi strumenti per permettere ai suoi cittadini di trovare, comprendere e diffondere le informazioni in suo possesso e un cittadino attivo può vigilare sull'effettiva promozione di questi strumenti.

Il principale strumento per dare attuazione alla trasparenza a livello comunale consiste nella pubblicazione organizzata, leggibile e guidata di tutti i documenti indicati sul sito web; nel quale dovranno riscontrarsi una serie di caratteristiche:

1. Nella home page dev'essere presente un link che rimanda ad una sezione denominata "Trasparenza, valutazione e merito", in cui devono essere indicate tutte le informazioni obbligatorie;

2. Le voci devono essere tutte presenti anche se i contenuti non sono stati ancora pubblicati. In tal caso, dovrà essere indicata la data prevista per la pubblicazione;

3. Notifica automatica: nella sezione devono essere presenti i Feed RSS (Really Simple Syndication), che permettono di avvisare gli utenti non appena viene inserito un nuovo contenuto;

4. Formato aperto: le informazioni devono essere pubblicate e scaricabili in formato aperto;

5. Interazione e partecipazione: all'interno della sezione "Trasparenza, valutazione e merito" devono essere presenti degli spazi per inviare segnalazioni o osservazioni.

Una strada possibile è stata quella di chiedere al nostro Comune di farsi aiutare dal web. Grazie alle nuove tecnologie dell'informazione infatti le relazioni tra Pubblica Amministrazione e cittadino possono tendere sempre più a un processo di collaborazione reale.

La via del web, i piani partecipati di riqualificazione territoriale, il bilancio partecipativo, l'adozione delle giurie civiche, sono tutte forme di democrazia partecipativa. Le forme di partecipazione richieste a un Comune "*accountable*" sono dunque quelle di concreto coinvolgimento dei cittadini nella presa di decisioni pubbliche.

Altre esperienze di *Open Government* e *Open Data* in Italia che vale la pena citare sono:

Comuni-chiamo – sistema che permette ai Comuni di ridurre costi e tempi di gestione delle segnalazioni riportate dai cittadini, permettendo a questi ultimi di essere costantemente aggiornati sullo stato delle stesse.

Decoro Urbano – strumento *open source* che permette ai cittadini di presentare e condividere segnalazioni al Comune tramite smartphone, grazie ad un'applicazione scaricabile gratuitamente, o attraverso il profilo Facebook.

Airesis – sistema sperimentale di Open Source e-democracy che, tramite una serie di passaggi intuitivi, permette all'utente di sviluppare le proprie proposte e individuare soluzioni condivise con gruppi già esistenti.

ParticipaMi – nata dalla collaborazione tra Fondazione RCM e il Laboratorio di Informatica Civica dell'Università Statale di Milano,

questa iniziativa permette una relazione informata fra cittadini e consiglieri di amministrazione.

ePart – servizio online che facilita l'interazione tra cittadino e Amministrazione comunale fornendo, attraverso l'applicazione per smartphone o la form online, una modalità pratica e veloce di segnalazione di eventuali disagi e disservizi, che prevede anche l'utilizzo di foto e mappe online.

Iris – sistema promosso dal Comune di Venezia per consentire ai cittadini di segnalare problemi di manutenzione urbana. Ogni segnalazione viene inviata all'ufficio competente e può essere votata da tutti gli utenti.

Piattaforma Bilancio Partecipativo – sistema sperimentale del Comune di Cascina sviluppato dal Centro Studi Democrazia Partecipativa che permette di facilitare la gestione di un bilancio partecipativo tramite strumenti online.

Il sistema di comunicazione *online* è molto cambiato negli ultimi anni proprio grazie a modelli sociali di impiego delle *Information and Communication Technology (ICT)* accogliendo il cosiddetto Web 2.0. L'incrocio tra Web e PA si concretizza attraverso le reti sociali, la condivisione delle informazioni, l'erogazione di servizi ai cittadini per un coinvolgimento attivo e lo stimolo a nuove forme di partecipazione. Naturalmente gli ostacoli non sono pochi soprattutto in virtù della particolare natura dell'ente pubblico e soprattutto delle informazioni delicate trattate da quest'ultimo. L'*e-government* non significa solo attenzione alle logiche di funzionamento interno della PA per una maggiore efficienza, ma anche una maggiore efficacia nella capacità di ascolto della PA nei confronti della collettività. Lo stesso Web 2.0 è una innovazione in quanto consente una interazione continua tra gli utenti attraverso piattaforme di *User Generated Content* ovvero strumenti partecipativi dove i lettori creano i contenuti per generare conoscenza, partecipazione e condivisione.

Nel settore della PA sembra ancora essere fermi al Web 1.0 ovvero alla creazione di documenti statici che tramite la rete riescono a raggiungere la collettività, senza però generare un confronto e una interazione con quest'ultima. Per questo motivo, in vista di una

evoluzione nell'utilizzo del web di seconda generazione, ci sono diverse prospettive di sviluppo dei media digitali in direzione orizzontale proprio per migliorare la comunicazione tra istituzioni e cittadino, permettendo a quest'ultimo di sviluppare uno strumento di *accountability* successivo al momento elettorale. Utilizzare questi strumenti non è tuttavia cosa semplice, essendo questi mutuati dal settore privato e quindi portatori di aspettative abbastanza alte.

Ad oggi non si è ancora consci del ruolo fortemente comunicativo che la piattaforma digitale potrebbe rivestire, soprattutto in ambito politico. Basti pensare che durante la campagna elettorale di Barack Obama l'uso del Web 2.0 è stata una delle pietre miliari, al punto da coinvolgere gli utenti non solo in dibattiti politici ma anche in attività di *fund raising* in vista dei progetti da realizzare. Ma paragonare il sistema politico americano con quello italiano ci trascina necessariamente su un problema di tipo culturale, che ruota intorno al ruolo attribuito al cittadino e alla sua centralità ancora poco recepita in ambito politico istituzionale.

Nasce quindi accanto alla necessità di trasparenza e interattività la voglia di partecipazione attraverso iniziative concrete che colleghino cittadini e PA anche se da lontano, garantendo il rispetto dei paradigmi che normativamente ci sono stati trasmessi.

Vilfredo Pareto sosteneva “*Si può peccare di ignoranza, ma si può anche peccare per interesse. La competenza tecnica può far evitare il primo male, ma non può nulla contro il secondo*¹¹⁵”.

Con queste parole Pareto esprime in pieno il dilemma del ruolo dei funzionari nella pubblica amministrazione. Questi infatti sono i detentori della competenza tecnica, e hanno nelle loro mani il potere dell'implementazione delle norme e dei procedimenti amministrativi.

Nel corso del capitolo abbiamo passato in rassegna le diverse evoluzioni della PA nel tempo, e in particolare il mutamento della sua immagine da neutrale e distaccata ad aperta, trasparente e collaborativa. In tutto questo evolversi il ruolo dei funzionari è diventato cruciale essendo questi scelti per nomina e non per elezione, ma soggetti al dovere di responsabilità.

¹¹⁵ Pareto V., *I sistemi socialisti*, tradotto da Arena C., UTET, Torino 1954.

Ogni funzionario che si trovi a dover gestire cose di interesse pubblico, avrà sempre quel margine di discrezionalità che eluderà da qualsiasi meccanismo di controllo o di *accountability* e quindi di democrazia. Se ci riportiamo al dibattito Finer-Friedrich e portiamo avanti le tesi di quest'ultimo, accettiamo l'immagine del funzionario dotato non solo di conoscenza tecnica ma anche e soprattutto di etica professionale e senso morale (praticamente di responsabilità). Quest'ultima attribuzione tuttavia non è facilmente misurabile, essendo una variabile che non ha alcuna tecnica di misurazione di efficacia o di portata.

Un importante differenziazione da cui partire è quella tra l'*accountability* interna ed esterna, in virtù del ruolo riconosciuto alle amministrazioni pubbliche sia come organismi soggetti a rapporti verticali che a rapporti orizzontali. L'applicazione di meccanismi che cerchino di arginare possibili deviazioni dell'una e dell'altra configurazione sono in continuo aggiornamento sia dal punto di vista normativo che individuale.

Uno dei momenti cruciali è stata la riforma del Titolo V, la quale attraverso il principio di sussidiarietà ha reso i soggetti giuridicamente titolari di particolari azioni amministrative, riconoscendo quindi anche la necessità che quanto prescritto costituzionalmente dovesse essere tutelato. Le nuove disposizioni normative hanno prefigurato la ricerca di strumenti di *accountability* come una impellenza a tutela della nostra stessa Costituzione.

Perché tali strumenti possano mutarsi nel panorama politico istituzionale italiano, ci è richiesta l'eliminazione di molti ostacoli.

Anzitutto un problema di tipo culturale. Ad inizio capitolo si è passata in rassegna l'evoluzione del concetto di sovranità e da quest'ultima si è passati al principio di detenzione ed esercizio del potere. Ad ogni potere è attribuita una forza, la quale non necessariamente prende la forma di coercizione, anzi con il passare degli anni ha preso le sembianze del consenso assumendo connotazioni democratiche.

La democrazia in un sistema di governo è continuamente affiancata da appellativi che ne legittimano l'esistenza ed in qualche modo ne giustificano i comportamenti. Il meccanismo del sistema elettorale è il

momento decisivo perché un sistema di governo possa essere definito democratico e soprattutto rappresentativo. A seguito di quest'ultimo nasce il binomio rappresentanti-rappresentati e quindi ci si sposta sul doppio piano sia inter che extra istituzionale.

Lo sguardo quindi si punta all'interno delle amministrazioni, dove gli eletti prendono decisioni con il vertice politico e hanno contatti con la burocrazia detentrica della competenza tecnica per l'implementazione delle norme, e verso l'esterno ovvero verso i cittadini, detentori dell'opinione pubblica e veri destinatari dell'esercizio del potere.

Le riforme negli anni '90 e la conseguente configurazione delle PA come organizzazioni private, hanno posto la questione sul rapporto tra politica e amministrazione sancendone la netta separazione. Queste riforme nascono tuttavia in un contesto particolare caratterizzato dal dilagare della corruzione e degli scandali (come l'inchiesta di "Mani Pulite"), pertanto accanto alla separazione si sono introdotti contemporaneamente anche nuovi strumenti di azione per arginare i possibili pericoli insiti nei cambiamenti normativi. Basti pensare allo "spoils system" che riserva ai politici un ruolo influente nel funzionamento dell'amministrazione. Appurata la separazione, insieme ad essa, sono nate diverse dispute sul dove e come fissare i confini tra politica e amministrazione¹¹⁶.

Il risultato è una separazione spuria¹¹⁷ tra politica e amministrazione. Basti pensare alla nomina esterna dei dirigenti, chiamati ad implementare un programma e scelti direttamente su indirizzo politico. La possibilità di siglare contratti a termine è dovuta alla necessaria fiducia che il politico deve investire sulla figura amministrativa chiamata a tradurre in pratica quanto i vertici politici impongono. È quindi una vera riconcettualizzazione della PA in cui l'amministratore non resta più relegato nel proprio ufficio ad applicare le norme in modo statico e meccanico, ma collabora interagisce e soprattutto entra in contatto col mondo politico più di quanto non facesse prima. È una questione di

¹¹⁶ Basti pensare alle procedure di reclutamento amministrativo, ad esempio si è stabilito che la nomina del capo gabinetto sia politica mentre quello del dirigente generale sia di natura amministrativa.

¹¹⁷ Stame N., *Politica e PA. Il connubio possibile*, pubblicato su "Politicadomani", Maggio 2013

collaborazione, senza però che né l'uno né l'altro superi i limiti della propria sfera di azione.

Nello scenario attuale, per le PA rendere conto del proprio operato è una necessità funzionale nonché un requisito di legittimità e non certo una scelta personale. Attuare strumenti per un controllo sia interno che esterno, non è semplice soprattutto in situazioni come quella prefigurata nello scenario odierno. Il rapporto tra cittadini ed istituzioni è continuamente in bilico a causa di una sfiducia crescente che si scontra con la volontà da parte dei cittadini di partecipare attivamente alla vita democratica del Paese.

E sempre in virtù di questa maggiore qualità democratica che è interessante analizzare il fenomeno della *accountability* sulle *performance*. Questa particolare categoria di controllo si basa sulla nuova concezione amministrativa, figlia delle riforme di cui sopra, per la quale la classe burocratica è chiamata a rispondere in virtù del raggiungimento di un risultato sia dinanzi al vertice politico che dinanzi alla compagine sociale. Dinanzi all'innovazione e alla modernizzazione si è introdotto un orientamento alla misurazione e alla comunicazione dei risultati, sia per rispondere alle esigenze dei cittadini in termini di soddisfacimento delle richieste sia per rispondere ai vertici politici in termini di qualità ed efficienza.

Trasparenza, partecipazione e interazione sono i tre principi chiave su cui impennare gli strumenti di *accountability*, ponendo al centro la burocrazia: croce e delizia del sistema politico amministrativo.

TERZO CAPITOLO

La risposta amministrativa italiana con la riforma della PA dagli anni Novanta ad oggi.

L'evoluzione della Pubblica Amministrazione, a seguito dei processi di riforma e di modernizzazione, ha mostrato un forte orientamento verso l'utilizzo di strumenti di valutazione, misurazione e comunicazione dei risultati conseguiti.

La richiesta di qualità e quindi di efficacia ed efficienza delle amministrazioni pubbliche, da parte dei cittadini e dei vertici politici, ha fatto in modo che la classe amministrativa si rendesse *accountable* attraverso una serie di strumenti.

Abbiamo passato in rassegna le innumerevoli tipologie di *accountability* riscontrabili in una Amministrazione Pubblica, ma interesse di questo capitolo ed oggetto di approfondimento è la categoria della *performance*.

Con quest'ultimo termine si fa riferimento al raggiungimento di un risultato da parte di un soggetto, ed effettuare meccanismi di *accountability* sulle *performance* equivale ad attuare sistemi di controllo, misurazione e valutazione dei risultati conseguiti.

3.2 Public accountability

Il carattere poliedrico del principio di *accountability* crea non pochi malintesi di interpretazione ma come abbiamo ampiamente accennato nei capitoli precedenti, tale caratterizzazione non si rivela sempre un male.

Ad oggi infatti definire una organizzazione, sia essa pubblica o privata, *accountable* significa tirare in scena concetti come la trasparenza, l'equità, la democrazia, l'efficienza, l'efficacia e la responsabilità.

In fondo l'introduzione di principi e criteri aziendali attraverso le teorie del NPM, ha risposto alla scarsa produttività imputata alle

prestazioni pubbliche nell'ultimo cinquantennio in favore di una ricerca di efficienza ed efficacia sempre maggiori.

Nelle Pubbliche Amministrazioni si parla di *accountability* in termini di controllo e misurazione delle *performance* o di programmazione e implementazione dei programmi pubblici e *governance* pubblica. Tutto ciò sia in un'ottica manageriale che politico-istituzionale, a differenza delle imprese private e delle ONG in cui si affronta *l'accountability* come responsabilità sociale o *corporate governance*.

Bovens parte dalla definizione di *accountability* elaborata da Pollitt¹¹⁸, secondo cui “[...]è l’obbligazione di illustrare e giustificare un comportamento” e prosegue identificandola come quella relazione “nella quale l’attore ha l’obbligo di illustrare e spiegare le sue azioni, l’assemblea può porre domande ed emettere giudizi e l’attore può essere sanzionato¹¹⁹”. Questa definizione lo stesso autore l’ha definita “*narrow accountability*” ovvero “*accountability* in senso stretto”.

Nel campo degli enti pubblici c’è continuamente un pubblico cui rendicontare le proprie azioni ed esiste la possibilità per quest’ultimo di emettere giudizi attraverso sanzioni o riconoscimenti (che nel caso della collettività coincidono col meccanismo elettorale).

Nel campo *dell’accountability*, l’aggettivo “*public*”, si riferisce a diversi aspetti: pubblica perché riguarda una collettività con un’ampia disponibilità di informazioni accessibili a tutti, pubblica perché riguardante questioni di pubblico dominio.

Con questo tipo di approccio si rende chiaro l’influsso in Bovens del lavoro di Broadbent e Laughlin¹²⁰ e della loro distinzione tra “*managerial*” e *politic/public*”, dove “*accountability* pubblica” fa

¹¹⁸ Pollitt C. (2003), *The essential public manager*, Open University Press, Mc Graw Hill, London.

¹¹⁹ Tale definizione avvicina Bovens al pensiero di Pollit e a quello di Gray e Jenkins, questi ultimi difatti enunziavano il principio definendolo come una attività di rendicontazione di un individuo nell’adempimento delle proprie funzioni. Adempimento al quale corrispondevano idonee sanzioni o riconoscimenti. Per approfondimenti POLLIT C., *The essential public manager*, Open University Press, Mc Graw Hill, Londra e GRAY A. E Jenkins W., 1993, op.cit.

¹²⁰ Broadbent J. & Laughlin R. (2003), *Control and legitimation in government accountability processes: the private finance initiative in UK*, *Critical Perspective on Accounting*, Vol. 14.

riferimento ad un processo aperto con l'elettorato nei panni del principale e l'amministrazione in quello di agente.

E' d'interesse capire come tale concetto si concretizzi nelle Amministrazioni Pubbliche in generale e negli enti locali nel particolare, avendo entrambi fatto richiamo *all'accountability* come risposta ai cambiamenti. Seppur il richiamo sembra andare nel verso del rapporto tra rappresentanti e rappresentati, in realtà i due volti, interno ed esterno, del principio in oggetto, finiscono per indicare due campi di azione differenti a seconda dei soggetti che rivestono i panni di principale ed agente.

In questi anni infatti si è assistito ad un processo evolutivo dello Stato nel suo ruolo di intervento nella gestione diretta di servizi e nelle modalità di intervento economico. E, nonostante le differenze insite di Stato in Stato, il cambiamento ha seguito sostanzialmente il paradigma teorico del *New Public Management*. Quest'ultimo ha evidenziato due principali punti su cui il settore pubblico deve agire: annullare le differenze tra settore pubblico e settore privato attraverso un processo di aziendalizzazione che adatti strumenti del settore privato nella pubblica amministrazione e adottare il principio di *accountability* nei termini di rendicontazione dei risultati delle attività e degli effetti.

La partenza riguarda sempre l'identificazione dei soggetti nella relazione principale-agente, i quali sono chiamati ad attuare strumenti efficaci di trasparenza, controllo, rendicontazione ai fini di una efficacia ed una efficienza maggiori. La riforma della PA e l'introduzione di teorie del NPM hanno permesso riforme sulla *governance* e sulla contabilità nel settore pubblico che hanno investito dapprima il mondo anglosassone e poi il resto dell'Europa.

Quello che si riconosce è un processo di scomposizione¹²¹ che ha condotto dalla contabilità finanziaria a forme di *accountability*, attraverso quattro passaggi:

1. Dalla conformità della legge alla *performance*;
2. Dall'*accountability* interna a quella esterna;
3. Dagli obiettivi finanziari ad obiettivi pubblici;

¹²¹ Bovens m., *From financial accounting to public accountability* pubblicato in Hill H. (ed) *Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts – und Finanzmanagements*, Baden Baden: Nomos Verlag, 2005.

4. *Dall'accountability* orizzontale a quella verticale.

Approfondiamoli più da vicino.

3.3 Dalla conformità della legge alla *performance*

Nel Regno Unito è stata definita “*value for money*” ovvero l'avvento di gestione delle risorse in termini di efficienza ed efficacia a discapito delle tradizionali forme di controllo finanziario che avevano ad oggetto la sola correttezza del processo di spesa. Quello che si compie è un passo in più, si integrano gli indicatori quantitativo-numeriche con parametri più qualitativi e orientati ai risultati.

Dal mero rispetto burocratico-formale delle procedure, si passa alla gestione delle risorse e quindi ad un terreno non solo inesplorato ma dai confini indefiniti. Questo passaggio infatti si caratterizza per l'ingresso di parametri meno definiti, essendo il raggiungimento di un risultato e quindi una *performance* difficile da valutare e soprattutto da misurare attraverso indicatori certi.

3.4 Dall'*accountability* interna a quella esterna

Il passaggio dalla contabilità finanziaria al mondo delle *performance* è accompagnato anche da un cambio dei destinatari dei processi di *accountability*. Difatti così come l'attenzione ai semplici processi di spesa si orienta a *stakeholder* interni all'organizzazione, diversamente con l'avvio di nuove forme di valutazione e misurazione si è avuta una richiesta di maggiore trasparenza da parte dei veri detentori del potere, ovvero i cittadini. Questi ultimi, intesi sia individualmente che sotto forma di gruppi organizzati, creando fattivamente la democrazia con il momento elettorale diventano i destinatari diretti non solo dei servizi, ma anche e soprattutto della loro rendicontazione affinché possano controllare direttamente l'operato della classe dei rappresentanti.

Basti pensare che a partire dagli anni Novanta diverse agenzie pubbliche hanno premuto affinché fossero implementati i processi di

accountability attraverso iniziative che stimolassero partecipazione attiva¹²².

3.5 Dagli obiettivi finanziari agli obiettivi pubblici

In continuità con quanto esposto sopra, il cambio di prospettiva è coinciso con un cambio di obiettivi. Dal campo meramente finanziario si è passati ad un campo pubblico e quindi ad una molteplicità di destinatari dagli interessi variegati.

Spostarsi quindi su un piano diverso in cui non cambiano solo oggetto d'analisi e destinatari ma anche prospettiva e quindi obiettivi di azione.

3.6 *Accountability* orizzontale e *accountability* verticale

Nei sistemi democratici occidentali le relazioni di *public accountability* hanno sempre rivestito una accezione verticale. Nel momento post elettorale l'orientamento ha interessato per lo più i rapporti tra organi politici-amministrativi e quindi relazioni prettamente gerarchiche. Il cambiamento con il successivo passaggio di prospettiva ha permesso un nuovo piano di azione, un abbandono della "verticalità" per una predisposizione alla "orizzontalità".

Nei capitoli precedenti abbiamo ravvisato le accezioni orizzontale e verticale del principio di *accountability*, ed anche nella sua accezione *public* riveste tali caratterizzazioni in seno agli enti locali.

La *public accountability* orizzontale promuove una visione più aperta e soprattutto pluralistica, rivolgendosi alla collettività nel suo insieme. Ad incentivarla si individuano una serie di fattori: nuovi organismi di

¹²² Il Regno Unito anticipa ancora una volta gli altri Stati attraverso la creazione nel 1998, durante il governo Blair, della cd "Commissione dei Cittadini" composta da circa 6.000 persone rappresentanti l'intera popolazione britannica in termini di età, genere, gruppo etnico e altri indicatori demografici. Lo scopo era di raccogliere l'opinione dei cittadini circa la qualità dei servizi pubblici britannici.

controllo esterni, la nascita delle agenzie parastatali e il ritrovato attivismo civico.

L'impianto amministrativo classico, a seguito delle riforme della PA, viene meno e la struttura gerarchica viene affiancata da nuovi organismi di controllo provenienti dall'esterno dell'ente pubblico. È il caso dei revisori contabili o dei difensori civici, che esulano dalla struttura amministrativa pubblica.

La diffusione delle agenzie parastatali allontana il ferreo controllo interno amministrativo, coniugando l'esercizio del potere attraverso l'apertura alle ingerenze esterne formalmente riconosciute.

Ed infine, non meno importante, la forte spinta attivista da parte della collettività sia da parte dei cittadini presi singolarmente che sotto forma di gruppi organizzati. In Italia la stessa modifica del Titolo V ha mosso in tal senso, permettendo che il principio di sussidiarietà fosse il *leitmotiv* per la crescita dell'opinione pubblica.

Ancora una volta le teorie del NPM fanno da spartiacque a questo cambiamento, permettendo un rinnovamento a livello di *governance* da modelli orientati ad una cultura burocratico-amministrativa ad una focalizzazione sulla efficienza, efficacia¹²³ e trasparenza.

Ferlie e Steane identificarono gli aspetti essenziali del NPM nel trinomio: manager, mercato e misura¹²⁴. Volendo effettuare una sintesi delle caratteristiche più importanti impresse dalla trasposizione delle teorie del NPM nelle Amministrazioni Pubbliche, possiamo identificare sette punti principali:

1. La grande importanza attribuita al *management* professionale;
2. L'introduzione di misure di *performance*;
3. L'attenzione verso i risultati, intesi come *output*;
4. La tendenza a suddividere le attività all'interno delle PA, coinvolgendo un numero di soggetti sempre maggiori;

¹²³ Farneti F., *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali. Le implicazioni di tipo manageriale*, FrancoAngeli, Milano, 2004

¹²⁴ Ferlie E. e Steane P., *Changind Development in NPM*, International Journal of Public Administration, n. 25, 2002.

5. L'introduzione dei criteri di concorrenza anche nel settore pubblico;
6. La trasposizione di pratiche tipiche del settore privato a quello pubblico;
7. La disciplina dell'utilizzo delle risorse con una annessa trasparenza nell'utilizzo delle stesse.

3.7 L'avvento della misurazione della performance

A partire dagli anni '90, con le teorie del NPM, in Italia si è parlato di "aziendalizzazione". Tuttavia il processo di riforma e di cambiamento ha investito indistintamente il settore pubblico e privato, ma soprattutto ha riguardato tutti gli Stati sia di matrice europea che extra europea.

Il filone della misurazione e valutazione delle *performance* delle Amministrazioni Pubbliche è invece nato negli Stati Uniti fra la fine del diciannovesimo e l'inizio del ventesimo secolo. La spinta propulsiva si è registrata in America negli anni Ottanta in connessione con la diffusione del NPM e il cambio di prospettiva da sistemi basati sugli *input* a sistemi di misurazione basati sugli *output* e sugli *out come*¹²⁵.

La distinzione tra *output* ed *outcome* è sottile, ma sostanziale. Quando ci riferiamo ad una organizzazione definiamo gli *output* come il risultato di una serie di processi espletati dal soggetto in azione. Tali *output* vengono a contatto con l'ambiente producendo a loro volta dei risultati, tali risultati prendono il nome di *outcome*. Pertanto questa ultima categoria racchiude sia il valore dei processi sia quello degli *output*.

Nel caso delle amministrazioni pubbliche ancora una volta abbiamo una difficoltà in più rispetto a qualsiasi altro contesto, essendo l'ambiente con cui gli *output* si scontrano molto delicato. Esempi di *outcome* delle

¹²⁵ William D. W., *Measuring Government in the Early Twentieth Century*, Public Administration Review, v.63, n.6, 2003.

PA sono aspetti come la salute, la sicurezza, l'occupazione, il benessere etc.¹²⁶

Alcuni studiosi hanno collegato l'interesse verso sistemi di *performance* legati agli *outcome*, come una possibilità di collegare specifici indicatori di *performance* ad obiettivi di natura sostanzialmente macroeconomica. La stessa OECD ha sottolineato il legame casuale fra *performance* delle PA e *performance* macroeconomiche nell'introduzione all'indagine PISA – *Program for International Student Assessment* per il 2009. Tramite tale indagine l'OECD ha affrontato la problematica prendendo in esame il sistema scolastico ed evidenziando come in molte nazioni avanzate ad un insufficiente *performance* del sistema scolastico corrisponda una bassa *performance* educativa e pertanto un ostacolo allo sviluppo economico del paese.

L'importanza nei confronti dei sistemi di valutazione e misurazione delle *performance* sono stati avvalorati anche dallo stesso rapporto OECD del 2015, nel quale gli indicatori di misurazione e valutazione si sono paventati come unico palliativo dinanzi al dilagante cambiamento costituzionale che sta investendo il nostro Paese.

Dinanzi ai compiti mutati tra Camera e Senato e soprattutto al ridisegno dei ruoli anche tra Stato e governi locali, la prospettiva delle *performance* sembra l'unica in grado di garantire una giustificazione del fine per il raggiungimento del risultato. Nel rapporto leggiamo che “*Una pubblica amministrazione inefficiente può ostacolare l'attuazione efficace delle riforme. I mali della pubblica amministrazione italiana includono l'assenteismo, le scarse competenze, l'inadeguatezza, la mancanza di trasparenza e il clientelismo (Dipartimento Funzione Pubblica, 2008; Commissione sulla corruzione nella pubblica amministrazione, 2012). Le riforme passate hanno affrontato molti di questi aspetti, ma i progressi sono stati lenti. Il Governo deve proseguire i suoi sforzi per conseguire una gestione più efficace e migliorare i livelli di competenza. La revisione della disciplina in materia di pubblico impiego che consente riassegnare più facilmente tali livelli, dovrebbe migliorare la flessibilità e l'adeguatezza delle competenze, se utilizzata da un sistema di gestione focalizzato sulla performance. La trasparenza è*

¹²⁶ Monteduro F., *Le caratteristiche principali della misurazione delle performance*, in Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006.

migliorata ed è un importante strumento per lottare contro gli sprechi e la corruzione, ma si potrebbe fare di più. Una possibilità sarebbe quella di consentire una maggiore libertà nella trasmissione delle informazioni, facendo in modo che tutte le informazioni detenute dalla pubblica amministrazione siano disponibili su richiesta del pubblico, tranne in caso di tutela della privacy e di problemi legati alla sicurezza. Ciò contrasterebbe con l'attuale obbligo di rendere pubbliche solo le informazioni previste dalla legge, sebbene ciò copra numerose aree.” (OECD, 2015).

Ma quanto l'approccio del NPM si concilia con lo status proprio delle amministrazioni pubbliche? Quanto ha contribuito all'evoluzione di queste ultime consentendo il loro cambiamento e soprattutto diverse modalità d'azione?

Come si evince dall'analisi riportata nel primo capitolo, la riforma della Pubblica Amministrazione si fa coincidere con l'ingresso di questi nuovi paradigmi nello scenario politico amministrativo. Ma il grande spartiacque del NPM è considerato tale poiché permette un concreto passaggio dalla concezione weberiana, e quindi tradizionale, della PA ad una concezione totalmente nuova in cui vengono a perdersi i connotati classici del mondo amministrativo.

L'avvento di quella che è definita la *new public governance* annuncia cambiamenti non solo nel nuovo modo di pensare l'amministrazione, ma anche un nuovo modo di agire. Pertanto anche lo stesso concetto di *performance* che viene introdotto a partire da quegli anni, ne diventa caratteristica essenziale e rappresentativa.

3.8 New Public Governance (NPG)

Avendo già trattato della riforma della Pubblica Amministrazione ad inizio lavoro, ci soffermeremo ora solo sui connotati della *new public governance*, in vista del ruolo strategico che in quest'ultima ha rivestito il concetto di *performance*.

Un cenno va fatto solo ai tre momenti di evoluzione della PA, per averli come punto di riferimento e consentire una più agevole trattazione.

