

Franco Archibugi

DA BUROCRATE A MANAGER

LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA IN ITALIA:
PASSATO, PRESENTE E FUTURO

Rubbettino

Indice sommario

Prefazione	1
Introduzione: le vie difficili della riforma della gestione pubblica.....	3
1. Richiamo ai già noti principi essenziali della programmazione strategica in campo pubblico.....	13
1.1. Il ‘controllo di gestione’: un progenitore fuorviante.....	14
1.2. Come transitare dal controllo di gestione alla pianificazione strategica	16
1.3. Pianificazione strategica in ambito pubblico e programmazione socio-economica.....	17
1.4. Il giusto piede di partenza della programmazione strategica in ambito pubblico.....	18
1.5. Funzioni, obiettivi e strumenti: una antica querelle.....	19
1.6. Riferimento fugace all’esperienza degli anni ’60 e ’70.....	21
1.7. La “ <i>reinventing government revolution</i> ” di oggi.....	22
1.8. La questione del rapporto fra poteri politici e poteri amministrativi	24
1.9. “Semplificazione”: rispetto a che cosa?.....	26
1.10. Aggregazione ex ante del bilancio di programmazione o riaggregazione ex post delle spese per funzioni?.....	26
1.11. La programmazione strategica rovescia il processo di valutazione delle politiche pubbliche.....	27
Documentazione specifica per il capitolo 1	28

2. Richiamo alle esperienze più avanzate e note nel mondo in materia di programmazione strategica	31
2.1. Una premessa all'analisi delle tre esperienze selezionate	31
2.2. L'esperienza federale americana.....	33
2.2.1. <i>Il Piano strategico</i>	35
2.2.2. <i>Il Piano annuale di prestazione (Performance Plan)</i>	36
2.2.3. <i>Il Rapporto annuale di prestazione (Performance Report)</i>	37
2.2.4. <i>Altre significative ed essenziali osservazioni connesse alla legge americana e alla sua successiva implementazione</i>	38
2.2.5. <i>L'implementazione tecnico-finanziaria dei piani</i>	40
2.2.6. <i>La difficile applicazione della legge GPRA e della programmazione strategica nelle Agenzie</i>	42
2.2.7. <i>L'avvento del Bilancio di prestazione o di programma ("Performance Budget")</i>	43
2.2.8. <i>Le istruzioni dell'OMB per costruire il Bilancio di prestazione</i>	46
2.2.9. <i>Considerazioni conclusive sul Bilancio di prestazione</i>	57
2.2.10. <i>Il Sistema di valutazione PART</i>	58
2.2.11. <i>I quesiti del PART</i>	59
2.2.12. <i>L'articolazione dei quesiti del PART</i>	61
2.2.13. <i>La cooperazione e la pubblicità nel PART</i>	66
2.2.14. <i>I limiti e le prospettive dell'esperienza americana</i>	67
Documentazione specifica per il paragrafo 2.2 (Esperienza americana).....	67
2.3. L'esperienza francese.....	71
2.3.1. <i>I propositi della LOLF</i>	72
2.3.2. <i>La 'nuova Architettura dello Stato'</i>	73
2.3.3. <i>La gestione 'a regime' della LOLF</i>	74
2.3.4. <i>La preparazione dei programmi mirati alla performance</i>	78
2.3.5. <i>Strategie, obiettivi, e indicatori nella elaborazione dei programmi</i>	79
2.3.6. <i>La impostazione strategica e la questione della pluriannualità</i>	79
2.3.7. <i>I PAP (Projets Annuels de Programme)</i>	82
2.3.8. <i>Gli obiettivi strategici</i>	83
2.3.9. <i>Gli indicatori di programma o di risultato</i>	84
2.3.10. <i>La valutazione dei risultati: il Rapporto Annuale di Performance (RAP) e la Legge di Regolamento (LR)</i>	85
2.3.11. <i>Gli 'attori' istituzionali della LOLF</i>	90
2.3.12. <i>La 'Direzione del Bilancio'</i>	90
2.3.13. <i>Le altre Direzioni del Ministero del Bilancio, etc.: la DGCP e la DGME</i>	92

2.3.14. <i>Il Comitato interministeriale di verifica (audit) dei programmi (CIAP)</i>	93
2.3.15. <i>I Responsabili dei programmi e dei BOP (Budget Operationnel de Programme)</i>	94
2.3.16. <i>Una considerazione finale sull'esperienza francese</i>	96
Documentazione specifica per il paragrafo 2.3 (Esperienza francese)	98
2.4. <i>L'esperienza britannica</i>	100
2.4.1. <i>Uno sguardo e una impressione generali della situazione in Gran Bretagna</i>	100
2.4.2. <i>Le 'diverse iniziative' intraprese in Gran Bretagna</i>	101
2.4.3. <i>Le iniziative a livello di Cabinet Office del primo Ministro</i>	103
2.4.4. <i>La 'Revisione della spesa' presso la Tesoreria</i>	105
2.4.5. <i>La Comprehensive Spending Review e i 'Patti di servizio pubblico'</i>	106
2.4.6. <i>Come funzionano istituzionalmente i PSA?</i>	108
2.4.7. <i>I 'traguardi'(targets) nei PSA</i>	108
2.4.8. <i>La questione della qualità dei dati dei PSA</i>	110
2.4.9. <i>Come funzionano in realtà i PSA?</i>	113
2.4.10. <i>I documenti integrativi dei PSA</i>	118
2.4.11. <i>Il caso dei Governi locali</i>	120
2.4.12. <i>Il caso delle Agenzie governative</i>	120
Documentazione specifica per il paragrafo 2.4 (Esperienza britannica)	122
3. <i>Il quadro legislativo in Italia: osservazioni critiche</i>	125
3.1. <i>Sguardo critico sulla legislazione sulla materia nell'esperienza italiana</i>	125
3.1.1. <i>Il Decreto legislativo n. 29 del 1993</i>	126
3.1.2. <i>La Legge n. 59 del 1997</i>	130
3.1.3. <i>La Legge n. 94 del 1997</i>	132
3.1.4. <i>Il Decreto legislativo n. 279 del 1997</i>	136
3.1.5. <i>Il Decreto legislativo. n. 286 del 1999</i>	138
3.2. <i>Considerazioni sul ritardo italiano nella materia</i>	144
Documentazione specifica per il capitolo 3	147
4. <i>Le incerte, confuse e lente iniziative 'operative' del Governo italiano (2000-2008)</i>	149
4.1. <i>Le 'direttive' della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM)</i>	150

4.1.1. <i>La direttiva sugli 'Indirizzi per la programmazione strategica' del 2002</i>	152
4.1.2. <i>Gli indirizzi 'per la predisposizione delle direttive dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione' in una nuova direttiva del PCM del 2004</i>	169
4.1.3. <i>Le linee guida per la pianificazione strategica allegate alla direttiva del 2007</i>	175
4.2. <i>L'inerzia di Ministri e Ministeri (inclusi SECIN e CRA)</i>	183
4.2.1. <i>L'esperienza pluriennale dei Servizi di Controllo Interno (SECIN)</i>	183
4.2.2. <i>L'inerzia e le incertezze dei Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA)</i>	187
4.2.3. <i>Il risveglio di CRA e SECIN</i>	189
4.3. <i>Le lentezze nella ristrutturazione della contabilità pubblica</i>	191
4.3.1. <i>Gli sviluppi incerti di una contabilità per 'funzioni-obiettivo' ...</i>	191
4.3.2. <i>Verso una contabilità economica funzione della struttura programmatica delle attività.</i>	193
4.4. <i>La difficile 'strutturazione' dei programmi di governo (Berlusconi e Prodi)</i>	200
4.4.1. <i>La 'struttura di programma' del Governo Berlusconi(2001-2006)</i>	200
4.4.2. <i>La 'struttura di programma' del Governo Prodi (2006-2008)</i>	202
Documentazione specifica per il capitolo 4	206
5. <i>Una linea maestra per l'introduzione della programmazione strategica in Italia</i>	209
5.1. <i>Idee per una rapida introduzione della programmazione strategica in Italia</i>	209
5.1.1. <i>Una sintesi critica delle esperienze altrui</i>	209
5.1.2. <i>Un sistema semplice ed esplicito di principi di base</i>	210
5.1.3. <i>Un sistema semplice di organizzazione e procedura</i>	211
5.2. <i>La strutturazione di programma e il processo 'a cascata' finalità/azioni</i>	212
5.3. <i>La direzione legislativa della reimpostazione</i>	214
5.3.1. <i>Che cosa dovrebbe contenere il "Piano strategico"?</i>	216
5.3.2. <i>Che cosa dovrebbe contenere il "Piano annuale delle prestazioni"?</i>	217
5.3.3. <i>Che cosa dovrebbe contenere il "Rapporto di prestazione programmatica"?</i>	219

5.3.4. <i>L'allineamento programmi e bilancio: come dovrebbe essere configurato un Bilancio di programma</i>	219
5.4. La direzione amministrativa della reimpostazione	221
5.4.1. <i>Un organo unico centrale di pilotaggio</i>	222
5.4.2. <i>I tempi della 'ripartenza' e il loro guadagno</i>	223
5.4.3. <i>La deregolamentazione legislativa e amministrativa necessaria</i>	225
5.5. La direzione formativa della reimpostazione.....	228
5.5.1. <i>Dirigenti in carica</i>	228
5.5.2. <i>Futuri dirigenti</i>	228
5.5.3. <i>Tecnici specialisti in PS</i>	229
Documentazione specifica per il capitolo 5	230
6. Alcune osservazioni finali su alcuni rischi che si corrono	231
6.1. Il rischio di una mera ristrutturazione contabile del bilancio dello Stato.....	231
6.2. Quale genere di "obiettivi"?.....	233
6.3. Che tipo di indicatori?.....	234
6.4. Un bilancio scarsamente significativo degli obiettivi di prestazione.....	234
6.5. Le analisi pregiudiziali di un "bilancio di programma" (<i>performance budgeting</i>).....	236
6.6. Il rischio di un rapporto indiretto fra indicatore endogeno di input e un indicatore esogeno di output	237
6.7. La trappola di indicatori fallaci	238
6.8. La vera fonte degli indicatori di risultato sono solo i piani strategici delle amministrazioni	239
6.9. Il ruolo delle amministrazioni centrali	240
Riferimenti Bibliografici generali.....	243

Introduzione: le vie difficile della riforma della gestione pubblica

Come si sa, da tempo in Italia si discute di 'riforma' della Pubblica Amministrazione, nel senso di introdurre nuovi metodi di misurazione della spesa pubblica allo scopo di migliorarne l'efficienza, l'efficacia e la 'trasparenza', e fornire ai decisori politici una maggiore conoscenza dei risultati attesi dalla spesa stessa per decidere meglio le sue varie destinazioni.

Di tale riforma si parla da tempo nelle ricorrenti discussioni politico-economiche (specialmente quelle intorno alle decisioni da prendere nella 'Legge finanziaria' di ogni anno) in cui difetta molto la conoscenza, e quindi l'effettiva valutazione degli usi e dei risultati dell'impiego delle risorse stesse.

