

La disinformazione in Italia

relativa alla 'Nuova Gestione Pubblica'

(New Public Management, NPM),

ed in particolare alla introduzione in Italia della 'Pianificazione strategica' che è già praticata con successo in tutte le Agenzie federali Usa dal 1993 (la legge GPRA)

[Raccolta di scritti occasionali del prof. Franco Archibugi inviati a personalità aventi qualche responsabilità nella PA italiana, al fine di diffondere l'informazione sulla esperienza federale americana di introduzione della Pianificazione strategica nelle Agenzie federali e nella gestione del Bilancio federale di prestazione, e farne oggetto di imitazione e copia politica in Italia, con la eventuale cooperazione di esperti americani e dell'Oecd].

[A.96.22]

1.

Il *Government Performance and Result Act* e la *National Performance Review* del Governo americano: una valutazione prospettiva

Appunto per il Direttore della SSPA Prof. Guglielmo Negri e gli altri colleghi della SSPA, (Novembre 1996).

di **Franco Archibugi**

Il *Government Performance and Result Act* (GPRA) e la *National Performance Review* (NPR) sono: 1) la Legge che il Congresso americano ha votato (alcuni anni fa) nel **1993**; e 2) l' 'iniziativa di appoggio', *National Performance Review*, ("Riforma della Performance Nazionale) che l'amministrazione Clinton-Gore ha costituito il 3 marzo 1993, per rafforzare una adeguata pressione mediatica presso i funzionari federali e la stessa opinione pubblica, la trasformazione delle strutture dello Stato federale prescritto dalla nuova GPRA.

Il tutto, nel suo insieme, è stato chiamato '*Reinventing Government Revolution*' assumendo un tono di grande riforma epocale della Pubblica Amministrazione federale. Recentemente, avendo occasione di visitare gli Stati Uniti, sono venuto a contatto di alcuni colleghi amici che mi hanno informato di queste due iniziative e di alcuni documenti loro concernenti. Sono venuto nella determinazione di preparare per te, mio Direttore, per gli altri colleghi della nostra Scuola e alcuni amici e colleghi seriamente *studiosi*, che possono avere delle influenze sulle riforme necessarie in Italia (e mai approdate a qualcosa di veramente concreto in materia di de-burocratizzazione della PA) la seguente Nota informativa.

La legge federale americana GPRA, nel suo dettaglio indica – *non più che in nove pagine* – le azioni e le operazioni essenziali per cambiare radicalmente le tecniche correnti operative di gestione di tutte le Agenzie federali che dipendono dal budget federale; applicando, sotto il controllo del GAO (*Government Accounting Office*), noto grosso ente di controllo (una specie di *Corte dei conti* di quel paese, che fa capo al Congresso e non dalla Presidenza) che da

tempo immemore controlla i conti della spesa federale in Usa, con metodi assai diversi dai nostri in Italia e in Europa continentale in cui furono introdotte le modalità delle riforme napoleoniche susseguitesi lungo il 19th secolo. La legge GPRA, tuttavia, non è un parto del suddetto GAO, bensì da una Commissione del Senato¹,

La *National Performance Review (NPR)* è invece fin dai primi giorni dell'Amministrazione democratica di Clinton, è una nuova iniziativa (sotto la guida del Vice-Presidente Gore, quasi a pieno tempo dedicato ad essa), la NPR ha operato per tutta la durata dell'amministrazione ed è stata ulteriormente rilanciata con molta energia ora con il rinnovo della stessa amministrazione Clinton-Gore.

Ciò che sta avvenendo negli Stati Uniti con la GPRA, e con la *Npr*, merita la massima attenzione.²

1. Perché sono importanti la GPRA e la NPR ?

La GPRA merita attenzione per più di una ragione.

Primo: perchè sembra essere - a cinque anni dalla sua nascita, il 1993 - un movimento politico-amministrativo ancora vitale e che

¹ Composta in modo e spirito *by partisan* da 15 senatori repubblicani e 15 senatori democratici, presieduto da un senatore repubblicano dello Stato del Delaware come segretario, coordinatore della redazione della legge stessa. Un personaggio che aveva maturato una certa esperienza in qualità di Sindaco di una cittadina della California, in cui aveva sperimentato l'uso di tecniche di '*strategic planning*', o come più diffusamente chiamato nell'epoca, del PPBS, da decenni discusse, applicate e sperimentate da leggi statali dissimili, e da applicazioni disordinate nelle grandi società private e da altri settori delle Agenzie governative.

² E merita, fuori di quel paese, anche la massima conoscenza. Infatti questa è sorprendentemente scarsa in Europa (non ne parliamo poi in Italia! ove incontro normalmente anche "addetti ai lavori", cioè studiosi e operatori istituzionalmente e professionalmente impegnati nella Pubblica Amministrazione e delle sue conclamate e ricorrenti riforme, che ne sono del tutto ignari). La scarsa conoscenza di quello che è indubbiamente divenuto da tre anni un grande "movimento" di idee, ma soprattutto di iniziative, in quel paese influenzerà ovviamente il tenore di questo mio scritto che - pur finalizzato ad una valutazione critica della GPR - in realtà dovrà anche dare abbondante spazio ad una sua "descrizione" informativa, (preferibilmente collocata sotto la forma di Appendici) in mancanza della possibilità di rinviare a lavori inesistenti di documentazione più estesi (in lingua italiana).

quindi potrebbe essere già sottoposto ad un giudizio di tipo e di tono "*storico*".

Secondo: perchè ha molti caratteri di "emblematicità":

- per il modo con il quale ha stabilito dei *rapporti con il suo passato*, cioè con l'insieme delle attività che in seno all'amministrazione pubblica erano rivolte ad affrontare gli stessi riconosciuti problemi di inefficienza e di burocrazia dell'amministrazione pubblica (quella "federale" soprattutto, trattandosi degli Usa);
- per il modo in cui, come movimento "riformatorio", è venuto ad impattarsi con *gli interessi della burocrazia* stessa, di quegli stessi dipendenti dell'amministrazione federale (ma è evidente che il suo impatto, essendo di carattere essenzialmente "metodologico" riguardava tutto il settore pubblico, o "governativo" come si preferisce dire in quel paese) che ne dovevano essere i più diretti protagonisti; è emblematico per il modo in cui ha dovuto subire l'influenza delle logiche politiche essendo l'iniziativa di una amministrazione politica di una parte per sua natura maggioritaria (ma non nel Congresso peraltro) e quindi portata ad essere ostacolata anche per pure ragioni "partitiche";
- per il modo in cui ha stabilito dei rapporti con l'ambiente "accademico", quello appunto degli specialisti di scienze politiche e dell'amministrazione, molto influente in quel paese;
- infine, per il modo in cui ha creato un clima operativo su tutto il fronte della pubblica amministrazione "non-federale", (cioè quella "statale" e quella "locale") e quindi sostanzialmente assai autonoma, che - come è noto - negli Usa ha una importanza relativa che non ha confronti con nessuno dei paesi occidentali economicamente avanzati.

Terzo: perchè si tratta di un movimento che è nato e si è sviluppato nel paese storicamente e politicamente più significativo dell'occidente³ e che ancora è, presumibilmente, destinato a sperimentare per primo, ogni sorta di innovazione sociale.

³ Per evitare malintesi e reazioni 'inconscie', sia da parte di americani, ma soprattutto da parte di non-americani, voglio precisare - in alcuni punti sintetici, - che non è qui il caso di illustrare troppo a lungo in che senso ritengo che gli Usa siano il paese più significativo storicamente e politicamente: 1) perchè sono il paese demograficamente più grande di tutto il mondo **occidentale**; 2) perchè le circostanze storiche lo hanno fatto diventare due secoli fa il primo paese (cronologicamente nei tempi moderni) portatore di una costituzione

Quarto: perchè - soprattutto per noi europei⁴ - le riforme della pubblica amministrazione americana, che già rappresenta un modello avanzato di efficienza e di a-burocratismo (se non anti-burocratismo), sono comunque il segno di una *linea di tendenza societale non ignorabile, qualsiasi siano i giudizi di valore che coltiviamo* (ovviamente con pieno diritto, a condizione che non ci portino a deformare psicologicamente la realtà dei fatti, perchè in tal caso diventerebbero "pre-giudizi di valore").

2. Qualche riferimento alla più recente iniziativa presidenziale per rafforzare l'applicazione della GPRA, la NPR

La *NPR* fu creata con l'accesso alla Presidenza degli Usa da William J. Clinton. (Bill Clinton) (1953). E il Vice-Presidente Al Gore fu incaricato da Clinton di guidarla, fin dall'inizio. Essa assunse la forma di una *Commissione* che avrebbe dovuto durare sei mesi e fornire un rapporto con la scadenza del 7 settembre 1993.⁵

Appena arrivato alla Casa Bianca, Bill Clinton nel 1993 firmò una nuova Legge federale, risultato di una lunga maturazione da parte di una particolare lavoro di una Commissione bypartisan del Senato composta da circa 15 Senatori repubblicani e 15 democratici, per introdurre un processo di *pianificazione strategica* e di misurazione/valutazione delle prestazioni e dei risultati dell'azione pubblica presso tutte le amministrazioni federali. La legge è stata poi votata definitivamente il 3 agosto 1993. E' stata chiamata *Government Performance and Result Act* (GPRA), (*legge per la performance e i*

"democratica", quindi di un "governo", e quindi di una amministrazione pubblica, in ambiente democratico, imbevuto di pluralismo culturale, religioso, sociale ed etnico. 3) perchè sono il paese ancora tecnologicamente più avanzato fra quelli occidentali in senso complessivo, con inevitabili effetti sui modi di vivere e sul modello di società e di vita politica e amministrativa.

⁴ Solo come *europei* potremo costituire una comunità nel suo insieme confrontabile per requisiti a quella americana; ma solo, appunto, se sapremo raggiungere una forma repubblicana, democratica e federativa del tipo di quella storicamente offerta dagli Usa.

⁵ Assumo tutte queste informazioni da un breve riassunto storico fornito dalla stessa NPR (1996/september).

risultati pubblici.)⁶. Tale legge se la trovò sulla scrivania per la firma Bill Clinton appena arrivato alla Casa Bianca.

La Commissione creata da Bill Clinton e presieduta da Al Gore fu composta di circa 250 funzionari pubblici di carriera. In aggiunta furono anche ingaggiati per il lavoro di questa task-force interministeriale (*inter-agency*) alcuni dipendenti interni, o, su prestito, dipendenti dei governi statali e locali, e pochi consulenti.⁷ La prima sessione di lavoro, in cui si aprirono le attività, si ebbe il 15 aprile 1993.⁸ Il Vice-Presidente Gore nei mesi successivi ha fatto numerose visite a diverse Agenzie per prendere conoscenza di prima mano dei problemi di queste agenzie e nel giugno 1993 ospitò un Summit a Philadelphia sul *Reinventing Government* composto da dirigenti di società private, da leaders di vari governi statali e locali, e da esperti noti in materia di mutamenti organizzativi.

I lavori della Commissione si svilupparono nel clima normativo della nuova legge Gpra varata in agosto. Il Presidente Clinton, invitò le agenzie a creare un loro proprio interno "*reinventing team*" (diremmo una "squadra riforma") che lavorasse con il corrispondente team NPR (molti dei quali, come NPR, hanno continuato dopo la conclusione dell'iniziale rassegna ad assistere per l'applicazione delle raccomandazioni che ne risultarono). Il NPR ha lavorato strettamente con questi teams nell'elaborare le raccomandazioni presentate al Vice-

⁶ E' noto che in Inglese, la parola 'pubblico' ha un significato ancora più generale che in Italiano, e che quanto appartiene all'azione delle istituzioni pubbliche si preferisce usare il termine *Government* e derivati.

⁷ La leadership centrale della NPR è stata affidata: a un consigliere politico *senior* del Vice Presidente, (Elaine Kamarck); al direttore del Progetto (Bob Stone); e da quattro vice-direttori: uno ha diretto una serie di gruppi che hanno esaminato le 24 più grandi agenzie: Agricoltura, Commercio, Difesa, etc.(Billy Hamilton); un altro ha diretto una serie di gruppi che hanno esaminato i sistemi generali di governo: avvocatura (*procurement*), bilancio, personale, etc.(John Kamensky); un terzo (Bob Knisely), che si è occupato di alcune analisi fiscali; e un quarto (Carolyn Lukensmeyer) che si è occupato della dinamica e comunicazione dello staff interno.

⁸ David Osborne, il coautore di un famoso libro pubblicato l'anno prima, e divenuto best-seller (Osborne & Gaebler, 1992), dal titolo "*Reinventing Government*" ha svolto la funzione di consigliere chiave e relatore della prima sessione, insieme al Vice-Presidente Gore e al vice-direttore per il management (Phil Lader) dell' 'Ufficio per il Management e il Bilancio' (*Office of Management and Budget, OMB*), una degli uffici componenti la branca esecutiva della Casa Bianca.

Presidente. Il Vice-Presidente è stato fortemente coinvolto nelle decisioni prese e, prima di pubblicare il rapporto finale, incontrò i capi di agenzia per essere sicuro di avere il supporto di ogni agenzia per le sue proposte raccomandazioni. Il rapporto finale fu basato su una serie di rapporti "di accompagnamento" (*accompanying reports*) preparati da circa due dozzine di gruppi di esperti del NPR.⁹ Il Rapporto finale, "*Creare una amministrazione che lavori meglio e costi di meno*",¹⁰ fu presentato al Presidente Clinton in una cerimonia alla Casa bianca del 7 settembre 1993. Subito dopo Clinton e Gore fecero un giro nel paese allo scopo di promuovere il Rapporto e di illustrare una serie di Direttive presidenziali (*Executive Directives*) per dare inizio alla realizzazione delle raccomandazioni del rapporto. Dal Dicembre 1993 il Presidente ha firmato 16 *Direttive* che attuavano specifiche raccomandazioni e che hanno incluso il taglio di 252.000 posizioni, tagliando la metà dei Regolamenti interni, e chiedendo a ciascuna agenzia di sancire "standard di servizi per gli utenti" (*customer service standards*).

3. La fase I del NPR

A questo punto l'NPR subì una sostanziale trasformazione.

Molti componenti dello staff tornarono a casa, nelle rispettive agenzie. Circa 50 rimasero nella task force allo scopo di dare inizio alla realizzazione di una serie di iniziative di grande gettata. Questi sforzi furono diretti ad una grande *opera di formazione dei dipendenti* federali relativi ai servizi per l'utenza, alla creazione di laboratori di riforma (*reinventing laboratories*) per innovazioni pilota, alla promozione di semplificazione delle funzioni di direzione, e di gestione di comitati inter-ministeriali raccomandati dal NPR come il Consiglio Nazionale di Partecipazione (*National Partnership Council*), il Consiglio di Gestione del Presidente (*President's*

⁹ Il rapporto finale sottolineò 119 delle 384 raccomandazioni elencate in appendice. I 38 *specifici rapporti di accompagnamento* hanno totalizzato circa 2000 pagine e si estesero su circa 384 *raccomandazioni* che dettagliarono 1.250 *specifiche azioni* mirate a risparmiare 108 miliardi di dollari 1996 (170 mila miliardi di lire), ridurre il numero delle posizioni fisse ("*overhead positions*"), e migliorare le operazioni amministrative.

¹⁰ NPR, 1993/september.

Management Council), il Gruppo di Lavoro per i Servizi pubblici di Informatica (*Government Information Technology Services*).

Il NPR ha anche creato un sistema di ricognizione per seguire i progressi di circa 1.250 azioni singole. Le singole Agenzie furono incaricate del perseguimento di circa due terzi delle raccomandazioni che furono finalizzate ad esse. Il rimanente terzo - per lo più raccomandazioni di tipo generale riguardanti tutte le agenzie come la riforma dei bilanci o del rapporto di lavoro pubblico, caddero sotto la responsabilità di gruppi inter-ministeriali quali il Consiglio dei Funzionari Finanziari (*Chief Financial Officers Council*) o la Task-force per il trasferimento dei benefici elettronici (*Electronic Benefits Transfer Task Force*), l'OMB, o la NPR stessa. Per esempio l'OMB ha diretto l'attuazione della "Legge per la Gestione delle Prestazioni e dei Risultati" (GPRA - *Government Performance and Result Act*) - di cui diremo fra poco -; e la NPR (*National Performance Review*) ha assunto la direzione degli "Standards di servizio per l'utenza" (*Customer Service Standards*) creando appositamente un "Consortium" di esperti componenti le principali amministrazioni (*Federal Benchmarking Consortium*) con il compito di fissare i migliori standard d'uso per la "clientela" (vedi glossario in appendice)¹¹.

La NPR, insieme all'OMB, e allo staff della Casa Bianca, ha promosso la realizzazione di "accordi" fra i capi delle principali agenzie e segretari di gabinetto da un lato e il Presidente dall'altro, concernenti l'attuazione delle raccomandazioni del NPR. Questo è stato qualcosa di sorprendente anche per l'ambiente americano, in quanto anche colà non era mai avvenuto che tra il Capo del Governo e i membri del gabinetto e capi delle agenzie (tutti designati ai loro posti dal Presidente stesso) si firmassero degli accordi, di tipo operativo, per impegnare le Agenzie - come entità autonome - alla realizzazione di alcune operazioni raccomandate dall' NPR. Questo "non-sense" giuridico potrebbe irritare i nostri giuristi, ma ha un grande senso sostanziale per portare sulla linea realizzativa l'impegno delle singole amministrazioni, portatrici dei limiti e delle risorse possibili per la realizzazione di alcune innovazioni desiderate, e quindi corresponsabili delle relative fattibilità. Così si erano firmati (alla fine del 1995) accordi tra il Presidente Clinton e i Capi di 8 delle più

¹¹ Un gruppo di studio del Consortium ha recentemente prodotto un rapporto di estremo interesse (Us Federal Benchmarking Consortium, 1997).

grandi agenzie.¹² E la NPR ha curato durante il 1996 la preparazione di altri accordi (non si hanno più precise notizie sugli accordi firmati più recentemente).

Il problema più grande per il NPR è stato quello di comunicare il suo messaggio alla forza di lavoro federale. Si è così sviluppata una formazione via Video che è stato proiettata dal Comitato dei dirigenti federali e dalla Associazione dei dirigenti federali (*Federal Executive Board e Federal Executive Association*) attraverso il paese. E' stato preparato un CD-ROM interattivo del rapporto originale, dei suoi rapporti di accompagnamento, del rapporto sul servizio utenti e del rapporto sullo stato. Si è lavorato con l'Istituto Federale della Qualità (*Federal Quality Institute*) a sviluppare i programmi formativi. E si è creata anche una *news-letter* per i dipendenti federali.

Inoltre la NPR ha sponsorizzato la creazione di una serie di iniziative interministeriali sotto la comune denominazione di "Risultati netti" (*Net Results*), un interscambio elettronico di informazioni e di idee fra dipendenti federali e il pubblico in generale. Ciò attualmente include il sito web e una serie di altri siti. E si è sponsorizzato anche un "Foro elettronico" sulle iniziative di riforma (*reinventing initiatives*) che ha coinvolto centinaia di persone attraverso il paese.

La NPR ha anche pilotato una partnership con lo Stato dell'Oregon (selezionato come uno Stato "dimostrativo") per sperimentare risultati programmatici nel campo di programmi per l'infanzia e la famiglia.

Nel settembre del 1994, essendo il primo anniversario della diffusione del primo Rapporto originale, la NPR fece un primo bilancio della sua attività e concluse che si erano fatti significativi progressi lungo l'attuazione delle direttive e delle raccomandazioni contenute nel Rapporto. Anche numerosi osservatori esterni intervennero nel fare un bilancio dell'esperienza e nel paese si aprì un largo dibattito critico.

Il dato più significativo del primo bilancio è la constatazione che - per numerose ragioni - le agenzie risposero con molto entusiasmo

¹² Le agenzie con le quali si è firmato un "performance agreement" nel quadro della NPR sono: i Dipartimenti del Lavoro; degli Interni, dei Trasporti, degli Affari dei Veterani, dell'Abitazione e dello Sviluppo Urbano; nonché l'Amministrazione dei Servizi Generali, e l'Amministrazione delle Piccole Imprese.

all'appello rinnovatore della Commissione Gore, e si è iniziato un processo veramente autonomo delle agenzie verso l'innovazione.

Il Gao (*General Accounting Office*), l'autorevole controllore dei conti federali, aveva prodotto un iniziale rapporto operativo sulle raccomandazioni della NPR (dicembre 1993) e al dicembre 1994 fece subito un altro rapporto sullo stato di avanzamento delle iniziative. Anche la *Brookings Institution*, famoso organismo privato di studio e di analisi delle politiche pubbliche, pubblicò alcuni volumi sulla NPR: una prima valutazione nel nell'agosto 1994 e un volume nel gennaio del 1995.

Con il 1995 si aprì una nuova fase della NPR, (che coincise con l'elezione del nuovo Congresso). Clinton incaricò Gore nel dicembre 1994, di lanciare una "seconda fase" della *reinvention*, nota come Fase II.