L'evoluzione così come spiegata da Osborne¹²⁷ ha tre stadi principali a partire dal diciannovesimo secolo:

- Pubblica Amministrazione tradizionale: dal diciannovesimo secolo ai primi anni Ottanta;
- *New Public Management* : dai primi anni Ottanta ai primi anni duemila;
- *New Public Governance*: dai primi anni duemila ad oggi.

Talvolta tuttavia questa rigida separazione viene a cadere, soprattutto negli ultimi due stadi, essendo le caratteristiche dell'uno parte integrante della fisionomia dell'altro.

È certo che il NPM è stato l'avvio verso forme "sperimentali" in ambito pubblico, attraverso l'abbandono dell'impronta tradizionale e quindi di tutte le caratteristiche tipiche della tradizione statalista. A partire dagli anni Ottanta (prettamente negli Stati Uniti, mentre in Italia bisognerà aspettare gli anni Novanta) quindi si registra l'applicazione delle tecniche manageriali al contesto pubblico, secondo le tre direttive del disaggregare, competere ed incentivare¹²⁸.

Ciononostante c'è chi continua a sostenere una persistente inadeguatezza anche delle nuove regole, nell'adattamento al settore pubblico. Osborne ad esempio non identifica né il paradigma tradizionale né quello del *New Public Management* in grado di rispondere alla complessità insita nel sistema pubblico e soprattutto nel sistema di fornitura di servizi di quest'ultimo. Da qui partono gli studi verso la *New Public Governance*, attenta alle carenze dell'una e dell'altra fase.

"[...] mentre il paradigma della Pubblica Amministrazione tradizionale concentra l'attenzione sul sistema politico e il new public management sull'organizzazione, il focus della new public governance è sull'organizzazione e il suo ambiente. Il meccanismo di allocazione di risorse è la gerarchia per la Pubblica amministrazione tradizionale, il

¹²⁷ Osborne S., *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, Londra, 2010.

¹²⁸ Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J., *New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance*, *Journal of Public Administration research and theory*, n.3, 2006.

*mercato e il contratto classico per il new public management, le reti e i contratti relazionali per la new public governance*¹²⁹”.

Da qui l'interesse prima esposto verso il contesto e quindi verso i risultati intesi come *outcome* e non semplicemente come *output*. D'altronde la pecca principale del NPM appare essere stata la poca propensione a smussare strumenti del settore privato per adattarli al settore pubblico. Trasportare semplicemente indicatori e strumenti dall'interno delle aziende private trascina con sé problemi fisiologici, considerando che l'ambito di trasposizione risulta essere condizionato non solo da un ambiente interno ma anche e soprattutto da quello esterno, alla luce di un rapporto di dipendenza che lega il dover-fare delle Amministrazioni Pubbliche alla collettività.

La prospettiva del *New Public Management* non è errata, piuttosto è incompleta. Essa fa fronte alle esigenze della PA in un'ottica di efficienza interna della Pubblica Amministrazione ed in una prospettiva di *governance*, proponendo il contatto con gli attori del contesto socio politico, la collaborazione tra istituzioni e la rete di network attivi sul territorio, e l'orientamento all'esterno verso l'ambiente sociale. Quello su cui punta è la disaggregazione delle Amministrazioni Pubbliche e ad una concorrenza tra queste ultime e le imprese private, preservando una netta separazione tra politica e livello gestionale.

Contrariamente la *New Public Governance* risponde alle esigenze di *governance*, ma anche e soprattutto di *gouvernement* proponendo attività che si rifacciano all'ambiente socio politico ma che facciano fronte alle esigenze di complessità, differenziazione e dinamicità. È fondamentale per questo approccio porre l'attenzione alle reti interistituzionali per una maggiore efficienza ed efficacia dell'intero sistema di Amministrazioni Pubbliche. Non più quindi disaggregazione delle PA, ma collaborazione coi contesti privati con un avvicinamento della politica alla gestione amministrativa. Nascono nuove soggettività sia all'interno che all'esterno delle amministrazioni, come il *burocrate-manager* o il cittadino-utente.

Per quanto i presupposti siano nobili, non sono mancati problemi di applicazione nella realtà pubblica. I tre più grandi interrogativi hanno

¹²⁹ Aquino S., “Aziendalizzazione”, *nuova governance, e performance delle Amministrazioni Pubbliche: un confronto internazionale*, Pavia University Press, 2013

riguardato la forte destrutturazione che un allargamento dei confini pubblici così delineato ha comportato; l'indeterminatezza circa le attività di partecipazione e la complessità sui luoghi di decisione e quindi sulle attribuzioni di competenza.

Appare molto interessante l'analisi delle teorie sviluppate per coniugare aspetti della dinamicità pubblica, sia sotto il profilo delle diverse soggettività interessate che delle tecniche di apertura all'attivismo cittadino. Ma forse perché si attivino percorsi sia nell'uno che nell'altro profilo, c'è bisogno di identificare l'oggetto per cui prende il via un procedimento amministrativo e per il quale i cittadini devono essere coinvolti o comunque chiamati in causa. Molti parlano di una questione di valore del servizio da creare¹³⁰.

Ragionando in termini di impresa, quest'ultima nel settore privato è considerata come un organismo che crea valore quando utilizza tutte le risorse con modalità che consentono di cogliere al meglio le opportunità rappresentate dalle esigenze di potenziali clienti, che attraverso il meccanismo dei prezzi sono disposti a pagare per i prodotti forniti. Naturalmente lo stesso valore potrà essere considerato tale quando le risorse sono utilizzate in modo da consentire remunerazioni per i fattori produttivi e per il capitale proprio dell'impresa, maggiori di quelle che si sarebbero avute se i fattori fossero stati impiegati in modo alternativi.

Interessante sarebbe quindi leggere le teorie della *PVT-Public Value Theory*, presentate nel capitolo precedente, in combinato disposto con i nuovi assiomi del NPM alla luce della differenza fisiologica delle organizzazioni pubbliche rispetto a quelle private.

3.9 New Public Management, New Public Governance e valore pubblico

Moore e Khagram hanno analizzato la conformazione del settore pubblico e del settore privato, identificando delle differenze congenite.

¹³⁰ Kooiman J. e van Vliet M., *Governance and public management*, in Eliassen K. A., Kooiman J., *Managing public organizations: lessons from contemporary European experience*, Sage, Londra, 1993.

Prima fra tutte è il rapporto con i “clienti”, che nel primo caso ottengono dalle PA l’espletamento di un servizio attraverso l’imposizione fiscale del potere legislativo mentre nel secondo caso pagano volontariamente per acquistare un determinato prodotto¹³¹.

La differenza si sostanzia nell’assenza dei prezzi di mercato che uniti all’importante fattore individuale (con il quale ci si riferisce alla categoria dei funzionari il cui lavoro coincide con la creazione di servizi per i cittadini-utenti) rendono più complicato un meccanismo di misurazione delle *performance* nelle Pubbliche Amministrazioni.

Nell’applicazione pratica degli strumenti del NPM si è verificata una difficile realizzazione ed attuazione degli strumenti mutuati dal settore privato. Quest’ultimo infatti sin dagli anni Ottanta ha introdotto il concetto di *customer satisfaction* con il quale ci si riferiva all’attenzione nei confronti delle aspettative dei clienti, affinché ad aumentare non fosse solo la qualità del prodotto fornito ma anche il valore della stessa azienda privata promotrice. Nel settore pubblico l’attenzione per i bisogni dei cittadini è primaria, ma difficile è stato dotare le PA di strumenti idonei alla loro misurazione e realizzazione.

“Le applicazioni pratiche dell’approccio del new public management spesso hanno privilegiato eccessivamente gli obiettivi di efficienza nella gestione delle Amministrazioni Pubbliche e il perseguimento di obiettivi di cui è più agevole misurare il grado di raggiungimento (tipicamente la quantità di servizi forniti) sacrificando quelli più difficilmente misurabili (tipicamente la qualità dei servizi). Ciò ha permesso come conseguenza miglioramenti apparenti di efficienza senza corrispondenti aumenti del valore generato dalle Amministrazioni Pubbliche nelle valutazioni dei cittadini¹³²”.

In quest’ottica si inserisce il concetto di “valore pubblico” teorizzato da Moore, in quanto va oltre il semplice concetto di valore mutuato nel settore privato. La *Public Value Theory* tiene conto dei risultati, dei mezzi utilizzati per raggiungerli, del grado di legittimazione proprio delle

¹³¹ Moore M. H. e Khagram S., *What Business Might Learn from Government about Strategic Management*, Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper n.3, Cambridge MA, Jhon F. Kennedy School of Government, Harvard University.

¹³² Aquino S., *“Aziendalizzazione”, nuova governance, e performance delle Amministrazioni Pubbliche: un confronto internazionale*, Pavia University Press, 2013

Amministrazioni Pubbliche e della fiducia riposta dai cittadini; comprende insomma situazioni di equità, etica ed *accountability* andando oltre la semplice relazione di efficienza su cui si basa il NPM e quindi al solo rapporto *input-output*.

Ritorniamo quindi alla differenza sostanziale che segna il settore pubblico da quello privato, ovvero la mancanza nel primo non solo del sistema dei prezzi di mercato ma soprattutto la presenza del necessario collegamento diretto tra cittadini e funzionari, i quali sono chiamati a svolgere il loro lavoro creando servizi che saranno utilizzati dalla collettività. Questo genera automaticamente una valutazione più complessa, dovendo essa rifarsi non solo al beneficio arrecato dal servizio al cittadino che ne fa uso proprio ma anche e soprattutto considerare elementi quali l'equità e l'imparzialità dei processi distributivi, l'ottimizzazione delle risorse da parte della PA e gli stessi benefici attraverso la giusta collaborazione tra soggetti operanti nella stessa struttura di riferimento. La capacità di creare valore pubblico permette ad un Governo la legittimazione da parte dei cittadini che di tale valore usufruiscono.

Per Moore il valore pubblico ha tre dimensioni: risultati finali (*outcome*), prodotti specifici (*output*) e fiducia. Queste tre dimensioni non sono distinte in modo ferreo, ma talvolta tendono ad avvicinarsi od addirittura a sovrapporsi. Interessante è il punto di vista di Talbot, il quale evidenziando quattro aspetti del "valore pubblico" sottolinea il ruolo chiave dei cittadini come protagonisti del processo di implementazione ma soprattutto legittimazione dei servizi pubblici¹³³.

I cittadini infatti investono, secondo lo studioso, non solo risorse finanziarie attraverso il versamento di tributi ma anche risorse personali limitando la propria libertà in virtù del rispetto dei dettami amministrativi. Essi inoltre partecipano attivamente, rendendo possibile l'implementazione reale dei servizi, legittimando quindi (tramite la rinuncia alla propria libertà e la partecipazione attiva) il governo nell'esercizio delle proprie funzioni.

¹³³ Talbot C., "*Crafting Public Value*", Public Governance, Journal of Public Management, Public Governance Institute, KPMG, 2009. Consultabile su <http://rd.kpmg.co.uk/WhatWeDo/15877.htm>.

La prospettiva del “valore pubblico” al *management* delle Amministrazioni Pubbliche ha una forte potenzialità soprattutto come terza via, di fronte alle combinazioni della teoria tradizionale e quella del NPM. Risulta rivoluzionaria nell’ottica in cui permette alle teorie del NPM, già di loro innovative rispetto a quelle della tradizione weberiana, di combinarsi con le necessità proprie del settore pubblico.

Nel caso dell’*accountability* in specie cambia il modello principale di responsabilità. Nella Pubblica Amministrazione tradizionale il modello di responsabilità era verticale e seguiva una logica *bottom-up* partendo dai dipartimenti ed arrivando fino ai vertici politici e al Parlamento. Con l’avvento del NPM si è riscontrato sempre un modello verticale ma con protagonisti diversi: talvolta verso l’interno attraverso contratti di *performance*, talvolta verso i cittadini-utenti attraverso meccanismi di mercato. La strategia del “valore pubblico” invece propone un modello totalmente nuovo, non più verticale ma multiplo: la collettività nella veste di cittadino, utente e contribuente. I cittadini come supervisori, gli utenti come utilizzatori e i contribuenti come finanziatori.

3.10 Il ciclo delle performance ed i sistemi di misurazione

All’interno delle Amministrazioni Pubbliche sono rinvenibili meccanismi universali che muovono decisioni e scelte politiche per rispondere agli specifici problemi socio-economici coincidenti coi bisogni della collettività.

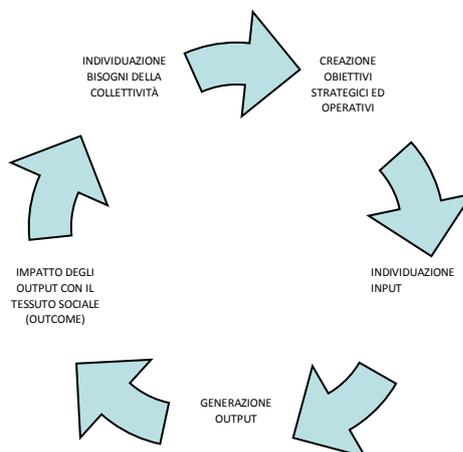
È individuabile un vero e proprio ciclo delle politiche pubbliche¹³⁴ in cui le PA partono dall’individuazione dei bisogni della collettività e si pongono come obiettivo il loro soddisfacimento attraverso la creazione di obiettivi strategici ed azioni di intervento. Insieme a questi ultimi vengono definiti anche gli obiettivi operativi tramite l’attività di programmazione e *budgeting*, a seguire si individuano gli input (risorse umane, strumentali, finanziarie etc.), che attraverso i processi si trasformano in *output* (beni e servizi prodotti). Secondo la logica

¹³⁴ Pollit C. e Bouckaert G., *La riforma del management pubblico*, ed italiana a cura di Ongaro E., Egea Università Bocconi editore, 2002.

tradizionale l'attività della PA si concluderebbe qui, ma seguendo invece le teorie del NPM e della NPG si compie un passo in più.

Dagli *output* intesi come prodotti creati ed inseriti nel contesto socio-economico, si passa agli *outcome* ovvero al prodotto dell'interazione tra gli *output* e l'insieme di fattori ambientali e soggettivi¹³⁵. Sono quindi importanti essendo i risultati finali dell'attività delle Amministrazioni rappresentando l'effettivo miglioramento del benessere collettivo. Allo stesso modo però si complica la questione della misurazione, essendo difficile il reperimento di indicatori tali da misurare la causalità tra gli interventi pubblici ed i cambiamenti riferiti al benessere collettivo.

Il ciclo delle politiche pubbliche segue pertanto questa consequenzialità:



In questa consequenzialità fuoriescono quattro aspetti fondamentali: la rilevanza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità.

La rilevanza si ritrova nella coerenza tra gli obiettivi formulati dalle istituzioni e i bisogni della collettività, l'efficienza nella capacità di realizzare gli *output* migliorando il rapporto tra le risorse utilizzate e la quantità e/o qualità degli *output* prodotti; l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi strategici dell'amministrazione in termini di soddisfazione dei bisogni della collettività; l'economicità nella capacità di mantenere

¹³⁵ Gli *outcome* si dividono in intermedi e finali. I primi sono il risultato diretto dell'*output* che dovrebbe condurre alle finalità desiderate, con riferimento a cambiamenti apportati ad attori rilevanti. I secondi invece fanno riferimento all'impatto sulla società dei cambiamenti apportati attraverso l'introduzione degli *output* nell'ambiente socio-economico.

nel lungo periodo risposte adeguate ai bisogni della collettività e racchiude tutti i tre fattori precedenti.

ELEMENTO	INFORMAZIONI	INDICATORI
INPUT	Ammontare delle risorse effettivamente impiegate (non budget) in termini: finanziari (spese), economici (costi), fisici (personale).	Vari tipi di costi che influiscono sui processi produttivi di beni e servizi pubblici (costi fissi, variabili, di produzione o erogazione, complessivi → tariffe/prezzi)
PROCESSI	Tempi ed attività interne svolte per il raggiungimento dell'output finale. Misurano la qualità dei processi organizzativi e della gestione dei servizi.	Tempi medi di erogazione, modalità di valutazione ex ante dei progetti.
OUTPUT	Quantità e qualità dei beni e servizi prodotti in un dato periodo.	Gli indicatori di output dovrebbero fornire informazioni che possano essere impiegate sia per il controllo strategico sia per il controllo di gestione. I due tipi di controllo hanno esigenze diverse in base ai criteri utilizzati: precisione, causalità, responsabilità, tempestività, costo.
OUTCOME	Misurazione delle conseguenze che hanno apportato le attività svolte: attenzione non su ciò che è stato fatto, ma su cosa ha provocato.	In base alla tipologia di outcome (intermedi o finali).

Fig.1¹³⁶

¹³⁶ Adattamento dei contenuti da Monteduro F., *Misurare per decidere*, Rubettino, 2006.

Una volta appurato il ciclo per la creazione di una *performance* rinvenibile al lavoro delle Amministrazioni Pubbliche, passiamo ora alla fase di valutazione attraverso adeguati sistemi di misurazione.

Questi ultimi dovranno fornire i dati oggettivi su cui basare i giudizi e permettere quindi l'implementazione dei sistemi utilizzati attraverso un raffronto con i risultati derivati. L'individuazione di tali strumenti non risulta un processo fine a se stesso, ma parte integrante di un ciclo continuo tra strategia e misurazione.

Parlare di misurazione e contestualizzare tale meccanismo alla luce delle riduzioni operate alle risorse finanziarie delle Amministrazioni Pubbliche, rende chiara la necessità di intervento in alcuni settori chiave. Anzitutto la riduzione dei costi, seguita dalla legittimazione delle istituzioni da parte della collettività e dell'aumento di partecipazione e trasparenza. L'attenzione ai risultati fa in modo che la misurazione diventi una fase necessaria del più ampio processo di *performance management*.

Si possono individuare cinque fasi del sistema di misurazione¹³⁷:

1. Definizione degli obiettivi;
2. Progettazione del sistema di misurazione;
3. Individuazione degli indicatori e dei target;
4. Sviluppo dei sistemi di verifica dei risultati;
5. Rendicontazione dei risultati ottenuti.

Riguardo la definizione degli obiettivi, questo è il punto di partenza cruciale. Torniamo allo stesso ciclo di formazione delle politiche pubbliche e quindi al primo posto detenuto dai bisogni della collettività. Essere a conoscenza di questi ultimi permette ad ogni singola amministrazione di porsi degli obiettivi da perseguire. Prima di tutto si analizza la domanda da parte della collettività e si coinvolgono gli *stakeholder*, non solo per "sfruttarli" come fonte di informazione ma

¹³⁷ Monteduro F., *Misurare per decidere*, Rubettino, 2006.

anche e soprattutto per incentivare una collaborazione di tipo orizzontale con la società. Questa prima fase di analisi si concretizza con l'utilizzo di particolari tecniche specifiche, come questionari o campioni statistici, che non sono detenute dai funzionari amministrativi ma si avvalgono dell'aiuto di esperti nel settore.

La seconda fase riguarda la progettazione del sistema di misurazione, con cui si fa riferimento ad una progettazione minuziosa degli indicatori che saranno utilizzati per permetterne un utilizzo e una comprensione efficace. Nel momento della progettazione è necessario accertarsi che il sistema utilizzato sia credibile, utile, comprensibile da coloro che dovranno utilizzarlo, necessario per il raggiungimento degli obiettivi strategici, coordinato con sistemi di gestione delle informazioni e sistemi informatici, monitorati continuamente affinché il cambiamento dei bisogni della collettività abbia un riscontro pratico nel sistema in utilizzo.

La terza fase riguarda il reperimento di indicatori specifici da integrare all'interno del sistema di misurazione, in vista degli obiettivi da perseguire. Tali indicatori hanno caratteristiche specifiche¹³⁸, ed esse sono: coerenza tra unità e nel tempo; comparabilità solo di unità similari; semplicità e significatività rispetto alle decisioni tipiche; coerenza con l'autonomia organizzativa del soggetto responsabile del risultato. Tali indicatori si riferiscono inoltre a tre ambiti logici, quali: la qualità (intesa come efficacia e in riferimento alla soddisfazione dell'utenza), economicità relativa (intesa come grado di efficienza economica degli interventi e delle prestazioni, considerando i costi, l'efficienza dei processi produttivi e i livelli di copertura della domanda), equità (intesa come raggiungimento dell'equilibrio tra i vari interessi in gioco). Ciononostante applicare gli indicatori nella realtà non appare così immediato. D'altronde tutto ciò che viene misurato dagli indicatori va poi rimisurato in relazione a quanto ci si attendeva di trovare. Hinna non a caso parla di “*performance attesa*¹³⁹” ovvero come un valore a cui riferirsi e che risulta: minimo, costante e target. È un valore minimo in quanto definisce lo standard di base sotto il quale non è possibile andare;

¹³⁸ Ruffini R., *L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione*, Angeli, Milano, 2010.

¹³⁹ Hinna L. *Le informazioni per analizzare e capire la performance*, in Dipartimento per la funzione pubblica, elaborato nell'ambito del Programma Cantieri, *Misurare per decidere*, Rubettino, 2006.

è un valore costante che mira a mantenere almeno lo stesso livello di *performance* raggiunto in passato; è un valore target in quanto definisce il miglioramento voluto in relazione alla *performance* conseguita sino a un particolare momento.

La quarta fase è strettamente collegata alla terza, e riguarda il controllo costante dei dati raccolti attraverso gli indicatori di misurazione. L'approccio del NPM prima e della NPG dopo, hanno mostrato l'importanza del contesto socio economico e quindi nei confronti dei risultati di *outcome*. Tale attenzione non va mai disattesa, soprattutto se si considera che i bisogni della collettività tendono a cambiare proprio a causa di fattori esogeni ed endogeni che imperversano nel contesto socio economico. È quindi fondamentale che si attui un processo di controllo continuo dei risultati attraverso sistemi informatici specifici, personale responsabile e direttamente preposto al monitoraggio e alla valutazione. Questo *team* di lavoro dovrebbe essere, ad oggi, parte integrante della catena amministrativa ma purtroppo è ancora nelle mani di gruppi di esperti scelti *ad hoc* per compiere questa tipologia di lavoro.

La quinta ed ultima fase attiene alla rendicontazione dei risultati ottenuti, ovvero la comunicazione di questi ultimi agli *stakeholder* di riferimento. È questo il momento più importante per il collegamento tra il principio di *accountability* e lo strumento di misurazione e valutazione delle *performance*. D'altronde la stessa accezione di *accountability*, nella sua veste interna ed esterna, richiede che determinate questioni siano affrontate. Anzitutto la trasmissione delle informazioni sulla *performance* attraverso un sistema di *reporting* impostato in maniera adeguata per garantire una maggiore condivisione e interpretazione dei dati. Tale sistema di *reporting* dovrà basarsi su uno screening dei dati a disposizione, selezionare quelli più significativi per gli *stakeholder* di riferimento onde evitare la trasmissione di tutte le informazioni (anche di quelle non relative al processo oggetto di misurazione).

La realizzazione di queste cinque fasi e quindi la realizzazione completa del sistema di misurazione non è esente da una serie di fattori endogeni che contribuiscono e ne agevolano la buona riuscita. Seguendo l'analisi condotta da Ruffini, si individuano:

- Elementi ambientali (valutare e valorizzare esperienze pregresse, identificare le nuove responsabilità);
- Fattori umani (agenti di cambiamento, capacità dei vertici dell'organizzazione di garantire opportune risorse finanziarie ed umane);
- Bisogni di formazione (supporto continuo per sviluppare esperti nello sviluppo di sistemi di misurazione);
- Fattori di gestione (partecipazione alla elaborazione del sistema, attenzione ai *feedback* ad ogni livello dell'organizzazione, capacità di coordinamento e definizione delle responsabilità);
- Fattori metodologici (base comune di rilevazione, verifica costante dei bisogni della collettività, aggiornamento continuo degli obiettivi in relazione al mutamento del contesto socio economico).

Ugualmente come esisteranno fattori positivi per lo sviluppo del sistema di misurazione, ne esisteranno di negativi ovvero:

- L'inadeguatezza delle persone preposte allo sviluppo del sistema, per mancanza di conoscenze specifiche;
- Obiettivi poco stimolanti;
- Scarsa deontologia da parte di alcuni soggetti coinvolti;
- Poca comprensibilità dei sistemi adottati;
- Strategie di breve termine;
- Poca motivazione del personale nel perseguire gli obiettivi;
- Rigidità della struttura organizzativa e scarsa identificazione delle specifiche responsabilità.

La giusta combinazione di fattori unita ad un efficiente sistema di misurazione, risultano le carte vincenti per una Amministrazione Pubblica efficace ed efficiente. D'altronde un sistema di misurazione delle *performance* consente un miglioramento anche dei servizi resi

nonché della stessa *accountability* dell'amministrazione sia politica, cioè degli organi di indirizzo nei confronti dei cittadini, sia manageriale, ovvero della dirigenza nei confronti degli organi di indirizzo. Tale strumento diventa quindi uno strumento di *accountability* piena e quindi necessario nell'ottica di uno sviluppo manageriale e politico al tempo stesso.

3.11 Esperienze pratiche di misurazione

L'avvio del processo di riforma ha introdotto non solo dei nuovi paradigmi di riferimento ma naturalmente anche nuove modalità di azione. In particolar modo per ciò che attiene la misurazione e la valutazione delle *performance* è con il tempo che sono stati plasmati nuovi indicatori di misurazione e valutazione. Come si è poc'anzi accennato, la creazione di un sistema di misurazione delle *performance* è strumentale alla necessità di *accountability* sia politica che manageriale.

La misurazione diventa attività necessaria nel momento in cui si avverte l'esigenza di sviluppare:

- Sistemi di gestione budgetaria: ovvero sistemi di programmazione a breve termine attraverso la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti dando loro una idea chiara delle risorse a disposizione;
- *Benchmarking*: metodo basato sul confronto con le altre amministrazioni per cercare di analizzare i tratti delle amministrazioni dalle *performance* più qualificanti e prenderle come *benchmark* da cui apprendere pratiche e processi migliori;
- Sistemi retributivi "*performance-related pay*";
- *Leadership*: tale capacità si sviluppa nel momento in cui i soggetti preposti al rapporto con l'interno e l'esterno dell'organizzazione (per lo più la classe dirigenziale) sono chiamati a controllare e verificare continuamente i dati forniti dagli indicatori, personificando le vesti di veri e propri *leader* per tenere a bada il complesso reticolo sociale ed organizzativo con cui sono continuamente in contatto.

Negli anni Ottanta iniziavano le prime elaborazioni teoriche sulle “rivoluzioni” nei criteri di *management* delle Amministrazioni Pubbliche, da molti considerate un passaggio di consegne dal mondo delle aziende private.

Pollitt, Hood, Kaplan e Norton sono tra i maggiori promotori di questi approcci teorici, ma una sintesi esaustiva di tutte le critiche presentate in quegli anni è proposta da Eccles che ha sottoscritto un vero e proprio “manifesto” rivoluzionario pubblicato sulla *Harvard Business Review*¹⁴⁰.

Eccles preannuncia una rivoluzione nelle valutazioni delle *performance* delle aziende private, ed afferma che il cuore del cambiamento è nella “*decisione radicale di passare dal trattare i dati finanziari come fondamento per la misura delle performance delle imprese a considerarli come una di un più ampio insieme di misure*”. La modernità dell’autore non sta nel mero riconoscimento di indicatori non finanziari, ma nel riconoscere che questi ultimi hanno un peso uguale a quelli di natura prettamente non economica.

Secondo Eccles l’errore sta nel focalizzarsi sui vecchi sistemi di misurazione, la vera rivoluzione si crea partendo da zero, non modificando gli indicatori del passato ma creandone di nuovi che accanto a criteri finanziari considerino misure come le quote di mercato, la qualità dei prodotti o la capacità innovativa. Non si segue più il paradigma del “*what gets measured gets attention*” ma la concentrazione si sposta anche su altri fattori, la cui misurazione non è per niente agevole. Dal punto di vista metodologico Eccles propone la strategia di utilizzo delle pratiche di *benchmarking* competitivo.

Il *benchmarking* competitivo si basa sul confronto tra diversi concorrenti che hanno adottato le pratiche migliori in qualche attività, funzione o processo.

Ispirandosi ad Eccles ma ampliandone la portata fino a comprendere il settore privato ma anche quello pubblico, Kaplan e Northon¹⁴¹ sviluppano l’approccio del *balanced scorecard* (scheda di valutazione bilanciata).

¹⁴⁰ Eccles E., *The Performance Measurement Manifest*, The Harvard Business Review, v.71, n.1, 1991.

¹⁴¹ Kaplan R. S., Northon D. P., *The balance scorecard as a strategic management system*, Harvard Business Review, v.74 n.1-2, 1992

Quest'ultima prende in considerazione quattro indicatori diversi in grado di fornire informazioni sulle *performance* complessive da quattro prospettive:

1) Prospettiva dei clienti (qualità e costi dei prodotti e dei servizi di assistenza, tempi di consegna e di introduzione di nuovi prodotti etc);

2) Prospettiva dei processi interni all'impresa (individuazione delle aree su cui focalizzare le attività dell'impresa, determinazione delle competenze e dei processi, specificazione di misure di controllo dei processi interni, produttività);

3) Prospettiva dell'apprendimento e dell'innovazione (capacità di aprirsi alle nuove esigenze dei clienti);

4) Prospettiva finanziaria o degli azionisti (dinamica delle vendite).

Queste prospettive e metodologie di azione sono applicabili anche al settore pubblico, come hanno evidenziato molti studiosi.

In particolare Farneti delinea il nesso tra l'uso del *balanced scorecard* con l'*accountability* interna agli enti pubblici, riconoscendo che *“la balanced scorecard permette di indirizzare il management, sin dalla pianificazione, a un comportamento accountable, che contemporaneamente tenga conto delle reali necessità degli utenti [...] la logica che presiede la BSC è particolarmente adatta alla pubblica amministrazione, in conseguenza della [...] mancanza di mercato dalla quale discende che i risultati economico-finanziari hanno un minore significato, sotto il profilo della loro capacità di dimostrare la realizzazione delle finalità aziendali¹⁴²”*.

Riconoscere il nesso tra BSC e *accountability* è importante, soprattutto per le prime due prospettive sopra riportati. D'altronde l'*accountability* è essa stessa una metodologia di azione che ha investito gli enti pubblici a partire dalle riforme degli anni Novanta, e che ha permesso di porre il cittadino al centro in un'ottica di protagonismo attivo che lo affianca alle istituzioni rendendolo partecipante e destinatario dei servizi pubblici.

¹⁴² Farneti F., *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali. Le implicazioni di tipo manageriale*, Franco Angeli, Milano, 2004.

