

[A.2000.08]

8. La rivoluzione del “reinventing government” in Usa

[Nota preparata su richiesta per il per **Centro Europa Ricerche**. Aprile-Maggio 2000, per un Seminario sull'argomento, che non ebbe più luogo]

di Franco Archibugi

L'Europa distratta da eventi di una politica più di vetrina che di sostanza, non si sta accorgendo di una rivoluzione “strisciante” nel sistema economico e sociale americano, che lascerà – è mia ferma convinzione - segni epocali nella gestione dello Stato, anzi del *Government* di quel paese. Si tratta del movimento detto del “*reinventing government*” (reinvenzione del modo di governare) che da circa dieci anni è teso a “riformare” radicalmente i metodi della Pubblica Amministrazione di quel paese, a partire da quella “federale”, ovverosia di ogni forma di gestione del settore pubblico. Questo scritto mira a richiamare molto brevemente i caratteri salienti di questo movimento, e dei nuovi metodi che propugna, che in uno sforzo estremo di sintesi vengono anche chiamati: “gestione basata sul risultato” (*result-based management*).¹

D'altra parte – data la grande capacità che ha ancora quel paese di generare in tutti i campi le più importanti innovazioni della nostra epoca, e la capacità anche di trasferirle rapidamente nel mondo – è presumibile che quella rivoluzione diventerà – magari molto a fatica e sempre in ritardo - un punto di riferimento per tutte le innovazioni nella gestione pubblica che si tenteranno nei prossimi tempi, prima o poi, anche in tutti i paesi “occidentali” avanzati (compresi quelli ex-comunisti).

Non vedo infatti, in nessun paese in Europa o altrove, dove si sono peraltro raggiunti livelli di vita civile ed economica, ed anche produttiva, in molti casi non inferiore a quella statunitense, i segni di

¹ Una visione più generale del *reinventing government* nel cambiamento strutturale della società contemporanea si può acquisire in un mio recente libro sull'*Economia associativa* (vedi bibliografia); Notizie più dettagliate sui metodi della pianificazione strategica e la misurazione delle prestazioni in altro scritto introduttivo sulla *pianificazione strategica* (vedi bibl.)..

qualcosa che possa far sperare in un “riformismo” nel campo in oggetto, che possa costituire pallidamente una sfida competitiva o una qualche anticipazione rispetto al “*reinventing government*” negli Usa.

Eppure, per qualche ragione e in qualche modo, vi sarebbero delle possibilità per un riformismo europeo più avanzato in tal senso (in quell’Europa in cui di riformismo si parla molto e dove una certa facilitazione operativa – di cui più accenneremo alla fine le ragioni - si potrebbe incontrare, data la tradizione e le strutture politiche dei suoi paesi): ma ciò dovrebbe passare attraverso una piena acquisizione ed assorbimento dell’esperienza americana (e in primo luogo una sua larga conoscenza e diffusione), nei cui riguardi non si vedono certo molti progressi, ma solo indifferenza e tentativi di sottovalutarlo.

1. La “gestione basata sul risultato”

Ma, prima di tutto, torniamo alla rivoluzione che nel gergo più tecnico viene chiamata della “gestione basata sul risultato” o della “pianificazione strategica” (*strategic planning*), e che sul piano popolare e politico è stata chiamata, “reinvenzione del governare” (*reinventing government*), o “riforma della prestazione nazionale” (*national performance review*).

Per dire tutta la verità, neppure negli Usa vi è una larga consapevolezza, al di fuori degli ambienti governativi, dell’importanza del cambiamento in atto. Dell’iniziativa di Al Gore di lanciare sfide al miglioramento dell’efficienza della pubblica amministrazione e di dedicarsi, quasi a pieno tempo, a questa impresa, se ne è certamente parlato molto, in Usa, ed anche in Europa e nel mondo occidentale. Ma l’impresa di Gore non è sembrata molto dissimile dalle molte azioni di stimolo e di incitazione alle “riforme” della amministrazione pubblica appesantita da storiche, croniche ed organiche inefficienze ed incapacità. Inefficienze ed incapacità che anche in quel paese, come in tutti i paesi, si fanno sentire da molto tempo, se non da sempre. Certo, l’insofferenza e la sfiducia verso la burocrazia pubblica si è molto accresciuta negli ultimi tempi, anche in connessione con la crescita delle funzioni del governo e del peso quantitativo di occupazione e di reddito che il settore pubblico, in un modo o nell’altro, è venuto ad assumere per l’intera struttura sociale. Peso che ha raggiunto intorno agli anni 90 un massimo storico, di fronte al quale è stato inevitabile che si ponesse, come priorità