E' stato chiesto alle agenzie di guardare a fondo nelle loro missioni e decidere quello che il governo avrebbe dovuto o non dovuto fare.

4. La legge innovativa sulla pianificazione strategica

D'altra parte con la legge GPRA varata dal Congresso americano nei primi mesi del 1993, tali agenzie erano state invitate ad entrare in una *precisa procedura organizzativa di pianificazione e di gestione*.

Addirittura emendando, con la legge, lo stesso "*Codice degli Stati Uniti*", in esso si introducevano - come normale procedura e routine di gestione amministrativa - la preparazione da parte di ogni agenzia di:

1. un "Piano strategico" (*Strategic Plan*), con un orizzonte "non inferiore a cinque anni".
2. di un "Piano annuale di prestazioni" (*Performance Plan*), strutturato e correlato al Piano strategico, e corredato di precise voci di strumentazione e di budget per ogni azione prevista.
3. di un "Rapporto di prestazione di programma" (*Program performance Report*), relativo al precedente anno fiscale, nel quale si rendesse conto dell'attuazione del Piano annuale e di quello strategico e si misurassero i risultati della sua realizzazione.

La legge inoltre prevede disposizioni per rendere la contabilità di bilancio flessibile e interrelata con la pianificazione strategica e quella

annuale, nonchè per istituire dei "progetti pilota" di obiettivi programmatici in alcuni settori della amministrazione federale, a scopo di sperimentazione e di dimostrazione.¹³

La legge GPRA detta "*per la gestione delle prestazioni e dei risultati*", è solo la cornice legale di una attività che dal 1993, e attraverso la seconda fase soprattutto a partire dal 1995, ha avuto uno sviluppo sorprendente nell'amministrazione federale, vedendo tutte le agenzie quasi in una gara competitiva ad applicare per prime le innovazioni di cui ai criteri del *reinventing government* e i nuovi metodi.

E bisogna dire che la legge stessa prevedeva che le diverse agenzie affrontassero ed applicassero le innovazioni e riforme di operatività con tutta calma e con tutto il tempo necessario. Per es. come si vede nella legge, che è stata varata nell'agosto del 1993, si deve alle singole agenzie la missione di predisporre i "piani strategici" non oltre il 30 settembre 1997: cioè si dava loro ben *quattro anni* per predisporre il loro *primo* piano strategico. E per la preparazione del "Piano annuale di prestazioni" si è data come scadenza per divenire di routine solo l'anno fiscale 1999. Infatti, si è dato per scontato ed implicito che un "Piano annuale di prestazioni" (concepito in una logica programmatica come quella instaurata dalla legge stessa) non poteva essere predisposto se non sulla base di un Piano strategico (di medio-lungo termine) già elaborato ed accettato; cioè come strumento di attuazione del piano strategico. E di qui anche l'ovvia deduzione che anche i Rapporti annuali avesse un senso produrli *solo quando si fosse messa a regime la nuova procedura* di pianificazione e gestione.

Come quadro giuridico (creato nell'agosto del 1993), esso ha ovviamente stimolato e incalzato le amministrazioni federali a dare degli adeguati contenuti programmatici alle loro azioni correnti. E i contenuti sono stati di due tipi: quelli mirati ad introdurre *forme nuove di gestione dei programmi* (diciamo contenuti "procedurali"), e quelli, più tecnici, mirati a sviluppare *il know how per la elaborazione stessa dei piani e dei programmi e per la valutazione preventiva delle scelte alternative che essi contengono* (diciamo contenuti "tecnici").

Sul primo piano la NPR ha costituito il fulcro della ulteriore sperimentazione. Sul secondo piano si sono rilanciati gli studi di pianificazione e di valutazione, naturalmente alquanto improvvisati, (come sempre agli inizi di ogni nuova esperienza), ma notevolmente

¹³ Si veda il testo completo della legge qui allegato.

estesi per campo di istituzioni e per campo di oggetti di applicazione. Il rilancio degli studi di pianificazione e di valutazione (pianificazione strategica e misurazione delle prestazioni) è avvenuto innanzitutto alla scala delle singole amministrazioni, che ognuna per suo conto ha contribuito a produrre guide e manuali a se utili, ma così facendo producendo anche un lavoro scientifico e metodologico di interesse generale.¹⁴

5. La seconda fase dell' NPR, e suggerimenti per un rapido indirizzo di ricerca della Scuola in questo campo

E' in questo contesto di impegno legislativo e di fervore amministrativo che si è sviluppata la seconda fase dell'NPR.

Le prime Agenzie che si misero al lavoro e per prime arrivarono a suggerire proposte di riforma, come per esempio i Dipartimenti dell'energia (DOE) e quello dell'abitazione e dello sviluppo urbano (HUD), hanno proposto numerosi mutamenti.

Questa seconda fase è in pieno sviluppo. *La mia proposta è quella di seguirla con attenzione, sviluppando intorno ad essa una adeguata attività di ricerca, che non vedo attualmente svilupparsi nè nelle Università, nè in sede di Cnr, nè in Centri esterni di ricerca, nè in settori adeguati della PA.* Mi sembra che dovrebbe essere dovere istituzionale nostro, della Scuola intendo, coprire questo ruolo: *sviluppare ricerca nella direzione dei metodi e delle tecniche di riforma della gestione PA.* Ciò che avviene negli Usa è il campo privilegiato per questa ricerca. Non si può prescindere da essa. Io farò del mio meglio. Ma finchè la Scuola e i docenti che chiamiamo in essa, con criteri assai lontani dall'impostazione che dovremmo dare, dapprima, alla Scuola, si terranno lontani da un severo aggiornamento nella direzione dei nuovi metodi di gestione e non concentreremo i nostri programmi didattici su tali nuovi metodi di gestione, *non faremo mai della nostra Scuola un organismo "innovativo" rispetto agli sforzi che dovrebbero farsi di diffusione e acquisizione di tali*

¹⁴ Le amministrazioni più attive in proposito sono state: il Dipartimento dell'Energia, che ha assunto anche una sorta di funzione leader in questa gara (si vedano le guide in bibliografia Doe 1996 a e b); l'IRS (*Internal Revenue Service*) (vedi: 1996); la NASA (*National Aeronautics and Space Administration*) (1996a e b); la NHTSA (*National Highway and Traffic Administration*) (vedi:1996); il Dipartimento della Marina (Dept.of the Navy, 1992, e sgg.);

nuovi metodi, attraverso sia il corso-concorso che attraverso i programmi di formazione continua, che farà.

Comunque, data la precedente formazione dei nostri docenti, illustri nelle rispettive discipline, ma poco versati a queste novità, mi sembrerebbe importante formare almeno un piccolo staff di ricercatori concentrati, come orientamento, verso queste nuove metodologie, per assicurare un peso specifico nei programmi didattici della Scuola, che sia adeguato alle dette novità.

La Scuola se non si mette con decisione e coraggio in questa direzione non sarà all'avanguardia del processo di rinnovamento della Pa, ma alla retroguardia di quanto, sia pure malamente e sporadicamente, viene fatto nelle Università.

[A.1997.17]

2.

La pianificazione strategica federale in Usa: speranza per una nuova cultura della pianificazione

Intervista con Franco Archibugi,
di Francesco Domenico Moccia,
[pubblicata nella Rivista *CRU: Critica della razionalità urbanistica*, 1998,
Università Federico II Napoli, N.9-10 con il titolo *La pianificazione strategica e
la riforma della Pubblica Amministrazione.*]

Introduzione (Omissis)

D.1

**Ci puoi parlare del movimento in corso per la riforma delle
agenzie federali negli Usa?**

R.1

In effetti, negli Usa si sta operando una vera e propria "rivoluzione" amministrativa, che è probabile che rappresenterà una svolta "epocale" nei metodi di governo di quel paese e di conseguenza, prima o poi, di tutto il mondo. Anche negli slogans usati per caratterizzare questo cambiamento radicale c'è la consapevolezza dell'importante momento che si sta vivendo. "*Reinventing Government*" è l'espressione usata per designare il complesso di riforme in opera; e "*Reinvention Revolution*" è chiamato il movimento politico-amministrativo che spinge per queste riforme.

La cerniera operativa di questa rivoluzione amministrativa è - al di là di tutte le manifestazioni politiche che se ne hanno - la legge GPRA (*Government Performance and Result Act*) del 1993, detta anche in breve "la legge dei risultati" (*Result Act*). Tale legge - anche se "firmata" da Clinton (nell'agosto del 1993), era già stata votata dal Congresso nel gennaio di quello stesso anno (prima della entrata di Clinton nella Casa Bianca. Ed era il risultato di un lungo e laborioso lavoro del Congresso nella legislatura precedente, di una Commissione (15 senatori repubblicani e 15 democratici) guidata da un senatore repubblicano del Delaware, William Roth. Ho già illustrato le caratteristiche di questa legge per gli studiosi italiani in un rapporto (in appendice al quale ho tradotto il testo integrale della

legge) alla "Società italiana di economia demografia e statistica" in una delle sue riunioni scientifiche (Alghero maggio 1997). Il Rapporto sarà pubblicato nel prossimo numero della Rivista della Società. Ricorderò qui le caratteristiche essenziali della legge.

Innanzitutto la "legge dei risultati" (Gpra) si è imposta come legge di emendamento e di integrazione del "Codice degli Stati Uniti", cioè il corpo giuridico istituzionale su cui si fonda l'insieme delle attività federali nei suoi contenuti e nelle sue procedure. Da qui nasce - a mio avviso - la forza operativa della riforma in corso, rispetto a molti altri tentativi del passato di introdurre innovazioni nei metodi gestionali nella PA di quel paese.

Quanto ai suoi contenuti, la legge ha prescritto a ciascuna amministrazione federale americana (75 circa "agenzie", inclusi i 12 "dipartimenti", cioè grossi Ministeri, i cui "capi" fanno parte del Gabinetto di Clinton), di predisporre, ciascuna, un proprio:

- "Piano strategico" (*Strategic Plan*) avente un orizzonte temporale "non inferiore ai cinque anni", (entro il settembre 1997, quindi dandogli ben quattro anni di tempo, essendo promulgata la legge nell'agosto del 1993);
- quindi a partire dal primo anno del Piano strategico, un "Piano (annuale) delle prestazioni" (*Performance Plan*);
- quindi, a conclusione di ciascun anno del piano delle prestazioni, un "Rapporto sulle prestazioni" (*Performance Report*) relativo a ciascun piano annuale di prestazioni.
- quindi - in connessione all'esecuzione di ogni Piano di prestazioni e del Piano strategico nel suo complesso pluriennale, la predisposizione di un sistema di contabilità e di "flessibilità" (*accountability and flexibility*) direzionale, con facoltà di derogare dalle forme di contabilizzazione ordinaria e prescritta (specie per le remunerazioni dei dirigenti) , sulla base di motivate ragioni di conseguimento degli obiettivi dei piani e con la dimostrazione di risparmi complessivi nelle operazioni introdotte.

Il Piano strategico - secondo la legge Gpra - deve contenere:

- Una dichiarazione generale di "missione" che comprenda le principali funzioni ed operazioni. (L'agenzia è così obbligata a rivedere la sua missione, sulla base della legislazione esistente e di consultazioni frequenti con il Congresso, le parti sociali, i governi

statali e locali); questa ridefinizione di missione costituisce un importante passo nel "reinventare" la missione.

- La descrizione delle finalità e degli obiettivi dell'agenzia, in termini di risultati da attendersi.
- La descrizione del *modo* in cui quelle finalità ed obiettivi così espressi debbano o possano essere conseguiti, compresa una descrizione dei processi operativi, delle qualificazioni e delle tecnologie, nonché delle risorse umane, di capitale, di informazione, ed altre, necessarie per conseguire quelle finalità e obiettivi.
- La descrizione preventiva di *come* le finalità di prestazione - espresse e descritte nel Piano annuale delle prestazioni, si dovranno o si potranno mettere in relazione alle finalità e agli obiettivi del Piano strategico. (Ciò che è oggetto di quello che i politologi usano chiamare le "analisi politiche", *policy analysis*).
- La identificazione dei fattori chiave esterni all'agenzia, e fuori del suo controllo, (ma che possono essere sotto il controllo o l'influenza di altre agenzie o altri organi federali come il Congresso), che possono influenzare - positivamente o negativamente - il conseguimento delle finalità generali e gli obiettivi del Piano strategico
- La descrizione delle variazioni di programma usate per determinare finalità ed obiettivi generali, con un prospetto per le future valutazioni.

I contenuti del Piano delle prestazioni (che, rispetto al Piano strategico, costituisce l'aspetto più "operativo" della pianificazione strategica) sono:

- La determinazione degli obiettivi di prestazione (o operativi) allo scopo di definire il livello di prestazione da conseguire per ogni attività di programma
- La indicazione di detti obiettivi in forma oggettiva, quantificabile e misurabile
- La descrizione sommaria dei processi operativi delle qualificazioni, tecnologie, risorse umane, capitali, informazione etc., cioè delle risorse il cui impiego è necessario per conseguire i livelli di prestazioni indicati

- La fissazione degli indicatori, o misuratori, di prestazione sulla base dei quali si intende misurare e valutare le prestazioni, i livelli di servizio, e i genere i risultati di ogni attività di programma.
- La predisposizione di una base di comparazione dei risultati del programma con gli obiettivi di prestazione fissati per il programma
- La descrizione dei mezzi da usare per verificare e validare i valori misurati.

La legge Gpra arriva perfino a sancire un rapido ed essenziale glossario dei termini della pianificazione strategica, onde mettere tutte le agenzie nella condizione di usare stessi termini per rispondere nei rispettivi piani strategici e di prestazione al confronto e alla valutazione dei propositi e dei risultati.

La legge Gpra fissa quindi le modalità abbastanza precise per assicurare un coordinamento "temporale" dei piani: piani strategici (pluriennali) e piani prestazionali (annuali) e connesse revisioni.

La legge dei risultati (Gpra) è più avara di indicazioni per quanto concerne quello che si potrebbe chiamare un coordinamento "settoriale" dei piani: cioè un coordinamento fra agenzie, per quello che potrebbe concernere la determinazione di obiettivi in conflitto, rispetto alle missioni, agli obiettivi e ai programmi di ciascuna agenzia. Si parla in generale di consultazione del Congresso, e di "sollecitare i punti di vista e i suggerimenti di quelle "entities" (non meglio identificate: le altre agenzie? le parti sociali? i gruppi di pressione? gli utenti?) potenzialmente colpite da, o interessate a, tali piani".

Dunque nella legge non si sono previste precise procedure formali per questo confronto e per questo coordinamento. Di fatto già nella preparazione dei piani strategici in questi ultimi anni si sono manifestate molte cooperazioni fra amministrazioni, e molti contatti con il Congresso. E poi lo staff della Casa Bianca (Npr, *National Performance Review*, e l'Omb, l'*Office of Management and Budget*, e altre branche della *Executive Branch* della Presidenza, non escluso il Gao, *General Accounting Office*, dipendente formalmente dal Congresso) hanno assicurato un forte coordinamento delle iniziative. Il Congresso e gli altri organismi di coordinamento "settoriale" entreranno in scena ora quando si dovranno giudicare - da parte della Presidenza da un lato, tramite l'Omb, e il Congresso dall'altro, tramite il Gao - i piani strategici di ciascuna agenzia. Si saranno attrezzate

queste istituzioni per procedere in questi giudizi, con sufficienti elementi di analisi e di valutazione, concernenti quadri complessivi di azione? Vedremo...! Un meccanismo molto interessante è stato tuttavia messo in moto. E con un approccio sistematico, senza precedenti nella storia di quel paese.

Da un certo punto di vista, si deve riconoscere che i metodi e le tecniche di misurazione e di valutazione dei risultati che la pianificazione strategica cerca ora di introdurre nelle amministrazioni federali, sono cose ben vecchie, e si basano su esperienze che qui e là hanno a suo tempo anche trovato applicazione o tentativi di applicazione. La pianificazione e il management per obiettivi, ha dilagato negli anni dell'ultimo dopoguerra nelle grandi imprese private, contribuendo notevolmente al miglioramento delle gestioni e all'incremento delle produttività. Nel settore pubblico della difesa si adottarono questi metodi che poi si cercò di estendere ad altri settori civili, come il settore della salute, dell'educazione, dei programmi di abitazione e della protezione sociale. Questi metodi si chiamavano sistemi PPB (Planning-Programming-Budgeting), poi MBO (Management By Objective), poi ZBB (Zero-Base-Budgeting); e nel complesso, salvo dettagli neppure molto significativi, si trattava di metodologie di pianificazione dai nomi diversi dalla sostanza assai simile. Ciò che è veramente nuovo, oggi, è la modalità veramente generale e sistemica che con la legge GPRA si è adottata, e l'innesto su una pratica federale, che ha tutta l'aria di essere irreversibile. E, inoltre, il fatto che in parte per effetto di tale legge, in parte per effetto di un generale miglioramento delle capacità umane della media dei funzionari, oggi l'introduzione di queste metodologie sembrano accompagnate da una adesione più diffusa, pervasiva, da un interesse professionale più acceso, da un'etica professionale ed una partecipazione emotiva ed elevata da parte dei funzionari federali.¹

¹ Una informazione più approfondita della legge Gpra nel quadro del movimento della Npr (National Performance Review) e del *Reinvention Government* in Usa si può ottenere con la lettura della mio saggio "La pianificazione sistemica : strumento della innovazione manageriale nella PA, in Usa e in Europa" (relazione alla XXXV Riunione scientifica della Società italiana di Economia, Demografia e Statistica, Alghero 29-31 maggio 1997), in corso di stampa nella rivista della Società. Tale saggio, insieme a molti miei altri scritti sui nuovi metodi di gestione del settore pubblico (*New public management*) e le loro implicazioni sulla formazione del nuovo manager pubblico, è in via di pubblicazione anche in un volume, presso l'editore Angeli. La letteratura

D.2

L'accento che metti nell'introduzione della pianificazione nella pubblica amministrazione in termini così radicali mi sembra l'aspetto più interessante della tua ultima produzione. D'altra parte, vi si può scorgere un accento biografico. Tu, professore di pianificazione nella Facoltà di Architettura di Napoli sei andato ad insegnare nella Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Volgendo l'attenzione al nostro paese, ti volevo chiedere ora se pensi che questo possa essere il momento in cui la pubblica amministrazione, tradizionalmente dominata dalla cultura giuridica che ne ha determinato i suoi pregi come i suoi difetti, possa avere un impulso di rinnovamento dall'introduzione della cultura della pianificazione, con la sua focalizzazione sugli obiettivi, l'educazione ad una prospettiva rivolta al futuro e l'esercizio delle attitudini alla previsione?

R.2

Sul piano personale, da te evocato come emblematico, c'è da osservare che in realtà mi sono sempre occupato del metodo della pianificazione *in generale*, prescindendo dai campi operativi di essa, se economico, sociale o fisico; se nazionale, regionale o urbano. La mia storia personale infatti si identifica, piuttosto che nell'Università, nel *Centro di studi e piani economici* nato nel 1963 (e che da due decenni almeno ha assunto il nome di *Planning Studies Centre*, a

americana sulla Grpa e sulla sua "attuazione" negli ultimi anni dopo la sua emanazione (1993) ormai ha raggiunto proporzioni immense. Solo i nuovi manuali di "pianificazione strategica" (di fonte prevalentemente universitaria) stanno moltiplicandosi. Una rassegna informativa vasta *sulle esperienze più interessanti in tema di riforme del "New Public Management"* nei paesi membri è quella fatta con le sue numerose pubblicazioni dal Comitato per il "*Public Management*" (Puma) dell'Ocse. I documenti più interessanti per il caso federale americano sono quelli del Npr (*National Performance Review*) del Omb (*Office of Management and Budget*) e del Gao (*General Accounting Office*) della branca esecutiva della Casa Bianca. Due centrali non governative di studio e di documentazione sono la Napa (*National Academy of Public Administration*) e la *Brookings Institution*. Tutti questi enti hanno un indirizzo Internet presso i quali si può attingere ai documenti. Il Centro di studi e piani economici di Roma, ha selezionato tre serie di documentazioni sul "New public management" (via Internet e altri contatti personali), i cui dossier sono a disposizione, su richiesta, presso La Scuola superiore delle Pubblica Amministrazione (Segreteria Dipartimenti, Via de Robilant 11, 00194 Roma).

causa della sua prevalente attività in campo internazionale, dove ha incontrato interlocutori più appropriati). Malgrado la mia residenza fisica sia stata vincolata per ragioni familiari all'Italia, la mia residenza intellettuale (e in tutti i casi possibili anche di lavoro) è stata decisamente altrove. Per il resto, soprattutto nella didattica, ho dovuto gettare la spugna, ed accettare di operare nell'Università italiana, là dove meglio essa poteva coniugarsi con gli obiettivi di ricerca che mi pressavano e mi motivavano. Per esempio: ho attivato - con grande entusiasmo e con forti sacrifici personali - il "Dipartimento di Pianificazione" nell'Università della Calabria, quando quella Università sembrava dovesse essere un esempio di ristrutturazione dell'ordinamento universitario italiano, prima che essa fosse reinghiottita nel sistema convenzionale italiano. Trovandomi un pò ovunque in panni non propriamente miei, mi sono dedicato principalmente ad attività di ricerca. Non ho mai rinunciato - pagando duri prezzi di ambientazione e di comunicazione con l'ambiente culturale italiano - per di più in tempi di allegri ricicli culturali, scientifici e politici) - a sottolineare il carattere multidisciplinare, anzi "neo-disciplinare", della pianificazione, e ad affermare il suo carattere "sistemico"; e a sottolineare il bisogno di una visione coordinata di essa, per conseguire un approccio suscettibile di essere efficace e fattibile. Ho sempre dissentito con le visioni unilaterali della pianificazione e tutti i miei lavori (che spero ora di rendere sempre più visibili anche in Italia) hanno mirato a "criticare" approcci tradizionali e parziali: della pianificazione economica insensibile agli aspetti fisici e ambientali; della pianificazione urbanistica senza contabilità economica; della pianificazione regionale senza quadri di coerenza e di riferimento nazionali, etc. E ho sempre confutato le ragioni di coloro che per una malintesa concezione della pianificazione, hanno parlato di pianificazione "per progetti" contrapponendola a quella "sistemica" e "strategica", o addirittura scambiando quest'ultima per una pianificazione più generale, di indirizzo, rispetto ad una più dettagliata e precisa (specie nel settore dei piani urbanistici), creando una grande confusione di idee e concetti, per lo più fondata solo su contrapposizioni, nominalistiche e superficiali.