La teoria del BSC pur essendo da alcuni considerata il prolungamento del *management by objectives* proposto da Drucker¹⁴³ negli anni cinquanta¹⁴⁴, ha caratteri rivoluzionari che negli anni Novanta hanno riscosso un notevole successo. Il grande passo ha riguardato l'attenzione posta su indicatori che non fossero di natura finanziaria, permettendo quindi una convergenza su indicatori che fossero quasi più agevoli per il settore pubblico anziché per quello privato.

In realtà esso è solo uno dei tre strumenti che supportano il ciclo di misurazione-strategia. La strategia di misurazione delle *performance* è utile in un'ottica di coinvolgimento generale di processi, metodi, soggetti ed organismi.

Poc'anzi abbiamo analizzato le varie fasi del processo di creazione e realizzazione di un sistema di misurazione, di queste l'ultima si occupa della rendicontazione delle informazioni sui risultati. L'utilizzo di queste informazioni garantisce una gestione continua della *performance* e non una mera misurazione della stessa, in gergo tecnico questo momento è definito come il passaggio dal *performance measurement* al *performance management*.

3.12 Dal performance measurement al performance management

“Il valore aggiunto della valutazione delle performance a livello organizzativo è dal suo impiego a supporto della presa di decisioni con lo scopo di misurare per imparare, migliorare e governare. In particolare esso orienta a rafforzare le capacità di diagnosi e di ragionamento strategico, stimola l'apprendimento organizzativo, motiva e incentiva il miglioramento, attribuendo senso e fondatezza alle diagnosi e sviluppando la trasparenza sui risultati e quindi la partecipazione¹⁴⁵”.

¹⁴³ Drucker P. F., *The Practice of Management*, Harper & Row, New York, 1954.

¹⁴⁴ La contestazione sull'innovazione prodotta dalla BSC può essere approfondita con autori come Johnsen A. e Vakkuri J., *Is there a Nordic Perspective on Public Sector Performance Measurement?*, *Finalcial Accounting & Management*, v.22, n.3, 2006.

¹⁴⁵ Giolitti R., *Dal performance measurement al performance management*, in Dipartimento della funzione pubblica, elaborato nell'ambito del Programma Cantieri, *Misurare per decidere*, Rubettino, 2006.

Il *Performance Management* si configura come un sistema integrato con la funzione di connettere le prestazioni individuali e di gruppo con una strategia di azione condivisa, tendente al raggiungimento di obiettivi strategici che coincideranno coi bisogni della collettività. Tale linea teorica è una evoluzione del *Performance Measurement*, non fermandosi più al semplice studio dei dati ma consentendo un passo in avanti ovvero lo studio dei risultati continuo per una gestione delle *performance* sempre in aggiornamento. Le fasi principali del *Performance Management* sono sostanzialmente tre: la definizione degli obiettivi e le loro modalità di raggiungimento; la misurazione delle *performance*; la definizione di un sistema di ricompense e *feedback*. Leggiamo che la misurazione è una delle tre fasi, quindi strumento utilizzato alla luce della nuova teoria del PM per misurare la capacità dell'organizzazione di rispondere agli obiettivi prefissati. Solo dopo aver attuato questi tre strumenti l'Amministrazione in esame potrà formulare la strategia adatta.

Leggendo queste tre fasi siamo necessariamente portati a combinarle con le fasi presentate in precedenza sia del ciclo di formazione delle politiche pubbliche che di creazione e sviluppo di un sistema di misurazione efficace. Quello che si nota è il medesimo punto di arrivo e di partenza: la collettività.

Si parte sempre dai bisogni dei cittadini e a quelli si ritorna sia attraverso un sistema di ricompense e *feedback*, sia attraverso l'aggiornamento continuo delle informazioni registrate dagli indicatori di misurazione al fine di rendere le politiche pubbliche continuamente affini ai bisogni della collettività attraverso un meccanismo di gestione continua delle *performance*.

Uno degli strumenti utilizzati nell'ambito di tale ciclo continuo di misurazione-strategia è il BSC, di cui abbiamo compiuto una analisi approfondita nel paragrafo precedente, quale modo integrato per rappresentare le principali aree di generazione del valore (economico-finanziaria, cliente, processi interni ed apprendimento) e per sviluppare in ciascuna di esse un set di indicatori ed azioni al fine di portare a termine una strategia di azione.

Accanto a quest'ultimo però ne possiamo citare altri due degni di nota:

- Il Caf (*Common Assessment Framework*): questi è un modello di *autoassessment* sviluppato dall'EIPA (European Institute for Public Administration) basato sull'idea che monitorando le funzioni organizzative più importanti i risultati dovrebbero migliorare e viceversa, ovvero se risultassero delle criticità nelle *performance* bisognerebbe agire sui fattori abilitanti;

- La VIC (Valutazione Integrata del Cambiamento): questo è un modello formato da una serie di indicatori utili all'organizzazione per valutare a che punto del processo di adeguamento al cambiamento si è giunti. Gli indicatori sono vari e toccano diversi settori specifici come la pianificazione, il controllo, la qualità del personale etc.

Questi esempi di strumenti di azione, rendono palese il ruolo chiave svolto dal *Performance Management* o quanto meno il suo spirito innovatore nel panorama amministrativo all'indomani dell'avvento del processo di "aziendalizzazione" della PA.

Il problema è inquadrare la reazione delle Amministrazioni Pubbliche dinanzi all'applicazione concreta del ciclo di *performance*. Ad oggi la percentuale di PA che risultano in regola con i meccanismi di valutazione e misurazione risulta ancora molto bassa. D'altronde si ritorna al problema fondamentale di cultura amministrativa, ovvero all'incapacità al momento per le PA di percepire il *Performance Management* non come un esercizio stilistico, ma come un modo per riprogettare un'amministrazione che sia fattore di sviluppo economico e sociale.

Leggendo gli strumenti forniti dal PM in combinato disposto con il principio di "valore pubblico" teorizzato da Moore, come esempi della congiunzione avvenuta con le riforme della PA, passiamo ora al caso in specie della PA italiana e al sistema di misurazione e valutazione delle *performance* nel nostro Paese.

3.13 Misurazione e gestione della performance italiana

Anselmi¹⁴⁶ utilizza l'espressione "percorso aziendale" mentre Hinna, Meneguzzo, Mussari e Decastri¹⁴⁷ parlano generalmente di "aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche" riferendosi al processo di riforma delle PA avviato in Italia a partire dal Novanta e con il quale si è avvicinato il settore pubblico al *modus operandi* di quello privato. D'altronde gran parte degli studiosi individuano nella *New Public Management* la terza grande rivoluzione dell'economia moderna dopo quella industriale e tecnologica.

Il concetto di *performance* nella Pubblica Amministrazione, pur essendosi introdotto a seguito di riforme tendenti a trasportare strumenti d'ambito privato nel settore pubblico, ha dei connotati e delle caratteristiche *sui generis*.

Nel decreto 150/2009 si legge che per *performance* si intende "il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (sistema, organizzazione, unità organizzativa, team, singolo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita", pertanto considerando questa definizione come assioma di partenza si rende palese la necessità per la PA di dimostrare il perseguimento ed il raggiungimento dei pubblici interessi della comunità.

A differenza che nelle aziende private, la criticità del settore pubblico si rileva da una serie di caratteristiche fisiologiche quali: l'assenza di mercato, l'eterogeneità dei servizi prodotti, forte ingerenza di fattori esterni, complessità delle procedure, molteplicità di soggetti coinvolti per l'esplicazione di un procedimento.

La presenza del mercato e quindi della concorrenza tra le imprese private, garantisce la valutazione del risultato attraverso la misurazione del profitto raggiunto. Questo non è applicabile all'ambito pubblico essendo lo stesso esente dalla concorrenza e soprattutto dalla mancanza di

¹⁴⁶ Anselmi L., *Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni*, Giappichelli, Torino 2003

¹⁴⁷ Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M., *Economia delle aziende pubbliche*, McGraw-Hill, Milano, 2006.

profitto. Le pubbliche amministrazioni producono beni e servizi che si rifanno non solo a dettami normativi, ma anche ad indirizzi politici tali da garantire un alto grado di soggettività. Questo esclude quindi la possibilità di creare degli strumenti di valutazione della qualità delle azioni amministrative universalmente riconosciuti, essendo ogni azione una contro-risposta anche ad impellenze soggettive e di natura politica. Pertanto ogni attività pubblica sarà il risultato di una serie di fattori, interni ed esterni all'organizzazione, a cui parteciperanno una molteplicità di soggetti anche di estrazione diversa, prolungando e dilatando i tempi e le modalità di azione.

Non esisterà quindi un metodo universalmente riconosciuto e pertanto applicabile ad ogni contesto pubblico tale da garantire una “buona *performance*”. Il giudizio su quest'ultima sarà bilanciato dalla missione, dagli obiettivi, dalle priorità e dagli *stakeholder* di riferimento. La definizione proposta dal decreto 150/2009 ne dà una connotazione generica, in particolare la norma esplicita il fine precipuo della regolamentazione del sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche chiedendo che si rispettino elevati standard qualitativi ed economici del servizio, tramite la valorizzazione dei risultati e delle *performance* organizzativa ed individuale. Si individuano quindi due dimensioni: una verticale ed una orizzontale, di cui la prima attiene ai concetti di *performance* organizzativa ed individuale mentre la seconda si riferisce alle diverse prospettive di risultato¹⁴⁸.

La distinzione tra gli ambiti di attuazione delle *performance* è fondamentale, in quanto a diverso ambito di applicazione corrisponderà uno strumento di valutazione e misurazione differente.

L'amministrazione pubblica è come se avesse la forma di una matrioska in cui ogni comparto è inglobato all'interno di un altro più grande. Ogni funzionario sarà alle dipendenze della dirigenza amministrativa, quest'ultima a sua volta rispetterà quanto richiestogli dal vertice politico e infine quest'ultimo risponderà alla collettività dal quale ha ricevuto la delega di potere attraverso mandato elettorale. In

¹⁴⁸ Petrelli M., *La misurazione e la valutazione della performance organizzativa*, in Mastrogiuseppe P e Ruffini r., a *La riforma del lavoro pubblico tra continuità ed innovazione*, IPSOA – Wolters Kluwer Italia S.r.L., Milano 2010

quest'ottica di eterogeneità e soprattutto molteplicità di soggetti coinvolti nascono le due accezioni di *performance* individuale e organizzativa.

Per *performance* individuale si intende il raggiungimento di un risultato perseguito attraverso l'azione di un solo individuo, nelle vesti di funzionario o dirigente amministrativo. L'insieme delle *performance* individuali garantiranno il raggiungimento o meno delle *performance* organizzative, ovvero il raggiungimento di un risultato imputato ad una organizzazione nel suo insieme e non direttamente connessa all'esercizio di potere di un solo specifico individuo.

Occorre inoltre specificare cosa si intenda per misurazione delle *performance* e gestione delle *performance*.

La misurazione delle *performance* è il processo tramite cui si quantifica e si valuta la *performance* attraverso il paragone e il confronto tra i livelli raggiunto e i livelli target posti a riferimento, con l'uso di parametri appropriati. Invece la gestione delle *performance* attiene all'individuazione degli obiettivi da raggiungere a seguito della misurazione delle *performance*, e quindi tratta di una analisi dei dati prodotti da quest'ultima al fine di attuare interventi correttivi.

Il Decreto 150 del 2009 non fornisce solo la nozione di *performance* ma ne delinea i tratti essenziali, sia dal punto di vista di utilizzo che di metodologia di azione. Nel secondo capitolo abbiamo accennato ai provvedimenti normativi che hanno permesso di declinare il principio di *accountability* nella forma della valutazione e misurazione delle *performance*, alla luce anche della nuova concezione del ruolo delle Amministrazioni Pubbliche indirizzata a forme di cooperazione e di partenariato. Nella nuova concezione infatti, anche alla luce delle teorie della *new public governance* lette in combinato disposto con la teoria del "valore pubblico" promossa da Moore, la *performance* pubblica riguarda anche lo svolgimento efficace del ruolo di governo e del coordinamento di reti complesse di attori attraverso strumenti che promuovano la conoscenza sia all'interno che all'esterno. Attenzione continua ai risultati per preservare il ruolo democratico delle amministrazione.

Il Decreto 150 del 2009 è considerato la pietra miliare dell'introduzione del ciclo di *performance* nella amministrazione italiana. Nel capitolo precedente lo abbiamo analizzato in combinato disposto con

la legge 241/90 e con tutte le disposizioni normative che hanno incentivato pratiche di *accountability* a favore della trasparenza e della partecipazione.

Nel caso in specie dei sistemi di misurazione e valutazione delle *performance*, anche qui ci sono dei richiami normativi da fare essendo questa pratica inserita appieno nella legislazione che regola l'andamento politico amministrativo del nostro Paese. Non sono mancati studiosi che hanno definito il percorso legislativo di aziendalizzazione italiano contraddittorio, non rinvenendo norme che potessero occuparsi degli effetti e dei risultati dei sistemi introdotti¹⁴⁹. Nonostante solo con il Decreto 150/2009 si ha la prima vera definizione di *performance*, il terreno legislativo è stato spianato da altre leggi riforma che lo hanno anticipato ed è stato battuto costantemente da altre leggi riforma che lo hanno susseguito.

L'avvio del processo di riforma nel nostro Paese si è registrato negli anni Novanta e difatti proprio di questo anno è la prima legge considerata significativa. Nel caso in specie delle *performance*, si segnalano questi contributi normativi:

- La legge n. 142 del 1990 con la quale sono stati stabiliti i principi fondamentali dell'autonomia degli enti locali (in particolare comuni e province);
- La legge 421 del 1992 (Legge delle quattro deleghe) con cui è stata avviata la razionalizzazione delle Amministrazioni Pubbliche nei settori come la sanità, pubblico impiego e previdenza;
- I decreti legislativi n. 502 del 1992 e 517 del 1993 con cui è stata avviata l'aziendalizzazione del sistema sanitario;
- Il decreto legislativo n. 29 del 1993 (razionalizzazione in materia dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego) con cui è stata stabilita la separazione fra funzionari di direzione politica e funzionari amministrativi; disciplina della vigilanza e del controllo in sede di Amministrazioni Pubbliche attraverso il riconoscimento dei poteri di

¹⁴⁹ Si veda per approfondimenti Pozzoli S., *Monitoraggio e Controllo*, in CNEL, 2009.

direzione vigilanza e controllo in capo ai dirigenti pubblici, nonché la verifica dei risultati da parte dei Nuclei di Valutazione od appositi organismi qualificati.

- Il decreto legislativo n.77 del 1995 che ha provveduto alla riforma dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali;

- La legge n.59 del 1997 (delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) ha avviato i primi strumenti per il monitoraggio e la valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati delle attività amministrative ai fini dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità amministrativa;

- La legge n. 94 del 1997 (riforma del bilancio dello Stato) e il relativo decreto di attuazione n. 279 del 1997 che hanno reso i bilanci pubblici coerenti con lo schema amministrativo "obiettivi→risorse→risultati" introducendo il concetto di obiettivo con riferimento agli indicatori di efficacia ed efficienza a cui le Pubbliche Amministrazioni avrebbero dovuto tendere per valutare i risultati conseguiti. A questo si è aggiunto il sistema unico di contabilità economica analitica per i centri di costo ed integrato con il controllo esterno di gestione, per garantire una relazione tra risorse impiegate e risultati conseguiti;

- Il decreto n.286 del 1999 emanato in attuazione dell'art.11 della legge delega n.59 del 1997, ha riformato il sistema dei controlli nelle Amministrazioni Pubbliche prevedendo oltre ai consueti controlli di regolarità amministrativa e contabile anche le due funzioni di controllo di natura amministrativa (come valutazione dei dirigenti pubblici e controllo di gestione) e di controllo strategico affidato agli organi di indirizzo politico. L'applicazione di queste innovazioni richiede una buona definizione degli obiettivi affinché si possa monitorare il loro effettivo conseguimento;

- Il decreto legislativo n.267 del 2000 che ha emanato il TUEL;

- Il Libro verde sulla spesa pubblica emanato nel 2007 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ha evidenziato come l'utilizzo efficiente delle risorse pubbliche è necessario per rispondere in modo trasparente ed efficace ai bisogni dei cittadini. Il Libro verde si avvicina molto alle strategie del NPM e della NPG, occupandosi anche dei meccanismi di controllo e decidendo che questi ultimi fossero svolti sul lato dei risultati (*outcome*) in relazione agli obiettivi posti e alle risorse utilizzate. Tale metodologia sembrerebbe tesa al controllo dell'efficacia dell'azione amministrativa, il che risulta molto difficile in termini pratici. Pertanto il Libro verde accanto a questi meccanismi pone l'accento anche sui sistemi di controllo dell'efficienza, definita con riferimento alla relazione tra le risorse impiegate e i servizi prodotti (*input-output*);

Arriviamo poi alla legge delega n.15 del 14 marzo 2009 riguardante anche l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche (Riforma Brunetta) che ha agito sul versante dell'*accountability* sia nei confronti della PA che nei confronti dei singoli lavoratori pubblici. Il Decreto 150/2009 emanato in attuazione della legge 15/09 punta a stimolare le Amministrazioni al miglioramento continuo facendo riferimento alla formula del *customer satisfaction* ovvero alla "soddisfazione del cliente" che nel nostro caso è il cittadino-utente. È la prima testimonianza normativa che pone l'accento sulla *performance* sia con riferimento all'organizzazione che individuale.

Il Decreto 150/2009, detto anche "decreto Brunetta", non ha solo inserito il concetto di *performance* ma ha introdotto cambiamenti e innovazioni radicali. Sostanzialmente pur prendendo punto dai precedenti tentativi di riforma della PA (si rimanda per questo al capitolo precedente), i pilasti su cui si fonda sono tre:

1. Misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale (Titolo II);
2. Trasparenza della *performance* (Titolo II);
3. Merito e premi (Titolo III).

Il Titolo IV rivisita alcune regole di base sul lavoro pubblico mutate dal D. Lgs 165/2001.

Il quadro generale della riforma sembra seguire i dettami del *Performance Management* ovvero l'idea dell'Amministrazione Pubblica come di una organizzazione che persegue il raggiungimento del benessere della collettività ponendosi dei risultati attraverso obiettivi strategici, questi ultimi saranno continuamente paragonati a standard di riferimento (*benchmark*) in ottica di miglioramento organizzativo e soprattutto di risultato.

A seguito del Decreto 150/2009 vi sono stati dei seguiti normativi, tra i quali vanno citati:

- La legge n. 42 del 2009 che ha introdotto i costi standard nel panorama della pianificazione economico-finanziaria del settore pubblico italiano;

- L'approvazione il 30 giugno 2010 del disegno di legge per l'individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni nella semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, con una delega al Governo delle funzioni amministrative e il riordino di enti e organismi decentrati.

In questo quadro la misurazione e la valutazione dei risultati operano sul livello amministrativo, individuale e delle singole strutture impiegate. La stessa trasparenza della *performance* è una componente essenziale in relazione al ruolo prettamente "gestionale" che viene riconosciuto all'Amministrazione. Il rispetto della trasparenza è fondamentale ad ogni punto del "ciclo di *performance*" ma in particolare acquista importanza per il fine stesso dell'Amministrazione, orientata al raggiungimento di risultati che non siano solo coincidenti coi bisogni reali della collettività ma che siano soprattutto *accountable* ovvero misurabili e comprensibili.

3.14 Dal decreto 150/2009 alla legge 114/2014

La logica perseguita dal decreto 150/2009 è quella del *Performance Management*, pertanto non prevede l'utilizzo di un solo strumento ma di un vero e proprio metodo di governo e di strategia per misurare, valutare e gestire la *performance*¹⁵⁰.

Si attiva così a partire dal 2009 un vero e proprio ciclo delle *performance* che attraverso fasi ben delineate permette il raggiungimento dei risultati previsti. Nello specifico l'art.4 del Decreto segnala la caratteristica fondamentale della trasparenza della *performance* quale componente necessaria in vista del progresso gestionale dell'amministrazione e articola in questo modo il ciclo delle *performance*:

- a) Definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) Collegamento tra obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) Monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) Misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa ed individuale;
- e) Utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) Rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

. Inoltre all'art.10 si individuano una serie di documenti che, nell'arco del ciclo delle *performance*, dovranno essere redatti e resi pubblici al fine di garantirne la comprensione di ogni fase dell'attività svolta. Essi sono:

¹⁵⁰ Mastrogiuseppe P. e Ruffini R., *La riforma del lavoro pubblico tra continuità ed innovazione*, IPSOA, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Milano 2010.

il Piano delle *performance* e la relazione sulle *performance*. Il Piano delle *performance* è un documento programmatico che dovrà essere formulato in coerenza col ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio. Tale Piano riporta gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi con i relativi risultati attesi e risorse a disposizione, esplicitando gli indicatori per la misurazione e la valutazione nonché i responsabili. Esso va redatto ed approvato entro il 31 gennaio dell'anno precedente all'attuazione dello stesso. La Relazione sulle *performance* è invece il documento che rappresenta a consuntivo i risultati organizzativi ed individuali raggiunti nell'anno in cui si è adottato il Piano di cui sopra. Essa è redatta entro il 30 giugno dell'anno successivo. Questi due strumenti, il Piano e la Redazione, sono il punto chiave della trasparenza sulla *performance* in quanto verranno sintetizzati, chiariti e definiti tutti i processi a partire dalle decisioni fino ai risultati, e poi comunicati ai portatori di interesse attraverso appositi mezzi di comunicazione.

A questi due documenti si aggiungono anche il Bilancio di previsione pluriennale ed annuale e il Bilancio consuntivo, il Piano Esecutivo della Gestione (PEG) ed il Piano degli Obiettivi (PDO).

Il Decreto individua inoltre due organismi di controllo completamente nuovi, che provvedono alle varie fasi del ciclo di gestione:

- Gli OIV - Organismi Indipendenti di Valutazione, interni ad ogni Amministrazione, a cui spetta la misurazione e la valutazione della *performance* organizzativa e la proposta annuale di valutazione dei dirigenti di vertice. Gli OIV hanno sostituito i servizi di controllo interno, istituiti dalla precedente normativa, e sono disciplinati dall'art.14 del d.lgs 150/2009;

- La Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Pubbliche Amministrazioni (CIVIT) è stata creata con il compito di vigilare affinché tutto si svolga nella massima trasparenza possibile. Con la legge 190/2012 (cd. "legge anticorruzione") il Governo Letta ha cambiato denominazione alla CiVIT in *Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza nelle amministrazioni pubbliche*, potenziandone i poteri. Due anni più tardi il Governo Renzi con il decreto-legge 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 114/2014, ha soppresso l'Autorità facendone

confluire strutture e personale nella Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) creata con la stessa norma.. La legge 114/2014 ha provveduto al riordino delle funzioni con l'obiettivo principale di concentrare la missione istituzionale dell'ANAC sui compiti di garanzia della trasparenza e alla prevenzione alla corruzione nella Pubblica Amministrazione. Si è difatti provveduto all'abolizione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, le cui funzioni e personale sono stati trasferiti all'ANAC, ed inoltre sono stati trasferiti a quest'ultima anche tutti i poteri in materia di prevenzione alla corruzione del Dipartimento per la Funzione Pubblica. Ad oggi l'ANAC risulta aver perso le attribuzioni originarie in materia di misurazione e valutazione delle *performance* che sono state trasferite in toto al Dipartimento per la Funzione Pubblica – DFP. Contestualmente il D.L. 90/2014 ha autorizzato il Governo ad adottare un regolamento di delegificazione per riordinare le funzioni in materia di misurazione e valutazione delle *performance*.

- L'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna Amministrazione, che emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici e ne verifica il conseguimento effettivo, nonché definisce insieme ai vertici dell'Amministrazione il Piano delle *performance*, ai sensi dell'art. 15 del D.lgs 150/2009;

- I singoli dirigenti delle PA, che effettuano la valutazione del personale loro assegnato negli uffici, ai fini dei benefici previsti dalla contrattazione collettiva¹⁵¹.

Ad oggi è ancora in esame lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della Funzione Pubblica del Consiglio dei Ministri in

¹⁵¹ Gli artt. 15 e 16 del D.lgs 150/2009 contengono disposizioni per il miglioramento della prestazione organizzativa ed individuale delle amministrazioni pubbliche, anche attraverso l'uso di sistemi premianti selettivi e valorizzando i dipendenti che conseguono la migliore performance attraverso incentivi sia economici che di carriera. In particolare l'art. 19 prevede il riconoscimento dei premi in vase a specifiche graduatorie che dividano il personale in differenti livelli di *performance* in modo che : il 25% del personale venga collocato nella fascia di merito alta (alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale); il 50% è collocato nella fascia di merito intermedia

materia di misurazione e valutazione della *performance* nelle Pubbliche Amministrazioni. Questo schema di decreto, il cui termine ultimo per l'espressione del parere è fissata al 18 marzo 2016, prevede un nuovo comparto di funzioni che si va a sommare a quelle già trasferite al DFP nel momento di trasformazione delle competenze dell'ANAC. Lo schema di regolamento è adottato in attuazione dell'art.19, comma 10, del decreto legge 24 giugno 2014 n.90 (conv. L. 114/2014) che ha autorizzato il Governo a provvedere con regolamento di delegificazione a riordinare le funzioni in materia di misurazione e di valutazione della *performance* sulla base delle seguenti norme generali regolatrici della materia:

- La revisione e la semplificazione del ciclo della *performance* con la programmazione finanziaria;
- Il raccordo con il sistema dei controlli interni;
- La valutazione indipendente dei sistemi e risultati;
- La revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione (OIV).

La legge di autorizzazione prevede che il regolamento debba essere emanato, entro centottanta giorni dalla entrata in vigore del D.L. 90/2014, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (regolamento di delegificazione). Difatti la disposizione generale sui regolamenti di delegificazione stabilisce che un decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Nell'ambito delle deleghe al Governo per la riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, la legge n. 124/2015 prevede il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle PA (art. 17 L.124/2015). Tale

delega, da esercitare con decreti legislativi ed entro diciotto mesi dalla data in vigore della legge di riforma (ossia entro il 28 febbraio 2017), si estende anche alla materia dei sistemi di valutazione dovendo riguardare anche :

lettera r)

- la semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e della premialità; razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche;

- lo sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti;

- il potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle Amministrazioni Pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti;

- la riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio;

- il coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni;

- la previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della Pubblica Amministrazione.

Inoltre nell'Analisi sull'Impatto della Regolamentazione (AIR) allegata allo schema di regolamento proposto, si richiama al fatto che la nuova disciplina dovrà essere integrata con decreti legislativi di cui alla L. 124/2015.

Lo schema di regolamento di delegificazione prescrive un riordino delle funzioni del DFP attraverso un rinvio agli artt. 7,10,12,13 e 14 del D.lgs 150/2009. Sono escluse dal riordino le materie di sostegno ai

progetti innovativi e gestione del portale della trasparenza¹⁵², il cui trasferimento così come prescritto nel D.L.90 del 2014 deve avvenire previo accordo tra ANAC e DFP.

Interessante è l'introduzione all'art.4 di un nuovo soggetto nel processo di misurazione e valutazione delle *performance* presso il DFP ovvero la Commissione tecnica per la *performance*. Quest'ultima si configura come un organo consultivo del DFP per l'indirizzo tecnico e metodologico necessario allo sviluppo delle attività di misurazione e valutazione delle *performance* e per assicurare al DFP le competenze tecniche necessarie. L'art.4 stima a cinque il numero dei componenti, tutti nominati con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, scelti tra professori e docenti universitari, dirigenti di Amministrazioni Pubbliche ed esperti provenienti dal settore delle imprese, tutti dotati dei requisiti di competenza, esperienza ed integrità.

Anche per gli OIV si prevedono novità, sia a livello di funzioni da svolgere che dei meccanismi di nomina. Riguardo le funzioni queste vengono integrate con gli obiettivi dell'attività svolta dagli Organismi per garantire l'affidabilità delle attività inerenti il ciclo delle *performance*. Riguardo la nomina invece si prevede l'istituzione di un Elenco nazionale dei componenti degli Organismi Indipendenti di Valutazione, tenuto dal DFP, al quale devono essere iscritti tutti i componenti degli OIV prescelti dalle singole amministrazioni.

La creazione dell'Elenco nazionale dei componenti OIV è una delle tante novità introdotte dallo schema di regolamento, tendente ad una visione di comparazione e collaborazione tra le Amministrazioni. Si rendono necessari meccanismi di avvicinamento affinché le Amministrazioni collaborino o quantomeno si interfaccino al fine di potenziare lo sviluppo dei sistemi di misurazione e valutazione secondo logiche comuni. Non a caso nello schema di regolamento è definita all'art.7 la costituzione di una Rete Nazionale per la valutazione delle Amministrazioni Pubbliche, tramite cui valorizzare le esperienze di valutazione esterna alle PA e degli impatti in specifici settori o ambiti,

¹⁵² Difatti ai sensi dell'art. 13 del D.lgs 150/2009 l'ANAC: m) definisce un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della *performance* attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo; p) realizza e gestisce, in collaborazione con il CNIPA, il portale della trasparenza che contiene i piani e le relazioni di *performance* delle amministrazioni pubbliche.

per favorirne la condivisione. Il DFP si impegna inoltre alla creazione del Portale della *performance*, già Portale della trasparenza, con il compito di pubblicare tutti i dati delle singole Amministrazioni in materia di *performance* sia per la verifica del livello di trasparenza sia per la verifica del raggiungimento degli obiettivi dichiarati.

3.15 Progetto “valutazione delle performance” del Dipartimento della Funzione Pubblica

Interessante è approfondire il progetto “Valutazione delle Performance” promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, finanziato dal Fondo Sociale Europeo PON “Governance e Azioni di Sistema”, Programmazione 2007/2013, Asse E – Capacità istituzionale Obiettivo specifico 5.3 e realizzato in collaborazione con FormezPA.

Il Progetto ha avuto l’obiettivo di rafforzare la capacità amministrativa di alcune Amministrazioni pilota, nell’attuazione del decreto 150/2009 per una migliore qualità amministrativa e per l’introduzione di fattori di coesione necessari per la competitività del Paese. L’iniziativa si è divisa in quattro percorsi:

1. Prima fase: dal 2011 e fino a giugno 2013 ha preso avvio un percorso di affiancamento pluriennale dedicato al miglioramento del ciclo di gestione della *performance* nei Comuni delle Regioni Obiettivo Convergenza:

a) Percorso 2011-2012: hanno partecipato 93 Comuni delle Regioni Obiettivo Convergenza. Ogni Comune è stato affiancato da esperti regionali e territoriali per la definizione del sistema di misurazione e la predisposizione del piano delle *performance* 2012-2014;

b) Percorso 2012-2013: hanno partecipato 44 Comuni delle Regioni Obiettivo Convergenza. L’obiettivo di questa fase è di sviluppare competenze specifiche di misurazione e valutazione delle *performance* seguendo i Piani di Miglioramento, realizzando

la Relazione sulla *performance* 2012 e promuovendo il nuovo Piano delle *performance* 2013-2015;

2. Seconda fase: da giugno 2013 al 2015 ha preso avvio dell'iniziativa "Grandi Città":

c) Percorso 2013-2014: in vista della mutazione dei Comuni in Città metropolitane, l'avvio dell'iniziativa "Grandi Città" ha coinvolto 12 Comuni italiani focalizzandosi su tre linee operative: pianificazione e controllo strategico; individuazione di *key performance indicator* e governo delle partecipate;

d) Percorso 2015: Gli stessi comuni che hanno preso parte al Percorso 2013-2014 hanno posto attenzione su altre linee operative: *benchmarking* della valutazione dei servizi; gestione delle attività partecipate.