assoluta fra molte altre, quella del risanamento dell'efficienza della burocrazia. Ma anche dai soli titoli dei rapporti che dal 1993, la *National Performance Review* (NPR) di Gore ha diffuso nel paese (“Dalla ceralacca al risultato: un governo che funzioni meglio e costi meno”; “un governo che assomigli alle imprese”; “creare una leadership e un management di qualità”; “ridurre i controlli di gestione”; “bilanci guidati dalle missioni e basati sul risultato”; “reingegnerizzazione attraverso la tecnologia informatica”; “rafforzare la partnership intergovernativa (fra governo centrale e governi locali) nella erogazione di servizi;” etc.) e dalle parole d'ordine che sono state martellate in questi sei o sette anni dalla campagna di iniziative e di interventi della Casa Bianca; si giustificava l'impressione che si fosse sulla linea di un permanente “miglioramento” di metodi e procedure, di un costante “benchmarking” (il meglio delle esperienze portato ad esempio), e di una forse più intensa volontà operativa; ma non di una grande novità.

In Europa, poi, sempre pronti a prendere le cose americane per “americanate”, lo scetticismo verso la capacità innovativa della NPR è stato ancora più intrinseco ad ogni valutazione interessata ed attenta di quelle esperienze.

D'altra parte anche gli ambienti accademici americani, normalmente assai più severi verso il proprio paese di quelli europei (l'Italia in questo potrebbe fare una eccezione), non erano disposti (quelli di destra per ragioni politiche, quelli di sinistra per uno storico ed abituale snobismo radicale) a prendere molto sul serio le sbandierate riforme della campagna per il “*reinventing government*”.

Si erano avuti molti tentativi nel passato che, per una ragione o per l'altra, non avevano dato frutti duraturi. E, probabilmente, se non si fossero verificate alcune circostanze e modalità di attuazione specifiche (che cercheremo adesso di analizzare), non avrei motivo di essere così ottimista sulla “irreversibilità” del meccanismo innovatore che si è innescato, e che merita di essere preso molto sul serio e seguito, ed infine adottato, prima o poi, in tutti gli ordinamenti politici e amministrativi occidentali.

Ripeto: se l'intero movimento si fosse ridotto alla sola NPR, alla “campagna Gore”, ai suoi slogans, alla sua indubbia capacità di aggregazione di consenso, alla sua mobilitazione politico-amministrativa, che rappresenta l'aspetto più appariscente del movimento stesso, forse anche in me si sarebbe insinuato qualche

scetticismo sulla sua durabilità oltre una normale stagione politica. Ma il movimento è nato, e si è sviluppato, in compagnia di alcune circostanze che ne hanno costituito e rappresentato un suo sicuro e irreversibile radicamento.

2. L'irreversibilità del movimento

Quali sono queste circostanze?

La circostanza più importante è che la culla del movimento non è stata l'amministrazione Clinton, né il partito democratico e la sua vittoria del 1992. La culla del movimento di riforma è stata il Congresso, la sua levatrice una speciale Commissione del Congresso, composta da quindici senatori repubblicani e quindici democratici (e presieduta fra l'altro dal senatore repubblicano William Roth del Delaware) che ha lavorato ben prima dell'avvento della Presidenza Clinton, e ha dato alla luce un bebè particolarmente robusto e ben costruito fisiologicamente: la legge GPRA – *Government Performance and Result Act* - approvata definitivamente dal Congresso, dopo un percorso assai complesso, il 5 Gennaio 1993 e solo “firmata”, secondo le procedure, da Clinton nell'agosto 1993. Insomma l'amministrazione Clinton si è trovata la GRPA (o “legge dei risultati” (*the result act*) come viene comunemente chiamata, o “della pianificazione strategica” (*strategic planning act*) da altri più tecnicamente sofisticati), già scodellata quando ha preso possesso della Casa Bianca. E l'amministrazione Clinton (Gore e il suo staff) è stata di una abilità eccezionale nel saltarvi, per così dire, sul groppone, e cavalcarla (o farsi cavalcare?), accompagnandola con una intensa campagna propagandistica, tendente a includerla in un più vasto nuovo movimento di riforma, chiamato come si è detto NPR. Così facendo l'amministrazione Clinton se ne è in qualche modo appropriata e attribuito anche il merito della attuazione.

La seconda circostanza assai importante, è che la legge GPRA è stata fin dall'inizio concepita come “emendamento” del “Codice degli Stati Uniti” (*United States Code*), che è una raccolta fondamentale di norme procedurali che regolano l'intero funzionamento dell'apparato amministrativo federale. Così facendo le iniziative e le “pratiche” previste dalla legge, sono diventate – per quanto lenta e difficile possa essere la loro adozione e attuazione da parte di tutte le amministrazioni federali, - un obbligo permanente ed ineludibile delle

pratiche di bilancio; connesse ai principali atti di ogni amministrazione, l'acquisizione dei mezzi – da parte del Congresso - necessari per la sua sopravvivenza e per le sue attività.