Recenti segni di rinnovamento della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, in concomitanza delle iniziative politico-amministrative di alcuni Ministri intelligenti e volenterosi (come peraltro Sabino Cassese, che fu - incidentalmente - fra i fondatori del

Centro di studi e piani economici), mi hanno indotto a tentare in quell'ambiente una nuova didattica per la pianificazione nel quadro degli sforzi che si stanno compiendo ovunque di riforma e rinnovamento dei metodi del cosiddetto *New Public Management (NPM)*. In altri termini ho sperato di contribuire a introdurre nella Scuola (di cui si sta cercando di rinnovare, sia pure con fatica talora deludente, metodi e cultura) una nuova *cultura della pianificazione*, come hai felicemente detto.

Tornando agli aspetti meno personali della domanda, mi sembra giusto osservare, che in Usa, negli ultimi vent'anni di riflusso dai tentativi degli anni a cavallo tra i '60 e i '70 di introdurre nuovi metodi gestionali, in particolare a scala federale) tali nuovi metodi sono stati più efficacemente ritenuti ed applicati a scala territoriale, nelle gestioni statali (in questo o quello stato) e urbane (in questa o quella municipalità). Anzi sarei propenso ad affermare che se si ha oggi, con la GPRA, un rilancio della pianificazione strategica a livello federale, ciò lo si deve al fatto che essa non è stata mai abbandonata a livelli statali e municipali; ma anzi essa ha avuto, a quest'ultimi livelli, i suoi migliori terreni di coltura. E si deve a questo flusso "carsico" se molti senatori di alcuni stati e regioni dell'Unione hanno poi fortemente sostenuto a scala federale la trasposizione degli esempi migliori di origine "statale", fino a giungere alla GPRA.

Sul piano più strettamente culturale e scientifico, vorrei ricordare gli sforzi di alcuni antichi colleghi tenaci che a suo tempo hanno cercato di aprire (e di mantenere aperti) i legami fra la pianificazione sistemica e strategica e quella territoriale, regionale e urbana. Penso per esempio:

- i colleghi dello Urban Institute di Washington, per esempio Harry Hatry ed altri che hanno mantenuto viva la applicazione del PPBS a livello statale e locale, anche in tempi bui per il livello federale²;

² Lo Urban Institute di Washington, nel corso della sua quasi quarantennale attività ha pubblicato una enorme quantità di libri, ricerche e soprattutto manuali, che raccomanderei vivamente a tutti gli studiosi italiani di urbanistica. Seleziono qui alcuni più recenti manuali di *Harry Hatry ed alii*, che sono comunque riedizioni, perfezionamenti e miglioramento o adattamenti di altri già pubblicati in passato; si veda (per il solo Hatry): Hatry, Fisk, and Winnie, *Practical Program Evaluation for State and Local Government*, Washington 1981; Hatry and Van Houten, *How to Conduct a Citizen Survey*, American Planning Association, Chicago, 1987; Hatry et alii, *Excellence in Managing*, The Urban Institute Press,

- altri colleghi più isolati: Ozbekhan³, Mc Loughlin⁴ e Chadwick⁵ in Gran Bretagna; Catanese⁶ negli Usa;
- i colleghi dello Ior (*Institute for Operational Research*, Friends e altri)⁷, che hanno cercato di introdurre la pianificazione strategica nelle amministrazioni locali, con forti riferimenti agli sforzi di inquadramento "sistemico" della pianificazione stessa (che poi hanno dato adito alle considerazioni metodologiche ed epistemologiche di Faludi). Purtroppo dall'approccio molto serio e molto impegnato di Faludi⁸, ne è nata, successivamente, una vasta discussione, definita (anche erroneamente) "teoria della pianificazione" e che, a mio modo di vedere, si è dispersa in considerazioni politologiche, forse anche interessanti ma poco concludenti].
- degli eccellenti bilanci critici che meritano più attenzione di quanto non abbiano finora avuto sono nei lavori di Phil Cooke⁹ e di Ernest Alexander¹⁰.

1991; Wholey, Hatry and Newcomer, *Handbook of Practical Program Evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco 1994.

³ H. Ozbekhan, *Business and Government Long-Range Planning: Impact Problems, Opportunities*, 1969; *Toward a General Theory of Planning*, in: Oecd, *Perspectives of Planning*, Paris 1971; "Planning and Human Action", in: Weiss (ed.) *Hierarchically Organised Systems in Theory and Practice*, Hafner, New York 1971;

⁴ J.B. McLoughlin, *Urban and Regional Planning: a System Approach*, Pergamon, Oxford, 1969;

⁵ G.F.Chadwick, *A System View of Planning: Toward a Theory of the Urban and Regional Planning Process*, Oxford, 1971.;

⁶ A.J.Catanese, and A.W.Steiss, *Systemic Planning: Theory and Application*, Lensington, 1970.

⁷ J.K.Friend and W.N.Jessop, *Local Government and Strategic Choice, An Operational Research Approach to the Processes of Public Planning*, Tavistock, London 1969; *Friends et alii, Public Planning: the Inter-corporate Dimension*, Tavistock, London 1974; J.M.Power, *The Pragmatic of Organisational Power*, Pergamon, Oxford, 1974.

⁸ Faludi, Andreas, *Planning Theory*, Oxford, 1973; *Critical Rationalism and Planning Methodology*, Pion, London, 1986.

⁹ Philip Cooke, *Theories of Planning & Spatial Development*, Hutchinson 1983.

¹⁰ E.R.Alexander, *Approaches to planning: introducing current planning theories, concepts and issues*, Gordon and Breach, New York, 1986.

Tali sforzi espletati in condizioni ostili e "controcorrente" oggi trovano, almeno in Usa, un certo riconoscimento ufficiale con la legge Gpra.

Per altro verso, ritengo anche - come ho già detto - che l'esperienza americana non potrà non avere ampie ripercussioni anche altrove, e quindi in Italia. E mi auguro che anche da noi, un ben concepito rilancio del "federalismo" - oggi di moda - possa essere inteso non solo come devoluzione di "competenze" (alla maniera "giuridica"), ma anche sviluppo - in sede di tecniche e metodi di gestione - di una visione "sistemica" della pianificazione e della gestione strategica: che significa non sacrificare il piano e l'ottica locale in nome dell'ottica nazionale e neppure l'esatto contrario; ma significa concepire l'assoluta necessità di coordinare tutti i livelli della pianificazione stessa, settoriali, regionali, urbani, attraverso quadri di riferimento sempre più diffusi e organici. Un sistema informatico adeguato, come supporto di questa pianificazione sistemica, e la costruzione di scenari reali e virtuali, lo delineai fin dal 1975.¹¹

Per questo certamente occorre, come mi dici, lo sviluppo di una "*cultura della pianificazione*", da contrapporre alla cultura "giuridica", così imperante in Italia nelle gestioni delle PA e che porta per sua natura a paralizzare l'azione, in un eterno conflitto di competenze, piuttosto che a creare cooperazione, coordinamento e sinergie.

Tuttavia vorrei precisare che lo stesso varrebbe rispetto anche alla cultura "economica", anche se meno incidente sulla paralisi operativa delle nostre amministrazioni. La *cultura della pianificazione* è quella che non divide gli approcci, ma li integra. A cominciare dalle separazioni vigenti di attività amministrative e di produzione di servizi a livello nazionale (Ministeri) o locale (Assessorati), le cui azioni non trovano mai un reale momento di integrazione, di programmazione congiunta, e di valutazione generale.

Questa *cultura della pianificazione* è quella che vorrei contribuire ora a sviluppare - come già detto - a livello formativo nella Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione, giacché le più efficaci riforme gestionali, camminano con le gambe degli operatori e attraverso il distacco generazionale delle abitudini e delle mentalità; nel caso della pianificazione, potrebbero camminare con le gambe di possibili nuovi operatori ai più elevati livelli dell'amministrazione, ai

¹¹ In un progetto per il Csata di Bari, pubblicato nel 1979 nella "Rivista italiana di Economia, Demografia, e Statistica", gennaio-marzo 1978.

quali oggi sembra che la Scuola si possa dedicare in modo del tutto speciale.

Nelle mie modeste possibilità, mi adopero perciò di allargare nei curricula della Scuola insegnamenti relativi alla *pianificazione strategica* (partendo dal grande esempio americano della GPRA), ai suoi collegamenti intersettoriali e interterritoriali; ai metodi di determinazione e quantificazione degli obiettivi; ai metodi di misurazione dei risultati, nei più diversi campi gestionali; e mi adopero affinché il *territorio, l'ambiente e la qualità urbana* (questo potrà interessare in modo particolare i virtuali lettori di questa Rivista) siano sempre presenti nella formulazione e nella gestione dei programmi pubblici, i più diversi, insieme alla valutazione e misurazione degli altri costi e benefici *sociali*.

Ma anche a livello di Regioni, Province e Comuni, sarebbe importante che *la cultura della pianificazione* penetrasse anche nei settori dell'urbanistica, nel senso che si sapesse includere nei cultori di essa anche una visione operativa e una contabilità socio-economica delle risorse da mobilitare nei tempi della pianificazione, e una visione generale di tipo manageriale, senza di che l'urbanistica rimarrà la scienza delle "lottizzazioni" (e non solo dell'uso del suolo"....) o scienza di discettazioni astratte di politologia.

Ecco, su questo punto, e tenuto conto dei lettori preferenziali di questa rivista (siano essi studenti che colleghi docenti) voglio dire con sincerità, che non vedo diffusa in Italia nelle Università e nella formazione degli urbanisti una *cultura della pianificazione* correttamente intesa: *sistemica, "strategica" ed operativa*, nel senso appropriato di queste parole. Non vedo insegnato appropriatamente *come costruire un piano di sviluppo urbano*, da quello a lungo termine a quello operativo annuale, con le necessarie coerenze *con il contesto di piani ad altri livelli e settori nei quali il piano dovrà operare*. E' probabile che ciò non avvenga perchè non c'è la appropriata infrastrutturazione operativa (politica ed amministrativa) nei Comuni, nelle Province, nelle Regioni, e nello Stato. Certamente se tutto questo esistesse, saremmo portati assai più facilmente ad insegnare ai nostri allievi quello che verrebbe normalmente richiesto nella loro vita professionale futura. Tutto sarebbe molto più facile. Ma anche senza quella infrastrutturazione, l'università dovrebbe comunque tentare di impartire quella che hai chiamato *cultura della pianificazione*, proprio affinché l'ambiente politico-amministrativo recepisca in futuro quella

cultura, e crei quelle infrastrutture operative che oggi mancano, affinché la "pratica" della gestione pianificata diventi diffusa e normale.

D.3

Nel simposio tenuto a Caserta nel mese di settembre, 'Performance-based Management in Public Administration and its Training Implications', come recita il titolo, vi siete posto proprio l'obiettivo di definire un programma didattico per formare tali competenze?

R.3

Si, fra gli sforzi già ricordati per modificare i contenuti formativi della Scuola superiore della pubblica amministrazione, ho creduto di suggerire l'organizzazione di un Simposio internazionale su *"la gestione-finalizzata-al-risultato nella pubblica amministrazione e le sue implicazioni formative"*. Abbiamo chiamato ad esporre idee ed esperienze, in materia, una cinquantina di esperti americani ed europei, e li abbiamo obbligati, per così dire, a presentare un contributo personale ciascuno, basato su un documento tematico di base da noi predisposto, proprio per dare omogeneità e rispondenza all'incontro. Abbiamo selezionato persone appartenenti grosso modo a cinque categorie: 1) esperti impegnati direttamente nella applicazione della legge Gpra, in Usa e altrove nella applicazione di iniziative governative di riforma della PA; 2) colleghi universitari, impegnati nella gestione di programmi e master per la pubblica amministrazione, in Usa e in altri paesi europei, specie in quelli, numerosissimi in Usa, che stanno ristrutturando gli antichi master in *public policy* e *government* o in public management verso una visione più legate ai contenuti delle riforme in corso; 3) esperti di nuove tecniche gestionali di misurazione dei risultati, già operanti come consulenti delle PA di molti paesi; 4) infine, degli studiosi di materie più generali, quali sociologi dell'organizzazione, pianificatori sistemici, economisti pubblici e politologi, che hanno servito nel cocktail del Simposio come dei "maitres à penser" sempre utili in discorsi che rischiano di diventare troppo tecnici. I contributi presentati sono di qualità elevata, e saranno pubblicati nella lingua originale (inglese) e in italiano in due o tre volumi al più presto. Inoltre con il Simposio si è creata una rete di comunicazione e di contatto con il cuore del dibattito internazionale

in materia di riforme operative della Pa, da cui la Scuola e i suoi allievi (nonchè noi, loro docenti) potremo trarre un grande vantaggio conoscitivo e riflessivo. Spero che anche questa Rivista si farà portavoce dei problemi di riforma gestionale della Pa a tutti i livelli, nel senso della pianificazione strategica, e che potremo ritornare sui risultati del Simposio. Così come spero che i programmi didattici non solo della Scuola, ma anche di molte altre attività educative che stanno sorgendo e che sono mirate alla formazione dei dirigenti pubblici, potranno essere influenzati in modo più preciso dagli indirizzi alquanto innovativi rispetto alle discipline correnti e convenzionali, emersi anche dal nostro Simposio.

D. 4

In un servizio dedicato alla pianificazione strategica di Urbanistica (n. 106, 1996) M. C. Gibelli propone una interpretazione della storia della pianificazione strategica in tre generazioni. La prima, come pure tu sostieni, di carattere sistemico; la seconda che lei chiama 'aziendalista', nella quale colloca anche il contributo di Bryson e una terza 'visionaria e reticolare' che si basa piuttosto sull'interpretazione di alcuni piani statunitensi recenti come il piano strategico dell'Oregon. Io ho il sospetto che questa ultima distinzione sia ideologicamente deformata per prendere le distanze dalle origini nelle business schools della pianificazione strategica e crei una certa confusione con le teorie di pianificazione interattiva e comunicativa. Infatti per certi versi la pianificazione strategica si può considerare un livello o un tipo di piano ed, in tal senso, assorbire diversi approcci come quello ad esempio 'istituzionalista' proposto dalla Healey; per un altro è essa stessa un approccio e quindi compete o convive problematicamente con gli altri. Tu che hai seguito personalmente e direttamente l'evoluzione della pianificazione sistemica e strategica cosa ne pensi?

R.4

Non conosco attualmente il numero di *Urbanistica* cui fai riferimento, ma sulla base di quanto mi dici ritengo appropriata l'allusione ai diversi *momenti* della pianificazione strategica. Tuttavia non so se sia il caso di distinguere tali momenti così nettamente dal punto di vista cronologico (come la parola da te riportata 'generazione', lascia intendere). E' indubbio che la pianificazione strategica ha la sua radice nella pianificazione 'sistemica', insegnata

nelle scuole di 'management', ma nata a sua volta da un grande sviluppo dell' 'analisi di sistema' sviluppatasi negli anni '40 e '50 in tutte le discipline, soprattutto quelle scientifiche. Il suo 'aziendalismo' può venire dal fatto che le prime applicazioni (di quella che si chiamava *System engineering*, che taluni - senza alcun fondamento plausibile - vogliono distinguere dalla *System analysis*, solo perchè la prima ha un carattere più particolarmente applicato a singoli settori operativi, e la seconda si occupa più di teorizzazioni generali) si sono avute alla scala di grandi imprese di produzione. Ma anche ciò è discutibile: in fondo i primi più intensi studi di *system analysis* si svilupparono negli anni 50 e 60 presso la *Rand Corporation*, una grosso centro di ricerche di Santa Monica, che cooperò ai programmi del Pentagono; e di lì si trasferirono ai programmi del Dipartimento della Salute, della Educazione e della Protezione Sociale. In quegli anni la concezione 'sistemica' era diventata di moda e influenzava e permeava di se tutte le attività, tutte le discipline, costituendo peraltro la base del grande sviluppo dei modelli matematici impiegati nella simulazione di molte realtà sociali ed economiche. Ma la pianificazione sistemica e quella strategica non si sono mai dissociate, anche nelle loro applicazioni parziali: aziendali, economiche, urbanistiche, e nelle gestioni pubbliche, sia locali (urbanistiche e/o politiche) che nazionali. Hanno avuto solo alterne vicende e alterne fortune. Per cui parlerei piuttosto di aspetti o di filoni della pianificazione strategica o sistemica, piuttosto che di momenti.

Direi che le crisi che hanno entrambe sofferto (genericamente attribuibili anche a flussi e riflussi politici) sono dipese largamente anche dal fatto che le loro applicazioni non sono state mai sufficientemente 'strategiche' o sufficientemente 'sistemiche'. Si introducevano sempre in ambiente 'estraneo' alla pianificazione, che le rigettava. Tuttavia man mano che si espande l'applicazione, il bisogno di essere sempre più 'strategiche' e 'sistemiche' farà sì che le diverse pianificazioni si troveranno sempre più ad avere un ambiente più consono e meno ostile. Si dovranno sempre più costruire a vantaggio di tutte le pianificazioni, quadri comuni di riferimento, che le porteranno, ciascuna, ad essere sempre più compatibili con l'ambiente, fino a diventare in futuro un modo normale di gestire più intelligentemente le decisioni e gli interventi sia delle organizzazioni cosiddette 'private' che di quelle cosiddette 'pubbliche'.

Una cosa è certa: che la pianificazione 'strategica' non è - come ad un certo momento è stata intesa, specie nell'ambiente urbanistico - la delineazione e definizione di indirizzi ed obiettivi generali senza adeguato dettaglio dei modi e operazioni da fare in pratica; ma lasciando ai singoli operatori di affrontare caso per caso, e progetto per progetto la esecuzione dei piani. Anche se i piani strategici possono limitarsi a definire il quadro generale delle operazioni, tale quadro deve dare origine ad una 'struttura di programma generalizzata' in cui le diverse istituzioni, per il campo di loro pertinenza entrano in giuoco in modo non disgiunto, ma sempre coordinato e compatibile, in un appropriato giuoco delle parti in cui la 'sussidiarietà' viene interpretata non come - giuridicamente - una definizione di competenze astratte, ma il prodotto di una dinamica politica, in cui vengono negoziate ad un livello 'superiore' di conciliazione e coordinamento tutte le 'incompatibilità' che si dovessero mettere in evidenza, a determinati livelli "inferiori", secondo un chiaro disegno 'sistemico'.

Non posso troppo dilungarmi su questo punto, ma vorrei insistere che è proprio all'assenza pressoché totale di un approccio sistemico (e quindi anche 'strategico', nel senso che ho detto) nell'insegnamento dell'urbanistica, che dobbiamo attribuire il generale fallimento storico dei nostri 'piani' e 'progetti'; quella visione o sensibilità sistemica che ha dato effetti così poveri di serietà professionale e scientifica! Come quello (che è un caso limite, ma che pertanto è anche più significativo di altri casi più criptici e problematici) di una ricerca statistico-economica di molti anni fa del *Centro di studi e piani economici*, che cercò di estrapolare, con metodologie complesse, le prospettive demografiche dell'insieme dei piani regolatori registrati da raccolte-inchieste della Dicoter (LLPP), e in base a cui intorno al Duemila l'Italia avrebbe avuto una popolazione di circa 600 milioni di abitanti! Immaginiamo i progetti di edilizia più o meno 'popolare', le reti stradali, gli investimenti in infrastrutture sociali, le aree 'riservate', che probabilmente avranno fatto seguito all'interno o fuori dei PRG in questione, o quelli eventuali dei comuni senza PRG, basandosi su questo 'virtuale' quadro di riferimento territoriale! Quale credibilità, presso operatori 'politici' o semplicemente 'pratici', possono avere i nostri piani, ricchi di campi colorati per le 'destinazioni di suolo', di pennarellate per le 'direttrici di trasporto', il tutto tradotto in bei disegni e mappe multicolori e proiezioni assonometriche, ed adesso

anche di supertecniche elaborazioni di Gis, pomposamente "esibiti" nei congressi dell'Inu!