Chi non si affaccia *ex novo*, per età o per ruolo, a questo genere di discussioni sa bene che a livello di percezione delle necessità di fare qualcosa di più nella direzione enunciata... non c'è niente di nuovo! Basta una effettiva lettura dei documenti ufficiali emanati dai Governi italiani, nel più o meno recente passato (atti legislativi, direttive del Presidente del Consiglio, relazioni di 'Commissioni' e Comitati istituiti appositamente per avviare questo genere di lavoro, e dozzine di altri documenti di 'indirizzo', quali 'circolari' più o meno motivate da impellenti bisogni di rispondere a qualche 'atto' da fare, etc., rapporti sullo stato di avanzamento delle cose, etc.), nonché dai proclami elettorali dei Partiti politici e dalle comunicazioni mediatiche, per accorgersi che – ad un livello di persistente, pervicace, generalità - tutto è stato già detto. Per sapere, insomma, che si tratta sempre della stessa musica.

Musica che è rimasta sempre, come rischia di rimanere anche oggi, a livello, appunto, di indirizzo generico; musica che demanda talora, fiduciosa, ad altre sedi subordinate gli 'approfondimenti' e le 'applicazioni', e le concrete 'azioni'; impartendo così ad altri livelli delegati, esecutivi ed operativi, il compito di fare qualcosa effettivamente (ma si guarda bene dal dire *come* fare, con istruzioni precise delle operazioni da mettere in opera).

Le 'direttive' vengono impartite senza che chi le emette si metta nei panni di chi le deve eseguire. Senza che chi le scrive, (e questo si capisce subito) sia capace lui stesso di applicarle. Tutto rimane nel cerchio delle parole che sono state impiegate, in un processo di auto-referenziazione; e lì si ferma. Tutti si rifiutano di mettersi in condizioni di... apprendere, ma tutti pensano di poter impartire 'direttive', che - prive di adeguate esemplificazioni e sperimentazioni - lasciano il tempo che trovano. Alla direttiva non consegue alcun apprendimento che nasca dalla sperimentazione applicata della direttiva stessa.

Così la musica dei documenti ufficiali non è riuscita pertanto ancora a trasferirsi in atti e procedimenti concreti, alla scala dei livelli operativi della PA; livelli che in Italia sono: gli uffici dei Ministri, i Ministeri, i "Centri di responsabilità amministrativa," i SECIN, gli Enti e le Agenzie pubbliche, gli Enti di governo regionale e provinciale, le Amministrazioni comunali.

Perché questa relativa paralisi nel campo specifico della riforma del suo stesso operare? Quali sono gli ostacoli che stanno ritardando il nostro paese e la sua pubblica amministrazione rispetto ad un *trend* di innovazione e di modernizzazione che è in atto nella maggior parte dei paesi avanzati "occidentali"?

In questo Rapporto si cercherà di *discutere e di spiegare quali sono le ragioni di questo ritardo*; ragioni che sono molteplici ed afferiscono a più di un fattore e a più di un punto di vista.

Naturalmente non mancherò di esaminare quello che dovrebbe essere fatto in ogni campo e con urgenza per una vera, *effettiva programmazione strategica* (PS) in Italia. Questo è sinteticamente indicato nel Capitolo 5.

Purtroppo l'autore di queste pagine non è nuovo in questo genere di valutazioni critiche su quanto si è andato facendo in questo paese in materia di *programmazione*¹, né di perorazioni su quanto si sarebbe dovuto fare (che ancora una volta in questo Rapporto coincidono su quello che si dovrebbe e potrebbe ancora fare).

Le perorazioni sono nate, come si è detto, nei tempi passati, all'epoca dei primi tentativi in Italia di introdurre un sistema evoluto di programmazione economica (anni '70 del secolo scorso); tentativo che fu praticamente liquidato prima ancora di nascere, per incapacità a mettere in pratica con appropriati metodi di studio e di lavoro proprio quello che si andava sbandierando in termini di discorsi politici e teorici. Ma anche in tempi relativamente più recenti, negli anni '90, mi sono personalmente prodigato con tenacia nel riproporre indirizzi e metodi innovativi di programmazione nel settore pubblico, proprio per stare al

¹ Non posso non ricordare che il primo progetto di applicazione di programmazione strategica in campo pubblico fu da me presentato al Governo italiano, in uno studio eseguito per l'ISPE, nel 1970 (!) dal titolo: *Rapporto sull'introduzione di un sistema di programmazione di bilancio in Italia*, ISPE-Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, 1970. [vedi: Archibugi, 1970]; rapporto redatto di ritorno da un viaggio di studio negli Stati Uniti, ove era in quei tempi molto esteso il dibattito sul PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*). Il PPBS aveva guadagnato anche vaste aree importanti delle istituzioni federali, per esempio l'OMB (che allora si chiamava *Office of Budget*), il cui intelligente vice-direttore Jack Carlson, (di cui ero divenuto buon amico, mancato purtroppo nel 1992) era un accanito sostenitore [si veda: J. Carlson, 1969 e 1970]; e il Congresso stesso ne aveva fatto oggetto di una importante e voluminosa raccolta di preziosissimi contributi in 3 voll. (US Congress, 1969). Buona parte di essi furono ripubblicati in edizione commerciale [a cura di Robert H. Haveman e Julius Margolis, 1970]. (Il mio studio per l'ISPE cercò di sollecitare un'adeguata attenzione presso l'amministrazione e la politica italiana su queste tendenze, ma non arrivò a interessare nessuno e fu messo nel cassetto.)

passo di quelle esperienze operative che erano tornate alla attenzione con successo nei più avanzati paesi occidentali. Ma i risultati sono stati minimi, perché su questi argomenti non ho incontrato interlocutori proprio fra coloro che ne avrebbero dovuto fare – date le loro responsabilità e i loro ruoli professionali – il massimo conto, il massimo ascolto e il massimo uso.

Agli inizi degli anni '90, fui molto lieto di dedicarmi all'insegnamento della *Programmazione strategica* presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione di Roma.² Come docente della Scuola, sentii ancora più forte il mio dovere civile e professionale di approfondire e aggiornare in primo luogo le mie stesse conoscenze sulle sperimentazioni internazionali nella materia, tenendo al corrente gli operatori politici e amministrativi italiani, su quanto stava succedendo in proposito negli altri paesi³, diventando pertanto io stesso per loro uno strumento di informazione quasi *ex officio*⁴.

² Mi sia concessa, in proposito, una ricostruzione (forse eccessivamente personalizzata), tuttavia utile a riflettere su alcuni aspetti soggettivi che ostacolano una più fattiva applicazione di innovazioni operative strategiche in questo paese. Accettai con gioia l'invito del compianto Guglielmo Negri (caro amico fin dai tempi della vita studentesca universitaria) allora divenuto direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, a divenirne docente stabile, con distacco dalla mia Università, dopo una vita di impegno dedicato allo studio dei metodi di pianificazione, alternando periodi di tentativi inani di introdurre metodi di programmazione nella politica economica e nella politica urbanistica (in un contesto operativo al disotto della maturità necessaria) con periodi di difficile insegnamento universitario (a causa di un contesto accademico radicato su visioni disciplinari obsolete, e negativo alle innovazioni di metodo). La Scuola (Ente dipendente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri) era in una posizione privilegiata per introdurre la *Programmazione strategica* (PS) che, in quel tempo, era oggetto di un vasto rinnovato dibattito (nell'ambito della cultura amministrativa federale americana, che si sarebbe poi concluso positivamente con il varo della GPRa nel 1993). Ciò mi fece sperare, che con l'insegnamento e con i rapporti che potevano nascere con gli ambienti della PA, avrei avuto qualche possibilità di contribuire al successo della mia perorazione per l'introduzione della PS nella PA italiana.

³ Riuscii dapprima ad introdurre nella Scuola l'insegnamento, appunto, della PS - (prima del tutto ignorato) come fondamentale per la preparazione del dirigente PA, assumendone la responsabilità. E in questo senso cercai di orientare l'esecuzione del primo Corso-concorso che riuscimmo a promuovere, proprio per accelerarne l'introduzione nella normale gestione della PA. Di questo attivismo ho dato manifestazione in alcuni scritti (1996, 1997) e in un libro (2000) - avente lo stesso titolo di questo Rapporto che ebbe una diffusione pressoché 'interna' come pubblicazione del *Centro di studi e piani economici* - in cui ho raccolto una serie di saggi e note prodotti in quel periodo sulla necessaria formazione del dirigente pubblico alla nuova tecnologia di gestione. La resistenza e l'insensibilità della cultura 'giuridica' tradizionale, dominante nella Scuola; l'attaccamento a discipline accademiche convenzionali nelle Università (che facevano della Scuola un'inutile, e spesso brutta, copia di quelle, e non uno strumento di formazione post-universitaria finalizzata); l'abolizione da parte del Governo del Corso-concorso; la deriva della Scuola (dopo la perdita di Guglielmo Negri) nelle vicissitudini di impropri ricambi politici di direzione (in quanto collocazioni di persone *entourage* di personalità politiche non particolarmente competenti nella materia); e infine – *last but no least* – il mio personale pensionamento come docente; rappresentarono tutti fattori di freno, se non di regresso, dei tentativi di riforma formativa in materia.

⁴ Nel novembre 1997, riuscii a che la Scuola promuovesse - (con l'aiuto del Direttore della Scuola, Prof. Guglielmo Negri e del Segretario Generale della stessa, Prof. Raffaele Pellegrino,

Mi resi conto che la scarsità dell'informazione e il sovraccarico di impegni dei politici poteva proprio essere compensato dalla mia dedizione, direi zelo, a coprire questo settore essenziale, supporto della riforma. Mi buttai con impegno pertanto, per beneficio dei miei studenti alla Scuola, dispersi in programmi formativi vari e non sempre utili, ma anche per beneficio dei politici ricorrenti e degli alti funzionari della PA⁵ ad attirare l'attenzione dei molti 'addetti ai lavori' su quanto stava avvenendo in America e altrove, nel campo dell' introduzione di una misurazione delle *performances* nella PA.

Il periodo in cui sono stato docente alla Scuola⁶ è stato un periodo 'caldo' in campo internazionale in materia di programmazione strategica: fu il periodo di varo, e successiva *implementation*, della legge federale americana GPRA, pietra

ai quali va almeno un mio debito di riconoscenza, se non quella della intera PA italiana), - una Conferenza internazionale sulle 'implicazioni formative della nuova gestione basata-sul-risultato e la programmazione strategica' (il *background paper* della Conferenza fu preparato da me [Archibugi, 1997b]. Alla Conferenza parteciparono un folto gruppo di colleghi europei e americani, e fra questi ultimi selezionai gli inviti - con l'aiuto del collega Joe Wholey (allora consulente del GAO e docente alla *University of Southern California* (Los Angeles), a quelli - sia accademici che dirigenti dell'amministrazione - che potessero dare la massima informazione possibile sull'operazione del GPRA (la legge di base della grande riforma americana che ha introdotto la pianificazione strategica negli Usa, di cui parleremo a lungo in questo Rapporto).