.

Nel corso della prima fase si sono così sviluppati dei percorsi miranti a sviluppare i Sistemi di pianificazione, programmazione e valutazione nei comuni della Calabria, Campania, Puglia e Sicilia fra i 20.000 e i 250.000 abitanti. In particolare dal 2011 al 2013 le amministrazioni delle Regioni appena citate, sono state supportate da esperti nelle attività di:

- Somministrazione di una *check list* per la *review* completa del ciclo di gestione delle *performance*;
- Individuazione delle aree di miglioramento del ciclo delle *performance* per la fase di monitoraggio e valutazione nonché per l'integrazione tra ciclo delle *performance* e programmazione finanziaria e di bilancio;
- Definizione di un Piano delle azioni di miglioramento del ciclo di gestione della *performance* da implementare;
- Formazione mediante *webinair* tematici realizzati dagli esperti per la condivisione di approcci e metodi di rilievo per la gestione del ciclo delle *performance*;

- Supporto tramite *help desk* per il monitoraggio del ciclo delle *performance* (Piano 2014-2016 e relazione 2013) e per l'implementazione del documento "Esito del percorso di miglioramento 2013" rivolto ai Comuni nel periodo 2013-2013 aderenti al Progetto.

L'iniziativa "Grandi Città" invece è dedicata alle amministrazioni locali di grandi dimensioni con l'obiettivo di valorizzare le migliori esperienze tra le città partecipanti così da condividere linee di sviluppo dei Sistemi di pianificazione, misurazione, controllo e valutazione. La novità rispetto alla prima fase sta anche nelle tematiche trattate, ampliandosi anche ai temi della *performance* dei servizi e del governo delle aziende partecipate. Le Città coinvolte sono Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia. Il Percorso 2015 si è focalizzato su alcune tematiche che è bene illustrare in maniera dettagliata per comprendere l'evoluzione dei sistemi di misurazione e valutazione delle *performance*:

- *Benchmarking* della valutazione dei servizi: si è proceduto alla rilevazione dei dati del 2014 in merito ai cinque servizi prescelti per il monitoraggio e l'estensione ad altri cinque servizi rilevanti per le Città. Si è poi avviata l'individuazione degli indicatori e l'inserimento dei dati rilevati su una piattaforma online per una maggiore comprensione e un maggiore confronto;

- Gestione attività partecipate: l'analisi dei Piani operativi di razionalizzazione dei servizi pubblici locali e delle aziende partecipate, prodotti dalle Amministrazioni così come disposto dalla l. 190/2014 (legge di stabilità), ha sviluppato criteri di razionalizzazione del sistema dei servizi pubblici locali, comparazione dei modelli emergenti nelle Città e processi di riordino del sistema dei servizi pubblici locali.

È importante sottolineare che sia nella prima che nella seconda fase lo sviluppo del Progetto ha visto impegnato il Dipartimento della Funzione Pubblica insieme a FormezPA, ed entrambi non hanno "abbandonato" le amministrazioni nell'attuazione ma soprattutto evoluzione delle fasi del Progetto.

Per ogni ente locale è infatti stato predisposto un percorso formativo *online* per tutti i funzionari e dirigenti sul tema della gestione delle

partecipate; incontri con esperti per la giusta realizzazione del ciclo delle *performance*; *webinair* tematici per la condivisione di approcci e metodi utilizzati nella gestione e misurazione delle *performance*.

Nel Maggio 2014 è stato pubblicato un documento dal titolo “Gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dei servizi nelle Grandi Città” inerente all’andamento del Progetto nel Percorso che va dal novembre 2013 al maggio 2014.

Il documento è stato reso pubblico dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed analizzano le attività effettuate nelle 12 Grandi Città. Il lavoro di comparazione e condivisione dei *key performance indicator* (KPI) ha consentito, attraverso la metodologia del *benchmarking*, di individuare e definire un set di indicatori pilota per la misurazione e la valutazione della *performance* dei servizi erogati dalle Amministrazioni in esame, su cinque aree di intervento: asili nido, assistenza domiciliare e servizi di residenzialità; manutenzione ordinaria delle strade, servizi tributari (ICI-IMU, TARSU-TARES), servizi di sicurezza stradale. Il documento descrive il processo di raccolta, analisi, selezione e condivisione dei KPI e la metodologia segue le direttrici della condivisione e comparazione dei Comuni simili con caratteristiche della popolazione e dei servizi.

Questa metodologia fornisce una occasione di miglioramento organizzativo nonché di apprendimento costante.

Il documento illustra inoltre l’altro importante tema su cui l’iniziativa “Grandi Città” ha puntato ovvero la valutazione della strategia e del governo della *performance* delle aziende partecipate. Questa seconda attività prevede una mappatura iniziale di quelle che sono le partecipazioni aziendali nelle Grandi Città, a cui fa seguito un confronto tra le strategie e le metodologie di governo presso le diverse amministrazioni comunali fino ad una sintesi dei punti di forza e delle criticità. Il governo delle aziende partecipate degli enti locali¹⁵³ ha molti

¹⁵³ Un esempio è l’esperienza condotta dal Comune di Torino in cui la Direzione di Staff Partecipazioni Comunali, che dipende dalla Direzione Generale, partecipa a 33 società, di cui 12 attraverso la propria *holding* fet Holding SpA. Quest’ultima è stata costituita nel 2003 come società finanziaria S.r.l. e trasformata prima in *holding* di partecipazioni nel 2011 e poi in S.p.A. nel 2015 mantenendo il carattere di *holding*. Lo scopo della FCT è quello di sviluppare economie di controllo e coordinamento; superare le asimmetrie informative tra ente locale e società partecipate; rafforzare il controllo sulla gestione e sulla pianificazione degli

aspetti che richiedono l'uso di apposite tecnologie spesso non detenute dalla classe di funzionari all'interno dei Comuni. Questo *deficit* di competenze alimenta il circuito delle esternalizzazioni di attività strategiche e di funzioni di organizzazione, produzione e distribuzione lasciando all'ente funzione di indirizzo e controllo. Naturalmente la stessa scelta di esternalizzazione non ha poche conseguenze, sia di ordine tecnico che finanziario. Anzitutto esternalizzare richiede una valutazione dei costi di transazione per il governo della relazione tra enti diversi. Quando poi la rete delle aziende si complica per numerosità e varietà si passa al piano organizzativo e tecnico per semplificare e rendere più accessibile il sistema.

Le modalità di riprogettazione organizzativa sono varie e sono soggette a fattori contingenti nonché all'orientamento politico degli Enti. I piani operativi di razionalizzazione adottano tecniche di *right sizing* ovvero di ridimensionamento basato sull'analisi dei costi di struttura e su altri fattori di costo¹⁵⁴.

“Anche le forme organizzative della rete di aziende partecipate evolvono nel tempo alla ricerca del migliore equilibrio tra esigenze di autonomia dei vertici delle partecipate e rafforzamento dei poteri di indirizzo e controllo dell'ente locale. Con la presenza di molte unità autonome ce svolgono attività diversificate e non correlate si va affermando una forma organizzativa di tipo holding nella quale una struttura centrale (capogruppo) possiede azioni o quote di altre società in quantità sufficiente per esercitare un'influenza dominante sulla loro

investimenti al fine di una maggiore razionalizzazione delle spese; valorizzazione del patrimonio in un quadro di consolidamento dei conti dell'ente. Nella fase attuale la FCT Holding si avvale per le proprie attività di dipendenti comunali e per le procedure di gara della Centrale di Committenza della Città. Si tratta quindi di una esperienza che avrà altre fasi di trasformazioni e consolidamento alla luce dei risultati raggiunti e delle esigenze di una più efficace azione di indirizzo e controllo nonché di riorganizzazione delle partecipate in modo efficiente, efficace ed economico.

¹⁵⁴ L'uniformità circa questo passaggio è garantita dalle direttive governative, che si applicano a tutti gli enti e con le stesse modalità. Ciononostante esiste un margine di discrezionalità per questi ultimi per la riprogettazione dei processi lavorativi (le cd *business process reengineering* – *BPR*) per una analisi dettagliata di tutte le fasi di procedimento nella realizzazione di una attività, nonché per il miglioramento della partecipazione e apprendimento dei diversi attori coinvolti. Allo stesso modo il personale rappresenta un importante fattore di costo e la tendenza spinge verso il consolidamento dell'organico tra ente locale e aziende partecipate ovvero al contenimento della spesa a livello aggregato.

amministrazione e funzioni di supervisione e controllo nel rispetto dei livelli di autonomia delle unità collegate¹⁵⁵”.

Dalla lettura dei risultati emersi dal Progetto si nota come oramai a quasi sei anni di distanza dal Decreto Brunetta, oltre il 50% dei Comuni sono dotati di un efficiente Piano delle *performance*. Ciononostante la carenza si ritrova nella comprensibilità dei dati mostrati, che per i cittadini continuano ad essere ancora molto distanti. L'esperienza delle Amministrazioni italiane nell'applicazione della riforma appare eterogenea, così come disomogenei erano anche i punti di partenza dei diversi comparti amministrativi di riferimento sia dal punto di vista del funzionamento dell'ente locale che da quello dei servizi considerati. D'altronde la riforma ha riguardato non solo gli enti locali, ma l'intera pubblica amministrazione e l'attuazione del Decreto 150 del 2009 ha trovato reticenza soprattutto a livello ministeriale o più in generale nelle PA che operano a livello centrale. Questa difficoltà sta proprio nell'oggetto della riforma, ovvero la misurazione e la valutazione delle *performance*. Si è infatti constatata una forte reticenza soprattutto nella fase di misurazione, atteggiamento che ha alimentato una forte sfiducia nei confronti dei comparti amministrativi.

3.16 Prospettive e scenari di miglioramento

Nei primi anni di attuazione della Riforma i risultati sono stati coerenti con l'impostazione delineata nel Decreto 150/2009. Ciononostante i dati rilevano una forte difficoltà di apertura da parte dei pubblici uffici, per una reticenza fisiologica ai sistemi di misurazione e valutazione.

La CIVIT, ora ANAC, è stata creata ed ha proseguito i suoi lavori con lo scopo di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli Organi Indipendenti di Valutazione.

¹⁵⁵ Bolognani M. e Mora R., *Assetti organizzativi, metodologie e sistemi operativi per il governo delle partecipate degli enti locali*, pubblicato su QualitaPA <http://qualitapa.gov.it/nc/services/news/article/assetti-organizzativi-metodologie-e-sistemi-operativi-per-il-governo-delle-partecipate-degli-enti-l/>

Nel primo report stilato dalla CIVIT post-Riforma si legge “*Alla data del presente rapporto [Dicembre 2013 n.d.r.] per ciò che attiene ai programmi triennali della trasparenza, risulta che il 40% delle Amministrazioni destinatarie del D.Lgs n. 150/2009 non ha adempiuto agli obblighi minimi previsti dalla normativa. Per quanto riguarda gli standard di qualità percentuale di amministrazioni inadempienti è pari al 54%. Inoltre, il numero delle amministrazioni inadempienti è sostanzialmente stabile nel tempo e questo indica che si tratta di una criticità di tipo strutturale. In secondo luogo, con riferimento alle amministrazioni che hanno adempiuto agli obblighi previsti, le evidenze dell’analisi indicano, mediamente, risultati poco soddisfacenti. In generale gli strumenti di avvio del ciclo delle performance sono ancora insufficienti nei contenuti e nel metodo*”.

Ad oggi quello che va studiato è il possibile allineamento delle amministrazioni, col passare del tempo. La creazione di documenti come il Bilancio di previsione, garantiscono un impegno costante delle risorse manageriali ed economiche ma soprattutto indirizzano gli enti pubblici alla logica della misurazione dei risultati.

“Se tale processo fosse in qualche modo collegato alla previsione non soltanto dei livelli di spesa ma anche dei livelli di risultato, se in altri termini il buon andamento non fosse un tema oggetto di controllo successivo ma di autorizzazione preventiva, le amministrazioni italiane avrebbero nel tempo avuto l’occasione di sviluppare una certa attitudine alla misurazione, allo sviluppo di indicatori di performance, alla condivisione di tali indicatori tra manager di diverse amministrazioni, politici e cittadini. Il dibattito e il processo di pianificazione non si limiterebbe ad un dialogo ridondante di cifre e saldi che poco restituiscono dei tanti risultati raggiunti dall’amministrazione.”¹⁵⁶

La situazione esistente andrebbe migliorata, ma per farlo bisognerà partire dai punti di criticità del sistema al fine di avere un punto di partenza da cui procedere. Il *performance management* ad oggi è “bloccato” da alcuni elementi riscontrabili nelle Amministrazioni Pubbliche: un basso livello di adeguatezza di obiettivi, indicatori e target;

¹⁵⁶ Galli D. e Turrini A., *Il performance management e le amministrazioni pubbliche italiane*, presentato al Convegno annuale di OCAP, Osservatorio sul Cambiamento delle PA di SDA Bocconi,
file:///C:/Users/lim3/Downloads/WP_LA_PA_CHE_VOGLIAMO_Cap4_Galli_Turrini.pdf

l'inadeguatezza del livello di integrazione tra ciclo delle *performance* e ciclo di bilancio; l'inadeguatezza degli strumenti che supportano il ciclo delle *performance*, i quali risultano poco collegati tra loro; il poco collegamento tra il ciclo di gestione delle *performance* e le azioni necessarie al contenimento dei costi; l'ingerenza della valutazione individuale nel ciclo delle *performance*; la definizione da parte di una singola amministrazione a scapito delle numerose articolazioni istituzionali che insistono su uno stesso ambito di *performance*.

Queste problematiche sono conosciute soprattutto dai "garanti" del rispetto dei principi chiave contenuti nel Decreto, ovvero la Corte dei Conti, l'ANAC (ex CIVIT), la Ragioneria Generale dello Stato, i Nuclei di Valutazione in ogni singola amministrazione.

Di tutto il ciclo che abbiamo disegnato nei paragrafi precedenti, abbiamo trattato di un momento fondamentale ovvero la definizione degli indicatori con cui si dà il via alla realizzazione degli obiettivi strategici e quindi al ciclo delle *performance*. Il meccanismo di collegamento tra tutte le fasi prevede non solo la presenza di indicatori diversi ma soprattutto la partecipazioni di molteplici soggettività chiamate ad applicare ma soprattutto a comprendere i dati rilevati.

È quindi importante non solo la componente oggettiva, ovvero dei dati raccolti, ma anche quella soggettiva, riconducibile a tutti i soggetti che fanno uso del sistema traendone informazioni. I soggetti considerati non sono solamente interni all'amministrazione, ma anche soggetti esterni quali politici, cittadini-utenti e portatori di interesse.

L'uso di indicatori è necessario al funzionamento del *performance management*¹⁵⁷, rilevando i dati necessari per la fase successiva e rendendo soprattutto le informazioni comprensibili ai fini di un corretto processo di *accountability* sulle *performance* e garantendo l'affidabilità e l'utilità del sistema di misurazione. L'affidabilità è garantita dal reperimento degli indicatori secondo formule prestabilite e con processi che identificano specifiche responsabilità soggettive per la rilevazione e la gestione dei dati; mentre l'utilità deriva dall'utilizzo di tali indicatori da parte di soggetti che operano all'interno e all'esterno

¹⁵⁷ Mausolff C., *Learning from feedback in performance measurement systems*, Public Performance and Management Review, n.28, 2004.

dell'amministrazione, i quali tratte le informazioni le utilizzano per prendere decisioni riguardo la gestione delle *performance*.

Pur essendo necessaria una integrazione della componente oggettiva e di quella soggettiva, non sempre il livello di affidabilità risulta direttamente proporzionale all'utilità. Esistono casi di sistemi di misurazione affidabili ma di scarsa utilità e viceversa. Si pensi ad un set di indicatori che per la loro conformazione apportano un quantitativo di dati rilevanti per una PA, al contempo però la mancanza di soggetti capaci di utilizzarli in maniera appropriata li rende inutili all'interno dell'Amministrazione di riferimento. Questo potrebbe accadere nel caso di informazioni non derivanti dal set di indicatori rilevati ma da altre fonti di informazioni, sia formali che informali, le quali renderebbero il sistema di misurazione poco utile ma anche inefficace visto lo scarso utilizzo ai fini di attività amministrative.

È come se la richiesta di informazioni seguisse un andamento di mercato, ad una domanda di informazioni corrisponde una offerta da parte degli indicatori che può essere tanto appagante quanto insufficiente. Ed in quest'ultimo caso appare evidente il perché del ricorso a fonti alternative di informazione, meccanismo che finisce per alterare il funzionamento del sistema di misurazione e gestione delle *performance*.

Vi è chi¹⁵⁸ tra gli studiosi avvalora l'idea che i sistemi di misurazione rallentino i processi di attività delle Amministrazioni pubbliche, rallentamento che talvolta si accompagna alla paura che i rilevamenti possano inficiare determinate scelte di natura essenzialmente politica.

Si rileva infatti un forte scetticismo da parte dei dirigenti pubblici nell'utilizzo dei dati forniti dagli indicatori.

Basti pensare all'indagine compiuta da Moynihan e Ingraham¹⁵⁹ sui dirigenti delle amministrazioni centrali, nella quale si osserva che il 42% rispondenti dichiara un livello medio di utilizzo e il 28% alto. Ciò fa dedurre che solo il 30 % dei dirigenti dichiara di non utilizzare gli indicatori.

¹⁵⁸ Si veda Moynihan D.P. e Pandey S. K., *The big question for performance management: why do Manager use Performance information=*, Journal of Public Administration Research and Theory, n. 20, 2010.

¹⁵⁹ Moynihan D.P. e Ingraham P. W., *Integrative Leadership in the public sector: a model of performance information use*, Administration & Society, n. 36, 2004

I dati dell'indagine illustrano inoltre un uso frequente degli indicatori nel monitoraggio, nel controllo e nella valutazione nonché nella definizione del contenuto degli obiettivi.

Pertanto *“la prevalenza di un livello di utilizzo di indicatori medio in relazione alla maggior parte delle tipologie di usi evidenziati, sembra suggerire che nei processi decisionali svolti all'interno della pubblica amministrazione centrali prevalga un utilizzo informale degli indicatori. All'uso medio alto di indicatori, dichiarato dai dirigenti, non sembra corrispondere un'effettiva incorporazione degli stessi indicatori nei documenti dell'amministrazione, con conseguenze evidenti in termini di opacità dell'azione¹⁶⁰”*.

D'altronde uno dei punti più importanti è la connessione tra i dati rilevati dai sistemi di misurazione e valutazione e le decisioni prese dall'amministrazione di riferimento. In fondo la scelta degli indicatori e anche il comportamento dei soggetti coinvolti è necessaria per garantire che tutto il lavoro che viene svolto intorno alla valutazione delle *performance* non resti incompiuto o fine a se stesso.

Ad oggi possiamo rilevare che l'approccio seguito è andato nella direzione segnata dalle disposizioni normative, ciononostante è necessario che ai dettami legislativi si affianchi una cultura amministrativa e sociale orientata nello stesso senso.

È difficile ad oggi riconoscere tali caratteristiche ai *manager* pubblici, ai funzionari e probabilmente anche agli stessi cittadini. La componente oggettiva del ciclo delle *performance* l'abbiamo ritrovata negli indicatori e questi ultimi non sempre hanno risultano semplici da individuare ma soprattutto da decifrare.

Non è da sottovalutare l'importante processo di digitalizzazione che ha colpito la Pubblica Amministrazione, essendo esso contestuale all'applicazione di quanto preposto nel Decreto 150/2009. Nel secondo capitolo abbiamo trattato dei vari approcci compiuti in seno agli enti locali, alla strategia *Web 2.0* e alle tante piattaforme *online* nate col

¹⁶⁰ Galli D. e Turrini A., *Il performance management e le amministrazioni pubbliche italiane*, presentato al Convegno annuale di OCAP, Osservatorio sul Cambiamento delle PA di SDA Bocconi,
file:///C:/Users/lim3/Downloads/WP_LA_PA_CHE_VOGLIAMO_Cap4_Galli_Turrini.pdf

compito di avvicinare le amministrazioni e rendere il processo di pubblicazione *online* quanto più agevole possibile.

Lo stesso Progetto compiuto dal Dipartimento della Funzione Pubblica in collaborazione con FormezPA di cui sopra, ci ha fornito una immagine chiara di quanto il rilevamento dei dati debba necessariamente accompagnarsi ad una loro pubblicizzazione e soprattutto comprensione.

I cittadini, che insieme ai funzionari o ai *manager* pubblici rappresentano la controparte soggettiva, nella veste di utenti hanno il compito di prendere parte alle decisioni e soprattutto di poter analizzare i dati rilevati attraverso gli indicatori di sistema. Una delle prime critiche che viene mossa nei confronti delle PA riguarda proprio l'utilizzo dei dati, in quanto le decisioni pubbliche sembrano sfruttare fonti di informazioni "alternative" rispetto a quelle che rientrano nel ciclo di *performance*. La spiegazione è rinvenibile sotto due punti di vista: il primo è collegato alla figura degli *stakeholder* e quindi al loro compito attivo sia nella fase di decisione che di implementazione; mentre il secondo si ritrova nella poca propensione dei decisori pubblici di rimettere a giudizi continui il proprio operato essendo molto spesso il risultato delle indagini contrario ad una logica strettamente "politica".

Riguardo il primo punto pur essendo giustificabile considerando l'attivismo crescente e necessario dei portatori di interesse, non è auspicabile un loro coinvolgimento isolato onde vanificare il fine primario dei sistemi di misurazione e valutazione. Riguardo invece la reticenza dei soggetti interessati questa problematica è frutto di una cultura ancora ferma ad un contrasto tra politica e amministrazione, connubio possibile ma ancora lontano dalla realtà. Ritorniamo quindi al dilemma con cui si era chiuso il secondo capitolo, al rapporto tra politica e amministrazione attraverso una possibile ri-concettualizzazione della Pubblica Amministrazione.

D'altronde basti pensare che la dicotomia politica-amministrazione è stata uno dei punti centrali del passaggio dalla concezione tradizionale a quella moderna di PA. Allontanarsi dalla divisione weberiana tra politica e amministrazione e proporre un connubio alla luce di una prospettiva gestionale dell'organizzazione pubblica non poteva non scontrarsi con il substrato sociale e culturale.

Dei primi passi potrebbero essere compiuti rafforzandole condizioni che supportano la diffusione del sistema di misurazione e valutazione ovvero l'autonomia manageriale, i sistemi di premiazione in base al merito e la cultura organizzativa. Questo significherebbe investire sulle competenze dei dirigenti ma anche dei funzionari, tanto da permettere di far rientrare l'utilizzo dei sistemi di misurazione tra gli strumenti di esercizio del potere. Ad oggi i dirigenti hanno un ruolo ambiguo nei confronti del sistema di misurazione e valutazione essendone al tempo stesso fruitori e fornitori. Lo sviluppo del sistema ha seguito da sempre una logica *top down* attraverso un approccio centralistico, così come delineato nello stesso Decreto 150/2009. Tuttavia una soluzione possibile alle mancanze nell'applicazione pratica richiama in causa il principio di responsabilità direttamente imputabile ai dirigenti, affinché una diretta responsabilità nella definizione e nel monitoraggio degli indicatori permetterebbe un livello di autonomia crescente. Ciò garantirebbe anche una legittimazione crescente del sistema all'interno e all'esterno dell'amministrazione.

Allo stesso modo non va dimenticata la controparte sociale, anch'essa parte soggettiva del sistema. I cittadini, nella veste di utenti, dovrebbero avere al pari dei dirigenti un ruolo partecipe cosicché gli indicatori e i rilevamenti stessi siano da loro percepiti come quel *quid* necessario per un avvicinamento alle istituzioni. Sono quindi auspicabili migliori forme di comunicazione e rendicontazione, non solo a livello di risultato ma anche a monte quindi a livello dei metodi, delle tecniche e delle modalità che si intendono utilizzare cercando di coinvolgere gli *stakeholder* nella messa a punto del Sistema. Condizione necessaria è anche il confronto continuo, rendere quindi il sistema interattivo ma soprattutto mutevole a seconda dei cambiamenti del comparto sociale.

Se prendiamo come riferimento il Progetto del Dipartimento della Funzione Pubblica sopra illustrato, questi ha predisposto una apposita piattaforma per consentire l'avvicinamento dei dirigenti e delle amministrazioni coinvolte nell'analisi pilota. Le amministrazioni vanno messe continuamente in contatto, pur nel rispetto delle reciproche competenze, per consentire la legittimità soprattutto da parte dei cittadini che sono chiamati ad usufruire dei servizi e ad effettuare un paragone con le Amministrazioni circostanti. Questa comparazione, attraverso meccanismi che si sviluppino lungo direttrici informatiche in linea con la

digitalizzazione della PA, aiuterebbero ed incentiverebbero le singole Amministrazioni a dotarsi di un sistema attivo ma soprattutto ben strutturato tale da incentivare i caratteri della adeguatezza, dell'affidabilità, della tempestività e dell'accessibilità.

Il miglioramento della qualità del sistema è una opportunità per consentire ai dirigenti di uscire dalla pura responsabilità formale approcciandosi ad una logica di *multilevel governance* in cui la responsabilità è multipla e quindi condivisa. Tuttavia agire sul sistema è fine a se stesso se gli interventi non interessano anche il secondo momento, necessario e imprescindibile, dell'utilizzo concreto dei rilevamenti nel processo decisionale. Manca infatti quel collegamento necessario tale da rendere i sistemi necessari all'interno dell'organizzazione pubblica. In tal senso diventa centrale il ruolo dei processi formatici che dovrebbero aiutare a promuovere una cultura non burocratica della gestione delle *performance*, puntando sull'idea che il ciclo di gestione della *performance* è un processo volto al miglioramento e non alla sanzione dell'errore.

Restano forti le aspettative nei confronti dello schema di regolamento per il riordino delle funzioni in materia di *performance*, potendo queste innovazioni legislative spianare definitivamente la strada ad una regolamentazione dei sistemi di misurazione e valutazione ben definita. La stessa *performance* assume in quest'ottica i connotati di strumento di *accountability*, funzionale alla crescita, allo sviluppo, alla modernizzazione e miglioramento della PA nel nostro Paese.

QUARTO CAPITOLO

Dalla managerializzazione della Pubblica Amministrazione a nuove forme di *governance*. Un approccio internazionale

Il *New Public Management* e la *New Public Governance* hanno creato le basi per la diffusione di strumenti di *accountability* nelle Pubbliche Amministrazioni.

Ciò che ha permesso tuttavia una apertura in tal senso è stato anche il cambio di rotta che i sistemi governativi hanno avuto negli stessi anni.

Ad oggi si riconosce infatti una situazione totalmente mutata rispetto al passato, con la perdita del nazionalismo verso nuove e condivise forme di *governance*.

Precedentemente abbiamo analizzato il caso del nostro Paese con riferimento alla specifica metodologia della misurazione e valutazione delle *performance* pubbliche. In realtà l'Italia ha attecchito anche in ritardo ai nuovi paradigmi del NPM e della NPG, rispetto al resto d'Europa e non solo.

È intenzione iniziare questo capitolo trattando l'evoluzione delle tecniche di "aziendalizzazione" nel Regno Unito considerato fautore delle riforme e primo Paese ad aver attivato in modo personale ed efficiente tecniche di misurazione, valutazione e monitoraggio delle *performance* pubbliche.

4.2 La riqualificazione della PA negli anni Ottanta: il caso inglese

Analizzare il caso del Regno Unito è interessante anche per spiegare lo stesso sistema di controllo interni sviluppati in Italia, essendo entrambi i processi sviluppati secondo una strategia *top down*. L'insieme delle riforme che hanno dato avvio a sistemi di *performance management* sono state condotte in ambo i casi da governo centrale. La riforma dei controlli

nel Regno Unito agisce su tre dimensioni principali: regolazione *top down*; diffusione della conoscenza all'interno del settore del governo locale; partecipazione e *accountability* democratica. Naturalmente come ogni riforma che si rispetti, anche quella inerente all'applicazione delle teorie del NPM e della NPG sono state condizionate dall'analisi di contesto in cui si andavano ad applicare.

Le caratteristiche principali del contesto istituzionale del Regno Unito si possono rinvenire in quattro paradigmi essenziali quali: Il Sistema di governo unitario e centralizzato; l'elevata concentrazione istituzionale a livello locale, la lunga tradizione di controlli verticali sugli enti locali; la tradizione amministrativa anglosassone¹⁶¹. Analizziamoli più da vicino.

4.3 Il sistema di governo unitario e centralizzato

Le amministrazioni locali del Regno Unito non hanno una autonomia costituzionalmente garantita, ma sono considerate un terminale periferico dell'amministrazione centrale e sono prive di una competenza amministrativa specifica. Ad oggi il governo locale occupa circa un quarto della spesa pubblica inglese¹⁶² per l'erogazione di servizi quali l'istruzione scolastica, l'edilizia abitativa, la pianificazione territoriale, la tutela dell'ambiente etc.

4.4 L'elevata concentrazione istituzionale a livello locale

A partire dal 1972, anno in cui fu emanato il *Local Government Act*, il governo locale inglese ha subito un continuo processo di riorganizzazione che ha portato il numero delle autorità locali a crescere vertiginosamente nel corso degli anni. Ad oggi ogni parte del Regno Unito è suddivisa in

¹⁶¹ Adami P., Natalini A., *Istituzioni locali, performance e trasparenza*, Editori Terzi, 2011.

¹⁶² Stoker G. E Wilson D., *British local government into the 21th century*, Basingstoke: Palgrave, 2004.

ulteriori regioni governative locali, ad esempio in Inghilterra troviamo *Unitary authorities*;, consigli di contea; *district councils*; consigli di parrocchia.

Storicamente il Regno Unito è stato diviso in contee tradizionali o *shires*, ovvero aree amministrative attraverso cui le responsabilità civili del governo erano espresse. Ogni contea o *shire* con un centro amministrativa diviso in singole parrocchie (secondo i confini ecclesiastici).