E poi tuoniamo frementi sulla incapacità dei politici, sulle manovre dei biechi capitalisti e speculatori, ad applicare i nostri piani. Date le circostanze (l'assenza di buon senso 'sistemico' e di capacità di pianificazione, di vera pianificazione, della classe dei cosiddetti tecnici) l'urbanistica è presa fin troppo sul serio!

(Anche perché, poi, siamo pronti ad assecondare l'assessore Tizio e il sindaco Caio quando ci affidano il singolo piano regolatore, senza domandarci quali sono le condizioni di sviluppo di quella 'unità' di pianificazione nel contesto sistemico in cui si colloca).

Piuttosto che sentirci vittime, dovremmo ripiegarci seriamente su noi stessi, e approfondire nuovamente i metodi appropriati (di logica sistemica e 'razionalità' strategica) per costruire i piani e insegnare a farlo. E invece decretiamo - è il caso della risposta da riciclo di un altro folto gruppo di colleghi del genere vittimista - sulla base degli insuccessi ottenuti - che i piani "generali" non servono più, sono "rigidi", devono essere più "flessibili", occorre averne una visione più "operativa", in una pretesa "pragmatica", che (come un amico illustre e politico onesto, Giorgio Ruffolo, ha ironizzato in un suo libro) fa presto a degenerare in 'pragmatismo dell'intrallazzo'.

Insomma anche noi siamo pronti a decretare il fallimento "politico" dei nostri piani, benchè dovremmo essere meno generosi rispetto al fallimento "tecnico" di essi. (E' curioso, che su questa geremiade sul fallimento politico dei piani, si allineano oggi da una posizione totalmente diversa, proprio coloro che magari vent'anni fa, criticando, in parte giustamente, il modo tradizionale di fare Prg, misero una grossa trave fra le ruote del traballante carretto della pianificazione, e della sua tecnologia, - partendo da chissà quale visione palingenetica della società - e contrastarono (essi sì con successo) ogni sforzo tecnico migliorativo della pianificazione, in quanto prodotto di una 'ideologia' conservativa (!), 'illuministica', (linguaggio a prestito crocian-gramsciano a sproposito, e senza lettura probabilmente nè di Croce nè di Gramsci), 'tecnocratica', quando non 'capitalistica' o addirittura 'imperialistica'.

I Prg - in effetti - non dovevano essere buttati a mare, per sostituirli secondo l'ultimo grido e l'ultimo libro, con indefinite urbanistiche 'contrattate', o 'di parte', o 'strategiche' (per quest'ultimo termine, come ho detto, sbagliando completamente di significato), le

quali tutte avevano il loro senso, e la loro utilità se applicate, ma non utilizzate come vessilli di un cambiamento di rotta e di metodo, che andavano solo approfonditi, perfezionati, senza molto rumore. I Prg dovevano semplicemente essere migliorati tecnicamente, e soprattutto irrorati da una visione "sistemica" nel quadro di una pianificazione strategica sempre più diffusa e presente nella pratica professionale: nel quadro di una rete "territoriale" di piani regionali, coerenti con una visione 'nazionale' (il Progetto 80 e il Progetto Quadro furono due tentativi abortiti di andare in questa direzione), ed una visione anche 'settoriale' (e quindi prevalentemente 'socio-economica') della pianificazione stessa. Ciò li avrebbe messi in condizione di essere più 'fattibili' perché più coerenti con il contesto generale (anche economico-finanziario), e quindi più lontani dal fallimento; e se falliti, almeno falliti con onore, e non con disonore tecnico, cioè falliti in un contesto di coerenze e di vincoli, piuttosto che in un contesto di scelte arbitrarie, disgiunte, caotiche.

D. 5

Questa oscillazione delle 'mode' ha certamente un lato positivo nelle volontà di aggiornamento ed uno negativo nel superficiale assorbimento dei nuovi concetti. Non credi?

R. 5

Si, mi sembra che rappresenti più una insofferenza generazionale, molto superficiale, che una vera volontà di aggiornamento. Ed ha d'altra parte il grave effetto di non consentire quella stabilità necessaria per approfondire didatticamente e sperimentalmente i metodi. Ciò non toglie che si dovrebbe essere anche più pronti a riconoscere gli errori del passato, non per rifare tutto da capo, ma per assicurare un costante, sicuro, progresso delle idee e delle pratiche applicazioni.

Ed anche gli errori, quando non "diabolici" cioè perseveranti, sono "umani", e talora perfino utili, progressivi. A questo punto permettimi di portare qui una testimonianza (ciò che si può fare in una intervista, non si farebbe mai in uno scritto più o meno accademico) su una persona che ho stimato molto e che considero un po' il papà di tutti gli urbanisti italiani: Luigi Piccinato. Ho avuto una curiosa, tardiva, consuetudine con lui agli inizi degli anni 80. Poiché era stato il maestro e portatore di molti miei cari amici urbanisti - penso al mio compianto amico Piero Moroni - (mentre io invece sono cresciuto

piuttosto in un giro di filosofi e di economisti), mi incuriosiva la sua personalità, anche perché lo ritenevo responsabile di buona parte della urbanistica prevalente in questo paese, di cui lamentavo da tempo approcci molto *parziali*. Inoltre aveva aderito su mia sollecitazione - ad un "Club Rosselli", di cui mi avevano chiesto di fare il presidente. Stavo lavorando in quel tempo, più che in altri momenti, ad una strategia urbana per Roma, e al Piano di sviluppo del Lazio, di cui la Regione mi aveva affidato il coordinamento tecnico. In una serie di incontri molto informali e salottieri (aveva avuto occasione di fare conoscenza e conversazione con mia moglie, in un viaggio in treno, non ricordo dove) nella sua casa e nel suo studio a Piazza Stefano Jacini nel Quartiere di Vigna Clara a Roma, non potei fare a meno di criticare, sia pure con il rispetto dovuto alla età e alla fama, il suo Pgr di Roma. Le mie "critiche" si basarono su due esempi precisi:

che mi sembrava che l'idea dell' 'asse attrezzato", su cui si basa notoriamente il Piano Piccinato su Roma (redatto tra il 1962 e il 1965) fosse giusta ed interessante negli anni 30 (quando da informazioni bibliografiche avevo appreso che era stata concepita dallo stesso Piccinato, in alternativa all' imperante "conquista del mare" che portò poi alla progettazione dell'Eur). Ma non più accettabile negli anni 60, quando già Roma aveva quasi triplicato la popolazione; e quando la espansione anche del "centro storico" aveva trasformato il territorio deputato come sede dell'asse attrezzato (la 'direttrice' verticale Pietralata-Centocelle) da 'esterno' a 'interno' del centro storico stesso. Gli dissi che l'idea di sviluppare una centralità 'alternativa' al Centro storico era comunque sacrosanta; e che avrebbe dovuto diventare (e *dovrebbe tuttora diventare*) la strategia urbanistica da adottare in tutti i Piani regolatori di città in cui la popolazione è raddoppiata o triplicata tra un piano e l'altro (accettando che un Prg abbia - in sede di crescita così forte della popolazione - una vita media di 20 anni). Ma che la Roma degli anni 60 con i suoi più che due milioni e mezzo di abitanti era matura per giustificare *più di una* centralità alternativa, e ad una "distanza" dal Centro storico, da decongestionare, assai maggiore di quella scelta per il cosiddetto sistema direzionale occidentale, altrimenti si sarebbe ricaduti in una compattazione di traffico e di insediamenti assai maggiore di quella che si voleva evitare.

la seconda obiezione che gli mossi è che le destinazioni di uso del suolo del Piano, ed in particolare quelle per i nuovi quartieri (quelli

che erano i quartieri della 167, sui quali la città - come molte altre città italiane - tuttora vive di rendita, mentre i loro critici non immaginano neppure che cosa sarebbe successo se essi non ci fossero stati!) erano state progettate senza una concomitante valutazione della generazione di traffico che tali destinazioni avrebbero comportato, (ciò che già negli anni 60 era una lacuna grave della "competenza" urbanistica).

Ebbene devo riconoscere che Luigi Piccinato, come capita solo alle personalità molto forti e molto oneste, ebbe la forza di riconoscere che le mie obiezioni avevano un fondamento da lui condiviso. Addusse per la prima obiezione che in effetti la forza di portare più a ovest l'asse attrezzato, (in pratica all'altezza del raccordo anulare, (anche se ne volle ancora difendere la direttrice nord-sud rispetto ad una forma più bi-polare che io sostenevo inevitabile se trasportata su un asse tangente più lungo) gli mancò perché si illudeva, che la maggiore prossimità al centro storico fosse portatrice di maggiore 'gradualismo' temporale e quindi di maggiore 'praticità' esecutiva..

E per quanto riguarda la obiezione sulla assenza di studi adeguati (all'interno e in concomitanza di quelli per il Prg) sulle generazioni di traffico (peraltro assente in modo evidente anche nel suo manuale di urbanistica, sotto molti aspetti pregevole e dopotutto *unico* nel panorama italiano del dopoguerra), confessò l'errore di essersi affidato a "specialisti" del traffico (i *traffic engineers*) che sono impreparati a capire i bisogni complessivi della città, e riconobbe invece che quella del traffico fa parte integrante della pianificazione delle destinazioni d'uso del suolo e degli assetti territoriali, anzi ne è la parte più delicata ed importante (mentre è stata completamente disattesa da molte, anche più recenti, trattazioni dell'urbanistica).

La testimonianza di quei colloqui - sui quali si consolidarono (ahimè troppo brevi) legami di stima e di considerazione nei suoi confronti da parte mia - meriterebbe maggiore illustrazione (che forse un giorno troverò il tempo di fare). Qui ne ho fatto un rapido cenno per dire che una delle persone più importanti fra quelle che hanno influenzato lo stile e i contenuti dell'urbanistica italiana, era pronto a riconoscerne i limiti in modo che purtroppo non trova riscontro nelle manifestazioni ufficiali e didattiche correnti.

Insomma, ritornando all'argomento principale nostro, non dovremmo soggiacere alle "mode" che tendono di introdurre sempre nuovi approcci all'urbanistica, ma perfezionare sempre più a fondo il

metodo, costruendo piani sempre più completi, più integrati, più "sistemici".

D. 6

Un punto chiave della pianificazione strategica è che essa tende ad applicarsi in termini localistici come la singola organizzazione, o comunità o stato, mobilitando le forze al proprio interno che collaborano al raggiungimento degli obiettivi, cercano di individuare, missioni, obiettivi, indicatori di performance. Quindi l'accento è posto sull'iniziativa dal basso, del singolo, tendendo ad entrare in conflitto con una visione sistemica e coordinata. Non vedi il pericolo di una riproposizione di una nuova moda per giunta con una insita tendenza alla ulteriore frammentazione competitiva di pianificazione di soggetti differenziati e divergenti se non addirittura conflittuali tra di loro?

R.6

In una visione sistemica della pianificazione ciò non dovrebbe sussistere, e quindi neppure i rischi da te evocati.

Ma hai perfettamente ragione. Mi sento fortemente smarrito quando sento parlare ricorrentemente e superficialmente (purtroppo con efficacia politica che si risolve in niente, solo in chiacchiere) di pianificazione dal basso (*bottom-up*), in contrapposizione alla pianificazione dall'alto (*top-down*) (e qui da noi si correda l'espressione in inglese per dargli una *allure* più tecnica!). Infatti la moda politica preferisce oggi la pianificazione *dal basso* su quella *dall'alto*, perché dà il senso di maggiore democrazia, di maggiore rispetto delle persone, di maggiore aderenza ai fini ultimi degli utenti etc. La pianificazione dal basso poi è da taluni sentita 'più di sinistra'. Altri invece, in nome dell'individualismo, e della libertà di scelta individuali, dei gruppi sociali più decentrati, più locali, contro le decisioni 'collettive', la sentono 'più di destra'. Tutte storie, infinite e inutili. La pianificazione non è, e non può essere, né dal basso né dall'alto: perché è *tutt'e due le cose insieme*, se vuole essere tale. Vi sono momenti di essa (nelle procedure sia di elaborazione che di applicazione) in cui è necessaria l'applicazione di una logica *deduttiva*, altri che è necessaria quella *induttiva*. La scelta di una direzione, (malgrado che molti se ne vantano) non è una scelta di metodo: significa solo non conoscere *la logica*, e quindi adottare soluzioni illogiche.

La pianificazione sistemica non ammette queste visioni ‘*a senso unico*’ della pianificazione; (ed anche dire così, significa essere trascinati verso definizioni superflue: perché la pianificazione è *sistemica*, o - per così dire - *non è pianificazione*). La stessa cosa vale per l'espressione ‘strategica’. Con la quale si vuole esprimere che si fa qualcosa, ma mirando a degli obiettivi. Ma mi sai dire che pianificazione è una pianificazione che non miri ad obiettivi, che non si cura di definire - *per prima cosa* - degli *obiettivi*? Che piano è quello che non persegue i suoi obiettivi? Ora si tratta di vedere a quale livello, in quale fase, e rispetto a quali mezzi vengono selezionati, definiti e proposti degli obiettivi. Ma, per esempio, scegliere solo un livello e non un altro, per definire degli obiettivi, e dargli la attribuzione di ‘strategico’, mi sembra un arbitrio linguistico che porta solo a confusione mentale.

Di nuovo mi smarrisco quando sento porre l'accento su la "urbanistica contrattata" o "partigiana" (di cui abbiamo importato troppo rapidamente le meraviglie) ponendola come alternativa a quella dei piani ‘blue-print’; ciò denota una certa scarsa familiarità con i principi di base della pianificazione (o dell'urbanistica), nei quali si distinguono dei "momenti" (nel nostro caso dei *momenti di negoziazione*) della pianificazione come processo, momenti che non possono essere cancellati, ciascuno nel nome dell'altro.

Per esempio: Ragnar Frisch¹² raccomandava sempre di distinguere un momento della "selezione" (*selection*) del piano, (che io preferirei definire della "*elaborazione*" o "*preparazione*" del piano), e un momento della *applicazione o realizzazione (implementation)*. Possiamo concepire la eliminazione di un momento a favore dell'altro? Non avrebbe senso: la elaborazione del piano presuppone una sua certa applicazione, e la sua applicazione presuppone la sua esistenza.

Così pure c'è un momento sia nella *elaborazione*, che nella *applicazione* in cui - se il piano viene concepito e applicato in regime democratico - il piano va discusso e negoziato con coloro che oggi

¹² Frisch, (più noto come il primo premio Nobel (nel 1969) per la economia, e per essere stato fondatore negli anni venti della "econometria") è da venerarsi soprattutto per essere stato un pioniere della scienza della pianificazione (o planologia) per gli ultimi scritti, alcuni dei quali pubblicati postumi (Economic Planning Studies, Riedel Dordrecht, 1974) nei quali si è dedicato a configurare i metodi della pianificazione e le relazioni funzionali fra esperti e idecisi.

vengono chiamati in inglese gli "*stakeholders*" del piano, coloro che sono in qualche modo interessati al piano o come utenti di esso o come operatori.

Cancellare la negoziazione del piano significa 1) non applicare il piano in regime democratico; 2) compromettere la fattibilità stessa del piano.

Poi si tratta di vedere in quale fase del piano tale negoziazione viene applicata: in quanto essa cambia di soggetti, di natura e di contenuti, *secondo le fasi*. Nella fase della *elaborazione* il negoziato si farà soprattutto con gli *utenti finali*, i rappresentanti delle categorie sociali di utenti che saranno i beneficiari delle *decisioni del piano*. Nella fase della *applicazione* il negoziato si farà soprattutto con gli *operatori economici del piano*, i soggetti delle attività sulle quali il piano è fondato, gli attuatori. Privilegiare l'una o l'altra fase, come l'uno o l'altro tipo di negoziazione, non significa contrapporre differenti concezioni del piano, significa non avere una conoscenza adeguata della pianificazione, in un senso o nell'altro.¹³

Ma non vorrei dilungarmi su questi punti: appartengono solo alla *superficialità della cultura del piano*. Però condivido il tuo timore che oggi insistere, senza senso critico e senza cultura generale della pianificazione, sulla pianificazione 'strategica' in alternativa a qualche altra, potrebbe risultare solo come una nuova moda effimera! Tutto dipende dai contenuti effettivi che si danno ai diversi processi di pianificazione che si attuano sotto il nome designato della pianificazione.

Ritornando al caso della pianificazione strategica federale americana, è indubbio che parte da una base culturale che chiamerei 'aziendalistica' (o *corporate* per usare parole in corso in inglese sempre utili per chiarimenti.). Ma la definizione, e la "reinvenzione", della stessa "missione" di ciascuna amministrazione federale che impone la legge nel Piano strategico (per di più operata con frequenti consultazioni (negoziazione?) con il Congresso che è la massima istanza rappresentativa dell'intera nazione, già dà, di per se, una visione del processo di pianificazione strategica completamente diverso da quella applicata a scala *corporate*, di azienda. E ciò sta implicando una trasformazione radicale anche delle metodologie

¹³ Qui sto ripetendo concetti elementari della pianificazione (quelli fra l'altro ampiamente illustrati nei miei libri e manuali fin dagli anni '70, come i *Principi di Pianificazione Regionale* (Angeli, 1979).

insegnate nelle Business o Management Schools sotto la denominazione di 'pianificazione strategica'. Dozzine di manuali stanno nascendo negli Usa, in materia di pianificazione strategica per il settore pubblico (ed anche per le imprese non profit) che non hanno più niente a che vedere con gli analoghi manuali per il settore delle imprese commerciali.

Ma c'è di più: essendo la logica della pianificazione strategica una logica "sistemica", essa non ammette confini nella strutturazione di un programma pubblico, avente degli obiettivi pubblici. Ciò significa che inevitabilmente quella logica porta alla analisi della compatibilità di ogni obiettivo (strutturato al suo interno in un sistema di strumenti per raggiungerlo) con gli obiettivi di altre unità amministrative di pianificazione che hanno altre missioni federali e governative. Ciò ha già portato ad una fioritura di contatti (negoziati?) interministeriali (inter-agency) per assicurarsi della compatibilità degli obiettivi (e strumenti) impiegati in ciascun piano strategico di singola unità. Il coordinamento fra unità di pianificazione è un requisito essenziale della pianificazione sistemica, ma già questo dà uno sviluppo al processo di pianificazione strategica del tutto differente da quello conosciuto nel passato.

Ma vale sempre tutto quello che abbiamo detto sopra circa la relatività degli approcci. Da un punto di vista della singola unità operativa (programma o insieme di programmi ministeriali), la pianificazione strategica può apparire come una pianificazione "dall'alto"; ma dal punto di vista delle scelte di governo generale (a qualsiasi livello territoriale) essa può sembrare una pianificazione 'dal basso', con il rischio di frammentazione cui tu facevi allusione. (Ed infatti si è cominciato a criticarla da tutti e due i punti di vista). Il problema è sempre quello di assicurare che non vi siano deficienze di impostazione proprio a causa che vi sia una impostazione privilegiata (e pertanto limitante) nell'uno o nell'altro senso. (Non è per caso che nella mia recente relazione sull'esperienze in corso in Usa e, meno sistematicamente, in altri paesi europei, alla ricordata riunione scientifica della Società Italiana di Economia Demografia e Statistica (Alghero, maggio 1997), ho usato la espressione 'pianificazione sistemica' piuttosto che quella 'strategica', proprio perché la prima mi assicura una maggiore neutralità rispetto ai rischi di interpretazioni parziali - e quindi svianti - della seconda).

D.7

Questa visione più di insieme la trovo più in Friend che non in Bryson. Secondo te è legittimo fare una distinzione tra una scuola inglese ed una americana? La prima più sistemica ed coordinata rispetto all'altra più volontaristica e localistica?

R.7

La pianificazione di Friend (e di tutto il gruppo IOR, che ebbe fra l'altro il merito- come ho detto - di influenzare Faludi nelle sue riflessioni epistemologiche e metodologiche e la nascita di quella corrente scientifica chiamata "*planning theory*") è basata fortemente sulla applicazione della *ricerca operativa* alla scala dei governi locali. Operando a quella scala, inevitabilmente ha assunto una valenza necessariamente "intersettoriale", con problemi di coordinamento sistemico con le decisioni a scala superiore quella nazionale. L'esperienza americana è fortemente caratterizzata, oggi, dalla scala "settoriale" (agenzie federali) ma nello stesso tempo una scala "nazionale" (Bryson e molti altri manualisti americani, ne riflettono il carattere). Se vediamo le cose dal punto di vista della scala intersettoriale l'esperienza americana è più *localistica*; ma se le vediamo dal punto di vista della scala interspaziale o territoriale, è più *localistica* l'esperienza inglese.