La conferenza fu presentata, da alcuni partecipanti in riviste tecniche internazionali, sia in Europa e negli Usa, come una inattesa occasione per gli addetti ai lavori di potersi parlare per la prima volta a livello internazionale, al di fuori dei riti usuali di facciata, e i *papers* sono stati pubblicati in numerose riviste scientifiche della materia. E, benché nelle mie intenzioni, come in quelle della Scuola, era mirata soprattutto a stimolare sull'argomento l'ambiente e gli studiosi italiani fu invece disertata dalle autorità italiane, e perfino dai colleghi della Scuola, con una perdita notevole di credibilità e di prestigio della Scuola stessa. (Con i successori del compianto Guglielmo Negri, non si trovarono neppure più i soldi per pubblicare, in italiano, l'insieme molto importante delle relazioni che i colleghi stranieri donarono - dico: donarono - alla Conferenza!

Per stimolare l'ambiente accademico italiano, riuscii a spingere sempre, in quell'epoca, la 'Società Italiana di Demografia, Economia e Statistica' (di cui sono membro, e in collaborazione con l'allora Presidente, Prof. Ornello Vitali, che era anche membro del Consiglio Direttivo del *Centro di studi e piani economici*), a promuovere una delle sue periodiche 'riunioni scientifiche' (la 35a, ad Alghero, 29-31 maggio 1997) sul tema 'Politiche e tecniche di valutazione dell'attività della PA'. In questo consesso presentai un mio contributo sullo specifico argomento dell'innovazione manageriale della programmazione strategica in Usa, con in allegato l'intero testo della GPRA (tradotta da me in italiano) poi pubblicata nella Rivista della Società [Archibugi, 1997].

⁵ Le persone 'target' di questa mia azione 'comunicativa' erano: ministri, membri dei Gabinetti, Direttori Generali, magistrati della Corte dei Conti, e così via, tutte persone che - 'addette ai lavori' - avrebbero potuto sentire il dovere, oltretutto la curiosità, di essere professionalmente informati sulle innovazioni in corso nel dibattito internazionale sulla materia e di approfittare di qualcuno, come me, in piena collaborazione volontaria, date le mie mansioni, già remunerate, di professore ordinario della Scuola. Trovai molti consensi in proposito, ma soprattutto presso persone che non avevano più, o non avevano ancora, poteri diretti di 'cambiare' le cose. Fra gli ultimi, ho però sperimentato che, appena raggiunte le posizioni per poter fare qualcosa, le loro priorità sono state più quelle di inseguire altri 'successi' personali di 'carriera' (politica per i politici, amministrativa per i funzionari) che non di battersi per l'applicazione delle rischiose innovazioni non consone all'ambiente di cui mi accanivo di essere l'informatore...

⁶ Dal 1990 al 1999, anno quest'ultimo in cui sono andato in pensione dai ruoli universitari.

miliare della riforma burocratica di cui parliamo, e di gestazione delle iniziative nel mondo del *New Public Management*, di cui la *Spending Review* britannica (1999) e la LOLF in Francia (2001), pensarono di essere una applicazione efficace. Essendo da molto tempo abbastanza bene informato (insieme ad alcuni colleghi del 'Centro di studi e piani economici' da me diretto) sull'evoluzione della cultura amministrativa americana⁷, ero nelle migliori condizioni nel seguire le vicende in corso in altri selezionati paesi, giacché sentii che ciò facesse parte delle mie doverose mansioni di docente della Scuola⁸.

Ebbi dei colloqui, facendomi introdurre dall'on. Giorgio Ruffolo (che avrebbe dovuto essere molto ascoltato per l'esperienza a suo tempo avuta come Segretario della Programmazione, e poi Ministro dell'Ambiente) e lasciai nelle mani di ministri e alti funzionari documenti ed appunti sia su quanto stava avvenendo in America, sia sui passi politici, legislativi e operativi concreti e precisi che suggerivo (non dissimili peraltro da quelli suggeriti nel presente rapporto)⁹.

Ma tali contatti non ebbero alcun esito. Incontrai ovunque un totale 'muro di gomma'. E, per dirla con franchezza, una certa supponenza ed arroganza, inversamente proporzionale al livello di informazione... Avevo perfino promosso da parte dell'Ambasciata americana - dati alcuni miei buoni ed utili rapporti con la stessa - un formale invito del Governo americano al Governo italiano, per una Missione ad alto livello (politico e burocratico) a Washington per conoscere *de visu*, sul campo, gli sforzi per l'attuazione della legge GPRA; legge che - varata nel 1993 come una 'svolta' della politica per il *result-based management* e il *reinventing government* - stava proprio in quegli anni superando gli scogli di una difficile *implementation*.

Sarebbe stata quella una occasione preziosa per rinnovare per politici e alti burocrati italiani, le conoscenze sulle innovazioni in corso, per stringere stabili e proficui contatti (assai utili per noi, data l'arretratezza delle nostre esperienze in proposito), e cercare di popolarizzare con tutti gli strumenti a disposizione (Scuola Superiore, FORMEZ, Ministeri vari) le novità emergenti in Usa, e che stavano ugualmente faticosamente penetrando in altri paesi come la Gran Bretagna e la Francia che, sia pure con lentezze ed incomprensioni, stavano comunque avviandosi - come vedremo nel cap. 2 di questo Rapporto - verso applicazioni del genere quali la *Comprehensive Spending Review* in GB (1999) e la LOLF in Francia (2001). Sarebbe stata anche una preziosa occasione per promuovere relazioni stabili e scambio di esperienze con l'ambiente politico-

⁷ Cultura amministrativa americana che era stata già oggetto fin dal 1970 - come detto nella nota 1 - della mia attenzione con il rapporto già citato sulla "programmazione di bilancio" e il PPBS, ed essendo avvantaggiato da numerosi contatti accademici e scientifici mantenuti dal mio Centro con quell'ambiente.

⁸ Peraltro non costose, perché avrei svolto queste funzioni esattamente attinenti alle mie funzioni di docente ordinario presso la Scuola.

⁹ Si stava lavorando, in quel tempo, in quell'ambiente, alle famose leggi di riforma dette 'Bassanini' (dal nome dell'allora Ministro; quelle che sono oggetto di analisi critica nel cap.3 di questo lavoro).

amministrativo e accademico americano da parte di persone adeguatamente preparate nel Governo italiano! Ma ogni mia personale iniziativa non ebbe alcun riscontro nel Governo italiano, con un certo disappunto della stessa ambasciata americana promotrice dell'invito, alla quale non fu neppure risposto....

Inoltre tutte queste cose (colloqui personali ad alto livello, conferenza internazionale, interessamento degli ambienti accademici e quant'altro), non riuscirono ad attirare più di tanto l'attenzione dei responsabili politici e amministrativi sulle novità in corso. Tutte cose che sembravano non interessassero, malgrado la pretesa 'competenza' dei soggetti. Eppure se in quel momento, a quattro anni dalla GPRA americana, e nel procinto di varare le nuove leggi 'riformistiche', (prima ancora della *Spending Review* britannica e della LOLF francese) si fosse inserita in Italia la programmazione strategica (PS) nei termini già allora suggeriti, l'Italia sarebbe stato il secondo paese nel mondo a realizzare un poderoso rinnovamento di metodi, e oggi non si sarebbe aggravato, almeno in questo campo, il ritardo della nostra PA. Avremmo avuto almeno dieci anni di sperimentazione concreta dietro le spalle. Un'occasione perduta; che giustifica l'ansietà odierna di non perderne anche altre, se continua la scarsa sensibilità degli 'addetti ai lavori' alla questione!

Oggi, con questo Rapporto al FORMEZ, riesumo l'intera vicenda e la aggiorno con una visione critica di quello che è intervenuto in Italia nel periodo che va dal 2000 ad oggi. Questo 'aggiornamento' critico dei fattori di ritardo nell'introduzione della programmazione strategica, desidero comunque fondarlo, in questo rapporto, su proposte che per quanto ripetitive sono sempre anche attuali.

Ma non vorrei che apparissero – perché sempre attuali - anche 'nuove', perché non lo sono. Al contrario esse sono la riesumazione di un lavoro svolto già da molti anni, appunto come docente della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e come consulente del FORMEZ, che peraltro – occorre dirlo! - si è mostrato l'unico Ente, deputato a ciò, sensibile, e impegnato a coltivare la Programmazione strategica (PS) fra i suoi compiti istituzionali¹⁰.

¹⁰ Infatti, bisogna dare atto al FORMEZ (e chissà se ad esso e ai suoi decisori sarà loro mai riconosciuto?) di aver portato avanti, come formazione e come ricerca, una grande quantità di lavoro, per iniziativa di uno dei suoi più impegnati e illuminati dirigenti, il dott. Antonio Saturnino, e sotto l'impulso di due suoi Presidenti, l'on. Sergio Zoppi, poi divenuto sottosegretario alla Funzione Pubblica, e il dott. Carlo Flamment, entrambi sensibili ai problemi della introduzione della programmazione strategica. Nelle sue attività in questa direzione il FORMEZ ha abbondantemente istruito potenziali dirigenti di ampie porzioni della Pubblica Amministrazione, a scala centrale o a scala locale, su come procedere sulla strada della applicazione dei metodi della programmazione strategica. Con il supporto del FORMEZ, e in collaborazione di Formambiente, una società consortile del FORMEZ stesso, si è poi sperimentato nel 2003/04 l'esecuzione – presso il *Centro di studi e piani economici*, sotto la mia direzione e quella del collega Prof. Mario D'Eramo, - di un Master formativo di 8 mesi (e complessive 1000 ore di studio) per il rilascio di un 'Diploma di Tecniche della

Nello stesso tempo, dopo aver anticipato le proposte positive sul 'che fare?' – proprio per continuare ad essere – come è giusto essere – orientati al futuro piuttosto che a recriminazioni, spesso improduttive, sul passato, - non posso neppure fare a meno di raccomandare che quelle critiche, per quanto rivolte al passato, non vengano trascurate, perché esse sono al fondamento delle ragioni per le quali le cose hanno proceduto così male in questo paese. Trascurare quelle critiche – e non recepirle - significherebbe perpetuare l'incapacità operativa in cui si esprime, da sempre, il ritardo nell'introduzione della programmazione strategica effettiva (e non solo... a parole).

Infatti di questa trascuratezza, di questo apparente e fuorviante 'pragmatismo', sono intessute anche le più recenti esperienze in materia, (come sarà messo in evidenza nel cap. 6).

Da quanto detto, può essere rapidamente schematizzato il percorso logico che sarà seguito in questo Rapporto:

1. Un richiamo ai principi essenziali della *programmazione strategica* in campo pubblico, e una spiegazione in che cosa è fuorviante il mero ricorso al tradizionale 'controllo di gestione'. Mentre è necessario il superamento di esso nel senso della programmazione delle gestioni, ai fini di una corretta 'gestione del controllo'. Un richiamo che ritengo assai necessario, perché - anche se ormai la *programmazione strategica* è entrata ufficialmente negli ultimi anni nel patrimonio linguistico anche di documenti ufficiali di origine governativa, attraverso una cultura raffazzonata, approssimativa e sbrigativa e, quindi, superficiale - perdura in

programmazione strategica'. (I diplomati di questo Master preparati ad hoc, non hanno trovato poi nei loro impieghi pubblici, - malgrado molti miei sforzi - il modo di applicare e sperimentare quanto erano venuti apprendendo, per un intero anno circa, come candidati e diplomati del Master. Ciò che avrebbe potuto fornire un 'cantiere sperimentale e dimostrativo della PS.