Il mettersi in regola con le richieste della legge - che, come brevemente vedremo, si condenseranno nella predisposizione per ciascuna amministrazione o agenzia a) di un “*piano strategico*”, con orizzonte “non inferiore a cinque anni”, b) di un “*piano di prestazioni*” (*performance*), a scadenza preventiva annuale, c) di un “*rapporto di prestazioni*”, a scadenza consuntiva annuale, e, infine, d) di una *struttura sia delle richieste che della rendicontazione di bilancio* organizzata secondo i *risultati* progettati dal piano strategico (almeno quinquennale) e dai piani di prestazione (annuali) – è divenuta perciò l'ossessione di ogni amministrazione federale, e la spinta a costruire e fornire al Congresso i documenti richiesti nel modo più conforme ai dettami della legge stessa.

La terza circostanza assai importante è che il “guardiano” della attuazione della legge GPRA da parte di tutte le amministrazioni federali, e per conto del Congresso, è stato ed è il *General Accounting Office*, GAO, l'“Ufficio di contabilità generale” (una sorta di miscuglio di “ragioneria generale dello stato” e di “corte dei conti”) dipendente strutturalmente non dalla Casa Bianca, ma dal Congresso. Tale GAO si è attrezzato immediatamente con consulenze e competenze tecniche, a svolgere il suo ruolo di revisore e valutatore permanente dei piani strategici e dei piani di performance, non sottraendosi anche al ruolo di “consulente” delle amministrazioni – almeno all'inizio delle procedure avviate – in materia di pianificazione strategica, in altri termini aiutando le amministrazioni a uscire nel più breve tempo possibile dall'impatto negativo della preparazione dei documenti. Il GAO ha anche assunto il ruolo di consulente del Congresso per la valutazione dei piani delle amministrazioni, fornendo dei veri e propri metodi di valutazione sui quali il Congresso ha potuto giudicare il grado di conformità e di sufficienza dell'operato delle amministrazione nel rispettare le richieste della legge GPRA.

Il combinato concorso di queste tre essenziali circostanze hanno visto il felice esito dal 1993 ad oggi dell'attuazione (*implementation*) della GPRA.

La legge aveva dato quattro anni di tempo alle amministrazioni per predisporre ciascuna il proprio “piano strategico” (da consegnare al

GAO (Congresso) e alla Casa Bianca (OMB, l'Ufficio della Gestione e del Bilancio) nel mese di Settembre del 1997. Ma nel primo anno a partire dal piano strategico 1998, le amministrazioni erano tenute a consegnare anche il primo "Piano di prestazioni" (in pratica – malgrado qualche sporadico *decalage* – si è registrata una generale convergenza che i piani strategici hanno coperto di fatto l'orizzonte quinquennale 1998-2002, ma il primo piano di prestazione è stato quello per il 1999).

Molte amministrazioni sono arrivate prima, altre dopo. Alcune hanno lavorato meglio, altre peggio. Il GAO e il Congresso hanno dato un "punteggio", un "voto" e una "pagella" per ciascuna amministrazione, per quanto riguarda i piani strategici. E hanno invaso le amministrazioni di rapporti e documenti, sulle parti sbagliate, quelle da migliorare, sia per ciascuna amministrazione, sia per aspetti trasversali comuni a tutte le metodologie usate di definizione e applicazione della pianificazione strategica. Non è stato e non è, da parte del GAO, un lavoro "accademico", da "teste d'uovo" intellettuali. E' stato un lavoro di "ragionamenti" di valutazione e di giudizio, portati sulla operatività di ciascuna amministrazione, accompagnando le modalità pratiche attraverso cui ciascuna di esse potesse mettersi in grado di migliorare quella operatività, di avvicinare coscientemente le azioni ai risultati progettati e attesi, l'uso appropriato dei mezzi agli obiettivi. Il tutto ad un livello di capacità intellettuale "nuova",

- mettendo a dura prova mentalità e costumi burocratici convenzionali e vecchi; creando una cesura da vecchio e nuovo non a parole, ma nella gestione concreta mirata ai risultati;
- rendendo "visibile" e "misurabile" le differenze tra "peggio" e "meglio";
- sottoponendo ogni programma, fino a ogni azione, ad un processo continuo, permanente, di valutazione;
- determinando così chiaramente uno scarto tra routine e "innovazione" gestionale;
- e rivoluzionando completamente lo spirito e i contenuti della gestione pubblica stessa.

E' in questo senso che credo le circostanze suddette abbiano assicurato alla pianificazione strategica, implicita ed esplicita nella attuazione della GPRA, un processo "irreversibile" e – secondo me –

autenticamente “rivoluzionario” in quello che si è detto il “*reinventing government*”.