Non mi sembra pertanto che vi siano gli elementi per parlare di una "scuola inglese" o di una scuola "americana" (tanto più che vi sono molte esperienze americane a livello di stati, o anche di municipalità importanti, che hanno la stessa ottica di quella di Friend e dello IOR). C'è da dire forse, che l'esperienza americana va perfezionata nelle sue relazioni intersettoriali e quella inglese nelle sue interrelazioni regionali o territoriali. Ed è - fra l'altro - quello che sta avvenendo. Nel nome dell'approccio sistemico praticato effettivamente (politicalmente e amministrativamente) e non più descritto solo in astratto.

D.8

Tu che credi tanto nella pianificazione sistemica e, come stai sostenendo, la stessa pianificazione strategica è figlia della pianificazione sistemica, come puoi spiegare la crisi e l'abbandono che c'è stata della pianificazione sistemica? Come spieghi quest'allontanamento, quest'ecclissi?

R.8

Si è vero, l'approccio sistemico, diffuso e rivendicato in modo marcato negli anni '60, si è poi sbiadito fino a "eclissarsi" - come hai detto - dall'attenzione. Ma ciò attiene al fenomeno che si è manifestato più in generale negli anni '70 e '80 del declino della razionalità e della fiducia programmatoria e progettuale. In simultanea con fenomeni storici erratici come la guerra del Kippur, la crisi energetica, la guerra del Vietnam, la recrudescenza della "guerra fredda", si è avuta una involuzione politica (un ritorno a chiusure e preclusioni) ed anche culturale, e complessivamente un declino della razionalità. E' a questo declino della razionalità e al connesso appello al *pragmatismo*, giustificato da pretestuosi "fallimenti", che si deve attribuire la crisi stessa della pianificazione e del suo, inevitabile, intrinseco, carattere "sistemico". E in ogni campo abbiamo assistito ad un declino della qualità scientifica negli studi e nelle applicazioni della pianificazione.

Con la crisi della razionalità si sono parcellizzati gli approcci alla pianificazione, e ne ha risentito proprio il suo approccio sistemico. I problemi si sono studiati nel loro particolarismo, è emersa la passione per il caso singolo affrontato con analisi approfondite ma senza criteri di lettura e visione di insieme. Ha vinto insomma, per usare espressioni metaforiche, la pigrizia mentale e l'infingardia intellettuale. C'è stato in tutte le attività sociali un rigurgito di irrazionalismo, di pressapochismo, di svilimento dello sforzo scientifico organizzativo. C'è stata indubbia la crisi dei "grandi sistemi" e l'iniziativa diffusa e parcellizzata ha garantito la sopravvivenza e il rilancio dell'iniziativa su basi più personalizzate e partecipative. Ma questa modificazione strutturale, che può aver costituito anche un progresso attraverso la moltiplicazione delle iniziative, ha lasciato però insoluti molti problemi gestionali tradizionali e ha messo in crisi la governabilità sociale nel suo insieme. Disoccupazione, ristagno del terzo mondo, devastazione ambientale e declino della qualità urbana ne sono dei macroscopici riferimenti.

In particolare, per quello che concerne più da vicino la pianificazione, ciò ha favorito la denigrazione superficiale di essa al punto che ne ha bloccato i progressi tecnico-scientifici, prima ancora che questi potessero essere appropriatamente sperimentati ed entrare nella mentalità e nella pratica corrente della governabilità. Si è parlato dei suoi fallimenti: ma essa, correttamente intesa e applicata, non è

stata mai applicata: come può fallire qualcosa che non è mai stato applicato, e neppure sperimentato?

Un caso emblematico riguarda la pianificazione urbana. Negli anni '60 un principio elementare ormai acquisito nella cultura media della pianificazione urbana fu che non si potesse concepire un Piano regolatore (essenzialmente un piano di destinazione d'uso dei suoli) senza una contemporanea integrata valutazione della generazione di traffico che esso comportasse e sulla quale si sarebbero dovute basare anche le scelte di destinazione d'uso, per governare uno dei più delicati problemi di vita delle città. Insomma urbanistica e traffico si sono concepiti due aspetti della stessa cosa, con strettissima interdipendenza, insieme a tutte le interdipendenze sistemiche della città. Su queste premesse si sono studiati come è noto i modelli di simulazione e di gestione dei fenomeni urbani (purtroppo basati più su aspetti tecnici che non operativi) e con gravi lacune di impostazione (come l'errore di non approfondire in via preventiva l'appropriato ambito urbano sul quale essi potevano dare risultati significativi). Ma ciò malgrado sono rarissimi anche negli Usa gli esempi di applicazione di piani urbani e metropolitani fondati su detti modelli integrati di gestione. Alle prime difficoltà ed anche errori di metodo, le applicazioni si sono abbandonate, e non si è perseverato nella fiducia di un continuo miglioramento del metodo. Perché gridare al fallimento di tecniche che non si sono neppure seriamente sperimentate?

D.9

In particolare, poi, la pianificazione dei trasporti è un settore particolarmente trascurato dall'urbanistica italiana, come ha sostenuto Luigi Mazza in un recente incontro al CNR.

R.9

Luigi Mazza ha probabilmente messo il dito su una piaga ancora più grave. Qui in Italia la separazione fra gestione urbanistica e gestione del traffico ha creato guai ancora peggiori. Ha messo nelle mani dell'ingegneria del traffico e della pianificazione dei trasporti che assume la domanda di trasporto come *'data'*, come *"esogena"* al sistema di assetto territoriale, e non funzione di esso, la stessa modellistica dei trasporti.

Per cui la "fluidità" del traffico è divenuta, senza alcun vincolo, (in una concezione "idraulica" dello stesso), la funzione obiettivo di ogni

modello; ciò che ha ridotto virtualmente le nostre *strade urbane a delle piste da corsa*, aventi tutte le caratteristiche di piste da corsa (sensi unici, sottopassaggi, garde rail, etc.) meno quello della velocità. E ciò perchè i problemi della quantità del traffico, nei suoi intimi rapporti con l'uso del suolo, non sono stati risolti a monte dalle *scelte insediative* che possono essere le generatrici del traffico.

D.10

La legge n. 58/97 (la prima Bassanini) all'art. 17, stabilisce che il governo nell'attuazione delle delega si atterrà al principio di istituire sistemi di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici, la formazione delle carte dei servizi e di altri strumenti per la tutela dei diritti degli utenti e la sua partecipazione alla formazione delle carte dei servizi. Prevede che ogni amministrazione provveda alla "elaborazione di specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità e alla valutazione comparativa dei costi, rendimenti e risultati" e lega l'allocazione annuale delle risorse a tali valutazioni. Ti sembra questo gruppo di principi ispirati alla NPR (National Performance Review), semmai espunti proprio da quel principio di pianificazione che ci sta di più a cuore?

R.10

L'NPR è un grosso movimento che cerca di introdurre una maggiore disponibilità, da parte degli operatori della pubblica amministrazione, ad introdurre innovazioni. E' un grande movimento per la innovazione dei metodi. Certamente se io lo debbo giudicare in base ad una visione programmatica, da pianificazione strategica, io ne trovo una qualche contraddizione, e su ciò ho trovato molti consensi con colleghi americani che si sono occupati della cosa, in seno ad un gruppo (di cui fa parte anche il già citato Hatry, che ha partecipato al Simposio di Caserta), creato dalla *National Academy of Public Administration*, per discutere i problemi applicativi della legge GRPA. Da un certo punto di vista c'è una certa contraddizione tra l'amministrazione della GPRA dove è previsto l'uso della pianificazione strategica, e la NPR, perché la prima è sistemica e quindi cerca di dedurre le innovazioni dagli obiettivi. Molti distinguono tra il *management by objective* e il *management by results*, come se i risultati possano essere valutati sul campo

indipendentemente dagli obiettivi. L'NPR sarebbe tutta orientata ai risultati, mentre il GPRA punterebbe agli obiettivi. Questa contrapposizione è uno sbaglio: i risultati non si possono valutare senza una chiara determinazione degli obiettivi; sono in altri termini *funzione* degli obiettivi.

Ecco perché tutte le indubbie positive normative di legge introdotte da alcuni anni in Italia - e quindi anche la ultima rappresentata dalla legge da te evocata - benché hanno - o almeno dovrebbero avere - un effetto assai positivo, in quanto introducono una giusta concezione della misurazione dei risultati e delle prestazioni, e della valutazione delle prestazioni, d'altro lato rischiano di non favorire la creazione dei parametri necessari ed appropriati per dare senso e significati alla stessa misurazione. In altri termini, queste innovazioni dovrebbero essere accompagnate ed inquadrare da una legge generale del tipo di quella del GRPA, introducendo il sistema della pianificazione strategica a tutti i livelli della amministrazione pubblica.

D.11

Un altro problema connesso a questo che hai ora evindenziato, anche presente nel dibattito americano a proposito di questi ultimi provvedimenti per le agenzie federali, è la domanda su chi sia il soggetto a cui riferire la pianificazione e le valutazioni dell'attività delle agenzie. Infatti quando si privilegiano i risultati, si prende in considerazione l'utente o cliente del servizio (customer) quasi in una logica di mercato, mentre quando ci si rivolge agli obiettivi, si punta verso quanto stabilito dal decisore politico in quanto rappresentate del cittadino secondo il vigente sistema istituzionale politico. Infatti un opuscolo della Brookings Institution, che tu prima citavi, propone di cambiare il cliente in proprietario, in quanto finanziatore della pubblica amministrazione con le tasse. Questo mi sembra un problema abbastanza centrale: nella pubblica amministrazione qual'è il soggetto rispetto a cui vanno fissati gli obiettivi e valutati i risultati?

R. 11

Anche qui io starei attento a sfuggire a questi dilemmi. Prima di rispondere vorrei riportare una battuta di Gore, durante la sua prolusione ad una conferenza sulla "*Reinventing Government Revolution*" (tenuta a Washington lo scorso maggio e a cui ho partecipato). Disse Gore che all'inizio di questa "rivoluzione" della NPR quando si introdusse questa figura del "cliente" (customer), tutti

si incominciarono a chiedersi: "Ma chi è questo cliente? Il capoufficio? il Congresso? La risposta che ha prevalso é: *l'utente dei servizi*. Ma - sempre secondo Gore - la cosa importante sarebbe non quella sapere chi è il cliente, ma mettersi "*dal punto di vista del cliente*". Se il cliente è l'utente, allora ne discenderanno delle innovazioni gestionali importanti. Per es. Gore ne indicò una: l'utente che vuole un passaporto dall'amministrazione da chi vada? a quale telefono della rubrica funzionale si rivolgerà? All'amministrazione degli esteri (se va all'estero)? All'amministrazione degli interni (se è un immigrato)? Non sarebbe meglio pertanto che gli elenchi del telefono fossero organizzati per soggetti, come le pagine gialle commerciali, con pagine dei servizi pubblici, dove si possa cercare direttamente la voce "Passaporti" e trovare tutte le indicazioni del caso?

Tuttavia ciò non risponde al giusto quesito posto da te. La risposta convenzionale data da tutti i manuali della pianificazione strategica è che il cliente può avere, nel caso delle organizzazioni pubbliche, molte facce; e deve essere oggetto di preventiva accurata analisi prima di fissare le *missioni* e gli *obiettivi* della organizzazione. Questo soggetto multifacce viene ormai comunemente chiamato lo *stake-holder*, quello che ha una "posta" (non una "azione" proprietaria come lo *shareholder* nelle imprese private) sulla attività dell'*organizzazione* in questione: quindi può essere, a seconda dei casi (organizzazioni), i cittadini, il Congresso, i dipendenti, gli utenti, coloro che vengono danneggiati, etc. Il pragmatismo americano non "teorizza" su quali sono gli stakeholders; raccomanda solo di tenerne conto bene (di quelli "chiave" soprattutto ma anche di non dimenticarne nessuno) se un processo di pianificazione strategica desidera avere successo. Per grandi organizzazioni pubbliche i due principali stakeholders sono certo il *Congresso* (rappresentante dei cittadini) e gli *utenti*. Per i primi, come abbiamo detto, può prevalere come riferimento il raggiungimento degli obiettivi comunitari, per i secondi i risultati prestazionali o di performance. Ciò che si deve assicurare una armonizzazione di entrambi. Solo con un sapiente coinvolgimento di tutti gli stakeholders nel processo di pianificazione si potrà ottenere risultati tangibili e duraturi.

Ma la stessa capacità di tenere conto di tutto ciò fa parte della professionalità del pianificatore. Ciò che non si deve dimenticare e che bisogna far capire, è che *c'è una tecnica e una metodologia della*

pianificazione con le sue regole che prescindono dai decisori. Chi siano essi questi ultimi, è indicato dal sistema politico. Chi siano i destinatari del processo viene analizzato. E' chiaro che nei regimi parlamentari il problema è ammettere che i decisori democratici - quelli che assumono una competenza a decidere con il voto popolare - abbiano un campo delimitato di scelta ed esista un altro campo di decisioni affidato a soggetti non pubblici: l'individuo singolo - se vogliamo mantenere una sfera di libertà individuale - o dalle associazioni, le famiglie, le associazioni di gruppo, i sindacati, i partiti o altre forme istituzionali e organizzative della cosiddetta 'Società Civile'. Oggi pensiamo ad un sistema pluralistico dove non esiste un privilegiato a decidere, customer o Congresso che sia. Si tratta di due o più soggetti ben diversi ma che debbono tener conto l'uno dell'altro. Sarebbe un guaio sia che il Congresso decidesse senza tener conto delle preferenze degli utenti come quello che queste preferenze non venissero filtrate dal Congresso in una visione più generale.

Perché dibattere troppo queste alternative? L'importante dal punto di vista tecnico della pianificazione è che quali che siano le decisioni che vengono prese e quale sia la struttura politica che riesce a prenderle, esse siano prese col grado maggiore di consapevolezza dei loro effetti. Ovvero col grado migliore di conoscenza del rapporto funzionale tra decisione e realtà o effetti. Questo non può che risultare che dal lavoro dei pianificatori. E' il modo in cui i pianificatori possono aiutare i decisori ad avere più chiari i possibili corsi di azione. Analizzare come sono articolate le decisioni, quale grado di consapevolezza si manifesta nel decidere è quanto fa parte della planologia, della scienza della pianificazione. Essa deve sapere fornire ed anche creare gli strumenti perché i decisori conoscano meglio gli effetti delle loro scelte, decidano su alternative reali, non fittizie. Quanto più i pianificatori saranno in grado di produrre quadri tecnici di compatibilità, di competenze e perché no, una maggiore consapevolezza delle preferenze della gente (attraverso migliori tecniche e pratiche di sondaggio di essa) , tanto più i decisori prenderanno appropriate decisioni...

Faccio questa considerazione da molto tempo, da quando si diceva: "il consumatore è sovrano". Ma, innanzitutto, esso si comporta in una maniera statisticamente standard. E allora dov'è questa sovranità, questa individualità? E poi, appena gli cambi un poco i termini delle sue decisioni, subito cambia posizione e preferenze.

Allora stiamo attenti: sì, la preferenza del consumatore è molto importante, ma è altrettanto importante che il consumatore sia messo in condizione di preferire liberamente e consapevolmente. La conoscenza è libertà, non dimentichiamolo! La latitudine delle scelte dipende dal modo in cui il pianificatore costruisce i suoi scenari, produce le sue alternative. E' questa professionalità che dobbiamo difendere (che invece è andata distrutta dalla incapacità delle nostre Università di massa di produrre scienza e tecnica adeguate, ma solo generalità politiche).

D.12

Abbiamo parlato del Congresso e del consumatore. A questo punto ci è rimasta la Pubblica Amministrazione. Con essa non intendo solamente quella centralizzata dei Ministeri, ma anche l'apparato burocratico dei governi locali: Regioni, Province e Comuni. Allora questo ruolo di pianificazione come maggiore consapevolezza e possibilità di scelta, potrà essere svolto proprio da tali apparati? Inoltre, il suo ruolo nello Stato, quasi come quarto potere, la può legittimare in una funzione di pianificazione?

R. 12

Si, credo che la funzione gestionale più importante dell'apparato statale in una società pluralista sia quella *pianificatoria*, e non quella di mera erogazione dei servizi, che nei limiti del possibile dovrebbe essere contrattata al di fuori (*contracting out*). Tuttavia questa funzione può essere vista sotto due aspetti: quello manageriale e quello "tecnico-professionale".

La prima è quella sostanziale, e dovrebbe coinvolgere appieno la funzione della burocrazia. Per esempio nella Scuola superiore dovremmo (con il corso-concorso per nuove leve ma anche con un intenso aggiornamento degli alti dirigenti in carica) occuparci soprattutto di introdurre la capacità *pianificatoria* nelle strutture direzionali; io sostengo da molto tempo che per formare i top-managers dovremmo smettere di fornire insegnamenti che afferiscono alle discipline tradizionali, e di fare invece riferimento *solo alla pianificazione strategica, (il New Public Management)*. E che dovremmo chiamare a soccorso le discipline tradizionali: l'economia, la sociologia, il diritto, tradizionalmente imperante, l'ingegneria dei sistemi, l'ecologia ambientale, etc. - solo quando queste servono alla

soluzione dei problemi che man mano possono emergere nella elaborazione e nella applicazione dei piani strategici.

Da un'altra parte dovremmo anche formare (e questo non necessariamente nella Scuola, ma negli ordinamenti ordinari delle Università) anche dei *veri e propri 'pianificatori'*, professionalmente qualificati. Purtroppo anche in questa direzione oggi le Università sono deficienti. Insomma in generale penso che dovrebbero essere sviluppati in modo più intenso e specifico nelle Università due programmi concomitanti, ma mirati a due professionalità diverse:

- da un lato programmi per *Masters in Public Management*, in cui la pianificazione strategica è il filo conduttore del modo nuovo di gestire le organizzazioni pubbliche (ed anche quelle nonprofit) e in cui l'obiettivo è formare il manager pubblico;
- e dall'altro dei programmi più specifici, più "tecnici" mirati a formare gli *Analisti di programma*, i "*pianificatori*" - *con specialità magari anche diverse*, - *che possano essere i formatori dei Masters in Public Management, nella loro funzione.*

Su questo punto le Università dovrebbero rivedere i loro curriculum convenzionali e tradizionali *che non sono più utili*, in questo campo, per i nuovi bisogni emergenti. Ci vorrebbero dei corsi di *metodi o tecniche della pianificazione* che siano tutti informati a quello che io chiamo l' 'approccio planologico', che Frisch chiamava 'the programming approach', con una competenza sistemica che vada dalla contabilità economico-sociale vista in funzione della programmazione, all'assetto del territorio fisico, ai problemi ambientali, ecc. Questo dovrebbe essere sostenuto dallo studio del metodo della pianificazione.

E' importante far penetrare nell'università il movimento per le *scienze della pianificazione (o planologia)*. Se non costruiamo sulla pianificazione un approccio completamente nuovo (che abbandoni completamente le proprie origini disciplinari, ma semmai le ritrovi in un secondo momento con una prospettiva completamente nuova), un metodo sistematico, non riusciremo mai a trovare il bandolo della matassa dei nostri problemi di rinnovamento delle gestioni pubbliche.

D. 13

Rispetto a questi obiettivi, quali sono gli elementi positivi attualmente esistenti nella pubblica amministrazione? Per esempio, il settore economico - l'area del bilancio, per esempio - è quello in cui, secondo me, è maggiormente penetrata una mentalità, metodi ed

obblighi di pianificazione. Forse si è sentita una certa influenza del PPBS. Questa mentalità è penetrata, anche tramite le leggi, fino alle autonomie locali, sotto la spinta di controllo delle spese, nel momento della crisi finanziaria dello stato. Invece molto più scoperti sono rimasti gli altri settori.

R. 13

Vale per i problemi della costruzione dei bilanci programmatici la stessa osservazione che ho fatto prima sui problemi di misura dei risultati. Un controllo di gestione fondato su un *bilancio per programmi* porterà sicuramente ad un miglioramento generale dei metodi gestionali, ad un maggiore controllo delle spese, etc. Ma per avere un *bilancio per programmi*, ci vogliono i programmi, e se questi ultimi li arrangiamo sulla base delle pratiche correnti, senza sottoporli ad una radicale *reinvenzione*, secondo regole che solo le procedure di pianificazione strategica permettono, resteremo sempre con risultati parziali ed insoddisfacenti, che scivoleranno di nuovo nella routine tradizionale.