Ebbene, non è facile mantenersi non acrimoniosi dopo anni e anni di ripetizione degli stessi argomenti in una grande massa di occasioni (convegni, libri, appunti, appelli, lezioni, seminari, e riviste tecniche, finanche lettere e sollecitazioni personali a Ministri e alti funzionari dello Stato) nei quali si è sperimentato da un lato un *consenso esteso*, ma dall'altro l'accidia degli stessi ambienti, delle stesse persone, deputate a 'fare qualcosa'. Purtroppo si deve registrare che le persone che sanno bene (ma non sono molte) come stanno le cose, e che cosa si dovrebbe fare non riescono neppure a comunicare con coloro che avrebbero i poteri per fare qualcosa, ma che non hanno le idee chiare e le informazioni giuste e quindi non sanno da che parte incominciare per applicare effettivamente i nuovi procedimenti (stiamo parlando della *programmazione strategica*). A ciò si aggiunge qualche comportamento non molto professionale in base a cui coloro che si sentono impreparati ad affrontare le innovazioni (malgrado che queste sarebbero di loro diretta competenza e responsabilità) resistono per motivazioni non sempre confessabili e comunque di tipo burocratico e personale, a farsi aiutare da coloro che potrebbero effettivamente aiutarli ad introdurre e sperimentare le innovazioni in questione. L'ambiente italiano inoltre, fortemente 'clientelare' e scarsamente 'deontologico', guasta qualsiasi seria intenzione di innovazione!

me l'impressione che ancora sia scarsamente diffusa una vera consapevolezza di che cosa si tratta anche da parti di coloro che ne usano il nome con molta facilità¹¹.

2. Il richiamo in parallelo ad una cultura più estesa della programmazione economica, come fondamento di efficacia per l'applicazione della programmazione strategica nel settore pubblico, attraverso un rapido *excursus* sulle esperienze di applicazione della programmazione strategica negli Stati Uniti, in Francia e in Gran Bretagna. È doveroso riconoscere che un richiamo recente a queste esperienze e ad altre di altri paesi in questo eccellenti (Canada, Australia, Nuova Zelanda, messe in luce in sede OCSE) è assente nella letteratura accademica italiana. In effetti il lettore che ha difficoltà con le lingue, desideroso di aggiornarsi su queste esperienze (che sono peraltro ancora in movimento e non consolidate) non ha, in lingua italiana, né traduzioni, né saggi adeguatamente informativi. Ho cercato in questo Rapporto di coprire molto approssimativamente questa lacuna nel capitolo 2, con un richiamo alle tre più importanti esperienze: americana, britannica e francese¹².
3. Mi è sembrato indispensabile svolgere un esame sui fondamenti legislativi che abbiamo in Italia per l'approccio che si è seguito finora sul piano dell'iniziativa legislativa nel nostro paese, per mettere in grado chi si occupa in modo nuovo di queste cose oggi, di constatare la inadeguatezza di quei fondamenti ad una applicazione chiara e definita delle operazioni da portare a termine nel campo della programmazione strategica e di uno dei suoi più importanti e delicati passi del suo processo: il 'bilancio di programma' o 'bilancio di prestazione'.
4. Un commento critico e aggiornato a quanto, a causa del difettoso quadro legislativo esistente, è stato detto e fatto in modo caotico, estemporaneo, sbrigativo e improduttivo dai governi italiani, succeduti dal 1999 ad oggi, nonché dalle iniziative caotiche e intenzionalmente migliorative, ma scarsamente informate di quanto nel frattempo si sta sperimentando e realizzando in altri paesi, da parte di 'caste burocratiche' - tanto autoreferenziate, quanto disinformate - che si sono stabilmente installate nei posti decisionali.
5. Un' essenziale indicazione - ancora - del '*che cosa si dovrebbe fare*', e da parte di quali enti, per introdurre con rapidità la *programmazione strategica* in Italia.

¹¹ E questo costituisce purtroppo forse il maggiore fattore di non applicazione dei metodi. Per questo sarebbe raccomandabile che molti responsabili operatori della PA, e perfino molti 'addetti ai lavori', per capire che cosa si può dire e che cosa non si dovrebbe dire quando si parla di programmazione strategica, si aggiornassero con *letture dirette* e non si basassero solo sul 'sentito dire' in breve in convegni approssimati sul tema, da relatori necessariamente sintetici (Il *Compendio di programmazione strategica*, che il FORMEZ ha messo a disposizione degli utenti [Archibugi, 2004] sarebbe già più che sufficiente.

¹² E spero che un altro Rapporto più consistente (da cui ho tratto i richiami del capitolo 2) - ugualmente predisposto da me per il FORMEZ - possa trovare la via per essere pubblicato.

6. Concluderò con una considerazione critica generale, valida anche per le esperienze in corso – decisamente più avanzate – in Francia e in Gran Bretagna, sui rischi in generale che possono derivare da una scorretta (o mancata) connessione fra l'applicazione della programmazione strategica e i nuovi modi di presentare i bilanci per le politiche governative correnti.

Ho, invece, deliberatamente omesso in questo Rapporto di svolgere anche una considerazione critica – valida anche per l'esperienza americana superbamente assai più avanzata su tutte le altre conosciute – sui difetti che derivano alla gestione politica da una mancata connessione fra l'applicazione della programmazione strategica delle organizzazioni pubbliche, e quel tipo di programmazione socio-economica e spaziale (che insieme a molti preferirei chiamare 'societale') che riguarda le relazioni fra l'insieme delle organizzazioni pubbliche e quello delle organizzazioni private (quelle rappresentative dei consumatori, dei lavoratori autonomi e indipendenti, e delle imprese produttive sia profit che non profit).

Non è sufficiente infatti concepire queste relazioni – proprie di una programmazione 'societale' - come assolute nell'ambito della programmazione pubblica, con la necessaria negoziazione dei piani strategici pubblici con i così detti 'interessati' (*stakeholders*) - che è già un principio assiomatico o postulato della programmazione strategica.

È necessario invece partire da una visione *globale* delle relazioni che interrelano l'iniziativa privata con quella pubblica, perché ciò che è 'pubblico' non venga considerato lesivo e autoritario della sfera della libertà privata. E affinché quest'ultima partecipi consapevolmente anche ai vincoli che possono sorgere da una visione complessiva della programmazione 'societale' e dalla presa in considerazione dei suoi effetti globali.

Ma questo tema è molto più complesso e certamente non concerne le intenzioni di questo Rapporto, che sono quelle di considerare ostacoli e possibilità per introdurre in Italia la programmazione strategica come *forma mentis* del dirigente pubblico.

Franco Archibugi
Roma, giugno 2008

1. Richiamo ai già noti principi essenziali della programmazione strategica in campo pubblico

Lo sforzo di introdurre procedure nuove di gestione mirate al controllo dei risultati dell'azione pubblica, comunque selezionata e decisa, lo chiameremo dunque *Programmazione strategica*¹, a preferenza di qualsiasi altra espressione che le sia vicina o sinonimo.

Prima di procedere all'esame delle vie e dei mezzi per introdurre in Italia la programmazione strategica, mi soffermerò a identificarne alcuni principi essenziali.

Mi concentrerò qui solo su alcuni aspetti specifici della nascita e sviluppo della programmazione strategica in questo paese; su quegli aspetti che a mio

¹ L'espressione ha la sua maggiore origine in inglese (*Strategic planning*), per il notevole sviluppo avuto soprattutto in USA, sia nel mondo della pubblica amministrazione sia come disciplina didattica universitaria. Per più estese conoscenze e riferimenti bibliografici rinvio ad altri miei lavori didattici in proposito. La base della introduzione della programmazione strategica come disciplina da studiare è stato, in Italia, il mio corso presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione negli anni 1994-98, ad essa esplicitamente intestato; e successivamente nelle lezioni tenute in diverse attività del FORMEZ e in un Master del 2004 del *Centro di studi e piani economici*. Il FORMEZ si è distinto nell'essere il primo organismo pubblico di formazione ad introdurre la *programmazione strategica* nei suoi corsi, dal 2000 ad oggi, ancora prima dell'ordinamento universitario che, su questo punto, è stato assai lento e tuttora refrattario ad adottare la disciplina e ad inserirla convenientemente nei suoi programmi mirati alla formazione di potenziali dirigenti della Pubblica amministrazione. Da tali attività sono risultate una serie di mie pubblicazioni dedicate ampiamente alla didattica della programmazione strategica: 1) un *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni* (Firenze, Alinea 2004); 2) una *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico* (Firenze, Alinea, 2005); 3) un *Manuale di pianificazione strategica per le pubbliche amministrazioni e le organizzazioni non-profit* (in corso di pubblicazione).

Dopo una debole menzione in un atto legislativo (DL n.286/1999), la *programmazione strategica* è stata finalmente oggetto di due direttive, piuttosto concordi in questa materia, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la prima, firmata Berlusconi, novembre 2001 e la seconda, firmata Prodi, marzo 2007. Entrambe le direttive, piuttosto convergenti nella sostanza, hanno avuto poca attuazione nell'amministrazione. E di esse, dell'insufficiente e poco determinato contesto sia legislativo che culturale nel quale si sono inserite, e delle ragioni della loro scarsa attuazione intendo parlare in questo saggio, mirato a esaminare i modi migliori per introdurre la PS come pratica ordinaria di gestione nelle pubbliche amministrazioni.

modo di vedere hanno condizionato in modo specifico la piega che hanno avuto gli eventi in materia in Italia².

1.1. Il 'controllo di gestione': un progenitore fuorviante

Una occhiata ai numerosi documenti ufficiali che si sono occupati in Italia dagli anni settanta in poi di riforma della Pubblica amministrazione, conferma che non altrimenti che in altri paesi avanzati del mondo, anche in Italia la maggiore preoccupazione di riforma fosse quella di realizzare un maggiore controllo dei risultati come base di una migliore efficienza ed efficacia della PA.

Come avvenuto ovunque, anche in Italia si è predicata una nuova 'cultura': quella dell'efficienza e del risultato, rispetto a quella del 'potere' e della regolazione giurisdizionale. Tuttavia, a differenza di altri paesi e ambienti, queste prediche sono rimaste in Italia a livello di una grande aspirazione politica, costellata di eventi, di *spot* (quali convegni, forum, tavole rotonde) e con scarsissimi effetti nei *processi operativi* della vita reale delle attività produttive della Pubblica Amministrazione.

In altri termini, tutto si è mantenuto nella superficie dell'effimero e delle parole, senza incidere nei comportamenti quotidiani delle istituzioni e delle attività pubbliche.