A partire dagli anni Novanta la forte crescita democratica ha portato a cambiamenti politici anche a livello locale. Le *Unitary authorities* sono state create anche in Scozia e Galles e nelle città più grandi di Inghilterra. Con l'avvento delle riforme di NPM si è evidenziato un forte impulso locale nell'utilizzo di strumenti di *accountability* e soprattutto come parte attiva in processi di *Partnership* Pubblico-Privato (PPP).

4.5 la lunga tradizione di controlli verticali sugli enti locali

Nel 1983 fu creata l'*Audit Commission* come agenzia per il reclutamento, la formazione e la nomina dei revisori contabili per gli enti locali. L'approccio seguito anche in questo caso è *top down*, proponendo il sistema di controlli sul monitoraggio dell'ente locale da parte di agenzie indipendenti di regolazione centrale¹⁶³. Pur essendo continua la spinta verso i controlli interni degli enti locali, nel corso degli anni si è registrato un cambiamento di prospettiva. Primo cambiamento si fa risalire al 1992 con l'introduzione della *Citizen's Charter* durante il governo Major, con il quale si è introdotto il sistema di produzione di dati delle *performance* ad opera dell'*Audit Commission* e quindi la creazione dei primi *Performance Indicators (PIs)* con cui misurare i servizi offerti da tutti gli enti locali. Nel 1997 con l'avvento dei governi *New Labour* si sono incentivati i servizi ispettivi sul lavoro dei governi locali, alla luce

¹⁶³ Basti pensare che il governo Thatcher propose strategie *top down* giustificandolo come metodologia di arresto della spirale di crescita della spesa pubblica.

dell'utilizzo da parte di questi ultimi di buona parte della spesa pubblica e quindi a garanzia che l'utilizzo di risorse fosse proporzionato alla qualità dei servizi offerti. La *Audit Commission* ha chiuso nel Marzo 2015 a seguito della decisione del governo centrale di demandare le sue funzioni alla *National Audit Commission* – *NAO* e ad altre funzioni sono state esternalizzate in apposite società di *auditing* o verso gli ispettorati centrali che si occupano dei sistemi di regolazione in specifici settori di *policy* locale¹⁶⁴. I sistemi di controllo seguono ancora una logica verticale prevedendo anche un sistema di controllo da parte dei singoli dipartimenti del governo centrale su obiettivi, finanza e informazioni generate dai governi locali nell'ambito delle proprie attività, diversamente risulta ancora scarsa l'integrazione orizzontale sia tra i dipartimenti che tra gli ispettorati.

4.6 La tradizione amministrativa anglosassone

Il Regno Unito si è sempre distinto dai sistemi di amministrazione europei ed extra europei per un alto tasso di professionalità nei processi di reclutamento del personale nonché per il riconoscimento di progressioni di carriera su basi meritocratiche. La distinzione tra politica e amministrazione è netta, ma una importante caratteristica è costituita dalla presenza di professionalità non solamente giuridiche all'interno delle amministrazioni. Al pari del nostro Paese in cui il Decreto 150/2009 ha segnato il punto cruciale per l'introduzione del sistema di misurazione e valutazione delle *performance* nei nostri ordinamenti amministrativi, allo stesso modo le riforme proposte dal governo del *New Labour* spinsero le riforme orientandole ad un miglioramento dei sistemi di *performance* andando oltre il semplice controllo centralizzato ad opera della *National Audit Commission* o da parte degli ispettorati centrali. La *LGA- Local Government Association* ha avuto sostegno da queste riforme nei processi di controllo delle *performance* degli enti locali ed

¹⁶⁴ Ad esempio Office for Standards in Education- Ofsted si occupa dell'istruzione pubblica; HM Inspectorate of Constabulary- Hmic dei servizi di polizia; Healthcare Commission dei servizi sanitari; Commission for Social Care Inspection dei servizi sociali etc.

inoltre si è registrato un aumento del coinvolgimento civico attraverso un sistema continuo di pubblicazione dei dati di *performance* e di rinnovamento delle assemblee locali.

Il sistema dei controlli del Regno Unito è stato profondamente innovato nel 1982 quando gli enti locali sono stati privati della possibilità di scegliere i propri revisori. Da allora questa prerogativa viene attribuita all'*Audit Commission*, la Corte dei Conti inglese, che diventa la parte cruciale del processo di implementazione delle teorie del *New Public Management* nel Regno Unito fino a Marzo del 2015. I suoi compiti a garanzia dell'economica gestione da parte degli enti, si classificano come funzioni di *audit* contabile e di controllo di gestione attraverso la figura dei revisori, i quali possono essere sia suoi diretti dipendenti che professionisti esterni. Particolare è anche il rapporto con i cittadini attraverso il meccanismo del *report in public interest* con cui gli amministratori hanno la possibilità di rivolgersi ai cittadini direttamente, qualora credano di non aver perseguito interessi generali della collettività.

La prima differenza nel territorio inglese in merito all'*audit* e all'ispettorato va fatto tra le due importanti organizzazioni che hanno detenuto nel tempo tale compito: la NAO-*National Audit Commission* e la *Audit Commission*. Di queste due, ad oggi, è solamente la prima a resistere a seguito di un progetto teso alla fusione dei due Enti arrivato a compimento nel Marzo 2015.

Sin dal primo momento la NAO e l'*Audit Commission* si sono caratterizzate per la loro indipendenza reciproca pur occupandosi entrambi di *audit*, l'unica differenza ha da sempre riguardato il terreno di applicazione essendo il governo centrale per la prima e i comuni, le province, le aziende sanitarie e tutti gli enti a dimensione locale per la seconda.

Partiamo tuttavia da una panoramica sul sistema istituzionale britannico per capire come e dove si sono insinuati e sviluppati gli strumenti di *accountability* pubblica, in un Paese che si pone in prima fila nei cambiamenti di *governance* pubblica.

Poc'anzi abbiamo trattato della strategia *top-down* seguita dalle riforme inglesi, quest'ultima tuttavia col passare degli anni ha registrato una evoluzione accogliendo logiche orientate a dare ai governi locali maggiore autonomia (programma *Best Value*) responsabilizzandoli in merito alla rendicontazione nei confronti di soggetti esterni e portatori di interesse incentivando strumenti e logiche di *accountability*.

Un altro importante aspetto che ha caratterizzato la riforma di *governance* pubblica inglese è il processo di decentramento/devoluzione e le implicazioni sul sistema di relazioni inter-istituzionali in particolare nei rapporti tra livello centrale e livello regionale. A questo si affianca una forte apertura verso soggetti esterni a cui sono demandate funzioni pubbliche, si tratta molto spesso di agenzie private i cui compiti sono svolti in totale autonomia ma perseguendo il solo fine pubblico.

4.7 Regno Unito e NPM: intesa vincente

Le riforme del *New Public Management* non hanno avuto lo stesso *appeal* in tutti i Paesi, non a caso è possibile tracciare una distinzione di modelli teorici in base alle modalità di implementazione che i Paesi europei ne hanno fatto all'indomani degli anni Novanta.

Nel caso del Regno Unito le teorie del NPM hanno attecchito subito e hanno stimolato un forte processo di riforma nel settore pubblico, sia a livello centrale che a livello locale. Non a caso il NPM prima fu sviluppato in questo Stato e poi successivamente negli altri, a testimonianza della profonda riflessione critica, accademica e di prassi d'azione che ha accompagnato l'implementazione delle nuove teorie manageriali nel settore pubblico.

Partiamo anzitutto dalla conformazione del sistema politico-amministrativo, d'altronde ogni teoria per poter essere applicata deve combinarsi col contesto di applicazione e nel caso inglese, in tema di riforma, ha grande ingerenza il Ministro del Tesoro e il *Cabinet Office*

per il ruolo di coordinamento nei vari capitoli a seconda delle specifiche iniziative di riforma e delle possibili implicazioni in tema di *governance*.

Rifacendosi allo schema prodotto da Pollitt e Bouackert¹⁶⁵ l'assetto istituzionale del Regno Unito può essere analizzato in combinato disposto alle cinque variabili che influenzano i processi di formazione e implementazione delle riforme:

1. La struttura base dello Stato e i caratteri del sistema amministrativo;
2. La cultura amministrativa, includendo la concezione dello Stato e dei rapporti pubblica amministrazione-cittadino;
3. La natura dell'esecutivo, il sistema politico e le convenzioni di governo;
4. Il sistema di relazioni tra politici e dirigenza pubblica;
5. Le fonti per la formulazione delle politiche.

È quindi la conformazione fisiologica del sistema amministrativo ricevente a caratterizzare il processo di implementazione delle riforme del *management* pubblico. Quel che è certo è il nesso tra l'introduzione del NPM e la serie di riforme susseguitesesi nel Regno Unito a partire dagli anni Novanta. In particolare le riforme inglesi si sono caratterizzate per: una forte intensità e continuità; una tendenza alle riforme secondo una strategia *top-down* in risposta alla conformazione fortemente unitaria dello Stato e alla natura "maggioritaria" dell'esecutivo; reale implementazione dei dettami riformatori a testimonianza delle caratteristiche dell'esecutivo con forti maggioranze parlamentari; robusta disciplina di partito ed un gabinetto con pochi ministri realmente influenti.

¹⁶⁵ Pollitt C e Bouckaert G., *La riforma del management pubblico*, Università Bocconi Editore, Milano, 2002.

4.8 Configurazione statale

Il Regno Unito è uno Stato unitario qualificato come fortemente accentrato¹⁶⁶, in cui l'insieme dell'autorità (e quindi dei pubblici poteri) non risiede in più livelli ma è detenuta dallo Stato centrale¹⁶⁷. Caratteristiche importanti sono la mancanza di una costituzione formale (essendo vigente un sistema di *common law*) e la presenza di un governo "maggioritario". Riguardo la mancanza di una costituzione, quest'ultima condizione riduce i limiti all'azione legislativa della maggioranza e del governo potendo la maggioranza parlamentare legiferare senza alcun

¹⁶⁶ È importante considerare l'evento della *devolution* del 1997-1998 che ha minato le basi dell'unitarietà, permettendo la concessione dell'indipendenza a Scozia e Galles. Entrata in vigore nel 1998, la "*devolution*" presentava tuttavia nelle due regioni aspetti molto differenti. Il Regno Unito è un Paese-Unione (di Galles, Inghilterra, Irlanda del Nord, Scozia). In Inghilterra vi è solo il livello centrale e quello locale (contee e Local District, che possono anche coincidere nel caso dei grandi agglomerati urbani), mentre le istituzioni di Scozia e Galles rappresentano livelli di governo intermedi tra livello centrale e autorità locali nei rispettivi territori. L'Atto di unione fra Scozia e Inghilterra del 1707 prevedeva il permanere di alcuni diritti ed anche alcune strutture pre-esistenti. Anche se l'uniformazione delle pratiche amministrative ha sostanzialmente prevalso, l'idea, e la dottrina politica, dell'Unione come qualcosa di diverso dallo Stato unitario è da sempre parte della storia del pensiero politico del Regno Unito (appunto United Kingdom). L'atto di Unione fra Inghilterra e Galles (1536) ha forse lasciato una minore traccia, ma la costituzione del Welsh Office nel 1965 ha da allora fornito un focus per una crescente vita politica ed identità nazionale gallese. Assieme all'omologo Scottish Office, esso ha svolto e tuttora svolge un ruolo importante nel processo di *devolution*.

Per la Scozia, lo "*Scotland Act*" del 1998 assegnava all'Assemblea di Edimburgo tutte le competenze tranne le "*reserved matters*" che rimanevano di competenza del Parlamento di Londra le quali comprendevano la difesa, la politica estera, la moneta, la previdenza sociale, l'energia e l'immigrazione. Al contrario invece per il Galles, il "*Government of Wales Act*" del 1998, attribuiva all'Assemblea di Cardiff solo un potere legislativo di "*secondo grado*" che gli consentiva di legiferare solo dopo aver ricevuto la preventiva autorizzazione del Parlamento nazionale, mentre le competenze erano limitate all'agricoltura ed alla pesca, all'amministrazione del governo locale, allo sviluppo economico ed alla tutela della lingua gaelica, restando tutte le altre nelle mani del governo centrale. Tuttavia, nel 2006 una nuova riforma ha attribuito all'Assemblea gallese il diritto di legiferare nei settori di sua competenza senza attendere l'assenso del Parlamento nazionale. Riguardo alla struttura del governo locale, in entrambe le regioni a capo dell'esecutivo vi è posto un "*First Minister*" designato dalle rispettive Assemblee legislative e nominato formalmente dalla Regina, mentre i membri di queste sono eletti per quattro anni per una parte in collegi uninominali con il sistema maggioritario a turno unico e per un'altra invece attraverso un voto di lista proporzionale al fine di assicurare la rappresentanza ad un più ampio numero di forze politiche.

¹⁶⁷ Basti pensare che tale accentramento si rispecchia appieno nell'*excursus* storico del ruolo della burocrazia nel governo inglese. Si pensi che per molto tempo non è esistito un Ministero dell'Istruzione, e le funzioni pubbliche inerenti a tale settore venivano svolte da istituzioni di auto-governo quali espressioni della società civile.

vincolo costituzionale. In sostituzione di questa mancanza vige il cd “*check and balance*” ovvero il sistema di pesi e contrappesi che attraverso un insieme di meccanismi politico-istituzionali mantiene l’equilibrio tra i poteri dello Stato ed evita l’assolutismo. Uno tra i meccanismi utilizzati è il sistema dei controlli e di limitazione degli abusi del potere svolta dalla stampa e dall’opinione pubblica. Questo della stampa non è un ruolo da sottovalutare, così come l’importanza che nel sistema inglese riveste l’opinione pubblica. Basti pensare che le implicazioni sulle proposte avanzate da una parte politica vengono mosse attraverso i mezzi stampa considerati i primi intermediari dei cittadini elettori. Non a caso nella lingua inglese si utilizzano i termini *policy* e *politics*, il primo fa riferimento agli indirizzi ovvero alle scelte e agli effetti (*outcome*) di una determinata area di intervento pubblico mentre la seconda alla politica in generale. Il dibattito pubblico riguarda soprattutto la prima, ovvero la politica come amministrazione e non come pura arte del governare.

Il sistema governativo è accompagnato da una legge elettorale uninominale secca. Ci sono due partiti principali, conservatore e laburista, il partito liberal-democratico e alcuni partiti minori. I governi sono sostenuti da un unico partito che detiene solitamente la maggioranza in Parlamento, non a caso diverti studi posizionano la Gran Bretagna assieme alla Nuova Zelanda come la democrazia con il sistema di governo più fortemente maggioritario¹⁶⁸ a testimonianza del forte accentramento politico. L’esecutivo appare comunque molto forte per la stretta disciplina di partito nella camera bassa del Parlamento (i Comuni). Nella camera alta invece (i Lords) si riunisce un gruppo eterogeneo (tra aristocratici e personalità “nomite a vita”) che ha poteri ridimensionati potendo al massimo tardare l’approvazione di un progetto di legge ma non ha la facoltà di respingerlo.

I compiti del governo sono principalmente la promozione della responsabilità collettiva tra ministeri e il sostegno a nuove politiche,

¹⁶⁸ Lijphart A., *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in 21 countries*, Yale University Press, Londra, 1984.

anche se la maggioranza di quest'ultime si svolge al di fuori del governo e in ambito prettamente ministeriale o in comitati di Gabinetto.

Il governo centrale è organizzato in dipartimenti, molti dei quali retti da un gabinetto del ministro. La classe dei dipendenti pubblici è impiegata presso agenzie semi-autonome, le cd *Executive Agencies* costituite a partire dal 1988 con il programma *Next Step*, che appartengono ognuna ad un dipartimento. Ciononostante non si è mai profilata la possibilità di una classe burocratica forte, anzi tutt'altro. Se paragoniamo l'esperienza inglese a quella francese, entrambi Stati fortemente accentratori, si nota una posizione nettamente diversa in tema di burocrazia. Se infatti in Francia attraverso la figura del "prefetto", si è sviluppata nel corso degli anni una classe burocratica forte tanto da avere un vero e proprio controllo del territorio; dall'altra parte nel Regno Unito non si è mai permessa tanta ingerenza al punto che a partire dal XVI secolo ha preso avvio un processo di cooptazione della nobiltà e delle élite locali nel governo centrale di Londra.

Quando parliamo di Regno Unito con esso comprendiamo diversi Stati quali l'Inghilterra, il Galles, la Scozia e l'Irlanda del Nord.

In Inghilterra vi è il livello centrale e quello locale mentre le istituzioni di Scozia e Galles rappresentano livelli di governo intermedi tra livello centrale e autorità locali nei rispettivi territori. Ciononostante nella dottrina politica inglese è sempre prevalsa l'idea dell'Unione di tutte le pratiche amministrative, cosa ben distinta dall'idea di Stato Unitario ma che a questo si avvicina sotto molti punti di vista.

Occupandoci noi dell'Inghilterra, quest'ultima ha una particolare struttura istituzionale tale da consentire l'utilizzo di modelli differenti per l'amministrazione dei governi locali.

L'assetto istituzionale delle autorità locali non è per niente omogenea sul territorio, ma sono rinvenibili categorie ben precise a cui corrispondono esercizi di pratica amministrativa differenti:

1. Sei *metropolitan areas* (*Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands e West Yorkshire*) in cui le funzioni sono esercitate per lo più dai cd *Metropolitan*

districts; ed i consiglieri dei *metropolitan councils* si rinnovano ogni quattro anni;

2. L'area di Londra in cui la maggior parte delle funzioni viene esercitata dal *London Borough Councils*; dal 2000 è stata creata la *GLA-Greater London Authority* che attraverso l'espressione di un sindaco coordina l'intera area londinese. La GLA gestisce inoltre quattro agenzie funzionali quali *Metropolitan Police Authority*, *London Fire and Emergency Planning Authority*, *Transport for London*, *London Development Agency*;

3. Nel resto del Paese ritroviamo un sistema a due livelli composto da una *shinre county* ad un livello provinciale e gli *shire districts council* per funzioni di tipo "comunale";

4. In alcune parti figura una *unitary authority* creata per riunire le competenze di entrambi gli organi preposti ai due livelli di governo:

5. In molte aree, soprattutto aree rurali, esistono i *Town and Parish Councils* che esercitano funzioni in merito a servizi culturali e verde pubblico in ambito strettamente locale.

4.9 Il pubblico impiego britannico: strumenti di cultura amministrativa e di governo

L'approccio culturale nella concezione del sistema pubblico si suddivide su due paradigmi principali, nell'ambito dei Paesi di cultura occidentale: il modello del *Rechtsstaat* negli Stati dell'Europa Occidentale e il modello del *public interest* caratterizzante buona parte degli Stati di matrice anglosassone.

La cultura amministrativa e di governo del Regno Unito afferisce a quest'ultimo e, quindi, riporta in sé tutti i tratti caratteristici¹⁶⁹:

¹⁶⁹ Pollitt C. e Bouckaert G., *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford Press University, Oxford, 2000.

- idea dello Stato meno esteso e dominante nella società, anzi i suoi poteri sono da limitare quanto più possibile. La stessa classe dei funzionari è considerata non come una classe distinta ma come un insieme di cittadini che prestano lavoro presso organizzazioni pubbliche;

- la legge è componente essenziale dell'azione del governo, ma non ha una regolamentazione molto estesa. È parte essenziale ma non centrale nel rapporto tra PA e cittadini.

- La classe dei funzionari, come poc'anzi accennato, non rappresenta una classe a sé stante. Non a caso è palese la differenza tra la concezione francese e inglese della classe dei burocrati. Nonostante entrambi gli Stati abbiano una propensione accentratrice, la figura del funzionario è totalmente diversa. Nel caso inglese funzionario è colui che, in qualità di semplice cittadino, presta lavoro ad organismi erogatori di servizi pubblici. La stessa preparazione della classe dei funzionari è variegata ed a differenza della cultura del *Rechtsstaat* non registra una prevalenza di cultura giuridica;

- Dal punto di vista gestionale i paradigmi ricorrenti all'interno dell'Amministrazioni Pubbliche sono: *trial&error* (procedere per tentativi ed errori) e *muddling through* approccio del “cavarsela alla meno peggio”). Questo modo di intendere la gestione amministrativa sottolinea una propensione alla sperimentazione nella gestione dei servizi pubblici, ben lontana da schemi predefiniti.

Questi caratteri della cultura del *public interest* rendono chiaro l'apertura all'applicazione di teorie come quelle del *New Public Management*, così come infatti è avvenuto nel Regno Unito. Ruolo cruciale è stato svolto sia dalla compagine dei funzionari che dei cittadini. Guardando al pubblico impiego, a differenza di altri Paesi, nel Regno Unito vige un sistema fortemente meritocratico tendente a strutturare i comparti pubblici senza un vero collegamento con la parte politica. Gli stessi vertici amministrativi e quindi dirigenziali non seguono il metodo statunitense dello *spoils system* ma della cd “responsabilità ministeriale”.

I ministri rispondono al Parlamento per tutto quello che succede nei propri ministeri e i dipendenti pubblici promettono fedeltà non allo Stato, al Parlamento o alla cittadinanza ma al loro ministro di riferimento.

La stessa dirigenza amministrativa ha una cultura generalista svolgendo un ruolo di “alto consiglio” nei confronti del ministro, anche se oggigiorno si è sviluppata la consuetudine della consultazione di esperti esterni.

Questo ultimo punto appare importante in quanto il ruolo svolto dalle società di consulenza hanno soppiantato il pubblico impiego che da sempre ha rappresentato la principale fonte di consiglio e supporto dei ministri nell’attuazione e definizione delle politiche (comprese quelle di riforma).

Le società di consulenza hanno una matrice essenzialmente anglo-americana ed il loro coinvolgimento ha permesso di seguire la direzione dell’internazionalizzazione del dibattito sulle riforme amministrative e manageriali del settore pubblico.

Ciononostante questa tipologia di società hanno solo affiancato il *civil servant*, che resta protagonista della funzione di mediazione e definizione delle politiche.

4.10 Approcci di *governance*

Il complesso di riforme amministrative attuate nel Regno Unito a seguito dell’introduzione del *New Public Management* hanno compromesso diversi ambiti di *governance* pubblica. Rhodes ha parlato di due nozioni di *governance* significative¹⁷⁰:

- *Governance* come *New Public Management*: questa nozione enfatizza l’adozione di meccanismi tipo Mercato per

¹⁷⁰ Rhodes R. A. W., *The new governance: governing without government*, Political Studies, XLIV, 1996.

portare le organizzazioni pubbliche ad alti livelli di efficienza ed efficacia;

- *Governance* come *Corporate Governance* dell'ente pubblico.

Per ciò che concerne la prima nozione, questa si evince nel Regno Unito con il passaggio dal *Compulsory Competitive Tendering (CCT)* alla logica del *Best Value*. In particolare è fondamentale il momento del decentramento promosso dai governi conservatori britannici nel periodo 1987-1997. Il decentramento politico si è ispirato alle stesse regole del NPM che propongono la figura del *manager* separando la politica dall'amministrazione. Osborne e Gaebler hanno coniato lo slogan "*steering, not rowing*" (indirizzare, non remare) per indicare l'applicazione dell'approccio dottrinario del NPM.

L'introduzione della tematica referendaria ha smosso tre diversi ambiti di *governance*:

- Interna: attiene alle riforme amministrative attuate nel territorio inglese a partire dagli anni '80, prime e significative esperienze di riqualificazione gestionale basate su principi del *management*, poi diffuse in tutto il resto d'Europa.

- Interistituzionale: attiene alle relazioni interistituzionali tra diversi livelli di governo nel sistema pubblico del Regno Unito. Questa tipologia di *governance* ci insegna che se da una parte il sistema delle regole, la responsabilità e la rendicontazione (intesa come *Corporate Governance*) vanno garantiti ad ogni livello di governo soprattutto a seguito del nascere di profonde forme di decentramento, dall'altra non va persa di vista la garanzia di una qualità di servizi pubblici a livello locale;

- Esterna: attiene all'introduzione di forme di *partnership* sviluppatasi in ambito locale di natura pubblico-privato. La *Private Finance Initiative (PFI)* ha avuto momenti di successo nel Regno Unito ma non sono mancate problematiche connesse alla sua implementazione e ad una analisi dell'efficacia delle soluzioni proposte.

4.11 Governance interna

Questa terza ed ultima tipologia di *governance* riguarda il più ampio processo di modernizzazione, all'ombra delle teorie del NPM che arrivavano da oltreoceano, che ha investito il territorio inglese a partire dagli anni Ottanta. Nel Regno Unito sono iniziati i primi processi di "aziendalizzazione" che poi si sono espansi a macchia d'olio nel resto d'Europa. Il territorio inglese sotto questo punto di vista appare molto interessante, proprio in virtù della spinta propulsiva che ha generato in tutto il territorio europeo nella diffusione delle teorie del NPM.

Il profondo processo di riforma inglese poggia su una serie di fattori, primo fra tutti l'impossibilità di far fronte ai problemi fiscali derivanti da una spesa pubblica in costante incremento. Inoltre anche il livello delle prestazioni ha contribuito, risultando inadeguato dagli utenti e non vicino ai bisogni della collettività che cresceva vertiginosamente. Ultimo ma non meno importante il progresso della tecnologia ha contribuito ad un ripensamento radicale dell'amministrazione nell'ottica di una più accessibile e vantaggiosa erogazione dei servizi pubblici. Il processo di riforma prende quindi le sembianze di un vero e proprio processo di riqualificazione gestionale basato su due importanti linee guida: 1) focalizzazione dei risultati; 2) centralità delle esigenze degli utenti; 3) diminuzione delle funzioni dello Stato; 4) possibilità di PPP (si veda paragrafo precedente); 5) semplificazione delle procedure interne per una riduzione dei tempi e dei costi; 6) riqualificazione delle politiche di gestione e sviluppo del personale pubblico per un migliore livello di prestazione; 7) incremento degli standard dei servizi pubblici.

Questi sette criteri ispiratori hanno trovato applicazione attraverso riforme mirate che introducendo la logica del *New Public Management* hanno apportato modifiche alla struttura, hanno introdotto nuove procedure e hanno seguito la logica del *performance management*.

Partendo dalla struttura, nel Regno Unito le riforme hanno riguardato: decentramento organizzativo; nuova distribuzione delle autonomie

gestionali; ridimensionamento/*downsizing* degli apparati; privatizzazioni/esternalizzazioni.

La prima riforma che è stata attuata ha preso vita con il programma *Next Steps*, che ha introdotto l'idea di amministrazione condivisa attraverso una rete di unità collegate tra loro, ma funzionalmente distinte. Il decentramento si riferisce allo smembramento delle grandi organizzazioni burocratiche in unità organizzative più ridotte (*single-mission agency*) con gradi di discrezionalità ed autonomia gestionale. Una struttura così riformata tende ad una maggiore flessibilità ed efficienza, nonché ad una più agevole separazione dei ruoli strategici di definizione delle priorità da quelli operativi. Nel corso degli anni le riforme hanno continuamente agito modificando la struttura pubblica secondo logiche di decentramento organizzativo non in modo rapido ma con riforme graduali *step by step*¹⁷¹. Per quanto riguarda le privatizzazioni nel Regno Unito, queste hanno avuto diverse configurazioni:

- Privatizzazioni sostanziali: hanno previsto l'affidamento all'esterno della produzione di beni e servizi, della responsabilità e del controllo sulle stesse da parte del gestore privato;
- Privatizzazioni regolate: hanno previsto il mantenimento del controllo strategico da parte del soggetto pubblico pur affidando servizi a terzi;
- Privatizzazioni attraverso Meccanismi Tipo Mercato (MTM): hanno previsto che l'ente pubblico mantenesse la piena responsabilità per la fornitura dei servizi, la cui sola produzione è affidata ad imprese private od organizzazioni del terzo settore (*contracting out*). Il *contracting out* è stato introdotto nel Regno Unito e poi nel resto d'Europa ed è un meccanismo che persegue finalità di incremento dell'efficienza derivante da una significativa riduzione dei costi del servizio esternalizzato e dal superamento di

¹⁷¹ Dunleavy ha definito questo modo di agire del governo inglese come un caso "*lagged effect incubated pattern*" proprio ad indicare che l'intensità del processo è stata lenta e graduale, come se i principi fossero stati dapprima incubati e poi si siano sviluppati all'interno della struttura organizzativa. Per approfondimento Dunleavy P. e Hood C., *From Old Public Administration to New Public Management*, Public Money and Management, Luglio-Settembre 1994.

eventuali carenze di personale, a livello sia quantitativo che qualitativo.

Una volta modificata la struttura e create nuove unità decentrate, diventa necessario regolare le loro funzioni affinché le azioni della rete risultino coordinate e non sovrapposte. In merito accanto alle riforme strutturali si nota una chiara introduzione di nuove procedure sin dall'inizio della riforma atte a regolare il nuovo comparto di competenze. I tratti fondamentali sono: il decentramento politico, l'introduzione di meccanismi tipo di mercato (MTM); riforma dell'attività di semplificazione e deregolamentazione; il ri-orientamento di tutte le attività secondo un'ottica al centro il cittadino-cliente; l'attivazione di meccanismi di compartecipazione degli utenti¹⁷².

Osborne e Gaebler definiscono il principio base del decentramento politico inglese affermando che *“responsability for addressing problems should lie with the lowest level of government possible, unless there is an important reason to do otherwise”*¹⁷³. Leggere dagli autori *“lowest level of government possible”* ci riporta alla nozione nostrana del principio di sussidiarietà introdotta con la modifica del Titolo V della Costituzione. Al pari di quest'ultimo infatti, il fenomeno del decentramento/*devolution* inglese tende ad aumentare la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni soprattutto locali e a responsabilizzare i pubblici funzionari.

I meccanismi tipo mercato (MTM) sono invece degli accordi contrattuali in cui vige almeno una delle caratteristiche di mercato. Questa tipologia di procedura è forse quella che in modo più palese rispetto alla altre sottolinea la volontà del legislatore di avvicinare il settore pubblico a quello privato. D'altronde la mancanza del mercato è da sempre stata uno dei principali motivi di distanza tra l'uno e l'altro settore, o comunque dell'impossibilità di mutuare strumenti dall'uno all'altro senza avere seri problemi di implementazione. Un'idea di logica competitiva nel settore pubblico è la formula del *contracting out* attraverso la quale si stipula un contratto tra l'autorità pubblica e il

¹⁷² Quaderni Formez. Progetto *“La Public Governance in Europa”*, n.5, consultabile al link <http://biblioteca.formez.it/webif/media/RegnoUnito.pdf>

¹⁷³ Osborne D & Gaebler T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, Penguin Books USA, New York, 1993

contractor, i quali definiscono una redistribuzione di compiti. In base a questa forma contrattuale la parte pubblica è responsabile dell'erogazione del servizio e mantiene quindi il controllo e la responsabilità finale così da salvaguardare l'interesse pubblico; mentre il *contractor* gestisce in termini di efficienza ed efficacia.