La mia critica ai riformismi in atto nell'amministrazione italiana in proposito è di non partire con il piede giusto: il ripensamento totale e sistematico delle funzioni di ogni amministrazione, sottoposta all'analisi dei *suoi programmi*, e da questo derivarne tutte le operazioni raccomandate di semplificazione delle procedure, di valutazione dei costi e benefici delle regolamentazioni, della misurazione delle prestazioni e dei risultati, e infine, della costruzione dei bilanci di programmazione (*program budgeting*) (come esattamente prevede la applicazione della legge americana del Gpra!).

D. 14

La pianificazione strategica è stata usata in Italia anche come criterio per confrontare i metodi di pianificazioni in atto ed elaborare proposte di riforma della forma del piano. Ad esempio nella proposta dell'INU si distingue tra un piano di uso del suolo e una pianificazione operativa il cui carattere appare essenzialmente strategico. Qual'è il tuo parere su tali proposte?

R. 14

Credo di aver già risposto implicitamente a questa domanda quando ho criticato la facilità di contrapporre metodi e talora "mode", nei processi di pianificazione senza un approfondimento parallelo

sistemico di tutti gli approcci. Qui non c'è da cambiare la forma del piano ma di renderlo più ricco in tutte le direzioni. Non c'è da abbandonare il *piano come piano di uso del suolo*, ma come ho detto renderlo sistematicamente coerente con valutazioni nel campo dei trasporti, con i mezzi finanziari a disposizione, con le previsioni di altri piani delle comunità "vicine" (comuni, aree metropolitane, o regioni che siano), proprio nel senso di renderlo più "operativo". D'altro lato nessun piano operativo può essere tale se non parte dalla definizione di un quadro di riferimento a medio e lungo termine, quadro che potrà includere anche *i fabbisogni di uso del suolo per tutte le funzioni urbane e territoriali che gli si riferiscono*. Insomma non c'è da slittare in superficie da un preteso metodo ad un altro. C'è solo da approfondire e rendere più tecnico il metodo della pianificazione, che è uno solo, anche se sembra che sia assai poco conosciuto (e forse proprio per questo così vilipeso, deformato e tradito).

In particolare sento sovente parlare di piano "strategico" come di un piano non definito nei suoi confini territoriali, nelle destinazioni di suolo, ma che dà le finalità e le linee generali dei programmi e poi permette all'amministrazione di intervenire caso per caso tenendo conto di queste grandi linee. Ma non è così che si definisce la pianificazione strategica. Il piano strategico non è un mero piano di destinazione dei suoli, in quanto quest'ultima può essere valida solo se definita a valle di un serio calcolo dei fabbisogni, connessi ad un insieme di altri fattori sociali economici ambientali; e solo se tiene conto - contemporaneamente - anche di molte condizioni operative che ne rendono intelligibile e prevedibile la fattibilità.

D. 15

Si avverte un impegno della Comunità Europea a diffondere la pianificazione strategica. La stessa Comunità ha incominciato ad impegnarsi in un quadro di pianificazione del territorio comunitario con il documento Europa 2000+. Vorrei chiedere qual'è il tuo parere sullo sviluppo della pianificazione strategica in Europa e se da essa ci possa giungere un ulteriore stimolo a sviluppare questo campo?

R. 15

Per verità, non vedo ancora a livello comunitario nessun serio impegno per la pianificazione e men che meno per la pianificazione strategica.

Sul piano della politica territoriale, i documenti che via via negli ultimi anni si sono succeduti a Bruxelles, nell'ambito dei lavori del Comitato dei Ministri per l'assetto del territorio, e che vanno sotto la denominazione di *Europa 2000*, contengono solo degli scenari, e neppure tanto interessanti, descrittivi di alcune situazioni attuali, ma nessuna linea di indirizzo per lo sviluppo futuro. (Forse solo nel caso delle grandi linee di trasporto si sono recepite le indicazioni dei programmi comuni per l'alta velocità e i grandi assi di comunicazione). Talchè quegli scenari sono di poco ausilio ai *panels* di valutazione che devono giudicare la validità dei molti progetti territoriali (urbani, regionali etc.) che arrivano a Bruxelles nel quadro dei diversi programmi di finanziamento con i fondi strutturali.¹⁴

Dal punto di vista del rinnovamento dei metodi della funzione pubblica, la Comunità è ancora latitante. Sono molto più avanzati i lavori del Puma dell'Ocse. Presso la Commissione europea non esiste ancora nemmeno un piccolo servizio, in un angolo delle diverse DG che si occupa di funzione pubblica e di metodi gestionali.

Spero fortemente che la Commissione europea si metta al passo con queste esigenze innovative in settori in cui alcuni paesi membri sono già ad uno stadio assai più avanzato.

Come ho avuto modo di dire in parecchie occasioni, a scala comunitaria c'era la possibilità di esprimere dei criteri di politica della città ai quali condizionare la valutazione dei progetti territoriali di ogni genere che arrivano per finanziamenti vari a Bruxelles dai paesi membri. Si sarebbe dovuto approfondire la identificazione di standard per la definizione dell'*effetto città* quindi per l'organizzazione di una *politica dei sistemi urbani* alla scala comunitaria. E' quello che si è cercato di fare con uno studio nel quadro di un Programma di ricerche Europeo (chiamato *Actville*) per la DGXII. Si è lavorato solo su quattro paesi significativi della Comunità: Germania, Francia, Gran Bretagna e Italia. Il tema dello studio (del quale sono stato coordinatore con quattro squadre nazionali) era quello della integrazione della città con il suo hinterland. Abbiamo studiato quali sono gli indicatori di cui bisogna tener conto per produrre un effetto città. Poi si è andati a misurare tali indicatori, con criteri omogenei, in ciascun paese (e lo abbiamo fatto in quattro paesi per venti città, di diversa tipologia: grande, media, piccola, specializzate). Se si

¹⁴ Ne so personalmente qualcosa, perchè la Commissione mi ha chiamato a far parte di molti di questi *panels*.

riuscisse a formulare un concetto europeo di "Sistema urbano" valido per tutti i paesi membri (e lo si potesse discutere non solo con i rappresentanti governativi, ma anche con gli istituti universitari, i centri di cultura e le stesse città) si avrebbe la possibilità di costituire una base "sistemica" importante per la pianificazione urbana nei paesi europei. Ma siamo ancora lontani da una tale visione.

Questo concetto europeo di "sistema urbano" costituisce un perno su cui da tempo ruota la mia visione della pianificazione territoriale. Il sistema urbano, mi sembra l'unica unità appropriata di riferimento per la pianificazione alla scala urbana, alla scala dei bisogni quotidiani di ogni cittadino.

Altre entità comunitarie (i comuni, o le "aree metropolitane", così come risultanti dalle crescite spontanee attuali, e le stesse regioni) non sono delle unità territoriali di pianificazione appropriate, cioè dove si possa applicare una giusta visione sistemica e comparabile dei bisogni reali dei cittadini e dello sviluppo territoriale possibile. Anzi queste altre aree anomale sono aree che favoriscono l'assunzione di forme di pianificazione singola non sistemica (o non strategica), se non addirittura anti-sistemica. La pianificazione strategica alla scala territoriale urbana, come primo passo, deve definire la sua area appropriata di pianificazione, a rischio altrimenti di perdere tutta la sua significatività e la sua efficacia. L'area appropriata di pianificazione è un requisito essenziale della pianificazione strategica, sia per gli obiettivi essenziali della creazione di un effetto città, sia per il controllo di tutti i fattori che contribuiscono ad uno squilibrio e degrado urbano "ecologico" (congestione, traffico, inquinamento, etc.) e alla applicazione di una buona gestione equilibrata dell'ecosistema urbano. Questo è un punto cruciale di una metodologia della pianificazione strategica che qui non posso sviluppare come merita (ho raccolto tuttavia i miei contributi sui requisiti urbanistici della città ecologica o sostenibile in un recente libro, cui mi permetto di rinviare per ogni approfondito sviluppo del tema).¹⁵

¹⁵ *The Ecological City and the City Effect*, Ashgate, London 1997. (Presto si avrà anche la traduzione italiana). E' in corso di pubblicazione anche una mia *Teoria dell'Urbanistica*, che è un condensato delle mie lezioni di alcuni anni presso la Facoltà di Architettura dell'Università di Napoli.

[A.1998.]

3.

La costruzione dei Programmi pubblici: un Decalogo dei criteri di base

Prof. Franco Archibugi

Prolesione al Corso di "Pianificazione strategica"
Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
Roma 16 Luglio 1998

Introduzione

La pianificazione strategica - come è noto, e come comunque si spiegherà insistentemente lungo tutto il Corso - non è una speciale "tecnica" di gestione della Pubblica Amministrazione. Essa rappresenta un nuovo modo di concepire la stessa gestione degli affari nella Pubblica Amministrazione. Essa costituisce il fulcro di quella "riforma" di cui si parla da sempre e che negli ultimi tempi ha costituito la base di una cosiddetta "nuova gestione pubblica" ("*new public management*"), come viene comunemente definita in sede Ocse, e nei paesi di lingua anglosassone. Negli Usa in particolare negli ultimi tempi la formula che designa il movimento riformistico è quella di "reinvenzione del governo" (*reinventing government*) ed è considerata una "rivoluzione" piuttosto che una riforma,¹ giacché viene considerato un nuovo modo di pensare, una nuova mentalità, prima ancora che la introduzione di particolari metodi e/o tecniche di amministrare.²

Al di là dello slogan politico che può inerire a questo linguaggio, vi è un coefficiente di reale novità, molto radicale, che nasce - dopo decenni di piccoli passi verso la pianificazione strategica - nella legge del Congresso nel 1993, detta appunto della "pianificazione strategica"

¹ Reinventing Government Revolution, è chiamato da Clinton e Gore il movimento che porta avanti la trasformazione amministrativa in corso e le conferenze che annualmente vengono promosse per marcare i progressi ottenuti. "Reinventers" si auto-chiamano gli attori a tutti i livelli operativi della trasformazione.

² Come noto, si è parlato nei documenti ufficiali della "National Performance Review" la nuova struttura della Casa Bianca cui si è dedicato a pieno tempo il Vice-Presidente Gore, di un nuovo "DNA" della Pubblica Amministrazione, di un nuovo carattere genetico del nuovo dirigente della PA.

o del "risultato" (*Government performance and result act*), che ha introdotto sistematicamente in tutti gli organi gestionali del Governo federale l'obbligo di elaborare "piani strategici" (*quinquennali*), *piani di prestazione (annuali)*, e conseguentemente il "bilancio di programma" (*program budgeting*) (*annuale*).

Tutta l'operazione di "riforma" dunque si traduce ovunque³ nell'introduzione nella Pubblica amministrazione di una programmazione (o pianificazione) "strategica" - fondata sulla ristrutturazione di qualsiasi intervento secondo "programmi", che diventa il nuovo modo di gestire le attività, di tutti i tipi.

La pianificazione strategica (o altre denominazioni) parte dalla definizione dei programmi. Il "Programma" diventa il punto di riferimento di ogni azione della PA, da qualsiasi parte, con qualsiasi ente e in qualsiasi settore essa si manifesti e si produca. Il Programma diventa il concetto chiave, la parola "critica" da cui prende le mosse ogni tipo di riforma. *Programmazione e gestione* diventano momenti di un unico agire, suggellato da un terza parola chiave che è quella della *valutazione*. Ma quest'ultima, nei nuovi modi di concepire la "reinvenzione programmatica", prende senso solo e soltanto se riferita al processo di programmazione e di gestione (come si vedrà largamente lungo il Corso).

Il Corso dunque si esaurirà nell'illustrare il processo di formulazione del Programma in tutte le sue fasi e in tutto il suo ciclo. Il suo principale obiettivo ("programma del Corso") è quello di rispondere al quesito: **"come si costruisce un Programma?"** E **"come si gestisce un Programma?"**.

Il Corso si svilupperà, pertanto, intorno al processo (o ciclo) del Programma, di cui al Grafico allegato.

Ma prima di entrare nel vivo delle sei fasi del ciclo per la costruzione e gestione di un Programma, e nel dettaglio di tutti gli strumenti conoscitivi ed operativi che servono per costruire un programma, si esporranno qui i criteri generali, o principi, o "regole" (che sono in numero di **dieci**) che presiedono alla costruzione di un Programma. Si tratta del **Decalogo del progettista del Programma** che non potrà non accompagnare tutto il nostro sforzo didattico, e tutto il futuro impegno del dirigente che voglia applicare i principi della riforma

³Con diverse denominazioni: "new public management", "performance or result-based public management", "strategic planning", etc. E con diverse strumentazioni: più chiare, essenziali ed elementari negli Usa (come la legge GRPA), più confuse, disordinate e prolisse in altri paesi, come l'Italia. Ma con lo stesso spirito e gli stessi sostanziali indirizzi.

amministrativa in corso - nei termini in cui si è sopra detto - in tutti i principali paesi avanzati del mondo.

Un Decalogo per la costruzione del Programma

Qualsivoglia siano gli scopi di qualsiasi Programma pubblico, la sua coerenza logica ed interna può essere esposta ed analizzata utilizzando alcuni criteri razionali obiettivi che possono essere applicati sistematicamente nel formulare o riformulare (progettare o riprogettare) programmi. Essi possono essere chiamati anche "principi", per dotarli di una forza impressiva particolare, a scopo didattico. Li abbiamo identificati nel numero di dieci (quindi come in un decalogo) e sono i seguenti:

1. Identificare prima di tutto i beneficiari
2. Definire e valutare metodi alternativi di intervento
3. Esaminare le compatibilità
4. Valutare la relazione costi-efficienza e costi-efficacia
5. Valutare la coerenza con i principi di amministrazione accettati
6. Valutare la fattibilità finanziaria
7. Determinare la fattibilità della realizzazione
8. Dare flessibilità al programma
9. Istituire la misurazione delle prestazioni e dei risultati
10. Prevedere la propria cessazione.

Su ciascuno di questi punti del Decalogo svilupperemo ora qualche linea di commento preliminare ed essenziale. Il resto sarà sviluppato durante tutto il Corso.

1. L'identificazione dei beneficiari e l'analisi di come essi beneficiano del Programma

Tutte le formulazioni di Programma richiedono una identificazione chiara, esplicita, dei beneficiari primari e dei benefici specifici che essi possono attendersi dal programma. Senza questa fondamentale premessa, non può portarsi avanti nessuna razionale metodologia di formulazione di Programma.

Dei programmi formulati o progettati per risolvere particolari problemi dovrebbero essere coerenti con le "missioni" delle istituzioni ed enti responsabili. Tuttavia, sia i problemi affrontati che le missioni perseguite dovrebbero essere inquadrati sempre nel contesto di chi è il beneficiario.

Priorità assoluta ai beneficiari. Gli scopi pubblici e gli obiettivi di Programma devono essere definiti in termini di benefici per gli individui e/o gruppi. Ci sono due livelli di beneficiari, primari e secondari, che devono essere presi in considerazione in ogni formulazione o progettazione di Programma.

I beneficiari *primari* di un Programma traggono beneficio *diretto* da un Programma. Per esempio: un programma di assistenza agli handicappati serve gli handicappati; il programma così amministrato definisce chiaramente la categoria degli handicappati e li qualifica come beneficiari. I beneficiari primari di altri operanti programmi non sono così chiaramente identificabili. Prendiamo per esempio i beneficiari di programmi di gestione e controllo della deforestazione o della riforestazione: la categoria primaria di beneficiari potrebbe essere quella dei taglialegna o dei forestali - di cui è in giuoco l'occupazione, quella delle società che lavorano nel settore del legno, quella dei consumatori di legname, nazionali ed esteri, degli utenti delle foreste per scopi ricreativi che si oppongono al saccheggio della natura. I beneficiari *secondari* sono quegli individui, o gruppi, o organizzazioni, che beneficiano solo *indirettamente* di un programma. Per esempio: alcune amministrazioni locali sono le beneficiarie secondarie di programmi statali o comunitari che danno contributi per la formazione professionale.

E, infine, una categoria di parti interessate, non strettamente beneficiarie di un programma, sono quelli che vengono chiamati sempre più frequentemente (in inglese) gli *stakeholders* - in assonanza estensiva con quella dei *shareholders* (i possessori di azioni): coloro che sono in qualche modo interessati o "toccati" dal programma, che hanno una "posta" (*stake*) nel programma. Primi fra tutti costoro sono i contribuenti fiscali. I contribuenti meritano (e questo non solo per generico slogan politico) la più effettiva ed efficace progettazione per un programma, che garantisca il massimo ritorno o rientro possibile del loro investimento in moneta.

Convalida del bisogno. Nella formulazione di un Programma, è essenziale verificare che il bisogno sussiste, e che persiste nel tempo.

Il progettista di un Programma deve essere capace di documentare che il suo bisogno è qualche cosa di più che una esigenza contingente, o il prodotto, come spesso è avvenuto, di una effimera emergenza. La determinazione di chi beneficia e di come beneficia dovrebbe essere innanzitutto *convalidata* da parte dei presunti beneficiari stessi, che è l'essenza stessa di un governo orientato al benessere degli utenti, dei suoi "clienti". La presenza di un intervento statale (o sopranazionale) rispetto a quello puramente regionale o locale, dovrà essere ugualmente giustificata e convalidata. E, soprattutto, dovrà essere giustificata la ragione o il bisogno di un Programma, per evitare che esso sia mirato a problemi divenuti obsoleti, o che potrebbero essere più efficacemente risolti ad altri livelli di governo, o dal settore privato stesso, o dal settore delle attività private non profit.

Determinazione della dimensione e del campo del Programma.

I progettisti di un Programma devono anche definire la dimensione e il campo proprio della popolazione da servire e alla quale si deve riferire il problema cui risponde il Programma. Quante sono le persone interessate? Quali sono i criteri di eleggibilità per rientrare nel Programma? Quali sono le caratteristiche delle popolazioni coinvolte nel Programma (fattori geografici, fattori socio-economici, etc.)? Quale livello di diversità c'è fra le persone coinvolte nel Programma? Quale è la dimensione minima necessaria per ottenere i risultati richiesti?

Se c'è più di un problema cui ci si rivolge, i progettisti del Programma devono identificare ciascun bisogno e dare priorità a soluzioni che evitino progetti sbilanciati o obliqui. I programmi di sicurezza sociale sono un esempio di programmi che devono avere soprattutto ben definiti beneficiari e missioni. Essi sono indirizzati a fornire reddito a individui (e loro famiglie eleggibili) che sono o in pensione o inabili. E la loro missione da sempre è fondata sul giusto controllo, sulla giusta persona, sull'appropriato ammontare, sulla tempestività dell'intervento. Chiari criteri di eleggibilità sui beneficiari rendono più attendibili le stime sulla popolazione utente e sull'ammontare dei benefici ricevuti.

Ispirare fiducia nel pubblico. La formulazione del Programma deve ispirare credibilità presso il pubblico. C'è una diffusa sensazione in tutti i paesi occidentali, che il processo politico non sempre colloca le priorità di programma sopra i giusti beneficiari. Senza una forte fiducia del pubblico, i programmi sono ostacolati nel conseguire

approvazione e nel superare le resistenze nel corso della loro applicazione. Un programma pubblico deve mostrare di avere senso nelle sue intenzioni e nella sua formulazione e progettazione come valido impiego di risorse pubbliche.

2. Definire e valutare metodi alternativi di intervento del Programma

Dopo aver definito chiaramente i beneficiari e gli scopi del Programma, i suoi progettisti dovrebbero prendere in considerazione forme alternative di intervento del programma stesso. Infatti non tutti i bisogni pubblici devono essere soddisfatti da interventi e prestazioni statali dirette. Forme alternative alle prestazioni dirette sono: disposizioni regolamentari, imprese private sponsorizzate, incentivi fiscali, garanzie pubbliche, controlli e sorveglianze, etc. Differenti forme di intervento possono raggiungere obiettivi simili. Si prenda il caso degli interventi nel campo educativo. Ci possono essere: la gestione diretta delle scuole da parte dello Stato e private, che rispecchino certi vincoli sostantivi e programmatici; il pagamento di borse e sovvenzioni ai singoli individui meritevoli, etc.

Insomma per ogni Programma ci possono essere una infinità di "strumenti" attuativi fra i quali scegliere. E data la grande proliferazione di strumenti che il settore pubblico può usare (proliferazione destinata ad aumentare nella misura in cui aumentano le "privatizzazioni" della funzione pubblica in molti campi e i limiti di risorse del settore pubblico stesso), è opportuno sviluppare nella progettazione di un Programma, l'analisi del massimo possibile di forme strumentali alternative di applicazione dei programmi. E nella progettazione sarebbe importante introdurre una estesa valutazione su dette alternative, prima di selezionarne una.