Ha dominato, in questo gran discorrere di 'nuova cultura' dell'amministrazione, l'idea che si dovesse far tesoro dell'esperienza maturata nel grande *business* privato, il quale ha saputo dare, nella organizzazione delle sue attività correnti, un occhio costante al *risultato di gestione* e alle tecniche capaci di tenerlo in permanenza sotto controllo. Si è ritenuto che il problema dei problemi fosse quello appunto di saper introdurre il 'controllo di gestione' (*management control*) in tutte le attività pubbliche, per restituire alle attività e ai programmi pubblici l'efficienza ottenuta nelle attività del *business* privato.

Questa visione, solo 'aziendalista', ha limitato l'ottica dell'esperienza italiana: si è pensato che bastasse applicare il 'controllo di gestione' di tipo aziendale (già in Italia limitato come buona parte delle scuole di *business*, in un paese fortemente culturalizzato fuori del *business*) per dare un contributo decisivo alla modernizzazione della PA.

Il 'controllo di gestione' ha infatti limitato l'ottica della riforma, innanzitutto perché l'ha tagliata fuori da una altro importante componente: quella della analisi sistemica e strategica, che ha avuto invece un ruolo decisivo nella scienza dell'organizzazione e del management, così come si sono sviluppate specie nell'ambiente americano. Tale scienza ha avuto infatti un poderoso sviluppo

² Molte delle osservazioni che utilizzerò in questo saggio sui tentativi fatti in Italia nel decennio 1991-2000, le ho già espresse nel libro, omonimo a questo, già citato [2000] e in un contributo per la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, alla VIII Conferenza nazionale sulla misurazione' [Archibugi 2005b], dal titolo: *Sulla introduzione in Italia della programmazione strategica a livello di governo centrale: osservazioni critiche.*

proprio attraverso la ingegneria dei sistemi e – appunto – la pianificazione strategica³.

L'assenza della componente 'sistemica' e 'strategica' della riforma, ha portato in Italia anche la legislazione 'riformista' (cui comunque si devono attribuire molti meriti, ma anche il demerito di essere arrivata con qualche decennio di ritardo)⁴ a dare per scontato che bastasse, comunque, qualsiasi tipo di 'controllo di gestione' per poter ottenere su questa base un *risultato* di maggiore efficienza. Si è tardato a domandarsi: risultati, ma rispetto a che?

In Italia abbiamo intercettato le tecniche e la filosofia del *management control*, e ne abbiamo fatto fondamento del nostro verbo legislativo di riforma della PA, quando il controllo di gestione aveva già mostrato in USA, ma anche altrove come in Gran Bretagna e Francia, le sue carenze, e veniva sostituito nell'ambiente federale (e congressuale) americano dalla 'pianificazione strategica'.

Quest'ultima è, da questo punto di vista, il risultato di una lunga maturazione nell'ambito della pubblica amministrazione americana. Sotto certi aspetti si tratta di una riedizione di quel PPBS (*Planning-Programming-Budgeting System*) che fu a suo tempo un grande sforzo di razionalizzazione dell'attività pubblica, respinto di fatto dallo spirito conservativo dell'amministrazione federale, impreparata tecnicamente a recepirlo, (si introdusse solo limitatamente nell'amministrazione della difesa e in quella dell'educazione e del benessere sociale); e che sopravvissuto e coltivato in alcune amministrazioni statali e municipali più avanzate, è riemerso – come fiume carsico – con la legge federale GPRA del 1993 e oggi è stato definitivamente assunto come metodo corrente di gestione di tutta l'amministrazione federale.

L'assenza della componente 'sistemica' e strategica della riforma nel campo del grande *business* privato, comunque non ha mai danneggiato l'efficienza delle istituzioni aziendali⁵ le quali sono state coinvolte almeno sul piano dei risultati, dalla relativa semplicità della strategia aziendale. La gamma di obiettivi strategici dell'impresa *for profit*, è limitata: essi sono il profitto, o il volume degli affari, o la posizione di mercato, forse qualche vincolo ambientale, e così via. Si comincia appena oggi, nelle punte più avanzate del *business*, a parlare di 'responsabilità sociale'. Applicare il 'controllo di gestione' a quelle scale può essere già sufficiente.

³ Questi aspetti culturali complessi sono comunque trattati a fondo nel mio lavoro già citato: *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico* [2004]; lavoro in cui mi sono indugiato a illustrare i diversi filoni confluenti nella modernizzazione in corso negli Usa, proprio per rimettere sui binari giusti alcune impostazioni correnti (e in Italia, dominanti) dovute a non completa informazione di questi aspetti.

⁴ E sulla quale ritorneremo nel *Capitolo 4*.

⁵ Benché abbia potuto creare danni nel contesto operativo di tali istituzioni, se non integrate in una sorta di pianificazione strategica a scale superiori. Ma questo aspetto non è certamente il caso di affrontarlo in questa sede.

1.2. Come transitare dal controllo di gestione alla pianificazione strategica

Nelle istituzioni pubbliche, il *sistema di finalità e obiettivi* è assai più complesso. Esso nasce non così naturalmente dalla natura stessa dell'iniziativa, come nel caso dell'impresa *for profit*. Esso deve essere analizzato fin dal momento del concepimento dello stesso programma pubblico.

E se questo non fu fatto quando si è applicato quel programma, per immaturità e approssimazione della pratica politica a-sistemica che lo introdusse, non basta applicare ad esso il 'controllo di gestione' per ottenere una migliore efficienza e un migliore risultato. Occorre che sia in qualche modo *ri-programmato* (o *ri-progettato*) ex novo.

Solo con questo ha senso parlare di programmazione strategica nella PA. Ha senso se siamo pronti e preparati a ri-programmare daccapo i programmi in corso; e non solo a corredarli di un 'controllo di gestione'.

Ogni tentativo di by-passare questa condizione, rischia di creare più pasticci che effetti positivi.

Inoltre nelle gestioni pubbliche ha poco senso la pretesa di realizzare un 'controllo di gestione' indipendentemente dagli obiettivi più generali che i programmi pubblici perseguono. Sempre più è emersa l'importanza relativa di misurare e valutare l'efficienza dei programmi pubblici, indipendentemente o fuori del quadro del misurare la loro efficacia, cioè la capacità dei programmi pubblici di ottenere gli effetti desiderati e programmati. E rispetto ai traguardi indicati, si è sempre più sentita l'esigenza di misurare e valutare tali traguardi in termini di efficacia (*outcome*) rispetto ai fini, rispetto al loro prodotto (*output*) o, peggio ancora, rispetto al processo (*process*), che finora è stato il principale tradizionale scopo di molte attività pubbliche.

Si è così sempre più cercato di studiare la performance, le prestazioni di ogni singolo settore della PA non solo in se stesse, secondo una produttività singolare come per le imprese, ma nel quadro dell'insieme delle sue funzioni pubbliche di cui quel singolo settore non può non essere parte. In altre parole l'approccio 'produttività singola', per quanto sia anche da ricercare (anche attraverso il classico 'controllo di gestione'), non è cosa diversa e dissociata dall'approccio 'produttività complessiva' che ha bisogno di un 'sistema' più generale e più complesso di valutazione alla scala della intera compagine pubblica. L'approccio 'efficienza individuale' non deve ostacolare o disattendere l'approccio 'efficacia complessiva', e viceversa l'approccio 'efficacia complessiva' non deve trascurare la grande importanza della produttività singola nelle operazioni pubbliche.

Questa visione 'sistemica' e integrata della gestione pubblica trova una ragione di rafforzamento della sua necessità, non solo per il fatto che gli scopi e gli obiettivi della società (gestiti e formulati dallo Stato, secondo il tipo di società esistente o desiderata, ma comunque esistenti) possono essere in se stessi largamente *interdipendenti*, (per es. contraddittori e conflittuali o invece compatibili ed anche sinergici); ma anche perchè i mezzi e le risorse destinate a

ciascuna delle attività, provengono da una unica fonte, quella del contribuente; ed il contribuente (nonché i suoi rappresentanti e decisori politici) – come qualsiasi famiglia o individuo singolo – quando decide ex ante o valuta ex post (ma in vista della prossima decisione ex ante) deve essere in grado non solo di conoscere l'efficienza della sua spesa, ma anche la sua efficacia nel complesso del benessere sociale cui è indirizzata.

1.3. Pianificazione strategica in ambito pubblico e programmazione socio-economica

Questa considerazione di interdipendenza sistemica, non dovrebbe neppure fare ignorare – quando si parla di programmazione sistemica e strategica in seno alla pubblica amministrazione – che esiste anche una interdipendenza sistemica fra il settore della Pubblica Amministrazione [che oggi è arrivato a costituire annualmente la metà del Prodotto Interno Lordo Nazionale –PIL, sia dal punto di vista delle sua formazione che da quello del suo impiego] e la Comunità di riferimento *nel suo insieme*. E che, di conseguenza, dovrebbe anche essere prevista – almeno da parte dei rappresentanti politici di tale Comunità, e da organi speciali a loro disposizione - l'analisi permanente di tale interdipendenza: insomma l'analisi degli effetti che il perseguimento politico-strategico degli obiettivi di attività pubblica complessiva può avere sugli obiettivi propri e autonomi di entità sociali *non pubbliche*, o – come sempre detto per contrapposizione - *private* (imprese d'affari e organizzazioni non profit, ma anche singole famiglie e persone). Anche gli obiettivi di tali soggetti, differenti per loro natura, potrebbero essere conflittuali o convergenti, come quelli solo pubblici.

Tutto ciò è quello che viene espresso (almeno da più di un cinquantennio) tradizionalmente dalla *contabilità economica nazionale*. Solo che, in una visione sistemica della stessa, si è venuto scoprendo sempre più che essa copre *solo una parte* delle transazioni che derivano da quella interdipendenza: le transazioni valutate in termini monetari, che sono molto fuorvianti. E che molte altre *reciproche influenze ed interdipendenze* dovrebbero essere conosciute, registrate e valutate, che oggi sfuggono all'attenzione dei decisori a causa di assenza di dati validi.

Tuttavia, non si deve ignorare che anche questa sarebbe una direzione di lavoro che una società avanzata dovrebbe sempre più sviluppare, con strumenti di analisi e di decisione moderni e più affinati (per esempio attraverso una *contabilità socio-economica* sempre più *estesa* a transazioni e a influenze non esprimibili attraverso il mercato, contabilità che – malgrado molti reiterati tentativi scientifici portati a livello ufficiale in sede ONU - ancora non è riuscita a consolidarsi in modo unitario e convenzionale).

Tale direzione di lavoro pertanto fa parte integrante di una visione moderna e completa della programmazione sociale ed economica di un Paese evoluto.

I rapporti fra programmazione socioeconomica e programmazione strategica pubblica nella PA non sono oggetto di questo Rapporto (come detto anche nell'Introduzione) e chiedono una trattazione specifica a parte⁶.

Qui – ritornando a trattare della seconda – si è voluto ricordare che nella visione sistemica in cui sarebbe sempre necessario impostare le azioni, non si può trascurare anche una programmazione a scala 'societale', naturalmente portata avanti, con le prudenze necessarie, dalle istituzioni rappresentative della società in questione.