3. I contenuti del *reinventing government*

Il carattere “rivoluzionario” del “*reinventing government*” è percepibile nei contenuti stessi della legge GPRA. (Li ricorderò qui in un forma insoddisfacentemente sintetica).²

a) I contenuti del Piano “strategico”

Secondo tale legge il *Piano strategico* deve contenere:

- una “*dichiarazione di missione complessiva*” che copra le principali funzioni ed operazioni dell’ente;
- le *finalità e gli obiettivi generali*, compresi le finalità e gli obiettivi connessi ai servizi prodotti, per le principali funzioni ed operazioni dell'agenzia;
- una descrizione di come le finalità e gli obiettivi debbano essere conseguiti, compresa una descrizione dei *processi operativi*, delle *qualificazioni e delle tecnologie*, e delle *risorse, umane, di capitale, di informazione*, ed altre, necessarie per conseguire quelle finalità e quegli obiettivi;
- una descrizione di *come le finalità di prestazione* (descritte nella parte della legge che riguarda i piani annuali di prestazione, di cui vedi qui di seguito) *saranno messi in riferimento con le finalità e gli obiettivi* del Piano strategico;
- una identificazione di quei *fattori chiave esterni all'ente*, e fuori del suo controllo, che possono influenzare in modo determinante il raggiungimento delle finalità generali e degli obiettivi; e
- una descrizione delle *valutazioni* programmatiche usate per determinare o riaggiustare le finalità e gli obiettivi generali, con un prospetto per le future valutazioni programmatiche.
- Il Piano strategico - come si già detto - deve coprire un periodo *non inferiore a cinque anni* a partire dall'anno nel quale è stato consegnato, e deve essere aggiornato e revisionato almeno ogni tre anni.
- Il Piano di prestazioni (di cui più sotto) deve essere coerente con il Piano strategico dell'amministrazione o ente in questione. Un Piano

² Maggiori dettagli nel mio *Introduzione alla pianificazione strategica* (vedi bibliografia).

di prestazione non può essere consegnato per un anno non coperto da un corrente Piano strategico.

Nell'elaborazione di un Piano strategico, ogni amministrazione deve consultare il Congresso, e le sue apposite commissioni, e deve sollecitare e prendere in considerazione i punti di vista e i suggerimenti di quegli enti potenzialmente colpiti da, o interessati a, tale piano (i cosiddetti “*stakeholders*”).

b) I contenuti del Piano di prestazioni

Nel predisporre il proprio bilancio di previsione annuale (secondo le norme vigenti o adattate) ogni amministrazione (o ente) dovrebbe preparare un “*Piano annuale di prestazione*” (*Performance plan*) che copra ogni attività programmatica (*program activity*) inserita nel Piano strategico e nel bilancio di tale amministrazione. Tale piano deve:

- stabilire le finalità di prestazione per definire il livello di prestazione da raggiungere da una attività di programma;
- esprimere tali finalità in una forma oggettiva, quantificabile, e misurabile. [In casi eccezionali può essere autorizzata una forma alternativa. Tale forma alternativa deve essere autorizzata dall’Ufficio della Gestione e del Bilancio (OMB) solo sulla base di una dichiarazione descrittiva separata di: a) un programma minimamente efficace; b) un programma riuscito; oppure tale alternativa così come autorizzata dall’OMB, con sufficiente precisione, e in tali termini da permettere una accurata, indipendente, determinazione se la prestazione delle attività di programma incontra, oppure no, i criteri della descrizione; oppure sulla base di una dichiarazione perchè non è fattibile o praticabile esprimere le finalità di prestazione, in qualsiasi forma, della attività di programma in questione].
- descrivere brevemente i processi operativi, le qualificazioni e le tecnologie, nonché le risorse umane, di capitale, di informazione, ed altre, necessarie per raggiungere gli obiettivi programmatici);
- fissare gli indicatori di prestazione (*performance indicators*) da usarsi per la misurazione o la valutazione dei principali prodotti, i livelli di servizio, e gli esiti di ogni attività programmatica (*program activity*);

- fornire una base per confrontare gli attuali risultati di programma con le prefissate finalità di prestazione; e
- descrivere i mezzi da usarsi per verificare e validare i valori misurati.³

A proposito degli indicatori di prestazione è molto interessante notare il fatto che *la stessa legge americana stabilisce un certo "glossario" di comune intendimento*, per la quantificazione degli obiettivi e degli indicatori di prestazione (universalmente validi). Questo glossario, inserito nella legge costituisce un altro esempio di qualità dell'azione legislativa che permette una migliore confrontabilità dei Piani e una loro più chiara e spedita elaborazione da un lato e valutazione dall'altro. Ecco il glossario significativo:

- a) "misura dell'esito" (*outcome measure*) significa un giudizio dei risultati di una attività di programma comparati con le sue intenzioni;
- b) "misura del prodotto" (*output measure*) significa la tabulazione, calcolo o registrazione di una attività o sforzo (*activity or effort*) che possono essere espressi in modo quantitativo o qualitativo;
- c) "finalità di prestazione" (*goal performance*) significa un obiettivo traguardo di prestazioni espresso come tangibile e misurabile oggettivamente, a fronte del quale si possa misurare un effettivo conseguimento, inclusa una finalità espressa in uno standard quantitativo, un valore, o un saggio;
- d) "indicatore di prestazione" (*performance indicator*) significa un valore o un carattere particolari usati per misurare il prodotto o l'esito;
- e) "attività di programma" o "programmatica" (*program activity*) significa una specifica attività o progetto come elencata nel programma e nel prospetto finanziario del bilancio annuale del Governo degli Stati Uniti; e
- f) "valutazione di programma" (*program evaluation*) significa un giudizio, attraverso una misura obiettiva ed una analisi sistematica, del modo e del grado in cui i programmi federali conseguono obiettivi mirati.

³. Ai fini di conformarsi ai suddetti questi criteri, la legge americana prevede che "un'agenzia può aggregare, o disaggregare, o consolidare delle attività di programma, a meno che qualsiasi aggregazione o consolidamento non ometta o non minimizzi il senso di ogni attività di programma che costituisca una delle principali funzioni o operazioni dell'agenzia in questione".

La legge americana prevede che allo scopo di conformarsi ai suddetti criteri, “un'agenzia può aggregare, o disaggregare, o consolidare delle attività di programma, a meno che qualsiasi aggregazione o consolidamento non ometta o non minimizzi il senso di qualsiasi attività di programma che costituisca una delle principali funzioni o operazioni dell'agenzia in questione”.

c) I contenuti del Rapporto di prestazione

Il capo di ogni amministrazione (o ente) deve inoltre preparare e sottoporre al Congresso e alla Casa Bianca, al termine di ogni di applicazione annuale di un Piano di prestazione, un “*Rapporto sulle prestazioni di programma*” (*Performance Report*) per il periodo precedente del Piano.

Ogni Rapporto di prestazione programmatica dovrebbe “esporre gli indicatori di prestazione stabiliti nel Piano di prestazioni (di cui sopra), attraverso cui l'effettiva prestazione di programma conseguita è comparata con le finalità di prestazione espresse nel piano per il periodo di riferimento”. Se le finalità di prestazione sono specificate – nei casi eccezionali - in una forma ‘alternativa’ (come sopra ipotizzato) la legge americana prescrive che “il risultato di tale programma venga descritto in relazione a tali specificazioni, ivi compreso il caso in cui le prestazioni sono venute meno rispetto ai criteri di un programma minimamente effettivo o riuscito”.

Ogni rapporto inoltre dovrebbe:

1. fare una rassegna dei risultati nell'acquisizione delle finalità di prestazione del periodo di riferimento;
2. valutare il Piano di prestazioni per il periodo corrente relativamente alle prestazioni acquisite nei riguardi delle finalità di prestazione nel periodo coperto dal rapporto;
3. spiegare e descrivere, nel caso in cui una finalità di prestazione non è stata raggiunta (compreso anche il caso in cui le prestazioni di una attività di programma non rispondono ai criteri di una attività riuscita oppure un corrispondente livello di acquisizione se è usata una diversa forma alternativa), perché la finalità non è stata raggiunta;
4. elaborare i piani e i prospetti per conseguire la finalità di prestazione prestabilita;

5. spiegare perché - se la prestazione non è praticabile e fattibile - è così e quale azione viene raccomandata;
6. descrivere l'uso e giudicare la efficacia nel conseguire finalità di programma e includere le sintesi delle conclusioni di queste valutazioni di programma portate a compimento durante il periodo coperto dal rapporto.

d) *Bilancio, deroghe e flessibilità gestionale*

Le legge GPRA, inoltre contiene disposizioni in ordine a due aspetti importantissimi di applicazione della pianificazione strategica alla attività corrente di programmazione di ogni amministrazione (o ente):

1. in ordine alla capacità di derogare dalle disposizioni correnti di contabilità e di controllo di gestione, per motivati e documentati motivi di maggiore efficienza nel conseguire le finalità di prestazione di cui ai Piani di prestazione:
2. in ordine alle attività di aggiornamento e di formazione del personale di ogni ordine a grado della amministrazione in questione nella concreta predisposizione e gestione sia del Piano strategico che del Piano di prestazione.

4. Procedure e problemi in corso

Il lavoro è in corso. I Piani strategici sono stati tutti elaborati, e valutati dal Gao e dal Congresso. Su di essi si sono costruiti i primi Piani di prestazione, per gli anni fiscali 1999 e 2000.