Ne nasce pertanto una importante *critica contro le assunzioni*. Le alternative devono essere valutate espressamente contro le assunzioni di fondo. Quali sono i fattori di successo critico identificati dai beneficiari? Come si misura il successo e fino a qual punto ogni progetto di programma ha incontrato i bisogni identificati? Quale è nel progetto la capacità di servire i beneficiari, di adattarsi alla tecnologia emergente, e ad usare le modalità ed opportunità esistenti? Quali sono

le conseguenze non previste o gli effetti avversi di ogni meccanismo progettato? Come si colloca esso rispetto allo status quo?

3. Esaminare le compatibilità di Programma

E' raro che un nuovo Programma sia così indipendente ed autonomo da entrare in un territorio totalmente inabitato da sforzi preesistenti. Di conseguenza, la formulazione di programma dovrebbe essere molto attenta alla compatibilità e alla complementarietà con strutture e programmi connessi già esistenti.

Vantaggi comparati.

Che cosa rende questo Programma unico? Potrebbe un altro programma o progetto di programma svolgere meglio le sue funzioni? Che cosa perderebbero i beneficiari di questo programma se non esistesse?

Complementarietà.

In che modo questo programma complementa altri programmi che servono gli stessi beneficiari? In che cosa questo programma o progetto di programma si duplica inutilmente oppure si sovrappone con altri programmi di altre istituzioni o enti pubblici? Favorisce questo programma la cooperazione o invece crea barriere fra beneficiari e amministratori?

Armonia.

E' coerente il programma con la missione dell'Ente che lo dovrebbe amministrare? Crea conflitti il programma all'interno dello stesso Ente? Non è il programma incompatibile con la missione di un altro Ente? Sono forse i programmi di un altro Ente più interrelati e potrebbe quell'Ente essere pertanto più appropriato? Fino a qual punto è facile aggiungere il programma ad una struttura organizzativa già esistente? Rimpiazza il programma uno o più programmi esistenti? Crea o riduce il programma le ridondanze?

Catalisi.

Alimenta il programma la competizione o incoraggia i monopoli? Serve il programma da catalizzatore? La formulazione del programma

ha come risultato un rafforzamento delle persone e delle comunità in modo tale che esse maturano degli interessi costituiti nel modo in cui funziona il programma? Rappresenta il programma una leva positiva per altri programmi o, invece, una interferenza distruttiva? La sommatoria di tutti i programmi incoraggia dei giusti comportamenti o, invece, fornisce perversi incentivi e motivazioni a comportamenti disfunzionali?

4. Valutazione dei costi-efficienza e dei costi-efficacia

I progettisti del Programma dovrebbero applicare dei criteri costi- efficacia e costi-efficienza sia al Programma nel suo insieme che a specifici elementi del Programma (incluse le strutture organizzative, il programma di prestazioni, e le funzioni di supporto amministrative) per stimare:

- il costo (totale, marginale, e/o amministrativo, come misura del costo costante) per unità di beneficio (definito come prodotto o risultato); e
- la produttività (unità di beneficio per impiegato a tempo pieno o per superficie di ufficio).

I progettisti di Programma inoltre dovrebbero prendere in considerazione l'efficienza sociale del Programma; cioè come il programma può essere formulato in modo da conseguire il più grande beneficio netto per la società nel suo insieme. In questo contesto, i benefici e i costi sono definiti più inclusivamente che nell'analisi del costo- efficacia, sebbene vi saranno probabilmente alcune sovrapposizioni. Per determinare l'efficienza, gli analisti dovrebbero impiegare tecniche standard di analisi costi- benefici per stimare il beneficio netto sociale di uno o più progetti di programma. I passi da fare potrebbero essere:

- identificare gli impatti più rilevanti della politica, inclusi gli impatti diretti ed indiretti sui beneficiari diretti del programma, su altri gruppi coinvolti, e sulla società nel suo insieme;
- categorizzare i costi e i benefici per i vari gruppi coinvolti; e
- quantificare possibilmente in moneta detti effetti.

In principio, si dovrebbe scegliere il progetto di programma che si ritiene raggiunga il più elevato beneficio netto. Tuttavia, l'ottimizzazione dei benefici distributivi (per i beneficiari sia primari

che secondari) può confliggere con un benessere sociale aggregato. Talora ciò può essere appropriato (cioè nei casi di programmi finalizzati). Altre volte, è possibile criticare la scelta di programmi sub-ottimalmente efficienti, come risultato o prodotto di intralazzo politico. Rendere espliciti i pro e contro inerenti a ciascun progetto di programma può aiutare a rendere più informato e a migliorare il dibattito e la decisione.

5. Valutazione della coerenza con i principi di amministrazione accettati

Mentre il dominio del management non è una scienza precisa, esso rappresenta un'accumulazione di conoscenze utili a mettere luce le forze e le debolezze dei Programmi pubblici. Usare dei principi manageriali accettati per valutare vari progetti di programmi può aiutare ad identificare sia le deficienze interne che i rimedi alternativi. Dove le violazioni del sapere convenzionale sono appropriate, la giustificazione dovrebbe essere chiara e convincente.

Fra i numerosi principi di amministrazione applicabili al progetto di programma su cui dare particolare enfasi vi sono quelli ben noti di:

- a) servire i clienti;
- b) responsabilizzare i dipendenti;
- c) responsabilizzare le comunità a risolvere i loro propri problemi;
- d) alimentare l'eccellenza.

Per esempio, i progettisti di un Programma dovrebbero prendere in considerazione i seguenti principi di "reinvenzione" che migliorano la efficienza e la efficacia dei loro programmi:

1. creare un chiaro senso di missione;
2. guidare di più, rimproverare di meno (*steer more, row less*, per usare l'espressione inglese oggi molto diffusa nella riforma mericana);
3. delegare autorità e responsabilità;
4. sostituire regole con incentivi;
5. costruire bilanci basati sui risultati e sui prodotti;
6. introdurre la competizione e la concorrenza dove possibile;
7. ricercare soluzioni di mercato e non amministrative;
8. misurare il successo attraverso la soddisfazione dell'utente.

6. Valutare la fattibilità finanziaria

Data la forte spinta, ovunque, a ridurre il bilancio pubblico, e date le richieste in competizione su fondi limitati, la capacità di essere finanziati è un inevitabile criterio per valutare sia nuovi che esistenti programmi pubblici.⁴ Sebbene non tutti i programmi hanno un diretto impatto di bilancio, molti lo hanno. Tipicamente, può essere difficile derivare calcoli e stime di costo. I metodi di contabilizzazione interagiscono con i flussi di finanziamento e le esigenze di controllo finanziario in modi che non sempre sono appropriati e coerenti.

Ciò nonostante, il costo del Programma deve essere conosciuto se il Governo non vuole incorrere in obbligazioni senza limiti. I costi finanziari (*budgetary cost*) di un Programma possono essere determinati in molti modi, ciascuno di interesse differente per i differenti interessi costituiti. Fra alternativi elementi di costo, possono essere ricordati significativamente i seguenti:

1. *il costo totale della vita del ciclo (total life cycle costs)*: si tratta del pieno costo di creazione, di operazione, di mantenimento, e di chiusura del Programma dalla concezione alla conclusione (ove i punti finali siano ragionevolmente definiti);
2. *i fabbisogni annuali di finanziamento*: l'ammontare deve essere annualmente assegnato per sostenere/conservare il Programma durante tutto il suo ciclo di vita;
3. *il rischio di straripamento di costo*: la probabilità che i costi effettivi del Programma finiscano per eccedere i livelli di spesa approvati, inclusi i costi previsti di obbligazioni contingenti non messe in bilancio;
4. *la generazione di reddito*: gli attesi rientri per le tesorerie da parte della operazione di Programma;
5. *la gestione del debito*: il rapporto fra fondi raccolti o ricatturati e l'ammontare preso a prestito dalle tesorerie.

7. Determinare la fattibilità della realizzazione

⁴ In inglese si è cominciato ad usare una parola molto significativa per indicare questa capacità: *affordability*, non bene traducibile con una sola parola in italiano. L'espressione più vicina potrebbe essere: capacità di permettersi.

Anche il Programma meglio progettato non sarà effettivo nella sua esecuzione se non vengono prese in considerazione, fin dalla sua progettazione, fatali tempeste sulla sua attuazione. Purtroppo le persone che hanno più familiarità con l'attuazione non giuocano un ruolo chiave nella progettazione, e ciò priva i responsabili delle politiche di ottenere conferme e giudizi di campo prima delle decisioni finali sulla progettazione. E senza effettiva attuazione, coloro che propongono un Programma non vedono realizzarsi con successo i loro obiettivi. Data la moltitudine dei possibili Programmi pubblici, non è realistico formulare dei principi generali per l'attuazione che siano applicabili esattamente a tutti i programmi. Ma può essere istruttivo identificare alcuni comuni errori da considerare nella progettazione di molti tipi di programmi pubblici di servizio.

Prima di tutto, l'attuazione dovrebbe essere *incorporata nel progetto* di programma. Pertanto, quanto più i programmi esplicitamente prendono in considerazione le difficoltà anticipate e le condizioni per l'attuazione, minori saranno le sorprese e assai più probabile il successo del Programma. Sebbene delle operazioni dettagliate di piano non sono incluse normalmente durante la fase di progettazione del Programma, almeno alcune considerazioni di prudenza dovrebbero essere contenute sulle capacità amministrative e politiche. Tuttavia, i problemi attuativi non dovrebbero compromettere o oscurare lo scopo di base e l'integrità del Programma. Se le realtà politiche diluiscono a tal punto l'integrità del Programma che il suo originale intento non è più rispettato, allora i dirigenti dovrebbero "abortire" il progetto piuttosto che soccombere alla tentazione di ottenere l'approvazione di una cosda qualsiasi.

In *secondo* luogo, è imperativo identificare chiaramente chi è il *responsabile ultimo* del programma allo scopo di anticipare la sua capacità di amministrare e di assicurare la responsabilizzazione. Non si possono conoscere le barriere e gli ostacoli al successo senza conoscere chiaramente *chi* (quale organizzazione o organizzazioni) è incaricato di portare avanti il Programma. Un obiettivo giudizio sulle capacità degli Enti operativi attraverso cui le risorse e le responsabilità del Programma fluiranno potrebbe localizzare bene i blocchi stradali, le sorgenti di conflitto, e i punti di scontro che possono impedirne l'attuazione. E per quanto ovvio possa sembrare, quei responsabili dell'attuazione di un Programma devono conoscere che cosa si suppone essi debbano fare. Le modalità di azione se non sono chiare,

accurate, e coerenti, possono causare incomprensioni e confusioni, e conferire possibilità discrezionali che possono facilmente trasformarsi in abusi. Perciò, fra i programmi pubblici che devono essere attuati più efficacemente, ci si deve assicurare che vi siano:

- a) quelli che contengono la maggiore responsabilità per l'attuazione e che sono consapevoli di ciò che sta attualmente avvenendo in altre unità di governo, di enti, o nel settore privato;
- b) quelli che, responsabili per l'attuazione, sono anche più francamente indirizzati a conseguire gli stabiliti fini e missioni del Programma;
- c) quelli in cui le politiche e le azioni sono delineate in modo decisivo, e sono chiaramente trasmesse;
- d) quelli in cui le decisioni e le politiche incoraggiano la creatività, la flessibilità e l'adattabilità.

In *terzo* luogo, una descrizione accurata della rete organizzativa direttamente implicata dal Programma dovrebbe identificare le *relazioni critiche* e i *punti di coordinamento* richiesti o implicati dalle operazioni del Programma. Ciò può includere una "mappa a flussi" delle transazioni che disegni le relazioni chiave. Omissioni o ridondanze sono più facilmente e economicamente corrette nelle fasi di progettazione e pianificazione, che non più tardi. Politiche e programmi di attuazione richiedono un coordinamento di sforzi fra vari gruppi e organizzazioni, in particolare con riguardo alle politiche e decisioni più complesse.

In *quarto* luogo, la *temporalizzazione* degli eventi critici è assolutamente essenziale. Sebbene molte alternate sequenze di attività sono possibili, le scadenze essenziali non possono essere a discrezione, (per es. l'approvazione dei bilanci, gli atti legislativi, la firma dei contratti, etc.) e alcune tabelle di marcia offrono vantaggi precisi su altre. Più programmi soffrono di calendari esecutivi troppo ambiziosi, assai più di altri, che sono invece indebitamente conservativi; l'attuazione effettiva richiede, insomma, dei tempi adeguatamente sufficienti.

In *quinto* luogo, nella progettazione dei programmi, una grande attenzione deve essere posta alle *risorse*. Infatti, a causa di vari compromessi e conflitti politici, non sono spesso disponibili risorse sufficienti per attuare adeguatamente un Programma. I progettisti del programma possono spesso non avere piena consapevolezza dell'inadeguatezza delle risorse o possono scegliere di ignorare il

problema. Vi sono diverse componenti delle "risorse critiche" necessarie all'attuazione dei programmi. Fra queste:

- a) uno staff adeguato, con una appropriata conoscenza (programmatica e gestionale);
- b) una informazione sufficiente su come un programma o una decisione devono essere attuati e sostenuti/approvati da altri enti o partecipanti necessari;
- c) la necessaria autorità per permettere ai programmi o alle decisioni di essere attuati;
- d) i mezzi e le strutture necessarie per l'attuazione dei programmi o decisioni.

In *sesto* luogo, una prudente *sperimentazione* prima di gravare il Governo di un investimento pubblico maggiore potrebbe evitare costose disavventure e illuminare sui tranelli che si possono incontrare in campi inesplorati. Sebbene dimostrazioni pilota non sono appropriate per tutti i campi, esse sono molto desiderabili in un vasto ambito di situazioni o condizioni quali:

- 1. programmi ad alto rischio, dove le conseguenze di fallimento sono catastrofiche e vitali;
- 2. dove l'investimento economico è così sostanziale da suggerire piccoli esperimenti;
- 3. dove esiste una relativa complessità, sia organizzativa che programmatica (per es. nei settori della organizzazione sanitaria, della lotta alla povertà, allo sviluppo economico);
- 4. dove c'è ancora una certa incertezza circa le soluzioni appropriate;
- 5. dove c'è una intensa controversia pubblica o un basso consenso politico;
- 6. quando non c'è un'immediata urgenza politica che preclude più deliberate esplorazioni di approcci alternativi.

8. Dare flessibilità al programma

Il più sicuro e universale elemento presente in tutti i programmi pubblici di ogni genere, è certamente che anche i piani e le politiche formulate nei modi più accurati non si realizzeranno mai come sono stati progettati. Dati i disordinati lunghi periodi di gestazione di molti programmi pubblici, accoppiati alle lentezze dei periodi di esecuzione,

possono passare almeno cinque anni prima che un programma abbia maturato sufficientemente per sostenere una appropriata valutazione.⁵

Nello stesso tempo, le condizioni e i vincoli sotto i quali un Programma opera, possono modificarsi in modo assai forte da quando esso iniziò ad essere concepito. Pertanto, la progettazione di programmi dovrebbe permettere sufficiente *flessibilità di gestione* da permettere agli Enti gestori di adattarli ai mutamenti esterni, alle circostanze impreviste, alle variazioni nei livelli di risorse necessarie, e mutamenti di programmazione temporale. In aggiunta, la progettazione dei programmi dovrebbe rendere libere le organizzazioni attuative di "tagliare su misura" i programmi sulle circostanze locali. Dove è necessaria una iniziale rigidità nelle strutture, è essenziale una autorità derogante per aggiustare casi eccezionali e condizioni non anticipate.

Mentre nessuno può anticipare ogni possibile contingenza, i mutamenti più probabili (come per esempio, erosioni di bilancio, slittamenti temporali, mutamenti di personale) non dovrebbero avere catastrofici impatti su dei programmi ben concepiti. I programmi dipendenti da risorse critiche altamente sofisticate, specialistiche, o scarse (per esempio, individui chiave, tecnologie ancora non sperimentate, expertise rara, opportunità uniche) sono fragili perchè sono vulnerabili alle incertezze nella disponibilità, qualità e quantità di queste essenziali risorse. (Per esempio, molti tentativi di modernizzare i sistemi informatici automatizzati, spesso sotto-stimano o sopra-stimano le disponibilità nello stato dell'arte della tecnologia, e ciò si traduce in investimenti in hardware e software obsoleti, oppure in costosi tempi di attesa per catturare le nuove tecnologie).

Due tipi di flessibilità particolarmente critiche coinvolgono i *tempi* e la *formazione di bilancio*. Con la grande casualità di quando e che cosa sopravviverà nel processo di approvazione sia a scala legislativa che a scala esecutiva, e con le incertezze proprie di ogni attuazione di programma, un buon progetto di programma deve fissare bene significative *variazioni nel tempo* (cioè, data di inizio, tassi di progresso, paletti di completamento, etc.) e *disponibilità di bilancio* (sia annuali che per l'ammontare globale). I programmi dovrebbero essere progettati in modo da assorbire ragionevoli mutamenti nei

⁵ Questo è un periodo considerato standard in ambiente americano. In ambiente diverso e meno efficiente ed educato (come per es. quello italiano) il periodo può essere assai più lungo.

tempi di marcia senza grandi effetti. Parimenti, robusti programmi dovrebbero fruttare accettabili ritorni sugli investimenti in una vasta parte della dimensione del programma (cioè essi dovrebbero essere assai elastici nei differenti livelli di scala).

9. Istituire la misurazione delle prestazioni e dei risultati e la valutazione di programma

La progettazione di Programma dovrebbe incorporare dei meccanismi di retromarcia che permettano ai *managers* e ai decisori politici di valutare fino a qual punto un programma sta lavorando bene in termini sia di applicazione che di conseguimento degli obiettivi del programma stesso. Naturalmente, per prima cosa i progettisti del programma devono identificare sufficientemente gli obiettivi generali e gli obiettivi più specifici di prestazione per misurarne i risultati e i prodotti. (Si faccia un esempio: se in un anno dato il Servizio finanze di un paese - nel suo programma di lotta alle evasioni fiscali - non è riuscito a scoprire l'84 % delle evasioni stimate di una determinata imposta, esso può indicare la scoperta del 16 per cento un successo del suo programma?)

Una forte progettazione richiede dei traguardi, dei livelli di traguardo, per decretare il fallimento/successo del programma stesso; e richiede che sia detto:

- a) quando un programma deve essere riprogettato;
- b) o chiuso, perchè ha avuto successo;
- c) o abbandonato, perchè è fallito.

I progettisti, in consultazione con gli utenti potenziali dei dati di prestazione, dovrebbero tenere sotto controllo una vasta serie di indicatori di prestazione o di risultato. Una vasta serie di dati dovrebbero essere raccolti e registrati per un Programma:

1. inputs (cioè finanziamenti e staff, e caratteristiche dei beneficiari).
2. carico di lavoro;
3. outputs (servizi e/o prodotti finali);
4. risultati di prodotto o servizio (cioè, per un programma di formazione professionale, il numero di lavoratori collocati in un anno di occupazione);
5. efficienza e/o produttività;
6. soddisfazione dei beneficiari;

7. soddisfazione dei dipendenti;
8. qualità e rapidità dei servizi.

Un sistema di misurazione delle prestazioni richiede anche che siano identificate le fonti dei dati, e stabiliti gli affidabili metodi di raccolta e di presentazione dei dati stessi. Il valore delle informazioni fornite dovrebbe essere con cura soppesato a fronte dei costi della raccolta dei dati, incluso il peso imposto agli Enti che presentano i dati (come i governi locali). Dove praticabile, dovrebbero essere delineati dei rapporti di prestazione per incontrare i diversi bisogni di informazione (presentati sia in termini di quantità che per particolari indicatori) dei vari utilizzatori dei dati di prestazione (per es. beneficiari, staff del programma, dirigenti del programma, funzionari seniors dell'ente gestore, uffici centrali di tesoreria, etc.). Compromessi fra i diversi utilizzatori sono inevitabili.

10. Prevedere la propria cessazione

Vi è una comune sensazione che alcuni programmi pubblici e rispettive organizzazioni sopravvivono alla loro utilità e continuano ad esistere senza un razionale scopo e un tangibile beneficio. I governi sono stati spesso criticati come completamente incapaci di abbandonare i programmi, malgrado il loro successo o il loro fallimento o mancanza di evidenza di entrambi. Molti programmi pubblici non prevedono esplicitamente la loro conclusione o termine per una qualsiasi ragione. Un progetto di programma che non preveda l'ultimo destino del programma è, al meglio, un progetto incompleto, al peggio, un progetto che si vuole autoperpetuare. Sebbene alcuni programmi non prevedono una fine (per esempio la sicurezza sociale), altri possiedono un punto ultimativo (per es. dei programmi di vaccinazione dovrebbero cessare quando la malattia è essenzialmente eliminata). La determinazione dovrebbe farsi nel momento di partenza del Programma quando si definisce il successo e il fallimento di un Programma. Quando il banco di riferimento è fissato con i suoi traguardi sarà più facile decidere quando riprogettare un programma o solo arrestarlo.

In ogni paese si sono sviluppate delle legislazioni atte ad assicurare la chiusura degli "enti inutili" o la decadenza di "leggi obsolete".