1.4. Il giusto piede di partenza della programmazione strategica in ambito pubblico

Insomma è necessario – oltre che utile e raccomandabile per assicurare effettiva concretezza alla riforma dei metodi di gestione e amministrazione – partire dalla consapevolezza che sia necessario che i metodi di controllo delle attività della Pubblica Amministrazione, per quanto sia auspicabile che possano recepire molte delle tecniche correntemente applicate nelle imprese di produzione del settore privato, si basino su una visione assai più vasta e diversa.

In primo luogo, il primo passo da fare è che tali tecniche, senza dare per scontate il tipo di decisioni che sono state prese 'a monte' del programma di attività assegnato, le debbano *riverificare* alla luce di una visione sistemica e complessa delle stesse. E che i programmi di attività, con relativi piani di spesa, vengano ripensati applicando metodi di progettazione che includano la considerazione di *effetti laterali* del programma stesso, e una connessione diretta con la capacità dei progetti di ottenere la realizzazione misurata degli effetti desiderati. Cioè metodi che mettano in gioco non solo l'efficienza produttiva, ma anche la capacità di ottenere i risultati che dall'analisi effettuata ex ante si era progettato che fossero risultati fattibili. In tal caso il controllo e il monitoraggio di gestione non è solo un controllo *ex post*, ma uno strumento di controllo e valutazione *ex ante* della validità del progetto e della sua capacità di essere realizzato.

⁶ Essi si richiamano ad una letteratura che ancora non si è adeguatamente sviluppata, e i cui fondamenti sono nell'opera di alcuni grandi economisti del secolo chiuso (Frisch, Tinbergen, Leontief ed altri). Essa si fonda inoltre sulla revisione della contabilità economica tradizionale (basata su transazioni di mercato) per estenderla ad una economia sociale e ambientale (su transazioni non di mercato); nonché sullo studio delle interrelazioni sistemiche fra obiettivi e preferenze pubbliche e private. In Italia, un tentativo di programmazione 'societale', nel quale fissare finalità e limiti delle gestioni pubbliche fu fatta all'epoca dell'esperienza di programmazione socio-economica (che andò sotto il nome di Progetto '80) negli anni '60. Essa sviluppò un'esperienza anche di contabilizzazione societale, che fu chiamata "Progetto Quadro", e che ha lasciato in eredità una metodologia per la costruzione di un "Un Quadro contabile per la programmazione nazionale e la politica economica strategica" [Archibugi, seconda edizione riveduta, 2002].

Il passo di partenza pertanto diventa quello di applicare tutti i passi ormai codificati di un processo intero di programmazione strategica, partendo dalla *revisione dei singoli correnti* “programmi” di attività pubblica, e quindi anche di ‘spesa’ pubblica, presenti in tutte le ‘unità di programmazione’ in cui si articola la PA.

Questa ri-partenza è necessaria perché attraverso essa si opera una sorta di ‘rigenerazione’, (attraverso: ri-meditazione, ri-valutazione, ri-progettazione) di tutto ciò che è attualmente *corrente*. Si sottopone l’attività corrente – e la spesa che ne consegue – ad un controllo *logico* radicale, e si tenta di sottrarla del tutto, – in *prima facie*, e *in nuce* – all’influenza delle abitudini non totalmente razionalizzate del passato.

Il controllo logico cui mi riferisco significa, in primo luogo, la restituzione di una sua logica, originaria, *relazione causa/effetto*, fra l’attività selezionata e decisa e l’uso dei mezzi necessari per l’esercizio di detta attività (e nel caso dei mezzi finanziari della spesa pubblica, i mezzi iscritti nel Bilancio pubblico). Relazione logica che con l’andar del tempo tende a perdersi; e quindi potrebbe di fatto essersi perduta, per lunga e cattiva consuetudine.

In tal modo può perdersi così anche il concetto che *i mezzi a disposizione servono solo e soltanto per predefiniti scopi ed obiettivi da raggiungere*; e non perché gli scopi e gli obiettivi vengano dall’abitudine considerati inerenti al fatto che si è abituati a destinarvi determinati mezzi a disposizione.

Una garanzia che questa restituzione logica venga assicurata, è l’esistenza di una sorta di ‘riprogettazione’ di ciascuna attività, (in inglese è spesso denominata ‘*reengineering*’, reingegnerizzazione).

Partire da una ‘razionalizzazione’ delle scelte di bilancio (espressione utilizzata in Francia alcuni decenni fa per applicare il Planning-Programming Budgeting System – PPBS – americano), può significare, ma anche non significare, che detta ‘razionalizzazione’ implica la *riprogettazione del programma*. Se lo implica, allora, perché non partire *direttamente da detta riprogettazione del programma*? E perché non affermare esplicitamente che è *innanzitutto* il programma che va ben strutturato, ben calcolato nella sua efficienza ed efficacia, prima che ciò serva a dare un ‘aspetto’ di razionalità alle scelte di spesa in sede di bilancio?

1.5. Funzioni, obiettivi e strumenti: una antica querelle

Un altro aspetto, ancora più generale, della *partenza con il piede sbagliato* di cui dicevo, è stata l’errore di pensare che le riforme nel campo della pianificazione strategica nella PA (ed anche in quello della programmazione socio-economica di tipo societale di cui sopra), potessero essere operate *migliorando lo strumento*, senza intervenire nello stesso tempo sulla *funzione*.

A mio modo di vedere tutte le riforme proposte hanno cercato di *modernizzare lo strumento*, senza nello stesso tempo renderlo funzionale ad un

sistema di obiettivi, che non fossero puramente organizzativi, amministrativi, autoreferenziali.

È vero: un tempo (anni sessanta) si disse che l'apparato statale non rispondeva ai bisogni di programmazione sociale ed economica, perché era intralciato dalla pesantezza ed inefficienza della sua amministrazione⁷. Ma ho sempre ritenuto questo un alibi per il potere politico per abbandonare l'impegno, faticoso e rigoroso, di gestire gli interventi *secondo metodi di programmazione e di valutazione*, attraverso cui solo si poteva migliorare la qualità operativa della PA.

Invece di approfondire la tecnologia della pianificazione (o programmazione) a tutti i livelli operativi, da quelli centrali a quelli locali, si accantonò la funzione per migliorare lo strumento, apparentemente in attesa di strumenti più efficaci. La programmazione, senza approfondimenti tecnici-funzionali, ritornò al dibattito e alle proposte funzionali generiche della "politica (macro) economica", ma non ci si rese conto che questo fantomatico 'strumento' – la PA – avrebbe potuto crescere solo se funzionalizzato ad un *modo nuovo di gestire le scelte politiche e quelle amministrative*⁸.

Per far ciò occorre, ed occorre ancora, abbandonare la ricerca (tipicamente giuridica e formale) di una ottimale separazione fra delle astratte funzioni "politiche" e quelle "esecutive". Occorre, ed occorre, riformare prima di tutto il modo stesso di fare le scelte politiche, in base a procedure più consapevoli dei limiti (mezzi e strumenti a disposizione, fisici e finanziari) e plasmando lo strumento – la PA – a questa più concreta e realistica gestione della politica⁹.

⁷ Su questo punto si espressero con enfasi molti autorevoli economisti impegnati nella programmazione economica negli anni sessanta. (Ricordo per esempio una serie di saggi di Giorgio Fuà, Siro Lombardini, Paolo Sylos Labini, pubblicati nella rivista *L'Industria*, diretta da Ferdinando Di Fenizio). Ma il modo di attribuire all'inefficienza dell'apparato statale l'impossibilità della implementazione della programmazione socio-economica era in quell'epoca una opinione comune sancita da tutti i commenti (si veda in proposito Ruffolo, 1973)

⁸ Modo che più recentemente è stato chiamato nell'ambiente americano: *reinventing government revolution* (rivoluzione della reinvenzione del modo di governare).

⁹ Pur avendo personalmente partecipato al gruppo che cercò di introdurre in Italia metodi moderni di programmazione economica e sociale, non ho mai condiviso il prevalente modo di concepire tale programmazione. L'Ufficio del piano presso il Ministero del Bilancio e l'ISPE, suo organo di studio, svolsero un ruolo di stimolo per delle importanti innovazioni "politiche" nei diversi campi (dalla sanità alla fiscalizzazione del sistema pensionistico, dalla politica industriale e delle partecipazioni statali, alla politica agricola, dalla scuola alle gestioni urbanistiche, perfino introducendo in epoca ancora non sospetta di piaggeria internazionale, l'attenzione ad un progetto sociale che concerneva l'"ambiente", etc.) producendo anche idee nuove o raccomandabili. Ma la natura di queste proposte, passate per "programmazione", era invece quella di sostituirsi praticamente alle "politiche" tradizionali dei diversi ministeri senza introdurre nessuna novità gestionale che meritasse veramente il nome di programmazione. Dal punto di vista gestionale si coprì l'assenza di una strumentazione adatta sviluppando una insignificante e generica teoria della *programmazione per progetti* (con corredo di elaborazione di "grandi progetti" che aumentarono l'ostilità e la non collaborazione delle strutture amministrative ordinarie (i ministeri)).

Infatti, generalizzando, le due cose – funzione e organo – sono strettamente interdipendenti: non possono migliorare separatamente, per se. O crescono insieme o periscono insieme.

1.6. Riferimento fugace all'esperienza degli anni '60 e '70

Negli anni sessanta e settanta – come oggi – c'era la via per farli crescere insieme; era l'introduzione, appunto, di tecniche di programmazione della spesa per amministrazione; che si chiamava come si è già ricordato, negli Usa "PPBS" (sistema di *Planning, Programming, e Budgeting*), in Francia "RCB" ("*Rationalization des Choix Budgetaires*") in Italia, "Programmazione di bilancio", per ministeri e agenzie della PA.

In Usa si cercò di introdurla nelle singole amministrazioni senza coordinarla a livello di programmazione socio-economica e territoriale generale. Si rivolse soprattutto allo *strumento* senza il coordinamento degli *obiettivi*. E ben presto fallì. In Italia la programmazione di bilancio, che sarebbe stata il ponte fra il piano generale e l'operatività della PA non fu neppure introdotta nelle singole amministrazioni¹⁰, e ci si limitò a generalizzare sugli obiettivi e sulla funzione, senza occuparsi minimamente di trasferire la funzione negli organi, e fu ben presto un fallimento generale.

Possiamo dire che oggi come allora si tende a trascurare completamente due innovazioni essenziali per introdurre un vero regime moderno di programmazione sia a livello di solo governo pubblico, che a scala di programmazione "societale":

- la prima, la programmazione strategica di tutto l'apparato statale (che allora si chiamava "programmazione di bilancio" come traduzione del PPBS, già in difficile introduzione in altri paesi dopo le prime esperienze negli Usa.
- la seconda, la programmazione che ho chiamato "societale", che è cosa ben diversa da quella "macro-economica" fondata ancora solo su variabili aggregate. Fin da allora questa "politica (macro) economica" fu ritenuta da un folto gruppi di economisti d'avanguardia (Frisch, Leontief, Tinbergen e altri) fondata su variabili (aggregati) assolutamente insignificanti¹¹; il loro autentico messaggio non fu, e non è stato ancora, recepito, nei discorsi correnti di politica economica, perché aveva bisogno di fondarsi su un rinnovamento ed allargamento di base della contabilità economica tradizionale (includendovi quella comunemente detta socio-ambientale) e sulla formazione di "quadri" di

¹⁰ Mi è d'obbligo ricordare ancora una volta la ricordata mia ricerca del maggio 1970 per il *Centro di studi e piani economici*, svolta per conto dell'ISPE, (l'Istituto governativo che si sarebbe dovuto occupare di programmazione economica), sulla introduzione del PPBS in Italia, ma che fu trascurata dallo stesso ente committente.