Il GPRA – come si è visto – non prescriveva esplicitamente che anche per i piani strategici si dovessero fornire degli indicatori per il conseguimento dei grandi obiettivi strategici. Tutto lo sforzo di elaborazione degli indicatori di prestazione e di misurazione, attraverso di essi, della stessa prestazione, a ciascun livello della operatività dei piani strategici e delle strutture di programma che essi hanno enunciato e proposto, è stato riservato e concentrato nella fabbricazione dei piani annuali di prestazione. Ovviamente, il secondo di tali piani in ordine cronologico, quello per l'anno 2000, è già più interessante ed elaborato di quello del 1999, in quanto ha potuto tener conto delle osservazioni e commenti del GAO per quello del 1999, e

in quanto comunque un anno in più di affinamento, di analisi, di dibattito interno ed esterno a ciascuna amministrazione, etc. hanno costituito tutti fattori di miglioramento e di progresso nella qualità di preparazione dei piani.

Inoltre, è in piena applicazione e svolgimento il principio del "l'imparare facendo" (*learning by doing*). Personalmente, partecipando nel 1997 ad una Conferenza (che l'NPR di Gore organizza a Washington periodicamente ogni anno sulla "*reinventing government revolution*"), ne ho approfittato per visitare numerose agenzie federali, parlando con i responsabili del lavoro allora in corso di fabbricazione dei piani strategici. Erano totalmente "nel pallone". Alcuni non sapevano da dove cominciare. Altri erano più preparati. Insomma i quattro anni di tempo dati per predisporre l'insieme delle richieste della GPRA erano stati spesi da ciascuna amministrazione in modo disuguale. Alcune hanno svolto il compito – come il Dipartimento dei trasporti che ha ricevuto dal Congresso (GAO) l'Oscar della più meritevole rispetto alle richieste della legge; altre sono state messe "alla gogna" senza molti scrupoli, e molte "teste" sono cadute. Fra i molti rapporti di sostegno e di commento che il Gao ha prodotto in questi anni a tutta l'operazione, ve ne è uno chiaramente mirato a indicare "come la preparazione dei piani annuali" – specialmente la identificazione degli indicatori di prestazione per ciascuno dei programmi indicati dai piani strategici, "può essere uno strumento di aggiornamento, di revisione e di miglioramento degli stessi piani strategici" (tenendo conto del fatto che tale revisione è prevista avvenga - vedi sopra - almeno ogni tre anni). Si sta in altri termini producendo quel sistema di costante feedback, o iterazione, che è uno dei fondamenti di ogni "imparare facendo".

Il processo è in corso, e non mancano le prime valutazioni. Si ha tuttavia l'impressione che la preparazione dei piani (strategici e di prestazione, pluriennali e annuali) sta cominciando ad essere non più una operazione dissociata dalla corrente gestione, ma un *modus operandi* della stessa gestione. Il che rappresenta precisamente la "rivoluzione" desiderata: quella "gestione per obiettivi", il più possibile misurati e valutati; ed la conseguente "spesa per obiettivi", il più possibile soppesata e valutata.

5. La parte sostanziale del *reinventing government*

Qui ci siamo sommariamente limitati a ricordare e sottolineare la parte del *reinventing government* prevista ed applicata attraverso l'applicazione della GPRA del 1993. E abbiamo trascurato il ricordato movimento riformistico di Gore (NPR e poi NPRG), nelle sue diverse dimensioni. Non è senza intenzione. In effetti quest'ultimo è un "corredo" utile ma non sufficiente del *reinventing government*. L'azione cruciale per una reinvenzione del modo di governare, è proprio quello di guardare ai *risultati*, e a *valutarli in ragione degli obiettivi prefissati*.

Il piede sbagliato con cui si sono avviate le riforme della PA che si sono succedute nel passato (in Europa come negli Usa, ed anche in Italia) è quello di aver pensato di migliorare l'efficienza della PA in se stessa, senza simultaneamente definire i suoi contenuti "strategici". La "semplificazione delle procedure", la "riduzione dei tempi tecnici", la "responsabilizzazione dei dirigenti", la "flessibilità delle norme", lo "snellimento degli organici", la "partecipazione degli utenti alle decisioni", il considerare il cittadino come "cliente", assumere il "punto di vista dell'utente", etc. sono tutte encomiabili ed auspicabili misure di riforma; ma sono destinate ad essere malamente applicate se non vengono *intrinsecamente* discusse e progettate in modo congiunto e incorporato alla ridefinizione degli obiettivi di ciascun programma e alla gestione calcolata delle prestazioni possibili e necessarie per l'attuazione di ciascuno di essi. Insomma se la NPR o NPRG, (per dirla in termini americani) non è attuata *in sede* di applicazione delle procedure GPRA, se quelle misure generali non vengono pensate ed applicate *in sede* di pianificazione strategica e di misura delle prestazioni.