Passiamo ora all'ultimo filone su cui si sono impennate le riforme amministrative inglesi ovvero il *performance management*. Come ogni riforma di modernizzazione degli anni Ottanta che si rispetti, anche nel Regno Unito le riforme strutturali ed orientate ad una introduzione di procedure consone alla nuova struttura organizzativa, si inseriscono nel più grande obiettivo di mettere al centro il cittadino. Il *Performance Management*, così come lo abbiamo affrontato per il nostro Paese, è una parte essenziale del NPM proponendo una attenzione ai risultati (*outcome*) e quindi segnando il vero punto di rottura con la concezione classica/weberiana della amministrazione. Nel Regno Unito questa logica si è tradotta attraverso la fissazione a priori di standard minimi e di obiettivi di azione, attraverso percorsi di “*feed forward*” a scopi orientativi e apportando correzioni attraverso meccanismi di valutazione e monitoraggio costanti. Il *controlling*, diventato in quegli anni una delle attività più svolte nel Regno Unito, attiva il monitoraggio e soprattutto supporta le azioni amministrative dotandole di strumenti informatici necessari per aiutare i cicli di *performance* interna. Questo approccio va nel verso di una “*extended accountability*” ovvero una chiara distribuzione di responsabilità che rende l'amministrazione efficace, efficiente, economica ed equa.

4.12 Governance interistituzionale

Le relazioni interistituzionali nel Regno Unito si sono sviluppate attraverso meccanismi di *corporate governance*, ovvero di meccanismi che hanno garantito la persecuzione da parte dei processi decisionali dei fini aziendali.

Se nella Pubblica Amministrazione classica, od anche detta concezione weberiana, la garanzia veniva fornita principalmente dal sistema elettorale come controllore del vertice politico e dal principio di legalità come reticolo di riferimento, con l'avvio del NPM e il passare degli anni i connotati di base e i principi di riferimento sono cambiati.

Ad oggi il *modus operandi* del sistema non sembra aver tratto benefici dalla concezione classica dell'amministrazione, avendo registrato una forte inadeguatezza del meccanismo elettorale e soprattutto l'incompletezza del solo principio di legalità. Se infatti da una parte il meccanismo politico-elettorale non ha garantito tutti gli interessi in gioco, dall'altra l'avanzare della dimensione economica e manageriale è diventata fondamentale al pari di quella politica e normativa; avvertendosi la necessità di rivedere le condizioni ed i meccanismi di indirizzo dell'azione amministrativa.

Il Regno Unito ha reagito in tal senso rafforzando i meccanismi di *accountability* delle PA, per renderle trasparenti e più vicine ai bisogni dei cittadini e degli stessi portatori di interesse. L'importanza dei meccanismi di *accountability* sta nella capacità di indirizzare l'azione amministrativa in modo virtuoso, attraverso quattro strategie di applicazione principali

- La dinamica del sistema politico che si indirizza verso le *policy* piuttosto che sulla *politics*. Una attenzione quindi ai programmi e alle loro realizzazioni e non all'azione politiche a sé stante;
- Il rafforzamento dell'*audit* da parte di soggetti terzi ed indipendenti, con attenzione ad obiettivi e *performance* (ruolo svolto dapprima dalla *National Audit Commission – NAO* e dall'*Audit Commission* fino a Marzo 2015 e poi solo dalla NAO);
- L'evoluzione di relazioni tra amministrazioni locali e livelli di governo sovraordinati, in favore di meccanismi di collaborazione per lo sviluppo della qualità e dell'efficacia dei servizi pubblici con una pressione da parte del governo centrale per elevati *performance* da parte dei governi locali;

- Nuove relazioni con la collettività in ottica di comunicazione pubblica, revisione delle condizioni di accesso, valutazione delle *performance* etc.

Il periodo in cui si è registrato maggiormente un' introduzione di meccanismi atti ad un rafforzamento di questi fattori è il decennio dagli anni '80 agli anni '90, quando sotto la guida di governi conservatori il sistema pubblico del Regno Unito si è occupato di introdurre le riforme inerenti al NPM. L'approccio si basa sulla convinzione che un sistema pubblico debba avvicinarsi alla comunità e per farlo deve garantire un buon grado di *performance*. In questo quadro le autonomie locali applicano il *Compulsory Competitive Tendering (CCT)* attraverso il quali sono obbligate per molti dei servizi pubblici gestiti “*a ricorrere ad una gara sollecitando offerte da parte di soggetti esterni, posti in diretta competizione con le strutture interne, per ottenere l'erogazione del servizio a condizioni più convenienti. L'impostazione del CCT è stata sottoposta a critica sotto diversi punti di vista, in particolare dal Labour Party all'opposizione dal 1979 al 1997: - il focus del CCT era considerato eccessivamente attento ai criteri di efficienza da raggiungere nel breve periodo, a discapito della qualità del servizio nel tempo e della sua efficacia sociale; - l'applicazione del CCT, poiché imposta in modo uniforme dal governo centrale, privava le autonomie locali della libertà di scelta in merito agli assetti istituzionali ed alle forme di gestione dei più rilevanti servizi pubblici, mortificandone gli ambiti di autonomia; - gli effettivi incrementi dell'efficienza dei servizi ricaduti sotto le prescrizioni del CCT non sono mai stati effettivamente provati, va aggiunto che in molti casi le gare sono vinte dalle agenzie facenti capo agli stessi enti che le bandivano*¹⁷⁴”.

Il partito laburista ha abolito il CCT, non appena è salito al governo nel 1997, sostituendo quest'ultimo con le logiche ed i principi del *Best Value*¹⁷⁵. Quest'ultima filosofia si incastra a pieno nel filone del NPM

¹⁷⁴ Quaderni Formez. Progetto “*La Public Governance in Europa*”, n.5, consultabile al link <http://biblioteca.formez.it/webif/media/RegnoUnito.pdf>

¹⁷⁵ Il DETR (*Department of Environment, Transport and Regions* nel 1997 ha elencato ben 12 principi rappresentativi della logica del *Best Value*. Meritevoli di essere ricordati sono il riconoscimento del principio di efficacia e qualità dei servizi accanto alla economicità ed efficienza; la persecuzione di obiettivi di *performance*; l'importanza della competitività

chiedendo alle amministrazioni locali di posizionarsi in linea con gli obiettivi del governo centrale attraverso una vera e propria strategia di *performance management* alla quale è collegato un *framework* che ognuna di esse dovrà seguire e che comprende:

- *Reviews*;
- *Performance Plan*;
- Audit esterni.

Gli obiettivi della *reviews* consistono nelle cd quattro C: *challenge, compare, consult, compete*. *Challenge* ovvero appurare che le modalità di erogazione di servizi perseguano una utilità sociale; *compare* ovvero confrontare le *performance* sia con gli indicatori a livello nazionale che con quelli preposti a livello locale; *consult* ovvero raccordarsi continuamente con gli *stakeholder* attraverso processi di partecipazione sia nel processo di definizione degli indicatori, di valutazione delle *performance* e di definizione degli obiettivi; *compete* ovvero comparazione non solo con quanto ci si era preposto ma anche all'esterno con altre organizzazioni del mondo pubblico e privato, alimentando confronti e soprattutto eventuali collaborazioni.

Il *Performance Plan* è richiesto ad ogni amministrazione locale ogni anno, con lo scopo di rendere quest'ultima *accountable* nei confronti della comunità locale in merito alla efficienza e all'efficacia dei servizi erogati. È un documento che va presentato entro il 30 giugno dell'anno di riferimento e la sua importanza appare chiara sia dal punto di vista interno che esterno; dal punto di vista interno incentivano le amministrazioni a dotarsi di uno strumento di *management* che ne allena la pianificazione attraverso la fissazione di obiettivi e la rendicontazione degli stessi, mentre dal punto di vista esterno attiva un meccanismo di

attraverso la richiesta di *performance plan* da parte anche delle amministrazioni pubbliche; la definizione di obiettivi locali che siano in linea con gli obiettivi nazionali e tali da rendere le amministrazioni in collegamento ma soprattutto in sana competizione; il ruolo svolto dall'*audit* a sostegno della credibilità delle *performance* in ambito locale attraverso un resoconto continuo da parte degli *auditors* che sono chiamati a rendicontare il raggiungimento o meno del *Best Value* contribuendo in modo costruttivo ad eventuali azioni di recupero.

trasparenza nei confronti dei cittadini i quali hanno a portata di mano i dati relativi all'azione amministrativa.

La forza del piano si concretizza nel suo contenuto che deve rispettare alcuni criteri di massima circa le informazioni da contenere al loro interno. Tra queste ricordiamo la scelta strategica dell'amministrazione in merito a: quali servizi si intendono erogare; quali modalità utilizzare; quali obiettivi di servizio e quali obiettivi futuri; quali modalità di azione per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Col passare degli anni anche la legislazione si è occupata di questo passaggio essenziale e se dapprima il *Local Government Act* del 1999 aveva espresso alcuni criteri da seguire, a partire dal 2002 il contenuto dei *Performance Plan* segue direttive legislative diverse. Uno dei più grossi cambiamenti è l'abolizione del criterio che richiedeva la valutazione di tutte le funzioni di titolarità locale e di tutti i servizi erogati nell'arco di cinque anni; difatti ad oggi la legislazione sembra aver accordato alle amministrazioni locali la possibilità di decidere arbitrariamente ed in base alle proprie priorità su quali funzioni e servizi concentrare la propria attività di *auditing*.

Questo secondo momento del *performance management framework* può essere considerato il punto in cui le amministrazioni locali attuano meccanismi di misurazione e valutazione delle *performance*. Difatti ogni *Performance Plan* si compone di uno specifico sistema di obiettivi e misure: *Best Value Performance Indicators (BVPI)*; *performance standard*; *performance target*. La scelta degli indicatori per la misurazione delle *performance* in ambito locale è del *Secretary of State* (ministro) competente in materia.

Partendo dal BVPI, questi comprende due tipi principali di indicatori:

- *Best Value Corporate Health* ovvero la misurazione dello "stato di salute" dell'amministrazione. Gli indicatori che afferiscono a questo tipo valutano le *performance* dell'amministrazione in base a fattori che condizionano appunto lo *status* della PA soprattutto in relazione agli impatti delle politiche a seguito della loro implementazione;

- *Best Value Service Delivery Indicators* ovvero indicatori che misurano le *performance* in relazione ad un servizio comparandole con la stessa prestazione erogata da un'altra amministrazione. Questa tipologia di indicatore studiano la *performance* in ogni suo aspetto: obiettivi del servizio (*strategic objectives*); risorse utilizzate ed efficienza degli *output* (*cost/efficiency*); implementazione del servizio (*service delivery outcomes*); qualità del servizio in base alla soddisfazione degli utenti (*quality*); facilità di accesso al servizio (*fair access*).

Riguardo il *performance standard* questi indica il livello minimo di prestazione da raggiungere affinché la stessa possa considerarsi accettabile e risponde alla necessità insita nella logica del BV di tenere l'amministrazione locale in continuo contatto e confronto col governo centrale. Difatti è quest'ultimo attraverso la figura del ministro competente ad avere la facoltà di stabilire gli *standard* di *performance* e, per una amministrazione, trovarsi al di sotto della soglia indicata significa fallire nel raggiungimento del BV.

Infine i *performance target* sono di due tipi: target stabiliti dalle stesse amministrazioni locali con lo scopo di riferire alle comunità locali in che modo l'Ente ha intenzione di migliorare la propria azione e i propri risultati; *top quartile target* fissati dal governo centrale solo per alcuni indicatori ma sempre col fine di rendere la comunità cosciente dei programmi e dei piani di azione amministrativa. Sicuramente una ampia discrezionalità su questo strumento dei *target* è lasciato alle amministrazioni locali, dovendo pur sempre rispettare i criteri del governo centrale che tuttavia hanno sempre dei larghi margini di applicazione e adattamento.

Ultimo ma non meno importante passaggio è il controllo di *audit* da parte dei soggetti esterni nei *Performance Plan*. Questo passaggio è importantissimo per assicurare che le informazioni fornite siano attendibili e gli obiettivi prescritti siano raggiungibili, e che quindi siano rispettati i criteri della legislazione sul *Best Value*. È necessario che gli *auditors*, all'interno del report generato ed inviato agli organismi

competenti¹⁷⁶, non esprimano giudizi circa le scelte politiche intraprese dall'amministrazione in esame tutt'al più possono investire l'ispettorato ministeriale competente alla formulazione di raccomandazioni in merito a possibili: integrazioni del piano; ispezioni speciali; intervento ministeriale.

La garanzia del rispetto della disciplina di *Best Value* è stata garantita sin dal 1999 legislativamente attraverso il *Local Government Act*, con il quale si è prevista la tutela per i cittadini nei confronti dell'operato della Pubblica Amministrazione locale. Tale atto legislativo richiede che si verifichino ispezioni oltre quelle già comminate attraverso ispettori esterni. A conclusione si genera un report nel quale si informa sia il governo centrale della strategia d'azione a livello locale e sia l'amministrazione in esame di casi particolarmente ritenuti fallimentari e non corrispondenti alla strategia del BV. Questo particolare ispettorato è di competenza ministeriale ed è proprio in capo al ministro che si registrano funzioni importanti per la realizzazione di questo processo, primo fra tutti il compito di coordinamento tra i vari organi dotati di funzioni ispettive. Il ministro infatti ha un vero e proprio potere di intervento che va considerato in combinato disposto con l'obiettivo di miglioramento della qualità dei servizi pubblici sia del governo centrale che dell'amministrazione locale. Ciononostante l'ingerenza non è massima, anzi deve limitarsi ad intervenire solo in caso di palese insuccesso o per comminare azioni di miglioramento orientate all'obiettivo originario, il fine è quello di lasciare ampio margine di autonomia e di applicazione alle autorità locali¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Gli *auditors* inviano copia del report sul *performance plan* all'amministrazione committente, al NAO e al DETR pur essendo a carico dell'amministrazione la garanzia di pubblicazioni delle osservazioni riportate, nel più breve tempo possibile.

¹⁷⁷ Riguardo l'intervento ministeriale, prima nel 1997 e poi revisionato nel 2003, fu siglato un protocollo d'intesa tra l'LGA e il governo in cui si scandivano le sei fasi di azione del ministro nell'intervento locale: 1) il ministero riscontra le situazioni che necessitano di un intervento urgente attraverso una valutazione delle *performance* delle amministrazioni locali denominata *CPA_Comprehensive Performance Assessment*. Le valutazioni della CPA si concludono con la suddivisione delle amministrazioni locali in quattro categorie (Excellent, Good, Fair and Poor); 2) il ministero avvia l'intervento statale attraverso "attivatori" di processo o sostanziali; 3) l'amministrazione locale in oggetto interviene in risposta alle rimostranze del governo centrale; 4) il ministero una volta confermato l'intervento notifica per iscritto le azioni che intende compiere chiedendo all'amministrazione locale entro un termine

Riguardo il canale della comunicazione il Regno Unito è sulla via della guarigione da una delle sue malattie più fastidiose: l'ossessione per la segretezza, come la chiamano gli analisti britannici. Con l'avvio del 2005 è entrato in vigore il *Freedom of Information Act*, legge che garantisce l'accessibilità, in molta parte dei casi gratuita, ai dati e alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni e di molte associazioni e organizzazioni non-governative. In base a questa legge chiunque, a qualsiasi nazionalità appartenga, residente in qualsiasi parte del mondo, può richiedere informazioni agli oltre 100.000 uffici della PA inglese e a una lunga lista di ONG ricevendo risposta entro 20 giorni lavorativi senza costi se non di copia e spedizione dei documenti. Solo nei casi in cui il reperimento del materiale richiesto costi ai pubblici uffici oltre 650 sterline (poco meno di 1000 euro) tale cifra sarà addebitata al richiedente. L'entrata in vigore del *Freedom of Information Act* conclude un iter legislativo dalla lunghezza estenuante iniziato con la presentazione nel 1974 del disegno di legge da parte dell'allora governo laburista, e la sua formulazione riprende l'analoga neozelandese. Ci sono delle limitazioni al libero accesso alle informazioni, che lette sulla carta basterebbero a invalidare la portata epocale del provvedimento legislativo. Le limitazioni sono infatti giustificate per motivi di sicurezza nazionale, o riguardano informazioni soggette a privilegi parlamentari o legali e sebbene la motivazione più ricorrente per esse è un non meglio precisato *public-interest*, il commissario indipendente nominato dalla legge a presiedere i casi controversi ha da sempre assicurato che nel dubbio si privilegerà il diritto del pubblico di essere informato. I gruppi per la difesa dei diritti civili restano allerta per monitorare il comportamento del commissario e verificare che le garanzie che oggi dispensa corrispondano al vero anche in futuro. Nonostante i timori di alcuni ci troviamo sicuramente di fronte a un momento storico per il Regno Unito che con il *Freedom of*

prestabilito di presentare un programma d'azione, al cui interno dovranno essere riportati tutti gli elementi necessari per conoscere ogni fase dell'*action plan*; 5) il ministero determina il termine ultimo una volta ricevuto ed accettato l'*action plan*; 6) il ministero notifica all'amministrazione e all'LGA i rimedi da adottare. È bene sottolineare che vi sono alcuni casi particolari in cui l'intervento ministeriale non segue le fasi sopra descritte, ma anzi risulta d'urgenza e prescinde da tutte le procedure di attivazione. Queste situazioni di intervento d'urgenza riguardano per lo più il mancato rispetto di principi chiave nell'applicazione del BV (ad es. modifiche al *Performance Plan*, trasferimenti di responsabilità, richieste di *reviews* in settori trascurati).

Information Act recupera la distanza che lo separava dagli oltre cinquanta stati nel mondo già dotati di legislazioni in materia. La portata planetaria della legge britannica, il suo non essere vincolata alla nazionalità nè alla residenza del richiedente, è caratteristica preziosa e unica, e sicuramente la sua applicazione è agevolata dai canali di comunicazione odierni che non hanno confini definiti, il cosiddetto WEB 2.0 che indifferente ai confini nazionali crea un collegamento universale e costante.

4.13 Governance esterna

La *Governance* esterna si riferisce alla nascita di *partnership* di tipo pubblico-privato a livello locale, consolidatesi nel Regno Unito a partire dai primi anni Novanta. La *Private Finance Initiative (PFI)* nasce nel Regno Unito in applicazione delle riforma negli anni di introduzione del NPM. Le operazioni di *project financing* sono state da sempre soggette al Ministero del Tesoro (HM Treasury), alle commissioni parlamentari competenti e alla *National Audit Commission (NAO)* permettendo un punto di vista diverso rispetto alle classiche fonti di approvvigionamento dei governi locali. Questi ultimi si sono rifatti a forme di PFI anche riutilizzando finanziamenti governativi per la realizzazione di beni pubblici (soprattutto infrastrutture). Tuttavia analisi di settore mostrano come in alcune aree il ricorso al PFI sia molto più vantaggioso rispetto ad altri, e tra questi figurano la sanità, i trasporti e le scuole¹⁷⁸.

Trattare di *governance* esterna e quindi dell'ingerenza di organismi misti pubblico-privato nell'agire delle amministrazioni locali, significa dover dotare queste ultime di forti strumenti di *accountability* al fine di garantire il perseguimento dell'interesse pubblico e non personalistico/privato.

¹⁷⁸ Difatti I dati risultanti dalle analisi condotte in merito agli investimenti effettuati con il metodo della PFI, attestano percentuali molto alte nel settore dei trasporti e in quello delle prigioni. Questi ultimi infatti si attestano su un valore medio di risparmio della PFI rispetto ad altre forme di *procurement* del 10% circa, e questo si spiega per la forte flessibilità del settore dei trasporti e delle prigioni ad applicare la PFI al loro interno. Subito dopo troviamo sanità e scuole il cui valore medio si attesta intorno al 2-3% per via della mancanza di definire gli *output* e soprattutto per una incapacità a livello locale.

Sicuramente il ricorso alle PPP è stato necessario anche alla luce delle scelte politiche compiute nel Regno Unito a partire dalla fine degli anni Sessanta e fino al 1997. In questi anni infatti si è assistito a scarsi investimenti in servizi pubblici da parte del governo centrale il che ha fatto enormemente innalzare i costi dei servizi fino a renderne difficile la manutenzione e quindi a danneggiarne lo stesso standard di qualità. Successivamente si è provveduto a cambiare strategia politica, ma ciononostante gli anni bui trascorsi arrancando risorse per il mantenimento e la manutenzione dei pubblici servizi sono stati duri da recuperare. Le PPP si mostrano in questo quadro come una terza via, come la possibilità per le autorità locali di garantire l'erogazione di un determinato servizio avvalendosi di un sostentamento da parte di società o consorzi privati in termini di conferimento di capitale finanziario (*private finance*). Queste pratiche sono sempre state accompagnate da un processo di consultazione con i diversi *stakeholder* coinvolti per la ricerca di eventuali investimenti strategici, e soprattutto per "giustificare" in qualche modo la predisposizione a forme di PPP (giustificazione necessaria anche oggi che gli investimenti pubblici sono stati ripresi). Questo perché se in un primo momento a motivazione del ricorso a queste forme di *partnership* si adduceva l'esigenza di contenimento della spesa pubblica, ad oggi a spingere in questa direzione è la qualità dei servizi erogati insieme ai tempi e costi di realizzazione delle opere pubbliche che risultano essere molto più vantaggiosi.

Ma non sempre ci sono stati tratti positivi inquadrabili in questa strategia, come rilevato dalle indagini della NAO che illustrano scarse percentuali in merito soprattutto ai costi stimati ed effettuati per la realizzazione delle opere pubbliche. Questo in quanto la strategia di PFI si è sviluppata in contemporanea ad interventi di privatizzazione nel settore pubblico e la sua creazione nel 1992 ha segnato un vero e proprio cambio di rotta. All'inizio l'incentivo verso forme di *partnership* pubblico privato hanno avuto come fine la promozione di forme innovative di collaborazione in modo correlato a forme di investimento in settori della sanità e delle amministrazioni locali. Tuttavia a metà degli

anni Novanta questo programma mancava di coordinamento e soprattutto di un sistema di individuazione di priorità di investimento, da qui i dati della NAO che segnano una forte incongruenza tra il costo stimato e quello utilizzato per la realizzazione di alcune opere pubbliche. L'innovazione della PFI *“consta nell’assegnazione di contratti a fornitori del settore privato per un contratto a lungo termine che, prevedendo la costruzione di infrastrutture o la fornitura di servizi, coinvolge anche investimenti di capitale. La responsabilità per la fornitura di servizi, coinvolge anche investimenti di capitale. La responsabilità per la fornitura dei servizi essenziali continua ad essere a carico del settore pubblico. In tal modo la PFI, dando priorità agli effettivi servizi erogabili e al ritorno sull’investimento (concetto espresso con la terminologia value for money) contrasta con il finanziamento competitivo che è fundamentalmente guidato dai costi¹⁷⁹”*.

Neanche la PPP, al pari del sistema di *governance* interistituzionale, è risultata esente da atti di indirizzo politico che ne tracciassero i confini di attuazione. In questo caso in specie il governo centrale attraverso un documento di indirizzo (*Public Private Partnership – the Government approach*) ha fornito delle linee guida di attuazione per la collaborazione pubblico privato. Prima di tutto ha individuato le tipologie di collaborazioni che si considerano rientranti in una di queste opzioni:

- Possibilità di acquisto di proprietà di aziende di settore privato in enti statali sia come investimento di capitale che come *partnership* a carattere strategico, come ad esempio le partecipazioni societarie;
- Possibilità da parte degli enti pubblici di usufruire di servizi di qualità a lungo termine così da avere competenze manageriali derivanti dal settore privato attraverso strategie di PFI. I mezzi sono i contratti di gestione o le concessioni con cui un partner privato si impegna a fornire un servizio pubblico dalla

¹⁷⁹ Quaderni Formez. Progetto *“La Public Governance in Europa”*, n.5, consultabile al link <http://biblioteca.formez.it/webif/media/RegnoUnito.pdf>

manutenzione al potenziamento e costruzione di eventuali infrastrutture;

- La vendita di servizi governativi a mercati più ampi per fare in modo che l'esperienza e i capitali del settore privato si coniughino con il potenziale commerciale del settore pubblico;

- Il cambio dell'idea di Stato e quindi delle stesse *public utilities*: lo Stato non più come concessionario di servizi ma come Stato regolatore che attraverso la creazione di apposite realtà amministrative (*administrative body*) col compito di disciplinare con apposite regole e linee guida le diverse realtà competitive;

- La creazione di *joint-ventures* per attività di *back office* qualora una società privata fornisce servizi pubblici per conto di amministrazioni locali;

- La possibilità di *partnership* pubblico-privato per una serie di interventi orientati alla responsabilità sociale di impresa, ovvero alla coniugazione del fine prettamente sociale del settore pubblico e di quello teso alla strategia e alla cooperazione proprio delle imprese di mercato.

Perché un progetto possa beneficiare della strategia di PFI si necessita di una collaborazione da parte del settore pubblico, ed infatti molti e vari sono i soggetti che interagiscono all'interno di quest'ultimo affinché si agevoli tale strategia.

Primo di tutti il Ministro del Tesoro che individua le linee di indirizzo tecnico e politico e valuta le proposte tecniche progettuali svolte dall'organismo interdipartimentale *Project Review Group*. I vari Dipartimenti governativi hanno sia il ruolo di partner promotori di progetti di PFI nei rispettivi ambiti che di co-finanziatori di progetti in PFI svolti da altre amministrazioni locali; sono inoltre coadiuvati da un organismo "*Partnership UK*" per la definizione degli schemi attuativi della PFI. Infine anche le amministrazioni locali sono una soggettività da non sottovalutare, potendo ricoprire lo status di partner di progetti in PFI attraverso finanziamenti propri e finanziamenti governativi. Anche loro, come i Dipartimenti, sono incentivate attraverso il 4PS – *The Public*

Partnership Programme ovvero un programma a livello centrale per promuovere linee guida, *case studies* e standard procedurali

4.14 PFI, nuovi attori e prossime scommesse

Applicare la PFI all'interno di una classica struttura di PPP richiede naturalmente un cambio di rotta rispetto al passato. La più grande novità sta nel fatto che l'erogazione di un servizio pubblico sembra essere molto lontana dalla logica che, solitamente, anima le imprese private più avvezze a logiche di mercato.

Dalla creazione di una PPP traggono vantaggio sia i soggetti pubblici che quelli privati, pur essendo diversi i fini per i quali sia l'uno che l'altro avviano il processo di avviamento della *partnership*. Per ciò che riguarda la parte pubblica, quest'ultima è incentivata alla creazione della PPP per l'esigenza di creare strategie a lungo termine di cui possano usufruire i cittadini e innalzare il peso politico del ministero competente; la controparte privata invece è attenta alla prestazione di servizi fornendo un'alternativa valida dal punto di vista del costo e quindi dell'efficienza.

In particolare per il soggetto privato sarà importante rispettare alcuni standard operativi per consentire al settore pubblico di propendere nella sua direzione. Quando si costituisce una PPP vi è la stipula del contratto in cui entrambe le parti si impegnano vicendevolmente al rispetto di alcuni termini. Il soggetto pubblico può promuovere alcune clausole che migliorino la sua posizione in termini di efficienza, ad esempio nella gestione dell'appalto può prevedere in apposite clausole il rispetto del *budget*, dei tempi e dei costi di modo che qualora questi ultimi non vengano rispettati la parte pubblico dovrà provvedere al pagamento nei soli termini definiti all'interno dell'atto contrattuale¹⁸⁰. Un'altra proposta

¹⁸⁰ Basti pensare che al momento della stipula del contratto tra le parti viene concordata una quota unitaria di pagamento (*unitary charge payment*) conferita su base mensile alla società di progetto e, tale quota, consente l'accesso delle infrastrutture unitamente ai servizi di supporto correlati. La carenza della *performance* di erogazione dei servizi o l'indisponibilità delle infrastrutture comportano l'applicazione di deduzioni.

ammissibile è quella inerente all'*accountability* e alla garanzia nei confronti della controparte attraverso rispettivamente una valutazione e monitoraggio dei passivi a lungo termine per la prima e di una analisi preventiva dei rischi correlati per la seconda. In merito ai rischi è bene sottolineare che se ne individuano diversi sia per l'uno che per l'altra parte in gioco, ma l'oggetto del rischio è diverso trattandosi dell'erogazione di un servizio pubblico dal punto di vista quantitativo per il settore pubblico e nel caso privato invece dell'erogazione efficiente di un servizio dal punto di vista qualitativo. D'altronde quest'ultimo è strettamente connesso all'efficienza a causa di un ampio margine di discrezionalità che alla parte privata viene lasciata in sede di PPP per la progettazione e le modalità di costruzione.

Tuttavia la particolarità di questo sistema sta proprio nella capacità per società appartenenti al settore privato di considerare l'ipotesi di offrire un servizio ed essere pagati per tale erogazione, in relazione al solo lavoro offerto. Ciononostante secondo lo schema proposto dalla ricerca condotta da Formez sulla *public governance* nel Regno Unito, nella più ampia ricerca dedicata alla *Public Governance* in Europa, perché una struttura PPP possa funzionare le sue caratteristiche fondamentali dovranno includere:

- L'acquisizione di specifici *outputs* o risultati di un servizio. Il settore privato deve determinare i fattori produttivi necessari, incluse le infrastrutture e la manodopera per raggiungere quello specifico risultato (in termini di creazione di un'infrastruttura, di erogazione di un servizio etc.);
- L'allocazione dei rischi progettuali al soggetto (pubblico o privato) maggiormente in grado di gestirli; i rischi correlati all'analisi ed interpretazione del fabbisogno pubblico, della garanzia di erogazione del servizio pubblico sono in capo al soggetto pubblico; i rischi di progettazione, costruzione, erogazione del servizio a determinati livelli qualitativi sono invece trasferiti al soggetto privato. In sintesi, i rischi connessi all'investimento sono perlopiù imputati al privato cui in modo correlato compete una remunerazione del capitale investito;

- La creazione di un processo che offra il servizio richiesto a determinati standard qualitativi durante tutta la durata contrattuale del progetto che, tipicamente si estende su un orizzonte temporale tale da permettere al consorzio privato la remunerazione nel tempo del capitale investito;
- La considerazione preventiva degli interessi del fruitore, del fornitore del servizio e dei maggiori finanziatori pubblici. È nell'interesse dei finanziatori pubblici, e condizione di sopravvivenza della *partnership*, che il servizio venga prestato al livello concordato;
- L'instaurarsi di un rapporto tra l'attore pubblico e privato, che sia basato sulla *partnership*, nella logica di un mutuo e dinamico contemperamento di legittimi interessi, piuttosto che su un dovuto confronto basato su interessi in parte e nel breve periodo potenzialmente in contrasto;
- La capacità di fornire un'appropriata preparazione, motivazione e ricompensa al personale allo scopo di assicurare che i servizi siano offerti ad un alto livello di qualità.