¹¹ Per questo aspetto si veda un mio scritto: *L'approccio programmatico: considerazioni di metodologia, basate su i contributi di Frisch, Tinbergen e Leontief*, (in Acocella et al., Milano, Angeli, 1999).

contabilità presente e futura che permettessero di portare valutazioni, scelte e decisioni di politica economica a livelli di migliore articolazione e consapevolezza degli effetti e delle *performances*¹².

È giusto tuttavia rilevare che anche in altri paesi, in cui l'introduzione della programmazione economica con aspetti innovativi aveva assunto caratteri ancora più avanzati che in Italia (penso, in Europa, a Francia, Gran Bretagna Olanda, Norvegia), i progressi nel senso indicato sono stati assai pochi e quasi nulli.

E negli stessi Usa, mentre la prima delle linee innovative ha avuto un clamoroso rilancio con la legge GPRA (1993), la seconda non è stata ancora nemmeno abbozzata, salvo che nei voti di una Commissione mista Congresso-Casa Bianca, promossa dal Presidente Carter nel 1977 [*US Advisory Committee on National Growth Policy Processes* (1977)] e che non fu nemmeno presa in considerazione dalle amministrazioni successive. La programmazione societale non è comunque oggetto di questo scritto¹³.

Se le due linee innovative di cui sopra si fossero praticate nella esperienza di programmazione economica, si sarebbero guadagnati circa trent'anni nel naturale sviluppo della scienza applicata della programmazione, e si sarebbe portato l'Italia ad essere probabilmente il primo paese significativo dopo gli Usa, ad introdurre una autentica programmazione in ambito pubblico e nella politica economica. Un'occasione perduta.

1.7. La “*reinventing government revolution*” di oggi

Oggi, sia in Usa che in altri paesi avanzati (e in modo assai incerto anche in Italia), si ritenta l'operazione da lato dello strumento¹⁴.

Solo che in Usa la programmazione di bilancio, è divenuta con la legge GPRA del '93, un grande strumento di programmazione strategica, sia pure a scala di singola agenzia (è diventata tuttavia parte integrante del *Codice degli Stati Uniti* e i segnali di una forte integrazione fra agenzie e a scala federale generale si fanno sempre più forti). Il GPRA ha costituito in Usa e – se preso a

¹² Anche questa linea, appena abbozzata sperimentalmente negli anni settanta in seno al *Centro di studi e piani economici* e per conto dell'ISPE, fu negletta, perfino sabotata, dai sostenitori di discorsi convenzionali che contribuirono a non lasciare alcun segno innovativo da parte delle politiche di programmazione dell'epoca.

¹³ Chi volesse conoscere gli esiti dei primi lavori fatti in Italia negli anni settanta, può consultare un rapporto sul “Progetto Quadro” [Archibugi 1973] più recentemente ripubblicato con adattamenti e miglioramenti [Archibugi 2002].

¹⁴ Centrale informativa di questi nuovi metodi e nuove esperienze è il Servizio Puma dell'OCSE (con relativo Comitato intergovernativo). Sull'introduzione di questi nuovi metodi si identifica quella “rivoluzione gestionale”, “*reinventing government revolution*”, quel nuovo “Dna” del public manager, su cui si sono consolidati numerosi slogan soprattutto negli Usa, ma anche altrove. Tra i libri che hanno divulgato i concetti del *reinventing government* vi sono [Barzelay, 1992; Osborn e Gabler, 1992]; ma consigliereerei di più le ricerche della Brookings Institution di Washington, [fra cui Kettl, 1994; Kettl e DiIulio, 1995].

riferimento nel mondo – una innovazione epocale nella gestione pubblica, che non è stata – a mio avviso – ancora sufficientemente né conosciuta e quindi neppure assorbita in Europa.

In Italia, invece, ci si sta occupando di riformare procedure amministrative, fin nei minimi particolari (rimanendo tuttavia intrappolati nelle pastoie del già complicatissimo diritto amministrativo pubblico italiano), senza dare uno sbocco contenutistico e funzionale all'operazione, che avrebbe dovuto coinvolgere un coordinamento operativo di tutta la compagine governativa, almeno per assegnare – come negli Usa – precisi compiti di pianificazione strategica a ciascun Ministero e agenzia della PA.

Temo, in breve, che si stia mettendo la carrozza (lo strumento) davanti al cavallo (la funzione). Mentre entrambi devono essere curati simultaneamente in fase operativa. Un cavallo focoso, che tira una carrozza sgangherata, non è meglio di una carrozza robusta ed efficiente, tirata da un ronzino.

Ma temo che nella fase attuale italiana, se non ci si occuperà al più presto della funzione (la programmazione strategica) anche i nuovi tentativi di riforma amministrativa “lasceranno il tempo che hanno trovato”, cioè i loro benefici saranno minimi.

La partenza sbagliata (pensare allo strumento senza incorporarlo con gli obiettivi e la strategia) si è manifestata e rischia ancora di manifestarsi attraverso alcuni paradigmi propri del tradizionale “diritto” pubblico amministrativo che stentano a modernizzarsi e da distaccarsi da un eccessivo formalismo delle relazioni istituzionali (foriere di infiniti contenziosi giuridici). Ciò porta a direzioni fuorvianti. Il “piede sbagliato” della riforma pertanto non sta in verità in una diversa configurazione da dare ai rapporti istituzionali (e magari costituzionali) del settore pubblico. Direi non è un problema di “diritto pubblico”! È un problema di diversa cultura e di diversa “mentalità”!¹⁵ Ma anche se mediante articolati di legge ben congegnati non si faranno mai le rivoluzioni,

¹⁵ Alcuni americani – non sapendo definire questo *quid* – hanno detto un diverso DNA, e l'espressione ha avuto facile diffusione nella pubblicistica. Non posso fare a meno di sorprendermi che anche negli Usa (anzi per prima volta in Usa), si sia avvertita questa “quiddità”, alquanto indefinibile; giacché da de Tocqueville in poi, siamo stati piuttosto noi europei a sentire (amandola o no) la cultura politica americana come esente – in nome di un pragmatismo più grezzo – delle sofisticazioni astratte di una cultura giuridica con molte radici. Ma è un fatto – che meriterebbe di essere molto meditato e spiegato storicamente e culturalmente – che anche in Usa da qualche decennio il “*reinventing government*” (ufficialmente decretato come “rivoluzione” negli slogans ufficiali governativi) è basato esplicitamente su un rifiuto di una gestione pubblica fondata sul concetto di “legittimità (già così poco incisivo in quel paese rispetto ai nostri!) e quella piuttosto fondata sul concetto di “strategia”, e di “risultato”. Ricordiamo che il primo Rapporto al Paese che la *National Performance Review*, la organizzazione che nel 1993 contrassegnò il rilancio democratico Clinton-Gore fu intitolato: *From Red Tape to Results, etc.* (Dal formalismo al risultato). Il *red tape* (lett. “nastrino rosso con il quale si decoravano i documenti ufficiali”) significa nell'inglese corrente “un eccessivo attaccamento alle formalità, specie negli affari pubblici” [Oxford Dict.]. E ne è nata anche l'espressione corrente di “*redtapism*”.

si possono pur spingere politici ed amministratori ad adottare e far adottare dall'amministrazione con appropriate procedure, i nuovo metodi.

Il passo sbagliato che – a mio parere - si rischia di attuare in Italia deriva dal fatto che, in luogo di affidare la *reiventing government revolution*, ad una iniziativa generale di carattere legislativo direttamente finalizzata a istituire un sistema di programmazione strategica¹⁶, prevale invece la via (ma anche questa stentata e approssimativa) di una riforma puramente amministrativa e contabile, che fa perno sulle iniziative correnti annuali per la formazione del Bilancio, e la procedura della approvazione parlamentare della legge finanziaria annua per il bilancio. Questa ultima via si ispira piuttosto, e ne è fortemente influenzata, agli esempi francese e britannico, e non a quello americano. Lo discuteremo nel corso di questo Capitolo.

Questi esempi comunque sono anche essi di recente data, giacché la *reinventing government revolution* è assai giovane e sta per così dire muovendo i primi passi.

1.8. La questione del rapporto fra poteri politici e poteri amministrativi

Un'altra questione fuorviante, che ostacola un approccio giusto, è quella del rapporto fra poteri politici e poteri amministrativi, (questione che appassiona invece i cultori di diritto amministrativo).

Ancora si pensa infatti che sia molto importante, in termini di riforma amministrativa, di definire meglio in astratto il rapporto fra "potere di indirizzo" politico (Parlamento, Governo, Ministri, etc.) e "potere amministrativo" (Dirigenti funzionari) pensando che si possa, in uno sforzo di ingegneria costituzionale, fissare bene i "confini" dell'uno e dell'altro potere.

Ebbene questo è un modo astratto, inutile e improduttivo di porre il problema operativo della PA.

Certo, a prima vista, è evidente che esiste una gran confusione tra i due ordini di responsabilità cui sarebbe necessario mettere un po' d'ordine; ma non caveremo un ragno dal buco se cercheremo il rimedio partendo con il piede della definizione e delimitazione puramente formale delle responsabilità, senza occuparsi dei contenuti delle scelte. La confusione non nasce da incertezze semantiche o da definizioni legislative, ma dal sapere bene *che cosa fare e perché e con quali mezzi*, non dal fatto che vi è confusione nel "potere" di fare. Il

¹⁶ Un sistema cioè che – coinvolgendo insieme tutti gli attori pubblici (il Governo come centro di decisione, con tutti i Ministeri e gli Enti pubblici) in una unica procedura chiara e semplice – far derivare: *riprogrammazione* di tutte le attività a medio e breve termine, dal quale

- le richieste di bilancio che vengono poi gestite nella legge finanziaria annuale mediante il Bilancio di programma, (che è la via maestra scelta dal Congresso americano),
- la ristrutturazione dell'organigramma istituzionale dei vari ministeri ed enti pubblici.

“potere” – se vogliamo moraleggiare – non fa gli uomini più intelligenti. Anzi li fa, spesso più stupidi, perché diventa facilmente un fine in se stesso.

In effetti la contrapposizione che ci viene spontaneamente di formulare tra responsabilità di indirizzo e responsabilità gestionale deriva dal fatto che non abbiamo una concezione realistica del processo decisionale. Infatti immaginiamo che ci sia la possibilità in tale processo di fissare bene i *confini* tra ciò che appartiene al potere “politico” (Parlamento, Ministri) e ciò che è potere “amministrativo” o “gestionale” (dirigenti PA).