Sotto questo punto di vista, la vera "rivoluzione" americana del *reinventing government* non è nei pur mobilitanti attività e slogans di sostegno del movimento NPRG, ma è nella applicazione – meno rumorosa e necessariamente più lenta, ma anche più "tecnica" e meno "politica" - della "legge del risultato", la legge che sta tanto a cuore del Congresso, e che è fatta per superare le strumentalizzazioni delle diverse parti politiche.

Man mano che si sviluppa l'attuazione della GPRA, in questi anni, stanno maturando anche delle materie o situazioni decisionali ancora non previste dalla legge stessa. Qui si giunge alla frontiera stessa del

reinventing government: quella che lo porta a superare i suoi limiti o a scoprire la necessità di estendere i suoi stessi limiti.

6. Attuali limiti e contraddizioni del *reinventing government*

Concepito così com'è, i "limiti" della GPRA stanno nell'indicare il nuovo metodo di gestione "basata sul risultato", e nello stabilire come questo avvenga all'interno di ciascuna amministrazione, e spesso all'interno di ciascuna branca o agenzia dell'amministrazione stessa. E' vero, la legge contempla anche come nel perseguire i suoi propri obiettivi, ciascuna amministrazione titolare di un programma debba consultare il Congresso innanzitutto, ma anche altre branche dell'Esecutivo, altre amministrazioni, onde evitare conflitti di obiettivi e conflitti di competenza. Ma l'orizzonte rimane quello di ciascuna amministrazione nell'esercizio della sua missione e dei suoi programmi. Ed anche la cooperazione "*inter-agency*", cioè interministeriale per così dire, è prevista e raccomandata solo per evitare i conflitti suddetti, oppure per rendere sinergici i programmi di ciascuna agenzia con quelli di altre, e infine per trasferirsi reciprocamente informazioni e dimostrazioni, nei casi che una agenzia sia andata meglio o più avanti e abbia qualcosa da suggerire all'altra nei casi in cui sia legittimo assumere uguaglianza di circostanze e di situazioni o analogie di metodi e tecniche.

Ma una sede in cui si confrontano sistematicamente i risultati dei vari programmi fra loro, i loro costi e benefici comparati, e si fanno delle scelte che siano in funzione delle misurazioni di prestazione promosse in sede di pianificazione strategica di ciascun settore di intervento pubblico, non è previsto dalla legge, e si presume che ciò avvenga in seno all'Esecutivo stesso e al suo "Gabinetto". Ma mentre il GPRA prescrive quale è il nuovo *modus operandi* di ciascuna Amministrazione, non dice nulla su quale dovrebbe essere il *modus operandi* del Governo e del Gabinetto nel suo insieme. Come mai? In questo caso abbiamo una amministrazione che nei suoi livelli più operativi viene obbligata a darsi e a seguire dei vincoli strategici secondo criteri di maggiore coerenza e razionalità, e quindi ad introdurre riforme innovative in materia di *governance*, ma al livello generale, non si è data gli stessi vincoli.

Questa asimmetrica situazione è stata rotta; ma il modo in cui si è rotta contraddice lo stesso spirito innovativo della GPRA. E' stata rotta perché l'Esecutivo nel suo insieme (nella persona dell'OMB, *l'Office of Management and Budget*, che è una delle tre agenzie della *Executive Branch* della Casa Bianca, ed è una specie di ministero del bilancio e della gestione economica in generale) in concomitanza della predisposizione dei Piani annuali di prestazione di tutte le Agenzie, ha predisposto direttamente anche un Piano di prestazione *governmentwide*, cioè a scala governativa generale. Ne ha prodotto uno per il 1999, ed uno per il 2000. Solo che questi due piani annuali, contrariamente a quanto prescrive la GPRA per i piani annuali di ciascuna amministrazione, non ha come riferimento nessun Piano strategico pluriennale. In altri termini, mentre la GPRA prevede esplicitamente (si è visto sopra) che “un piano di prestazione [di ogni agenzia] non può essere consegnato per un anno non coperto da un piano strategico”, il piano di prestazione di tutto il governo nel suo insieme lo ha fatto: ha costruito i suoi obiettivi e le sue misurazioni di prestazione senza essere coperto da un piano strategico, in altri termini senza basarsi sulle scelte e le indicazioni di fondo di tipo pluriennale, su cui devono basarsi a loro volta – secondo il concetto innovativo del *reinventing government* le gestioni e le prestazioni a breve (annuali).