Lo stesso Libro Bianco della Commissione europea avente questa tematica ad oggetto sembra muoversi in tal senso, difatti l'Unione Europea promuove le PPP (Partnership Pubblico Privato) sia come strumento contrattuale di realizzazione di opere di interesse collettivo (es. *project financing*) sia come modalità di collaborazione di tipo istituzionale tra soggetti pubblici e soggetti privati attraverso la costruzione di un processo trasparente e supportato da strumenti di *governance*, monitoraggio e valutazione. La stessa OECD scrive “*A number of institutional roles should be competently pursued to secure and maintain value for money: a sound procurement process; implementing the specific PPP; fiscal and budgeting issues; auditing of the PPP; rule monitoring and enforcement. These roles can be maintained in a number of institutional set-ups, but it is important that*

*they are kept separate so as not to confuse the key tasks of each actor and to secure lines of accountability*¹⁸¹.”

D'altronde questa accezione di *governance* è forse la sola a mettere in evidenza più di tutte la necessità dell'analisi di contesto internazionale. Il Regno Unito, così come il nostro Paese, si inserisce nella più grande rete europea a cui deve necessariamente dare conto. Nel caso in specie delle PPP, queste richiedono una commistione tra pubblico e privato che va disciplinata nel profondo potendo minare alla stessa democraticità del sistema. Per questo il Libro Bianco prescrive ben cinque principi guida per il perseguimento di un modello pienamente democratico di società nel rispetto della legalità all'interno degli Stati, questi principi sono applicabili a tutti i livelli ed introducono delle indicazioni al fine di creare istituzioni democratiche e responsabili verso chiunque. Anche le stesse autonomie locali hanno adattato il loro *modus operandi* a tali principi, realizzando azioni a supporto dell'apertura, della partecipazione, della responsabilità, dell'efficacia e della coerenza. Difatti le amministrazioni locali hanno l'impellenza di rispettare il principio di apertura, consentendo l'accesso alle informazioni alla comunità; il principio di partecipazione coinvolgendo i portatori di interesse nella definizione delle politiche pubbliche; il principio di responsabilità attraverso la definizione della struttura di responsabilità nell'esercizio delle funzioni per ogni soggetto coinvolto; il principio di efficacia assicurando un risultato adeguato agli obiettivi; il principio della coerenza verificando l'adeguatezza delle politiche locali in relazione alle politiche sviluppate in seno ad altri livelli governativi. Tutte queste azioni si collocano nella prospettiva di *governance* delle *partnership*, consentendo alle autonomie locali di consolidare le competenze in materia di *procurement* creando le condizioni per poter individuare professionalità specifiche associate a definiti profili di carriera.

Nel caso della apertura, questo principio richiede ai governi locali di operare in modo aperto così da spiegare in modo comprensibile e soprattutto accessibile a tutti i cittadini le finalità ed i vantaggi connessi

¹⁸¹ OECD, *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, Maggio 2012.

alla PFI e in base a quali criteri si ricorre a quest'ultima strategia. Difatti il ricorso alla PFI risulta solo una delle possibili opzioni per il settore pubblico, gli altri due percorsi (il *Prime Contracting* e il *Design and Build*) prevedono un minore coinvolgimento del settore privato. La scelta naturalmente viene effettuata sulla base di valutazioni precedenti alla realizzazione del progetto. Il punto debole della PFI molte volte ripreso è la poca trasparenza sui criteri di scelta, basti pensare che spesso il ricorso a questa strategia per opere pubbliche non abbia avuto il fine di massimizzare il *value for money* ma di mantenere semplicemente l'investimento al di fuori della spesa pubblica per il primo periodo. Altro elemento critico è la segretezza delle decisioni sul *procurement process* in assenza di consultazioni con le parti interessate, proprio per questo si incentivano strumenti di *accountability* che possano rendere trasparenti sia le esperienze di PFI che i processi decisionali, nei confronti degli *stakeholder* e dei cittadini.

Ai cittadini e ai portatori di interesse dovrà anche essere consentita una partecipazione nella scelta di priorità sugli investimenti pubblici nonché sulle metodologie di finanziamento per una maggiore efficacia e pertinenza delle politiche locali. La partecipazione è anch'essa una forma di garanzia nei confronti sia per influenzare il processo di implementazione che di valutazione dei risultati conseguiti. Difatti la NAO ha proposto la creazione di una struttura di valutazione delle *performance* per ogni progetto attuato con lo schema PFI al fine di consentire un processo di valutazione efficace e soprattutto partecipato.

La molteplicità di soggetti coinvolti in una PPP vanno disciplinati attraverso una chiara definizione delle specifiche responsabilità imputabili in capo ad ognuno. Nella PPP il tema della responsabilità è centrale sia in termini di suddivisione dei ruoli della *partnership* sia come capacità di rispondere agli interessi e alle aspettative degli *stakeholder* (responsabilità sociale di impresa¹⁸²). Il tema della responsabilità è

¹⁸² Il tema della responsabilità sociale di impresa non è trattato come punto centrale nella PPP e questo in quanto riguarda un aspetto che per molti è considerato non strumentale in un progetto di PFI ai fini del perseguimento del *value for money*. I dipendenti che a seguito di una PPP vengono spostati dal settore pubblico a quello privato, subiscono una modifica nel trattamento contrattuale. I sindacati negli anni si sono battuti affinché le condizioni restino di sostanziale equità, così come sottolineato dallo stesso Ministro del Tesoro inglese che nei

presente sin dai primi momenti, quando la controparte pubblica deve garantire la rispondenza di investimenti infrastrutturali pluriennali all'interesse generale della comunità amministrata e quindi ricorrere alla PFI in un più ampio progetto di sviluppo territoriale.

Le politiche locali hanno il dovere di essere tanto efficaci quanto tempestive, producendo risultati richiesti in base sia al *value for money* che al miglioramento della strategia dei servizi. Il tema dell'efficacia è importante non solo come criterio suggerito dalla Commissione Europea, ma soprattutto come criterio alla base del ricorso a capitali privati nell'erogazione di servizi pubblici. Le principali componenti su cui valutare l'efficacia di un progetto di investimento di tipo PPP sono: 1) *value for money* ovvero la capacità di generare valore misurabile in termini economici di lungo periodo. La misurazione di questa componente è difficilmente attuabile, per la mancanza di strumenti idonei. Bisognerebbe avere indicatori capaci di verificare che il valore aggiunto col capitale privato è maggiore se paragonato ad altre forme di *procurement*. Uno strumento spesso utilizzato è il *Public Sector Comparator – PSC* ma la stessa NAO ne ha sottolineato i limiti non prendendo esso in considerazione elementi che non siano prettamente economici. Ne restano quindi fuori variabili come l'equità pubblica, l'efficacia, l'*accountability*, la valutazione dei benefici e quindi chiaramente necessari per un processo di valutazione pieno ed attendibile; 2) qualità del servizio pubblico fornito; 3) capacità di gestione dei rischi, ovvero il rispetto dei tempi e del *budget* di realizzazione del progetto.

Infine tutte le politiche locali dovranno risultare non solo comprensibili ma soprattutto coerenti con lo sviluppo delle strategie negli altri livelli locali. Nel caso delle PPP la coerenza si gioca su un doppio livello. Anzitutto una strategia di PFI che coinvolga i diversi attori presenti a livelli diversi ed inoltre che sia coerente con le più ampie politiche sviluppate a livello centrale. La coerenza si gioca soprattutto su un orizzonte di medio-lungo tempo, in virtù della priorità

propri documenti ufficiali pur riconoscendo il carattere non strumentale dell'argomento ha sempre attuato interventi riconducibili ad una politica di apertura, protezione e salvaguardia nei confronti dei dipendenti.

dell'investimento sia in collegamento con la realtà territoriale che con quella propria della strategia a livello centrale.

4.15 Governance inglese: quali aspettative

Dalla spiegazione sopraripotata il Regno Unito si è da sempre qualificato come un precursore dei processi di riforma amministrativa a seguito dell'avvento delle teorie del *New Public Management*. Analizzarlo ponendo l'attenzione sul cambio di prospettiva in sede di *governance*, rende palese la creazione di nuove soggettività ed, accanto ad esse, nuove strategie che si sono rivelate vincenti.

I cambiamenti riscontrati ruotano soprattutto intorno alle nuove soggettività, al ruolo riscoperto dei cittadini e soprattutto alla commistione pubblico-privato. Non meno importanti i meccanismi di controllo e le annesse tecniche di misurazione e valutazione delle *performance*. Il caso inglese sotto questo punto di vista appare paradigmatico testimoniando un percorso di trasformazione capace di reggere agli scossoni dovuti ai cambi di governo e di indirizzo, capaci di mettere in discussione le scelte effettuate dalla controparte politica precedentemente. Ha prevalso invece la logica evolutiva, sistemica ed integrata. La tradizione inglese del *public interest* si integra con la cultura gestionale, le istituzioni che da sempre sono considerate lontane ed intoccabili iniziano a riconoscere l'opinione pubblica e a consentire forme di condivisione e partecipazione. Tentativi che hanno sicuramente evidenziato una grande voglia di fare e soprattutto di evoluzione.

Nell'analisi condotta abbiamo trattato delle tre accezioni di *governance*: interistituzionale, esterna ed interna. In ognuna di queste configurazioni si riscontrano delle strategie e dei piani di azione in vista dei principi di riforma da attuare. Partendo dalla logica del *Best Value*, quest'ultima ha profondamente messo in discussione il ruolo del mercato e della competizione spostando il focus dall'efficienza all'efficacia delle *policy*. Questo ha incentivato la strategia del *value for money* e quindi l'idea che attraverso un chiaro sistema di responsabilizzazione e di

coinvolgimento dei cittadini si possano proporre azioni tali da creare valore per la collettività.

Il *Performance management framework* e la redazione di *reviews* e *performance plan* uniti al controllo sia tramite soggetti esterni che governativi testimoniano invece l'importanza di un sistema di processi che unisca le unità all'interno della rete amministrativa, in quanto alla responsabilità di uno corrisponde il dovere di controllo e di rispetto da parte delle altre. Parlare di *governance* presuppone anzitutto una presa di responsabilità da parte dei soggetti e la creazione di meccanismi *ad hoc* che si occupino di questa nuova attribuzione, i cosiddetti "tensori di sistema" che possono prendere sia la forma di documenti programmatici che di organi esterni di controllo.

La grande particolarità del sistema inglese si riscontra inoltre nella capacità di sviluppare meccanismi tali da non isolare il settore pubblico ma da porlo in una situazione di aperta collaborazione con la parte privata. La creazione delle PPP che abbiamo analizzato poc'anzi, illustrano quanto i meccanismi di commistione pubblico-privato siano stati gestiti in una ottica di condivisione e partecipazione col fine dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi erogati. Sicuramente la parte politica tenderà a privilegiare forme di *contracting out* per consentire al settore pubblico di detenere la responsabilità e il controllo finale sull'erogazione dei servizi, ma senza dubbio l'innovazione è evidente. Sembra evidente il parallelismo con l'Italia e soprattutto con il processo di liberalizzazione dei servizi pubblici in cui si evince una sostanziale impreparazione tanto del quadro normativo quanto nello sviluppo di attività di regolazione e controllo. Per questo sul territorio italiano diventa difficile l'addentrarsi di *partnership* pubblico-privato per la difficoltà di tenere a bada tanto attori quanto interessi differenziati. D'altronde è proprio questo uno dei limiti più forti essendo i soggetti pubblici e quelli privati fisiologicamente differenti.

Il caso inglese si configura tra uno dei più interessanti anche per il ruolo che i britannici riconoscono ai portatori di interesse e agli stessi cittadini. Nel trattare dell'Italia nel capitolo precedente abbiamo notato come l'insieme delle teorie del NPM e del *Performance Management*

abbiamo messo al centro il cittadino-utente. Il cittadino coi suoi bisogni è il punto di partenza per il ciclo delle *performance* e l'impatto della politica sulla collettività è il punto di arrivo. Nel Regno Unito il tema dell'inclusione dei cittadini-utenti è riscontrabile addirittura nei processi decisionali anche a livello centrale, difatti nel *Code of practice of written consultation* si enunciano i principi e le procedure orientati ad assicurare il coinvolgimento dei portatori di interesse. La ricerca portata avanti da Formez in merito alla *Public Governance* in Europa ha analizzato il caso particolare della contea di Hampshire come caso eccellente di applicazione della logica del *Best Value*, evidenziando l'importanza dell'enfasi sui risultati per l'efficacia del sistema di *governance*. In questo caso in specie infatti le relazioni tra i diversi livelli di governo si fondano sulla condivisione di *standard* di risultato, sull'autonomia delle scelte gestionali e sulla creazione di un sistema perseguente obiettivi coerenti coi bisogni della società. Ed è proprio quest'ultima, nella contea dell'Hampshire, a trovare spazio attraverso la pratica di *community planning* che gestisce la partecipazione attiva dei principali soggetti del territorio collegandola alle scelte di sviluppo dell'attività pubblica.

Verrebbe quindi da chiedersi se il modello inglese sia un modello compiuto di *governance*, al punto da potersi considerare in linea con i dettami tanto nazionali quanto europei. Ad inizio trattazione abbiamo paventato la possibilità che fosse rintracciabile una matrice comune per tutti i Paesi che appartengono all'Unione Europea, e ad oggi possiamo affermare che essa esiste. D'altronde la componente sovranazionale va vista come il punto di incontro e anche di indirizzo per tutti quei Paesi che per storia, tradizione e cultura tenderebbero ad applicare sistemi amministrativi diversi.

Questa matrice comune la possiamo rinvenire negli indirizzi della Commissione Europea che nel Libro Bianco ha individuato nella apertura, nella partecipazione, nella responsabilità, nella efficacia e nella coerenza. Questi principi sono guida non solo per il Regno Unito ma per tutta l'Europa e consentono un punto di vista e di azione comune.

È bene sottolineare tuttavia che l'applicazione dei principi di per sé non basta, attuando ogni Stato un sistema di implementazione diverso e li

caratterizzerà uno per uno. Nel caso del Regno Unito tale sistema appare collegato ad un grande cambiamento di tipo culturale che ha permesso di modificare le logiche di *governance* dall'interno e non solamente dal punto di vista strutturale o dal punto di vista delle responsabilità. Il decentramento politico ha consentito un quadro chiaro ma soprattutto un grande attivismo da parte delle agenzie indipendenti e dei governi locali. Nell'esperienza del Regno Unito traspare “una “*tensione evolutiva*” che, sia pure anche tra molti ostacoli e contraddizioni, sembra caratterizzare il settore pubblico nel suo insieme. Si ha, complessivamente, l'idea di un settore pubblico dinamico, comunque orientato alla ricerca di equilibri rinnovati¹⁸³”. Quello che nasce è una nuova idea di *governance* come risultato di forze e soggetti che interagiscono tra loro pur appartenendo a mondi diversi, in qualità di partecipanti ad un sistema istituzionale dalle responsabilità ben definite.

Un ultimo ma non meno importante aspetto da considerare è il ruolo che hanno in questi sistemi di *governance* gli strumenti di *accountability*. Garantire trasparenza, controllo e soprattutto una formalizzazione piena delle responsabilità imputate in capo ai soggetti permette una pressione costante a livello amministrativo che si traduce con maggiore efficacia ed efficienza. Questi strumenti sono identificabili nella maggiore enfasi sulle *policy* piuttosto che sulla *politics*; nell'importanza dell'*audit* da parte dei soggetti indipendenti; nella modifica delle relazioni tra le istituzioni ed i diretti destinatari e *stakeholders*.

L'approccio inglese può considerarsi un esempio, ma soprattutto una importante opportunità di studio per tutti quei Paesi, Italia compresa, che fanno dell'evoluzione della *governance* una questione strutturale e non culturale. Servono linee di indirizzo e le possiamo rinvenire negli insegnamenti della Commissione Europe, ma serve anche iniziativa e lungimiranza nelle modifiche da apportare. Ogni Stato dovrebbe crearsi un modello, al quale aggiungere modificare o migliorare determinate variabili pur tenendo presente il fine da raggiungere. Dal punto di vista culturale la grande pecca delle amministrazioni, problema condiviso in

¹⁸³ Quaderni Formez. Progetto “*La Public Governance in Europa*”, n.5, consultabile al link <http://biblioteca.formez.it/webif/media/RegnoUnito.pdf>

molti Stati, è la sfiducia crescente da parte dei cittadini la quale va controbilanciata con l'attivismo e la partecipazione. Strategie queste ultime che rientrano appieno nella cultura manageriale del NPM, non meraviglia infatti che i primi modelli fortunati si siano sviluppati soprattutto nella cultura anglosassone che si è allontanata ben volentieri dall'impronta weberiana di pubblica amministrazione essendo la sua cultura amministrativa ben lontana dall'impianto tradizionale.

4.16 New Public Governance. Un approccio internazionale

Il passaggio alla *New Public Governance* è stato scandito dall'attenzione riposta nei confronti degli *outcome* e non degli *output*. Questo punto è essenziale in quanto è proprio il superamento degli *output* a costituire il punto di partenza per un approccio ed una metodologia orientata ai risultati ma soprattutto all'interazione con l'ambiente circostante.

Secondo Kooiman e Van Vliet la richiesta di nuove modalità di governo sono state incentivate dai processi di internazionalizzazione, dalle esigenze di salvaguardia dell'ambiente e dallo sviluppo tecnologico unico alla cultura dell'individualità¹⁸⁴. Quest'ultima secondo gli autori ha incentivato il rapporto tra società e istituzioni garantendo un coordinamento dei sistemi socio-economici attraverso l'affermarsi di una diversa relazione tra interventi decisi e gestiti e forme di auto-organizzazione a livello sociale.

Ciononostante l'applicazione dei modelli di NPM e NPG non hanno avuto le stesse modalità di applicazione in tutti i Paesi. Partendo dalle tre dimensioni del *public management*: livello micro (singola organizzazione pubblica); livello meso (sistema di aziende e organizzazione pubblica); livello macro (sistema socio-economico complessivo), si evince da

¹⁸⁴ Kooiman J. E van Vliet M., *Governance and public management*, Eliassen e Kooiman, 1993.

quest'ultimo livello l'importanza del contesto di applicazione che naturalmente si differenzia di Stato in Stato.

Veggeland, Pollitt e Bouckaert¹⁸⁵ trattano della versione “pura” del *New Public Management* identificando come tratti essenziali la particolare enfasi posta sulla gestione delle *performance*, sulla limitazione del ruolo dello Stato e sull'esaltazione dei meccanismi di mercato¹⁸⁶. Gli studiosi riconoscono l'applicazione di questa versione solo in alcuni paesi anglosassoni come Regno Unito, Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta. Questo modello prende il nome di “modello anglosassone” proprio in virtù degli Stati in cui ha attecchito particolarmente, agevolato dalla struttura nonché cultura amministrativa tendenti a una netta separazione tra potere politico e amministrazione.

Negli altri Paesi come Germania, Francia, Olanda e altri Stati dell'Europa centrale e settentrionale si è invece sviluppato il cd “modello dello Stato neo-weberiano”, caratterizzato dalla modernizzazione della burocrazia tradizionale con l'obiettivo di renderla più professionale, efficiente ed attenta ai cittadini attraverso una maggiore fiducia nei confronti degli apparati pubblici. In particolare questo modello riafferma il ruolo economico dello Stato, del principio di legalità, e delle caratteristiche distintive dei servizi pubblici ma con la tendenza a spostare l'attenzione dalla correttezza formale delle procedure burocratiche ai risultati dell'azione amministrativa privilegiando aspetti manageriali dei funzionari pubblici¹⁸⁷.

La combinazione dei nuovi principi della *new public governance* e della teoria del valore pubblico caratterizzano il “modello nordico” delle Amministrazioni Pubbliche tipico di alcuni Paesi dell'Europa del Nord. Le caratteristiche di questo modello sono l'elevata imposizione fiscale, forti misure di *welfare* e di retribuzione del reddito, collaborazione tra

¹⁸⁵ Pollitt C. e Bouckaert G., *Public Management Reform – A comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford 2004.

¹⁸⁶ Veggeland, *Paths of Public Innovation in the Global Age: lessons from Scandinavia*, Elgar, Northampton, 2007.

¹⁸⁷ Pollitt C., *Moderation in all things: international comparisons of Governance quality*, Financial Accountability and Management, V.27, n.4, 2011.

sindacati, organizzazioni imprenditoriali e Amministrazioni Pubbliche. Altre caratteristiche tipiche di questo modello sono l'egualitarismo, l'attenzione agli *stakeholder*, l'attenzione a riforme graduali basate sul consenso secondo strategie *bottom-up*¹⁸⁸. L'approccio proposto da questo modello al *public management* nel settore pubblico “*appare più come un modello “omeostatico” che “cibernetico” intendendo per cibernetico un modello (come un termostato) in cui si ha una sequenza di misurazione, comparazione con gli standard, trasmissione dell'informazione, ed eventuali interventi correttivi. Questo modello può andar bene per interventi “di routine”, quando gli obiettivi sono chiari, i risultati perfettamente misurabili, gli effetti degli interventi conosciuti, le attività ripetitive. Un modello “omeostatico”, tipico dell'approccio “nordico”, rappresenta invece un sistema di “performance management” caratterizzato da autocontrollo da parte di tutti gli stakeholder che intervengono nel processo. Nel “modello nordico” la misurazione della performance è utilizzata più per dialogare e apprendere che non per un controllo manageriale*¹⁸⁹”.

Ongaro ha invece proposto il “modello dello Stato napoleonico” come sintesi di tutte le riforme amministrative con una tradizione amministrativa centralista come Italia, Spagna, Francia e Portogallo. La centralità di questi sistemi amministrativi è considerata dallo studioso il motivo per cui il *New Public Management* ha faticato ad attecchire. La tradizione del ruolo dello Stato come promotore del benessere dei cittadini, di prevalenza del principio di legalità rispetto a quello di efficienza nella gestione della Pubblica Amministrazione a tutela dell'uniformità di trattamento nei confronti dei cittadini, sono le più importanti condizioni ostative della riforma della PA in questi Paesi.

Notiamo che ci sono Paesi, come la Francia, che rientrano sia nel modello neo-weberiano che dello Stato napoleonico. Questo a testimonianza che la distinzione tra questi modelli non ne esclude una

¹⁸⁸ Johnsen A. e Vakkuri J., *Is there a Nordic Perspective in Public Sector Performance Measurement?*, *Financial Accounting & Management*, V.22, n.3, 2006.

¹⁸⁹ Aquino S., *“Aziendalizzazione”, nuova governance, e performance delle Amministrazioni Pubbliche: un confronto internazionale*, Pavia University Press, 2013

sovrapposizione essendo le caratteristiche distintive dei processi di riforma soggetti ai cambiamenti del contesto circostante.

Di tutti questi modelli proposti particolare interesse ai fini della presente trattazione riveste il modello anglosassone. Da sempre infatti l'implementazione delle pratiche di *New Public Management* e di *New Public Governance* hanno trovato nei territori anglofoni una particolare corrispondenza, e sicuramente anche grazie ad una particolare conformazione tanto politica quanto amministrativa. Come abbiamo notato studiando il caso inglese, questo ultimo è stato il precursore dei processi e sistemi di aziendalizzazione in Europa, aprendo il proprio sistema ad una evoluzione radicale della *governance* non solo strutturale ma prima di tutto culturale. Le esperienze "pioneristiche" sono partite negli anni Ottanta in Inghilterra (iniziata con il *Financial Management Initiative* del 1982) ed in Nuova Zelanda (dal 1986 al 1989) per poi approdare in Norvegia, USA, Australia, Canada e così via.

Quello che appare spontaneo domandarsi è perché o in base a quali fattori gli Stati hanno deciso di avvicinarsi a questi nuovi paradigmi, perché le nuove logiche di sistema sembrano orientate verso una evoluzione in senso manageriale. Interessanti sono i quattro fattori determinanti che Fornez, all'interno del progetto di ricerca sulla *Public Governance* in Europa ha individuato come deterrenti del ripensamento e della riqualificazione del ruolo e delle modalità di funzionamento degli apparati pubblici:

- Problemi finanziari (nei Paesi OECD la spesa pubblica pro capite è quasi raddoppiata tra il 1980 e il 1990), una delle componenti principali delle riforme è stata la volontà di ridurre costi e spese;
- L'inadeguatezza delle prestazioni (inefficienza nell'uso delle risorse, bassa efficacia operativa, bassa qualità) e dei servizi erogati a fronte di richieste ed esigenze manifestate dagli utenti in netta crescita e trasformazione; ciò rischia di generare una perdita di legittimazione e consenso da parte dei cittadini nei confronti del soggetto pubblico;

- Basse performance macroeconomiche: andamenti critici di variabili quali la crescita del Pil pro capite, l'inflazione, il tasso di disoccupazione, che hanno indebolito le capacità di reggere gli standard di concorrenza internazionali (si pensi invece al Giappone, alla Svizzera e alla Germania che in virtù delle loro soddisfacenti *performance* economiche, non hanno mai considerato il modello NPM);

- Internazionalizzazione di problematiche precedentemente di competenza esclusivamente nazionale. Riguardo questo punto è importante sottolineare la forte pressione subita dagli Stati per l'avvio dei processi di globalizzazione che se ha concesso allo Stato il ruolo di protettore dei cittadini, dall'altro ha sempre preteso che quest'ultimo fornisse ai cittadini servizi al più basso costo possibile¹⁹⁰.

Questi fattori uniti alla storia, alla cultura e alle tradizioni amministrative e politiche di ogni Paese hanno dato vita a nuovi sistemi di amministrazione legati a regole di aziendalizzazione e *governance* rinnovata. Riguardo l'approccio politico non è rinvenibile un collegamento tra le teorie del NPM e una particolare corrente politica; Matthias definisce il NPM come una combinazione non tra reaganismo e thatcherismo, ma tra un approccio di mercato (tipico della politica di destra) e di partecipazione (tipico della politica di sinistra) e proprio la mancanza di un collegamento e di una classificazione consente allo stesso paradigma di avere molti sostenitori.

Per far comprendere quanto le teorie del NPM hanno attecchito non in relazione ad una corrente politica o ad un continente, dopo aver trattato dell'esperienza inglese basta volgere lo sguardo oltreoceano. Gli Stati Uniti sono considerati anche loro un caso "pionieristico" e passando in rassegna le caratteristiche salienti dei processi di riforma, si nota un'anima comune con i Paesi del continente europeo. Negli USA infatti le teorie del NPM approdano negli anni Novanta e sono state sin da subito associate al consentito di *Reinventing Government*. Il processo di

¹⁹⁰ Bresser Pereira L. C., *Riforma dello Stato negli anni '90: logica e meccanismi di controllo*, in *Azienda Pubblica* 6/97.

modernizzazione dell'amministrazione americana è partito nel 1993 con il *National Performance Review* ad opera di Bill Clinton e del vicepresidente Al Gore. La normativa promossa da Clinton consente che ogni struttura presenti proposte di innovazione specificando le norme alle quali intende derogare per sperimentare nuove soluzioni. Spetta poi alle amministrazioni superiori approvare i progetti e le deroghe alle norme vigenti, con l'unica limitazione delle norme costituzionali che tutelano i diritti umani. Nel 1997 si è invece adottata una nuova strategia che supera il modello di riforme "a macchia di leopardo" focalizzando l'utilizzo delle risorse sul cambiamento di intere agenzie federali, prendendo il nome di *National Partnership for Reinventing Government* per sottolineare la nuova *vision* basata sull'interazione tra amministrazione e cittadini. Il punto di forza è proprio la *vision* condivisa, il senso di appartenenza ad un progetto comune con un *background* di valori comuni che agevolano la creazione di una identità culturale capace di coinvolgere e mobilitare.

L'attenzione per il caso americano è dovuta ad una serie di fattori che hanno caratterizzato le riforme, donandogli un carattere singolare ed innovativo fanno degli USA un esempio da seguire. Prima caratteristica importante è stata la rigorosa sistematizzazione delle teorie unite alla realizzazione di riforme radicali e all'ottenimento di risultati significativi. Difatti l'interpretazione americana dei paradigmi del NPM è considerata *sui generis* rispetto a tutte le implementazioni avute nel resto del Paesi OECD, per l'irruenza e la positività dei risultati.

Osborne e Gaebler¹⁹¹ analizzano il passaggio di una amministrazione da una logica burocratica tipica dei sistemi tradizionali ad una logica imprenditoriale, proponendo un percorso di innovazione e cambiamento indotto dal basso su iniziativa di chi opera nell'amministrazione. Bisogna reinventare la PA e per farlo c'è bisogno di riforme mirate, ma soprattutto che colpiscano là dove c'è la possibilità di cambiamento nel lungo termine.

¹⁹¹ Osborne D. e Gaebler T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, PLUME, Penguin Books, New York, 1993

Il *National Performance Review* americano si è basato su alcuni connotati che hanno rafforzato, modernizzato ed evoluto la PA americana. Anzitutto una *leadership* forte e autorevole capace di coordinare nel migliore dei modi i processi di riqualificazione gestionale e di modernizzazione. Tali processi per avere una struttura forte, sono stati espletati da organismi appositi, sia per la definizione delle fasi dei processi di *program management* dell'intera iniziativa che di *project management* dei casi specifici. Il modello americano è fautore della filosofia "*demonstrate before you implement*" ovvero si basa su progetti dimostrativi, prototipi, sperimentazioni e progetti pilota per la definizione di strategie future. La spinta riformatrice viene dal basso (*bottom up*) cioè da coloro che operano a stretto contatto coi cittadini e che si confrontano quotidianamente con loro. Incentivi hanno riguardato anche la comunicazione e il dialogo coi cittadini, soprattutto grazie all'introduzione di ICT che permette una misurazione continua del *customer satisfaction* e un riscontro positivo in sede di opinione pubblica. La comunicazione va intesa ad ogni livello: nel campo interaziendale in cui i *manager* tendono a spronare ed incentivare i singoli lavoratori secondo un'idea di *team leading*; nel campo sociale è promossa la conoscenza dei bisogni della cittadinanza (con l'introduzione di ICT di cui sopra); ed inoltre nel campo della comunicazione è sviluppata la diffusione dei risultati ottenuti attraverso la cd metodologia dei *benchmarking* secondo la quale i risultati vanno resi pubblici per un'ottica di condivisione e soprattutto orientamento con le altre PA. Inoltre nel caso americano non sono mancati meccanismi di monitoraggio e valutazione anche dei risultati a dimostrazione di quanto i benefici attesi siano condizioni indispensabili affinché il processo di innovazione possa coinvolgere l'intera amministrazione e trovare il beneplacito della cittadinanza.