Nella realtà ci sono in ogni campo delle *politiche pubbliche*, degli obiettivi da definire e da perseguire e dei mezzi da mettere in opera per conseguirli. Ma questo *rappporto concatenato* fra obiettivi e mezzi *pervade tutta la scala gerarchica operativa*¹⁷. Ogni obiettivo generale si articola in obiettivi diciamo “intermedi” e poi giù lungo i gradini del rapporto obiettivi-mezzi, fino alle singole azioni. E all'inverso, l'analisi delle azioni e della loro fattibilità risale su fino agli obiettivi generali verificandone la fattibilità, prima delle decisioni, e non solo ex post come avviene oggi, meravigliandosi che nessuno degli indirizzi generali riesce ad essere “attuato”. C'è un costante feed back di verifica che si attua in un corretto processo decisionale, e questo si chiama *programmazione*.

Dal punto di vista operativo, le “competenze” vengono organizzate e distribuite caso per caso, altrimenti il “conflitto” di competenze non produce che paralisi. Il potere decisionale si articola a diversi livelli in un *continuum* in cui è difficile individuare la qualità delle separazioni astratte del diritto pubblico e amministrativo. Il Ministro rispetto al Parlamento è un esecutore ed è un decisore politico rispetto al Direttore generale del suo Ministero. Quest'ultimo di fronte al Ministro è un esecutore, ma è un decisore politico rispetto al suo subordinato ministeriale. Ma né l'uno e né l'altro potranno “decidere” se non in coerenza con una analisi di fattibilità delle decisioni che spesso proviene dai livelli meno elevati o da entità tecniche dell'amministrazione. Decisione, responsabilità, valutazione sono pervasive di tutto il processo decisionale ed operativo, e non di questa o quella categoria gerarchica.

Le separazioni di competenza sono perciò un effetto e non un *a priori* del processo; un *output*, e non un *input*, di esso. Le separazioni potranno definirsi meglio solo *dopo* che il processo di programmazione è stato introdotto, formulato e identificato nei suoi “blocchi” ed in corso d'opera. E si caratterizzeranno solo quando – ad un certo punto del processo – i responsabili politici, decideranno (arbitrariamente) che è necessario ottenere un consenso “politico”, cioè un consenso di organi – che in regimi democratici – sono così considerati, perché eletti, rappresentativi della volontà generale.

Non ci sono, infatti, decisioni che sono - per loro stesse, o per loro natura - “politiche” e altre che sono “amministrative” o “esecutive” o “tecniche”, etc. Lo

¹⁷ Qui non posso illustrare con calma quale è la logica della concatenazione. Chi vuole approfondire questa pagina di teoria della decisione, troverà una buona bibliografia di scienza dell'organizzazione, che ho cercato di riassumere nel mio libro: *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico* (nuova edizione: Archibugi 2005).

diventano a quel punto della scala gerarchica della struttura programmatica nel quale si decide di far intervenire la sanzione dell'istituzione "eletta".

1.9. "Semplificazione": rispetto a che cosa?

Un altro esempio di formulazione astratta: le operazioni di "semplificazione" delle procedure.

Esse certamente sono le benvenute, se l'esperienza ci dice che si possono evitare certi passaggi di decisione e di valutazione o obsoleti rispetto agli obiettivi che li avevano introdotti, o, se non obsoleti ma ancora utili, il cui costo è stato misurato superiore ai vantaggi per i quali sono ritenuti utili.

Ma per dare una seria valutazione dell'azione procedurale su cui si vuole intervenire, occorre prima di tutto valutare la sua opportunità; non darla per scontata. E la sua opportunità la si può valutare solo in relazione agli obiettivi per la quale quella azione è stata introdotta.

Così, non sarebbe più opportuno valutare dapprima gli obiettivi di quella azione e riproporli nel quadro di una programmazione di insieme degli obiettivi di ciascuna amministrazione o agenzia? Non sarebbe meglio – pragmaticamente – che l'operazione "semplificazione" scaturisse direttamente come mezzo per facilitare il raggiungimento di obiettivi, che oggi – invece – si danno per scontati, ma che scontati non sono affatto?

1.10. Aggregazione ex ante del bilancio di programmazione o riaggregazione ex post delle spese per funzioni?

Un terzo esempio fuorviante è quello di scambiare la riaggregazione ex post delle spese per funzioni come aggregazione ex ante del bilancio di programmazione.

Come vedremo meglio nel prossimo *Capitolo 2* richiamandoci alle esperienze francese e britannica, questo è il pericolo fuorviante che si corre quando i processi di programmazione strategica partono da una riclassificazione funzionale delle spese secondo destinazioni, o programmi, o obiettivi o della spesa. Questa riclassificazione permette certamente una lettura migliore del Bilancio anche a fini politici) ma non è la programmazione strategica di cui parla la 'rivoluzione' del *reinventing government*.

Anche in Italia – per esempio – la legge "Ciampi", coadiuvante e complementare a quelle "Bassanini", (di cui parleremo meglio nel *Capitolo 3*) introduce senza dubbio un miglioramento per la lettura del bilancio dello Stato secondo una migliore articolazione funzionale. La registrazione delle spese per "centri di spesa", che sottintendono una loro determinata funzionalità, permetterà di conoscere meglio le destinazioni della spesa stessa e, forse, anche una migliore valutazione dei risultati di essa, ove indicabili attraverso opportuni indicatori.

Tuttavia il rischio è che tutto finisca con una ri-aggregazione delle spese in corso *secondo destinazioni* sulle quali ancora nessuno emette alcun giudizio di efficacia, e *secondo decisioni e routine su cui non si applica alcuna valutazione*.

In altri termini, che tutto si riduca ad una operazione di chirurgia plastica di un bilancio di spesa che rimane sempre lo stesso.

Certo, la speranza è che dovendo ri-classificare le voci di spesa secondo un certo ordine funzionale e per centri di spesa, i direttori generali e i singoli Ministri siano indotti a *ridiscutere* tutto l'impianto della loro spesa e *ristrutturarla* secondo una rivalutazione di tutte le funzioni e di tutti gli obiettivi che sono loro sottesi. Ma siamo sicuri che questo verrà fatto, ministero per ministero, agenzia per agenzia? e che questo verrà ad accompagnare i nuovi schemi contabili richiesti dalla legge "Ciampi"?

Non sarebbe stato meglio, come ha fatto il Congresso americano, con una legge radicale per l'introduzione della pianificazione strategica, di prescrivere a tutte le agenzie federali di predisporre *tout court* un "piano strategico con orizzonte temporale pluriennale"?

Sarebbe d'altronde, un ottimo esercizio formativo per dirigenti e funzionari di qualsiasi servizio, per ripensare daccapo la funzionalità del loro servizio, che è come dire di quello che fanno! Ed è nello stesso tempo acquisire una nuova familiarità su ciò che fanno, vista da un punto di vista di una riflessione rifondativa e creativa, che non può che dare frutti, sia per la crescita delle persone, che per l'efficienza del loro operare.

1.11. La programmazione strategica rovescia il processo di valutazione delle politiche pubbliche

Infatti, come si vedrà nelle descrizioni della 'legge del risultato' americana (nel prossimo *Capitolo 2*) il "piano strategico" contiene:

- una ridefinizione della *missione* dell'agenzia stessa (in cooperazione con il Congresso)
- la definizione articolata degli *obiettivi* da raggiungere entro l'orizzonte temporale del piano (in cooperazione con il Congresso, la Casa Bianca e consultazione degli *stakeholders*, cioè tutte le categorie potenzialmente interessate dalla attività dell'agenzia, in primis gli utenti dei servizi);
- la valutazione dei *mezzi*, delle *risorse* e delle *azioni amministrative*, necessarie al conseguimento di quegli obiettivi (mezzi indicati in funzionari e loro qualificazioni, mezzi capitali, mezzi tecnici, e procedimenti amministrativi) da definirsi in cooperazione con gli organi esecutivi della Casa Bianca (Ufficio del management e del bilancio, Ufficio del personale, Uffici tecnici, etc.);
- un *sistema di indicatori* attraverso cui la Agenzia propone di misurare le sue prestazioni e quindi far misurare i *risultati* e l'*efficacia* della sua azione programmatica.

- infine di quale “*riforme*” o *deroghe* dalle norme usuali vigenti, l’agenzia avesse bisogno per il conseguimento degli obiettivi proposti e programmati.

Ebbene, la via del *piano strategico* non mette forse nel modo corretto il cavallo davanti alla carrozza? non induce forse più efficacemente l’amministrazione (lo strumento) ad adeguarsi agli obiettivi (la funzione); non spinge a far sì che la carrozza si adegui funzionalmente alla capacità, ai ritmi, al percorso che si può o si vuole ottenere?

Da notare che il piano strategico (almeno quinquennale), viene accompagnato nella legge americana da un “piano di prestazioni” di orizzonte temporale annuale, a partire dal primo anno di vigenza del piano strategico che stabilisce i traguardi annuali nel raggiungimento degli obiettivi strategici.

E che inoltre la stessa legge prescrive alla fine di ogni anno un “Rapporto di prestazioni”, annuale, che rendiconta sui risultati di ciascun Piano annuale.

Ebbene: a me sembra che in Italia basterebbe “copiare ” le scarse ma essenziali pagine della legge americana, con piccoli adattamenti al sistema legislativo italiano, per ottenere una partenza *con il piede giusto*, dopo la quale una buona parte delle opportunità offerte dalle leggi “Bassanini” e “Ciampi” potrebbero essere impiegate ed adattate con migliore esito.

Ritengo che questa sia la via appropriata per far sì che la PA si *riformi davvero*. Occorre entrare in una nuova concezione generale del ruolo della PA , destinata più a *programmare* che a *gestire* direttamente attività; le quali, se ben programmate, possono essere sempre più affidate all’esecuzione, del *settore non profit* o “associativo ” *in primis*, e poi anche al settore privato con modalità attente e rigorosamente finalizzate.

Documentazione specifica per il capitolo 1

Archibugi Franco (1970). *Rapporto sulla introduzione di un sistema di programmazione di bilancio in Italia*. Centro di studi e piani economici ISPE, Roma.

Archibugi Franco (1998). *Pianificazione strategica e programmazione economica* (Corso per la SSPA, dispense). Roma,.

Archibugi Franco (1999). L’approccio programmatico: considerazioni di metodologia basate sui contributi di Frisch, Tinbergen e Leontief. *Saggi di politica economica (in onore di Federico Caffè)*. N. Acocella, G. Rey and M. Tiberi. Milano, Franco Angeli.

Archibugi Franco (2000). *La formazione del nuovo manager pubblico*. Roma, Centro di studi e piani economici.

Archibugi Franco (2002). *Un quadro contabile per la programmazione economica e la politica economica strategica*. Roma, Centro di studi e piani economici.

Archibugi Franco (2003). *Manuale di pianificazione strategica in ambito pubblico*. Roma, (dispense per il Master 2004) Centro di Studi e Piani Economici.

Archibugi Franco (2003). *Teoria della pianificazione: dalla critica politologica alla ricostruzione metodologica*. Firenze, Alinea editrice.

Archibugi Franco (2004). *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*. Firenze, Alinea editrice.

Archibugi Franco (2005). *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*. Firenze, Alinea editrice.

Ruffolo Giorgio (1973). *Rapporto sulla Programmazione*. Bari, Laterza.