E' più che probabile che queste contraddizioni, come molte altre che sono inerenti al processo di attuazione *del reinventing government* e del GPRA, data la asserita irreversibilità del processo, si ridurranno in un accentuato progresso verso forme sempre più coerenti ed avanzate di pianificazione strategica. E che presto si elaborerà anche un Piano strategico *governmentwide*. Questo piano strategico rappresenterà la definitiva introduzione della pianificazione nelle nostre democrazie avanzate occidentali e segnerà la fine di querule e inutili diatribe ideologiche ottocentesche (e ora potremo dire novecentesche) sul ruolo dello Stato nell'economia, che ha rallentato enormemente la diffusione di metodi di governo razionali ed avanzati.

7. L'Europa e il *reinventing government*

Come si è detto all'inizio, in Europa – mentre abbondano i tentativi di riforma della pubblica amministrazione che si ispirano al *result-based management* più o meno falliti nel loro complesso, oppure in piedi con miglioramenti marginali – si è ancora lontani da un

approccio sistematico come quello rappresentato dalla GPRA. (E preferisco, ripeto, riferirmi alla GPRA, perché iniziative alla Gore e alla NPRG non mancano anche qui). E' sintomatico che neppure in sede di Unione Europea nelle sue istituzioni (Commissione, Parlamento) , dove le innovazioni – almeno nelle intenzioni - dovrebbero essere di casa, e dovrebbe aleggiare un certo *benchmarking* delle esperienze) nessuno ancora si sia fatto portavoce di questa sostanziale “rivoluzione” del *reinventing government* americano.

Come ho già detto, un primo passo dovrebbe essere quello di assorbire tale e quale il processo della GPRA; e già questo sembra essere una impresa disperata. Quello che non si capisce come questo sia ostico a governi di sinistra, che ondeggiano fra identici anacronismi di pseudo-radicalismo e di pseudo-moderatismo, alla ricerca di “terze vie” che non esistono, se non nella direzione di essere più o meno intelligentemente mirati nella linea di un progresso verso una maggiore controllo delle decisioni e degli effetti da esse scaturenti. In questo, il Congresso americano ha dimostrato di essere (destra o sinistra non contano) in una linea innovativa rispetto alla *governance* di migliore qualità. Ho detto prima che una chance di “personalizzare” la via “europea” rispetto a quella “americana” avrebbe potuto essere quella di arrivare per primi a formulare un Piano strategico alla scala nazionale (o oggi addirittura europea) come base di partenza di un processo sistematico di reinvenzione dei metodi di gestione pubblica. Ma il tutto deve necessariamente passare per un assorbimento totale del metodo americano del *result-based management*, dei piani strategici per amministrazione, e dai piani di prestazione annuali.

Nessuna riforma di sicurezza sociale, di assistenza alla produzione, innovazione e occupazione, di miglioramento dei servizi sanitari, del sistema scolastico, della protezione dell'ambiente e della valorizzazione del *merit goods* (arte, cultura, etc.), etc. si possono fare se non nel quadro di una pianificazione o programmazione strategica, vincolata a scelte sulle risorse, le tecnologie, i capitali e le risorse umane da impiegare; scelte che non possono che essere fatte ad un cosciente quadro *governmentwide*; scelte che trovino tuttavia un efficace riscontro nella operatività delle amministrazioni. E su chi fa meglio in questa direzione che si giocheranno le sfide del futuro. E in ciò gli americani sono indubbiamente in pole position.

Elenco alcuni scritti di FRANCO ARCHIBUGI

- **The Associative Economy: Insights beyond Welfare State and into Post-capitalism**, Macmillan (GB) & St.Martin Press (Usa), 2000
- **Introduzione alla Pianificazione strategica**, Corso per la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Roma 1998-99. Appendice: **Guida alla letteratura americana del “Reinventing Government”**, Centro di studi e piani economici, Roma 1999.
- “La pianificazione sistemica: strumento della innovazione manageriale nella PA, negli Usa e in Europa” (Relazione alla XXXV riunione scientifica della SIEDS, Alghero maggio 1997), **Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica**, Vol.LI, n.1-2
- **La nuova professionalità del dirigente della PA e le sue implicazioni formative**, *Background paper*, Simposio internazionale su “*Result-based Management and its Educational Implications*”, Caserta SSPA, Settembre 1997.
- (con M. Koenig-Archibugi) “Il futuro dell’economia nonprofit”. **Lettera internazionale**, n.53, 1997
- (con M.Koenig-Archibugi) **L’arte dell’associazione: saggio su una prospettiva sindacale per il terzo settore**. Edizione Lavoro, Roma 1998.
- **The Ecological City and the City Effect: Essays on the Urban Planning Requirements for the Sustainable City**, Ashgate, London 1997.
- **Ecosistemi Urbani in Italia: una proposta di riorganizzazione urbana e di riequilibrio territoriale ed ambientale a livello regionale/nazionale**. CNR, Editore Gangemi, 1999.