Se il caso inglese si è rivelato primo tra le esperienze europee soprattutto per la capacità di integrare nel proprio processo riformatore le esperienze delle PPP e di renderle parte integrante del proprio schema di modernizzazione, negli USA la strategia di collaborazione tra amministrazioni ed enti di natura diversa ha da sempre apportato un notevole contributo al cambiamento. In particolare una delle tecniche più

utilizzate sono i metodi partecipativi di finanziamento, attraverso cui si ricorre ad aziende private (sia sotto forma di servizi che di donazioni) e si realizzano *partnership* con altre amministrazioni in modo da condividere i costi e i rischi associati all'applicazione di nuovi sistemi.

Se i processi di modernizzazione delle PA hanno seguito diversi profili di azione, sicuramente quello più difficile da intaccare è l'impianto culturale. Sradicare o comunque influenzare la cultura di un Paese significa entrare a contatto con la storia e le tradizioni delle popolazioni che lo abitano. Questo rende chiaro come la globalità si scontri con una serie di variabili che tra loro interagiscono, quali:

- Le componenti specifiche introdotte in ogni modello e l'ordine di priorità riconosciuto;
- La velocità e l'intensità dei movimenti di riforma;
- Le condizioni esterne e interne determinanti il contesto con cui il processo di modernizzazione si sviluppa;
- L'approccio seguito nell'implementazione del modello.

Nel caso americano non sorprende quasi che la riforma del NPM abbia trovato terreno fertile, d'altronde uno dei paradigmi maggiormente accreditati riguarda il ruolo rinnovato dei cittadini e l'importanza della componente civica attiva sia nel processo di decisione che di implementazione delle *policy*. Nel territorio americano, dalla forte predisposizione civica, un approccio del genere ha trovato largo spazio e soprattutto ha reso possibile azioni di partecipazione e attivismo costante e significative.

D'altronde i particolari tratti di un Paese non fanno altro che plasmare i caratteri universali del NPM, rendendolo affine al territorio di implementazione. Nel caso inglese abbiamo osservato una forte predisposizione alla privatizzazione, in Nuova Zelanda si è reinventato il settore pubblico sul modello di quello privato; in Norvegia si sono avute più prudenti e limitate iniziative di modernizzazione interna; ed infine in Germania, Giappone e Austria si sono riscontrate forme di convivenza

con un tessuto sociale e burocratico fortemente legato alla formula tradizionale di amministrazione.

Quel che è certo è la presenza di colonne culturali portanti, le quali in un modo o nell'altro hanno trovato spazio in territori anche molto differenti tra di loro. Sarà questa una forma di matrice comune? Probabilmente sì, a modo suo unisce i territori non per storia o tradizione ma inizia a tracciare un profilo di cultura condivisa.

4.17 Indicatori di performance delle istituzioni internazionali: un'analisi comparata

In vista della misurazione e valutazione delle *performance* è interessante l'analisi empirica condotta sull'*International Public Management Journal* da Hood, Dixon e Beeston. Gli studiosi hanno sviluppato criteri di comparazione di indicatori di *performance* delle Pubbliche Amministrazioni elaborati da istituzioni internazionali¹⁹² ed hanno elaborato una teoria basata sul collegamento tra lo sviluppo di indicatori di *performance* delle Amministrazioni Pubbliche da parte delle istituzioni internazionali e la capacità di comprendere e monitorare la *performance* relative alle PA nei diversi Paesi di applicazione.

Gli studiosi hanno presentato un'analisi comparata di quattordici indicatori di *performance* delle PA elaborati dalla Banca Mondiale, dal *World Economic Forum*, dall'*International Institute for Management Development*, OECD, Nazioni Unite etc.

Nel trattare delle diverse tipologie di indicatori elaborati dalle varie istituzioni internazionali, si sono rinvenuti dei parametri di riferimento al fine di classificare e in qualche modo “giudicare” gli indicatori proposti da ogni organizzazione. I parametri utilizzati per l'analisi hanno incluso anche indicatori di *governance*, trasparenza, competitività e libertà economica, ma soprattutto si è guardato alla loro validità teorica ed

¹⁹² Hood C., Dixon R., Beeston C., *Rating the Ratings: Assessing International Rankings of Public Service Performance*, *International Public Management Journal*, v.11, n.3, 2008.

affidabilità empirica. Per validità teorica si intende il processo di elaborazione degli indicatori tale da rendere questi ultimi estremamente comprensibili riguardo l'oggetto della misurazione; l'affidabilità empirica indica la stabilità nel tempo delle informazioni utilizzate per stimare gli indicatori, ovvero la coerenza dei risultati prodotti.

In merito alla validità teorica gli autori hanno ritenuto validi solo tre indicatori di *performance* pubblica e li rinviengono in quelli elaborati dall'Associazione internazionale per la valutazione dell'istruzione e dall'OCSE in merito alla valutazione della *performance* del sistema educativo. Diversamente rinviengono molte criticità negli indicatori di *performance* connessi alla sanità, ordine pubblico e competitività proposti dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, dall'ONU e dal World Economic Forum.

Sul piano dell'affidabilità empirica i migliori indicatori risulterebbero quello di libertà economica elaborato dalla *Freedom House* di Washington, quello di competitività elaborato dall'*International Institute for Management Development* in Losanna ed infine quello di sviluppo delle risorse umane dell'ONU.

Interessante la scelta degli indicatori effettuata da Simona Aquino¹⁹³, come cernita degli indicatori per la misurazione della *performance* nella Amministrazioni Pubbliche tra tutti gli indicatori internazionali. La scelta è stata effettuata sulla base della diffusione internazionale e sulla rilevanza teorica dal punto di vista della *performance* economica complessiva dei paesi. Gli indicatori rilevati sono:

- Indicatore di *performance* delle Amministrazioni Pubbliche nelle attività di regolamentazione dei mercati dei prodotti elaborato dall'OCSE (REGOCSE);
- Indicatore di *performance* delle Amministrazioni Pubbliche nel promuovere la competitività dei paesi elaborato dall'*International Institute for Management Development (IMD)* di Losanna (EFPAIMID);

¹⁹³ Aquino S., "Aziendalizzazione", nuova governance, e performance delle Amministrazioni Pubbliche: un confronto internazionale, Pavia University Press, 2013

- Indicatore del *World Economic Forum* di *performance* delle Amministrazioni Pubbliche nel promuovere la competitività dei Paesi (COMPWEP);

- Indicatore di *performance* delle Amministrazioni Pubbliche nel promuovere un ambiente favorevole alle attività delle imprese, elaborato nell'ambito del progetto *doing business* della Banca Mondiale (DOBUSI);

- Indicatore di *performance* delle Amministrazioni Pubbliche dal punto di vista del grado di indipendenza da pressioni politiche, della qualità dei processi di formulazione e attuazione delle decisioni politiche e della credibilità del sostegno dei Governi alle decisioni assunte elaborato dal *Development Research Group della Banca Mondiale* (EFPAWB);

- Indicatore di *performance* delle Amministrazioni Pubbliche nel formulare e implementare regolamentazioni idonee a promuovere lo sviluppo del settore privato elaborato da *Development Research Group* della Banca Mondiale (REGWB);

- Indicatore di *performance* delle Amministrazioni Pubbliche per quel che riguarda la qualità dell'istruzione, secondo l'indagine PISA dell'OECD. L'indagine PISA viene effettuata su un campione di studenti all'età di 15 anni, quindi a fine ciclo di istruzione obbligatoria, che calcola con un indicatore sintetico di *performance* le conoscenze e le abilità acquisite dagli studenti per quello che riguarda la capacità di lettura, le discipline scientifiche e la matematica;

- Indicatore di *performance* delle Amministrazioni Pubbliche dal punto di vista della spesa pubblica totale (SPEPU-TOT);

- Indicatore di *performance* delle Amministrazioni Pubbliche dal punto di vista della spesa per consumi pubblici (SPEPUCONS).

Aquino analizza i dati di ben 25 Paesi tra cui l'Italia, ponendo attenzione in particolare a quest'ultima. Elaborando gli indicatori di

performance normalizzati ovvero derivando i valori sulla base di una media standardizzata dei valori di ognuno degli indicatori sopra indicati, la posizione dell'Italia appare inferiore alla media OCSE in misura maggiore che per il reddito per abitante, ma in misura fortemente differenziata fra un indicatore e l'altro. La studiosa elabora una ipotesi di collegamento tra le carenze accentuate nelle PA italiane e la dinamica insoddisfacente del reddito negli ultimi anni. Questo collegamento trova riscontro nei dati scientifici, riscontrandosi una percentuale alta circa le *performance* amministrative in quei Paesi appartenenti ai modelli anglosassone e nordico, in cui il reddito negli ultimi anni non ha subito la brusca frenata come nel nostro Stato.

Questo studio è stato interessante da analizzare alla luce dell'interrelazione che lega tutti gli Stati. Questo quarto capitolo ha come obiettivo quello di delineare una immagine chiara della rete che unisce i territori secondo una nuova matrice culturale, tendente ad appianare le differenze per storia, tradizione e lingua. Le istituzioni internazionali sono un esempio palese di organismi sovraordinati col compito di coordinare tutti gli organismi a livello centrale.

Il caso del Regno Unito, considerato pioneristico rispetto al resto d'Europa, è un esempio di come la configurazione statale e la forte tradizione amministrativa siano riuscite a coniugare aspetti delle nuove teorie e quindi a perseguire un nuovo modo di interpretare la Pubblica Amministrazione e gli stessi soggetti coinvolti.

L'immagine che prediamo come *frame* di riferimento è quella di una grossa rete di unità statali tutte collegate tra di loro unite da un filo conduttore di natura culturale che non viene spezzato nonostante le profonde differenze amministrative e politiche che si rinvengono in ogni Stato.

CONCLUSIONI

Nell'ultimo ventennio la Pubblica Amministrazione ha subito un porte processo di ammodernamento unito all'introduzione di concetti di nuova portata che ne hanno totalmente ridisegnato i confini ed i profili di responsabilità.

A conclusione della trattazione è possibile tirare le somme dell'analisi riportata. La ricerca ha preso avvio attraverso una descrizione accurata di tutti i profili di *accountability* rinvenibili a seconda del contesto o della struttura di riferimento. Nel primo capitolo fuoriesce l'anima fortemente poliedrica del principio e la capacità dello stesso di essere utilizzato in ambiti diversi.

La continua ricerca di adeguamento da parte della Pubblica Amministrazione in generale e degli Enti locali in particolare sembra dettata più dalla necessità di rispondere all'ondata riformatrice che si è unita costantemente alla maggiore richiesta di *accountability*, anziché alla volontà della classe dirigente o degli stessi funzionari di rispondere alle esigenze del contesto sociale.

Il punto di forza di questo momento epocale per il settore pubblico è da rinvenire proprio in quest'ultimo, ovvero nella rivalutazione del contesto sociale. Con l'avvento del *New Public Management* e l'adeguamento delle Pubbliche Amministrazioni alle teorie di managerializzazione pubblica nasce la categoria del cittadino-utente e soprattutto quest'ultimo diventa protagonista nei processi di formazione ed implementazione delle politiche. Lo stesso ciclo delle *performance* illustrato nella terza parte del lavoro, mostra come il cittadino sia diventato punto di partenza e di arrivo di tutte le tecniche di misurazione e valutazione di un servizio pubblico. Il ciclo infatti parte dalla definizione degli obiettivi che dovranno essere corrispondenti ai bisogni della collettività e una volta espletati tutti i passaggi, si arriva agli *outcome* ovvero alla considerazione non della politica in sé ma del suo impatto sul contesto economico e sociale.

Partecipazione attiva, collaborazione, principio di sussidiarietà e strumenti di *accountability* sono le chiavi di volta del processo di cambiamento della *governance* nazionale ed internazionale. L'Italia ha

risposto a questo processo attraverso adempimenti normativi che si sono concretizzati soprattutto con il decreto 150 del 2009 il quale ha introdotto concetti nuovi, anche se palesemente in ritardo rispetto alla tempistica di ricezione avvenuta da parte degli altri Stati europei ed extra europei.

Quello che emerge è senza dubbio un quadro dinamico, in cui l'introduzione dei meccanismi di *accountability* nel settore pubblico italiano è senza dubbio una innovazione ma soprattutto una scommessa. La complessità della misurazione risulta connaturata alla vastità di attività amministrative che devono essere svolte dalle amministrazioni pubbliche a tutti i livelli (Ministeri, Enti Pubblici, Regioni, Province, Comuni, Università, Scuole ecc.) ed ai diversi risultati che devono essere conseguiti. L'ampiezza della misurazione e valutazione della performance deriva anche dai differenti soggetti che, insieme all'azienda pubblica, concorrono al raggiungimento dei risultati (gli Enti Locali concorrono alla performance degli interventi regionali; le stesse Regioni, le Scuole o le Università concorrono alle performance degli interventi nel campo dell'istruzione, dell'università e della ricerca).

Prendiamo i tre interrogativi che ci si era posti ad inizio trattazione:

- Può l'*accountability* considerarsi lo strumento per rinsaldare l'efficacia delle Pubbliche Amministrazioni?
- L'utilizzo di tale strumento è contrario o rafforzativo della democraticità dei sistemi politico amministrativi?
- Quanto in un'ottica, dapprima europea e poi internazionale, la strategia riformatrice ha garantito una trama comune per gli Stati coinvolti?

Al primo quesito possiamo rispondere in modo affermativo. Dall'analisi delle configurazioni del principio si nota una forte flessibilità dello stesso ad adeguarsi nei diversi contesti, ma non solo. Ciò che stupisce è che l'anima della *accountability* potrebbe (e dovrebbe) essere insita in ogni deontologia professionale, ma la forte richiesta di riconoscimento giuridico della stessa simboleggia una garanzia dapprima per le istituzioni e poi per i cittadini.

Ogni apparato pubblico ha una conformazione verticale che individua un supervisore ad ogni livello di azione. La *multilevel governance* sviluppatasi a seguito dell'apertura dei confini nazionali verso forme di governo sovranazionale ha reso evidente la necessità per ogni livello di azione di dotarsi tanto di un comparto di competenze e responsabilità tanto di un alto livello di credibilità nei confronti dei cittadini.

Non va dimenticato che i cittadini sono coloro che permettono il meccanismo democratico dell'esercizio del potere e tutelare la loro figura nei confronti dell'agire politico ed amministrativo garantisce anche a quest'ultimo una legittimazione piena e pertanto un tornaconto non indifferente per ambo le parti. Per i cittadini significa l'erogazione di servizi efficienti e vicini alle proprie necessità, per la controparte istituzionale il possibile rinnovo del mandato.

Quello che sembra quasi una strategia basata sul *do ut des* in realtà è un agire quotidiano che tramite correttivi (o se vogliamo tramite dei "tensori di *accountability*"), creano un equilibrio tra le parti e gli interessi in gioco.

Questa esaltazione del cittadino utente permette di rispondere al secondo quesito e quindi al rafforzamento che gli strumenti in favore di maggiori controlli, trasparenza e valutazione concedono alla democrazia di qualsiasi sistema governativo.

Infine passando al confine internazionale ed europeo, l'analisi del caso inglese e lo sguardo volto al contesto internazionale hanno reso palese la creazione di una rete di Stati tra i quali è rinvenibile una chiara matrice comune. Quest'ultima non agisce a livello strutturale ma a livello culturale, in quanto le trasformazioni che hanno riguardato le singole organizzazioni statali variano a seconda del contesto, della storia e delle rispettive tradizioni.

Tale matrice culturale, sotto il termine di aziendalizzazione in Italia e di managerializzazione nel resto dei Paesi, ha unito tutti gli Stati nella volontà comune di ridisegnare i confini tra politica ed amministrazione col fine di rafforzare il rapporto coi cittadini, incentivare la loro partecipazione, fornire servizi efficienti. Il tutto senza perdere la propria fisionomia, restando conformi alla propria tradizione storica e giuridica.

La dicotomia tra politica e amministrazione va quindi rivisitata. La prospettiva interessante da seguire è quella proposta da Carl Friedrich e quindi l'immagine di una amministrazione attiva che possa contribuire attraverso una classe di funzionari collaborativa che sappia interpretare le richieste della compagine politica. Una ri-concettualizzazione quindi della PA, valutando il funzionamento delle amministrazioni e soprattutto l'operato dei dirigenti. Questi ultimi dovranno essere chiamati a ottenere dei risultati e giudicati in base al raggiungimento degli stessi. L'analisi nei confronti degli enti locali ci permette di inquadrare la problematica in una prospettiva privilegiata, attraverso le tre anime istituzionale, burocratica ed elettorale. Così come mostrato anche dall'analisi dei dati raccolti dal progetto a cura del Dipartimento della funzione pubblica, la valutazione della *performance* continua a essere debole anche laddove esiste un sistema di *performance*. Inoltre, anche quando avviene in maniera strutturata, difficilmente le decisioni dell'amministrazione sono costruite sulle conoscenze fornite dalla valutazione. La valutazione della performance è di solito considerata un punto di arrivo, una verifica del rapporto previsto/attuato e non lo strumento per individuare e aggiornare le priorità dell'ente. La valutazione della performance intesa come strumento di apprendimento e di miglioramento dovrebbe essere al centro dei sistemi di *performance* e dei processi decisionali, soprattutto in un periodo in cui le amministrazioni sono chiamate a tagliare la spesa pubblica e a spiegarlo ai cittadini. Come sottolineano alcuni autori la valutazione della *performance* a tutto campo, intesa non solo come strumento/tecnica, ma soprattutto come cultura, capacità di osservazione e responsabilità, diventa efficace solo mettendo insieme partecipazione e leadership, che *“non possono, tuttavia, essere innestate nel tessuto vivo della PA per decreto; esse necessitano invece di una lenta sedimentazione, di investimenti in crescita delle competenze e di formazione, di sforzo per la costruzione di una cultura condivisa”*¹⁹⁴ e di una forte leadership amministrativa e politica. Vale la pena, inoltre, evidenziare che l'adozione di soluzioni di questo tipo (riforme orizzontali che trattano tutte le amministrazioni allo stesso modo e che cercando di indurre comportamenti virtuosi esclusivamente attraverso obblighi di

¹⁹⁴ Lazzara S. (2012), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta. Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell'Agenzia del Territorio*, in Amministrazione in cammino, Centro di ricerche sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”

legge) comportano dei costi effettivi in termini di “*administrative burdens*” (che alla fine gravano sui cittadini e sulle imprese), senza nel contempo essere il *drive* necessario al miglioramento effettivo dei servizi. La realizzazione del principio di “*mutual accountability*” non basta ad arginare i processi di depoliticizzazione e *deficit* di rappresentanza che oggi si registrano nel settore pubblico nazionale. Il passo da compiere è quello di agire senza però dimenticarsi della conformazione fisiologica delle amministrazioni, definendo una nuova configurazione della libertà e dell’autorità, che possa includere la dimensione del dialogo e della collaborazione reale per rendere l’azione amministrativa misurabile, valutabile e per questo “rendicontabile”.

Dal punto di vista sovranazionale invece, non possiamo non notare la chiara matrice culturale che si insinua in Stati dalla palese estrazione diversa sia storica che giuridica. Questa propensione comune rende chiaro quanto le azioni amministrative debbano affiancare ai dettami normativi delle azioni concrete animate dai principi di efficienza, economicità, efficacia e buona amministrazione.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- Aquino S., *“Aziendalizzazione”, nuova governance, e performance delle Amministrazioni Pubbliche: un confronto internazionale*, Pavia University Press, 2013;
- Bin R., *Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Udine09.pdf>;
- Adami P., Natalini A., *Istituzioni locali, performance e trasparenza*, Editori Terzi, 2011.
- Almagisti M., Iazzetta G., *Accountability e qualità della democrazia: esperienze di partecipazione*, paper presentato al XXIII Convegno SISP- Roma 2009:
- Anselmi L., *Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni*, Giappichelli, Torino 2003;
- Arena G., *Il punto sulla trasparenza amministrativa*, intervento in occasione del seminario organizzato da ForumPA “Pubblica amministrazione aperta? Diritto di accesso e trasparenza dal 1990 ad oggi”, 2009;
- Arendt H., *Che cos'è la politica?*, Einaudi 2006;
- Ascani A., *Accountability. La virtù della politica democratica*, Città Nuova, Roma 2014;
- Bobbio N., *La democrazia e il potere invisibile*, in “Il futuro della democrazia”, Einaudi, Torino, 1984;
- Bobbio N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1995;
- Bobbio N., *Quale democrazia? (1959)*, Morcelliana, Brescia 2009;
- Bockenforde E. W., *Democrazia e rappresentanza. Per una critica dell'attuale discussione della democrazia*, Francoforte 1991;
- Bolognani M. e Mora R., *Assetti organizzativi, metodologie e sistemi operativi per il governo delle partecipate degli enti locali*, pubblicato su QualitaPA <http://qualitapa.gov.it/nc/services/news/article/assetti-organizzativi-metodologie-e-sistemi-operativi-per-il-governo-delle-partecipate-degli-enti-l/>

- Bovens M., *From financial accounting to public accountability* pubblicato in Hill H. (ed) Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts – und Finanzmanagements, Baden Baden: Nomos Verlag, 2005.
- Bresser Pereira L. C., *Riforma dello Stato negli anni '90: logica e meccanismi di controllo*, in Azienda Pubblica 6/97.
- Broadbent J. & Laughlin R. (2003), *Control and legitimation in government accountability processes: the private finance initiative in UK*, Critical Perspective on Accounting, Vol. 14.
- Costa P., *Diritti e democrazia*, in Pizzorno A., *Le trasformazioni dello Stato democratico*, Annale 2010 della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Feltrinelli, Milano, 2010
- Crouch C., *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari 2003
- Dahl R., *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma 1997
- Della Porta D., *Democrazia: sfide ed opportunità*, in Bundeszentrale für Politische Bildung/Goethe Institut (a cura di), *Va bene?! Le relazioni italo-tedesche al banco di prova*, Documenti del Convegno svoltosi l'1-2.12.2011 a Berlino, Bonn/Berlin, 2012; <http://www.bpb.de/veranstaltungen/dokumentation/125764/va-bene>
- Diamond L. e Morlino L., *Assessing the Quality of Democracy*, JHU Press, 2005
- Drucker P. F., *The Practice of Management*, Harper & Row, New York, 1954.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J., *New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance*, Journal of Public Administration research and theory, n.3, 2006.
- Dunn T., *Il mito degli uguali. La lunga storia della democrazia*, Università Bocconi Editore, Milano 2006
- Eccles E., *The Performance Measurement Manifest*, The Harvard Business Review, v.71, n.1, 1991.
- Fabbrini S., *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

- Farneti F., *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali. Le implicazioni di tipo manageriale*, Franco Angeli, Milano, 2004.
- Ferlie E. e Steane P., *Changind Development in NPM*, International Journal of Public Administration, n. 25, 2002.
- Finer H., *Administrative responsibility in democratic government*, in Public Administration Review, vol. 1, 4, 1940
- G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna 1957
- G. Sartori, *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori 2008
- Galli D. e Turrini A., *Il performance management e le amministrazioni pubbliche italiane*, presentato al Convegno annuale di OCAP, Osservatorio sul Cambiamento delle PA di SDA Bocconi, file:///C:/Users/lim3/Downloads/WP_LA_PA_CHE_VOGLIAMO_Cap4_Galli_Turrini.pdf
- Geuna M. Machiavelli ed il ruolo dei conflitti nella vita politica. In: Conflitti, A. Arienzo e D. Caruso (a cura di), Napoli, Dante & Descartes.
- Giolitti R., *Dal performance measurement al performance management*, in Dipartimento della funzione pubblica, elaborato nell'ambito del Programma Cantieri, *Misurare per decidere*, Rubettino, 2006.
- Guillermo A. O'Donnell. *Horizontal Accountability in New Democracies*. Journal of Democracy 9.3 (1998) 112-126.
- Held D., *Models of Democracy*, Stanford University Press, Stanford (trad. Italiana, *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna 1997)
- Hinna L. *Le informazioni per analizzare e capire la performance*, in Dipartimento per la funzione pubblica, elaborato nell'ambito del Programma Cantieri, *Misurare per decidere*, Rubettino, 2006.
- Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M., *Economia delle aziende pubbliche*, McGraw-Hill, Milano, 2006.
- Hofmann H., *La libertà nello Stato moderno. Saggi di dottrina della Costituzione*, a cura di Carrino A., Guida 2009.

- Hood C., *A Public Management for all seasons?*, Public Administration n.69, 1991;
- Hood C., Dixon R., Beeston C., *Rating the Ratings: Assessing International Rankings of Public Service Performance*, International Public Management Journal, v.11, n.3, 2008;
- Johnsen A. e Vakkuri J., *Is there a Nordic Perspective in Public Sector Performance Measurement?*, Financial Accounting & Management, V.22, n.3, 2006;
- Kaplan R. S., Northon D. P., *The balance scorecard as a strategic management system*, Harvard Business Review, v.74 n.1-2, 1992;
- Kooiman J. e van Vliet M., *Governance and public management*, in Eliassen K. A., Kooiman J., *Managing public organizations: lessons from contemporary European experience*, Sage, Londra, 1993;
- Kooiman J. E van Vliet M., *Governance and public management*, Eliassen e Kooiman, 1993;
- Larbi G.A., *The new management approach and crisis States*, UNRISD, Discussion paper n. 112, Ginevra 1999;
- Lazzara S. (2012), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta. Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell'Agenzia del Territorio*, in Amministrazione in cammino, Centro di ricerche sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet";
- Lijphart A., *Democracies: patterns of majoritan and consensus government in 21 countries*, Yale University Press, Londra, 1984;
- Majone G., *Regulating Europe*, Routledge, London 1996;
- Manin B., *Principi del governo rappresentativo*, tradi. It a cura di Ottonelli V., Il Mulino, Bologna 2008;
- Mastrogiuseppe P. e Ruffini R., *La riforma del lavoro pubblico tra continuità ed innovazione*, IPSOA, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Milano 2010;
- Mausolff C., *Learning from feedback in performance measurement systems*, Public Performance and Management Review, n.28, 2004;
- Mazzini G., *Doveri dell'uomo*, Londra, 1860;

- Monteduro F., *Le caratteristiche principali della misurazione delle performance*, in Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006;
 - Monteduro F., *Misurare per decidere*, Rubettino, 2006;
 - Moore M. H. e Khagram S., *What Business Might Learn from Government about Strategic Management*, Corporate Sociale Responsibility Initiative Working Paper n.3, Cambridge MA, Jhon F. Kennedy School of Government, Harvard University;
 - Moore, M.H., *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard Univeristy Press, 1995;
 - Morlino L., *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, 2003;
 - Morlino L., *Democrazie tra consolidamento e crisi. Partiti, gruppi e cittadini nel Sud Europa*, Il Mulino, Bologna;
 - Moro G., *Cittadini e pubblica amministrazione: diritti, politiche, strumenti*, Rapporto ricerca Giannini-Formez, 2008 consultabile su www.gioannimoro.info/documenti/g.moroformezfinaleREV.pdf;
 - Moynihan D.P. e Ingraham P. W., *Integrative Leadership in the public sector: a model of performance information use*, Administration & Society, n. 36, 2004;
 - Moynihan D.P. e Pandey S. K., *The big question for performance management: why do Manager use Performance information=*, Journal of Public Administration Research and Theory, n. 20, 2010;
 - OECD, *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, Maggio 2012;
 - Osborne D. e Gaebler T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spiriti s trasforming the Public Sector*, PLUME, Penguin Books, New York, 1993;
 - Osborne S., *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, Londra, 2010;
 - Pareto V., *I sistemi socialisti*, tradotto da Arena C., UTET, Torino 1954;
 - Petrelli M., *La misurazione e la valutazione della performance organizzativa*, in Mastrogiuseppe P e Ruffini r., a *La*

riforma del lavoro pubblico tra continuità ed innovazione, IPSOA – Wolters Kluwer Italia S.r.L., Milano 2010;

- Platone, *La Repubblica*, vol 2, Rizzoli, Milano, 1981;
- Pollitt C. e Bouckaert G., *La riforma del management pubblico*, ed italiana a cura di Ongaro E., Egea Università Bocconi editore, 2002;
- Pollitt C., *The essential public manager*, Open University Press, Mc Graw Hill, London 2003;
- Pollitt C. e Bouckaert G., *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford Press University, Oxford, 2000;
- Pollitt C. e Bouckaert G., *Public Management Reform – A comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford 2004;
- Pollitt C., *Moderation in all things: international comparisons of Governance quality*, Financial Accountability and Management, V.27, n.4, 2011;
- Pozzoli S., *Monitoraggio e Controllo*, in CNEL, 2009;
- Quaderni Formez. Progetto “*La Public Governance in Europa*”, n.5, consultabile al link <http://biblioteca.formez.it/webif/media/RegnoUnito.pdf>;
- Rhodes R. A. W., *The new governance: governing without government*, Political Studies, XLIV, 1996;
- Rosanvallon P., *La politica nell’era della sfiducia*, Città Aperta, Troina, 2009;;
- Rousseau J. J., *Du contract social; ou Principes du droit politique*, Marc- Michel Rey, Amsterdam, 1762 (Trad. It., *Il contratto sociale*, Einaudi, Torino, 1966)
- Ruffini R., *L’evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione*, Angeli, Milano, 2010;
- Ruffolo G., *Rivoluzione privatistica*, in “la Repubblica”, 15 agosto 1994;
- Schmitt C., *Dialogo sul potere*, Adelphi, 2012;
- Schumpeter J.A., *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Etas Milano (I ed. 1954), 2001;
- Stame N., *Politica e PA. Il connubio possibile*, pubblicato su “*Politicadomani*”, Maggio 2013;
- Stoker G. E Wilson D., *British local government into the 21th century*, Basingstoke: Palgrave, 2004;

- Stoker G. E Wilson D., *British local government into the 21th century*, Basingstoke: Palgrave, 2004;
- Talbot C., “*Crafting Public Value*”, Public Governance, Journal of Public Management, Public Governance Institute, KPMG, 2009. Consultabile su <http://rd.kpmg.co.uk/WhatWeDo/15877.htm>;
- Trujillo I. e Viola F., *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa*, Il Mulino, 2007;
- Veggeland, *Paths of Public Innovation in the Global Age: lessons from Scandinavia*, Elgar, Northampton, 2007;
- Weber M., *Parlamento e governo*, Laterza, Roma –Bari 1982;
- William D. W., *Measuring Government in the Early Twentieth Century*, Public Administration Review, v.63, n.6, 2003;
- Weber M., *La politica come professione*, Torino, Einaudi, 2004;
- Zagrebelsky G., *Imparare democrazia*, Einaudi 2007.