Quando si studieranno le azioni della pubblica amministrazione in termini di programmi (e quindi in termini di programmazione o pianificazione strategica), questi problemi saranno discussi in termini di programmi da dichiarare terminati per una ragione o l'altra. Negli Usa per es. una legge del 1993 (S.186) stabiliva una formale riautorizzazione dei programmi federali ogni dieci anni, ma vi sono molte testimonianze di una scarsa attuazione di questa legge. E' probabile che in quel Paese come in molti altri paesi, più promettenti prospettive riguardo al problema della riautorizzazione dei programmi si potranno avere incorporando tutto ciò in una più sviluppata introduzione di misure delle prestazioni e in una più adeguata disciplina di applicazione dei criteri di progettazione e di gestione dei programmi.

[A.2000]

4.

Il bilancio di programma: che cosa è, a che cosa serve

Dalla **Lezione 12** del *Compendio di programmazione strategica* (Corso per la Scuola superiore della Pubblica Amministrazione (Anno 2000)).

Franco Archibugi

1. Il bilancio di programma a fronte della tradizionale contabilità di stato

Dopo l'ingegnerizzazione delle operazioni collegate all'attuazione del programma e degli obiettivi che esso persegue (**Lezione 9** precedente), il ciclo del processo di programmazione strategica (vedi sempre l'**Illustrazione 6.2**) si sviluppa nella contabilizzazione dei *costi* del programma e delle sue singole azioni o progetti, e in quella dei suoi eventuali *ricavi*; cioè, più in generale, nella costruzione di un *bilancio* delle sue risorse e dei suoi risultati finanziari (*uscite ed entrate*).

Ma prima di esaminare come si passa a quella che chiameremo *la costruzione di un bilancio di programmazione*, come ulteriore momento del processo o ciclo della programmazione strategica, è bene anteporre qualche sommaria considerazione sul *bilancio pubblico* in generale, il suo significato e, soprattutto, la sua evoluzione nella costituzione degli stati moderni.

1.1. Il "bilancio" dell'ente pubblico

Ogni ente pubblico già da tempo si fonda su un bilancio. Si potrebbe dire che *da sempre* ogni entità pubblica ha fondato la sua esistenza sulla potestà di prelevare ricchezza con un sistema di entrate e di utilizzarla in qualche modo a finalità pubblica con un sistema di uscite.

Ma il rapporto si è perfezionato con la nascita degli stati democratici moderni. Per certi aspetti la stessa *democrazia*, cioè la potestà di scegliere e decidere dei prelievi da effettuare e degli

impieghi di tali mezzi da parte di tutti, attraverso loro diretti rappresentanti, ha coinciso con la costruzione di un bilancio¹

E la costruzione (e relativa strutturazione) del bilancio pubblico è divenuta il cuore della vita degli stati costituzionali moderni; la sua discussione, funzionamento, efficienza sono stati i fattori stessi di vita e sopravvivenza delle compagini e ordinamenti statuali, nei momenti e attraverso gli eventi più sconvolgenti da essi attraversati: distruzioni, guerre, rivoluzioni, occupazioni, ecc.

Tuttavia, nato come espressione e strumento stesso di democrazia, il bilancio pubblico, (a qualsiasi ente o comunità politica si riferisca), con l'andar del tempo ha perduto questo suo carattere: ha perso quel carattere iniziale di espressione di momento della scelta democratica della relazione stretta tra il *costo sopportato* dai membri delle comunità di riferimento e i *benefici* o per lo meno le *scelte di impiego* che detta comunità ne ricavava. Per “relazione o connessione stretta” qui intenderemmo la consapevolezza chiara dei risultati in termini di benefici pubblici recati dai sacrifici privati sopportati.

Come nelle antiche società autocratiche, in cui il *potere di decidere* dei governanti proveniva non dal “popolo”, cioè dagli stessi membri delle comunità, ma da fattori o da diritti “esterni” alla volontà degli stessi governati (da “Dio”, o per discendenze di sangue, di casta, o dal potere delle armi, o dalla proprietà terriera, etc.), anche nella più recente evoluzione degli stati “democratici” moderni, il tributo privato dei cittadini alla comunità, allo stato, è divenuto sempre più un atto dissociato dalla consapevolezza e dalla scelta dei suoi obiettivi e dei suoi risultati. Ciò che ha fatto dubitare molti teorici della politica e molti riformatori sociali, del carattere *autenticamente* democratico delle società che si vantano di essere “democratiche” solo per

Questa Lezione 12 del “Compendio” (come anche la prossima Lezione 12 bis) attinge liberamente alla Parte V del *Manuale di Programmazione strategica*, e alle sue varie Sezioni. Per il ruolo delle Sezioni si veda quanto detto nella Lezione 6 precedente. Alla Parte V del Manuale ha contribuito anche il Prof. Pietro Merli-Brandini.

¹ Questo è il caso sicuramente della rivoluzione democratica americana – la prima in ordine di tempo ad accadere nella storia moderna, che fu motivata proprio da una questione di simmetria di bilancio: “ci rifiutiamo di pagare le tasse se nel contempo non siamo chiamati a decidere come si spendono i nostri soldi”).

l'esistenza di meccanismi formali di elezione delle istituzioni rappresentative.²

1.2. La dissociazione del bilancio pubblico dai suoi effettivi risultati

Il bilancio pubblico, - a qualsiasi livello (salvo forse per quanto riguarda i livelli più bassi, ma questo solo quando il numero delle attività e delle spese conseguenti è molto piccolo e la natura delle entrate molto semplice) - una volta sede delle scelte più importanti di governo delle comunità, è diventato invece – date le “dimensioni” quantitative delle comunità statali odierne - una *routine*, governata da una consuetudine di impieghi annuali, con scarse possibilità di variazioni annuali, nessuna prospettiva pluriennale, e, soprattutto, nessuna capacità di *conoscere bene* le correlazioni fra *significato delle entrate e la destinazione reale delle uscite*.

E la cosa più sorprendente e desolante è che questa assenza di *conoscenza* e di *consapevolezza* non è riscontrabile solo presso i *cittadini contribuenti* (divenuti comunità di massa chiamata a dare voti e consensi a scadenze molto rade, e certamente non fondate su una chiara problematica di scelte), ma *anche da parte dei loro stessi rappresentanti politici* (i membri eletti), e perfino da parte degli stessi *governanti esecutivi* (membri dei governi e strutture amministrative) i quali sono spesso incapaci di andare oltre la comprensione della spesa che nel bilancio complessivo viene direttamente sottoposta al loro controllo, e incapaci di avere una chiara visione dei *risultati* di tale spesa, e quindi di poter *decidere in modo pertinente* fra alternative configurazioni della stessa spesa, a fronte di un generico ammontare di entrate assegnato.

Paradossalmente l'aumento pauroso complessivo della spesa pubblica (e delle entrate complessive – dette anche “pressione fiscale” – che la consentono) ha costituito il fattore di una “specializzazione” della spesa che – anziché favorire una sua maggiore conoscenza, ha invece provocato l'aumento della sua sconoscenza o ignoranza; e ciò perfino da parte di coloro che dovrebbero essere i *tecnici deputati a*

² Attivando molteplici diverse posizioni che però spesso si riconducono alla celebre battuta di Winston Churchill che la democrazia parlamentare è il peggiore dei regimi politici, ma di cui però ancora non è stato inventato uno migliore.

conoscerla e a illustrarne ai politici le caratteristiche (diciamo: i funzionari “ragionieri” dei conti pubblici).

Si è giunti così oggi a *livelli di incompetenza* (nel conoscere come e per che cosa vengono spesi i soldi delle comunità pubbliche) da parte di governanti e tecnici della contabilità pubblica, *mai raggiunti* prima nella storia della contabilità pubblica. E ciò malgrado che le tecnologie contabili si siano negli ultimi decenni enormemente migliorate dal punto di vista degli strumenti!

Al massimo si è progredito – in fatto di contabilità pubblica – alla classificazione delle entrate e delle uscite per categorie “economiche”, classificazione che tuttavia non permette certo nessuna importante considerazione sulla natura della relazione fra entrate e uscite dal punto di vista *sostanziale*: cioè dei servizi resi, dei loro costi, e dei loro risultati.

1.3. Gli effetti di “inganno” o “fuorvianti” della dissociazione

Ora, la *routine* cui si è fatto cenno ha prodotto e produce degli effetti “di inganno” o “fuorvianti” (*misleading*) alquanto gravi nella gestione dei bilanci

Infatti, nella realtà *routiniere* delle gestioni correnti, ricevute dalla consuetudine (e in assenza di un concetto di programmazione strategica come siamo venuti sviluppandolo in questo Compendio), avviene che si dà quasi per scontato che *esista già* una diretta relazione o connessione tra obiettivi e strutture del bilancio finanziario dell’ente in questione. In realtà non è così.

Si ha solo l’*illusione* che aumentando una quantità di mezzi finanziari ad una determinata posta di bilancio si aumentano i risultati di quella gestione o le opportunità di conseguire gli obiettivi di cui quella gestione è nominalmente mandataria e assegnataria.

In realtà questo non avviene, perché non vi è nessuna *correlazione* fattuale fra l’ammontare della spesa (di ieri, di oggi o di quella programmata o decisa per il futuro) e i concreti *risultati* della gestione stessa in termini di quantità di servizi erogati, di condizioni di standard di efficienza o di produttività con i quali vengono erogati, e soprattutto nessuna prova che la erogazione di quei servizi corrisponde alle preferenze dei beneficiari o agli obiettivi per la quale fu, nel tempo, ed è, oggi, messa in opera e, per così dire, *finalizzata*.

In tal modo il bilancio finanziario, anche nelle sue più dettagliate articolazioni in capitoli di spesa, risulta solo come un “tetto” di disponibilità a conseguire certe aspirazioni o meglio obiettivi generici, o ad agire in certi “campi di intervento”, senza che tali obiettivi vengano esplicitamente definiti e, possibilmente, *misurati*.

Certamente un qualche nesso c'è tra l'allocazione di una spesa, poniamo, per la pubblica istruzione, la giustizia, la difesa, e connessi obiettivi impliciti che muovono la decisione e l'azione pubblica. Qualsiasi parlamento nazionale o regionale, qualsiasi istituzione che approva, disapprova o emenda, un documento di spesa pubblica, a qualsiasi livello operi (cioè di qualsiasi Udp si tratti), decide di approvare o modificare tale spesa, in base a un qualche criterio. Ora si tratta di trovare i mezzi per qualche nuova iniziativa ritenuta prioritaria, ora di tagliare spese ritenute superflue, ora di far fronte a nuove emergenze, ora di dare la dimostrazione che si prende in debita considerazione un “campo” di interventi prima negletto, etc.

Ma, onestamente, il grosso della spesa è quello ereditato da passate spese che hanno consolidato pratiche ed operazioni che *nessuno si prende cura di sottoporre ad un esame di validità* dal punto di vista sia della efficacia (conformità ad obiettivi sempre validi e opportunamente e validamente perseguiti) che della efficienza (con prestazioni al minimo costo rispetto al prodotto che ne risulta).

Ed anche per quella parte delle decisioni che non riguarda precorsi canali di spesa consolidati nel tempo, ma che riguardano *nuovi* interventi e *nuovi* capitoli di spesa, raramente l'ammontare proposto in un qualsiasi programma è corredato della indicazione di *come effettivamente saranno spesi* tali mezzi e risorse, *quale è la struttura dei costi* che ha portato a valutare la spesa proposta, e quali sono i *risultati che si attendono per ogni unità di spesa* proposta, in modo da permettere in seguito (in itinere e ex post) con facilità il controllo di gestione di tali risultati.

In altri termini, ancora più semplici, in che modo le spese iscritte normalmente nei bilanci di un ente pubblico (Ministero o parti di esso, Assessorato regionale, o provinciale o urbano, ecc) si traducono in *risultati*? Quali sono, quantitativamente espressi, e se è impossibile esprimerli in termini quantitativi, almeno in termini qualitativamente ben definiti, i *risultati* cui con tali spese si perviene?

Certamente l'azione esecutiva delle strutture amministrative può tentare di utilizzare al meglio le risorse finanziarie o fisiche disponibili

nei limiti dei tetti di spesa per conseguire una serie di obiettivi. Senza un *piano strategico*, (che li espliciti in modo sistematico e onnicomprensivo), e un *piano di performance* (che ne esprima gli strumenti e le misure per registrarne il conseguimento), è già un buon risultato conseguire la maggiore produzione possibile di prestazioni consentite dalle risorse impiegate.

Ma il conseguimento di obiettivi (in termini solo di efficienza) costituisce una sorta di variabile dipendente dello *status quo ante* dell'Udp e del suo *management*, che prescinde da ogni preventiva valutazione, soprattutto qualitativa, degli obiettivi stessi, che *solo un piano strategico* e connessa struttura di programma potranno conseguire (in termini di efficacia).

Infatti, non è detto che l'output ottenuto, anche se incrementato, rappresenti l'obiettivo desiderato, definito in base a valutazioni consapevoli o che, così conseguito, risponda a quella coerenza degli obiettivi che può essere ottenuta attraverso le prime fasi del processo programmatico.

Per di più, come ricordato, la ridefinizione dei mandati e degli obiettivi di piano serve ad assicurare, nel tempo, la coerenza degli obiettivi tra loro e la rispondenza di essi agli obiettivi generali o specifici delle Udp coinvolte.

La dinamica degli obiettivi di piano condiziona dunque la struttura di bilancio intesa come processo di allocazione di risorse.

1.4. Lo spreco delle risorse

La prima conseguenza negativa di una situazione siffatta è che nessuna decisione di spesa sarà presa nella presumibile sicurezza che alla decisione, magari iscritta solennemente in bilancio, seguirà la capacità degli organismi preposti all'attuazione della spesa stessa a prendere quelle misure, o intraprendere quelle azioni, atte a dare alla decisione quei séguiti in termini di risultati attesi genericamente dalla decisione stessa. E tale capacità potrebbe venire meno sia perché la presa di decisione non è stata corredata *preventivamente* dei concreti "indicatori di prestazione" in base a cui misurare l'attuazione, l'effettuazione, il conseguimento degli obiettivi della decisione stessa; (si veda la **Lezione 9** di questo Compendio) sia perché non è stata accompagnata dalla indicazione delle modalità concrete di attuazione, e quindi della garanzia (magari con qualche sperimentazione) che tali

modalità non incontrino condizioni negative per la loro attuazione (di cui si è trattato nelle lezioni 10 e 11 di questo Compendio).

Insomma, per usare il vecchio proverbio, “*tra il dire e il fare*” si è lasciato “*di mezzo il mare*”!

Le altre conseguenze negative di una siffatta situazione sono nella miriade di incongruenze operative che si possono riassumere nella espressione: spreco di mezzi, di risorse.

Scambiando l’effettuazione della spesa, comunque fatta come una acquisizione, per se stessa, di risultati, un male inteso “efficientismo” e “decisionismo” degli amministratori porta a canalizzare la spesa verso sbocchi senza risultati, o con risultati misurati solo *ex post* in base a quello che si è ottenuto. Sono detti – nel gergo della programmazione strategica - risultati “auto-referenziati”, in quanto decretati tali attraverso misuratori tratti dai risultati stessi. Bel tipo di auto-valutazione!

Così avviene che, nell’assenza della programmazione strategica, la costruzione dei bilanci senza la preventiva indicazione dei risultati attesi, favorisce sprechi in ogni senso.

Gli amministratori “oculati” – e spesso gli organi di controllo di legittimità della spesa svolgono tale ruolo: si rifiutano di promuovere o accettare spese non suffragate da seria indicazione dei risultati attesi.

Mentre gli amministratori più zelanti, o desiderosi di efficientismo nelle loro funzioni, interpretano come loro doverosa funzione quella di “dar fondo” al completo programma di spese previsto dal loro bilancio preventivo.³

In entrambi i casi le risorse si sprecano.

1.5. La programmazione strategica e il bilancio degli enti

Ebbene, nelle lezioni precedenti abbiamo visto:

come si possono e si devono – per rendere *efficace* la spesa pubblica - *programmare i risultati* (**Lezione 7 e 8**);

³ Questo è il caso di “buoni” amministratori, che avendo a loro disposizione mezzi (messi disposizione da atti legislativi o amministrativi, nella attesa di stimolare un qualche loro attivismo), pensano - e misurano la loro efficienza a ciò - che il loro dovere è comunque di *spendere*, senza che vi siano sufficienti indicazioni per conoscere i *risultati* di tale spesa, e le modalità di attuazione ritenute pertinenti alla acquisizione di risultati. Tutto ciò si traduce in una semplice erogazione di risorse “al buio”, senza risultati, che equivale a spreco. Figuriamoci poi che cosa avviene se quegli amministratori saranno un po’ meno...”buoni”!

come si possono *misurare i risultati* (**Lezione 9**);
 come si progettano *le azioni* capaci di *conseguire* quei risultati (**Lezioni 10 e 11**).

Ora (in questa **Lezione 12**) dobbiamo vedere come si devono e possono *finanziare* le azioni e i programmi che mirano a conseguire quei risultati; e come il *bilancio* debba essere costruito e strutturato *preventivamente* in funzione della programmazione di quei risultati programmatici; e come la loro *strutturazione* entra in relazione, attiva e fattiva, con il loro finanziamento.

Finora – anche in tema di revisione di procedure che permettano di capire meglio dove vanno a finire i soldi dello Stato o (che è lo stesso) dei contribuenti, - si è parlato molto di revisione dei “conti dello Stato”, e di costruzione di essi in termini di *classificazioni funzionali della spesa*, più aderenti agli scopi della stessa. Ma *finché non si conoscono i rapporti* – obiettivo per obiettivo della spesa – tra i *costi e i risultati*, in termini unitari, tutte le classificazioni nasconderanno la realtà e non perderanno il loro carattere e effetto che dicevamo: fuorviante e di inganno.

2. Verso la riforma della contabilità pubblica: il “bilancio di programmazione”

Oggi, infatti, si è alla vigilia di una “riforma” contabile che è una autentica “rivoluzione” non solo della contabilità pubblica, ma anche della *governabilità* (capacità di valutare e decidere “a ragion veduta” sulle scelte di impiego delle risorse), della quale quella contabilità dovrebbe essere, in teoria, lo strumento.

La legge americana “*del risultato*” (il GPRA, che introduce la programmazione strategica nelle amministrazioni pubbliche, è un primo importante passo per il controllo di gestione della spesa di ciascuna amministrazione, che dovrà essere completato anche dalla introduzione di una *programmazione economica a scala societale* (non solo pubblica)⁴ per poter valutare le interazioni fra l’economia

⁴ Alla programmazione economica societale, intesa come “estensione” della programmazione strategica pubblica di cui ci occupiamo in questo Compendio è stata dedicata dall’autore una line speciale di ricerca. Si veda il lavoro di Franco Archibugi: *Un Quadro contabile per la programmazione socio-economica nazionale*. Roma, 1992. (op. cit.)

pubblica e gli altri sistemi di attività non pubblici, che costituiscono la vita di una società pluralistica moderna: sistemi che abbiamo riassunto nel sistema dei rapporti imprese e famiglie e della economia associativa (*non profit*).

Questa rivoluzione della contabilità pubblica prende le mosse, dalla introduzione della programmazione strategica nelle amministrazioni e agenzie pubbliche attraverso tutte le fasi del ciclo della pianificazione che abbiamo finora studiato, e la loro trasformazione diretta in un *Bilancio di programmazione*, cioè un bilancio in cui entrate e uscite, costi e benefici di ogni tipo di spesa o programma pubblico vengono confrontati e valutati.

Fermiamoci ancora sul concetto di *bilancio di programmazione*.

Ogni programma, (o operazione o azione) infatti si traduce in costi da sopportare e da mettere in conto, da *contabilizzare*. Un programma articolato in operazioni ed in progetti, deve esprimersi nella contabilità dei costi di tali operazioni e progetti. Se no, che programma è?⁵

2.1. Una contabilità di bilancio dedotta dalle varie fasi precedenti del processo di programmazione strategica.

Se si congiungono tali *costi* con gli *indicatori di output* (traguardi), questi ultimi con gli *indicatori di prestazione* (*performance*), e questi ultimi con gli *indicatori di programma e di obiettivo*, la contabilità di cui parliamo ci permette di conoscere e di valutare i costi *per output*, quindi *per performance*, quindi *per obiettivo*.

Ebbene, questa contabilità si chiama “Bilancio di programmazione” o “di programma” (*Program’s Budget*); o meglio ancora: “costruzione del bilancio⁶ di programma” (*Program Budgeting*).

Si chiama così perché si tratta di un bilancio delle spese che è *strutturalmente costruito sugli obiettivi e sui risultati del programma*: progettati, stimati, “previsti” *ex ante*; oppure registrati, accertati, conseguiti *ex post*.

⁵ Ancora una volta, è da rimanere stupefatti della facilità con la quale si definiscono comunemente piani e programmi pubblici che mancano totalmente di una analisi dei loro costi, che sembra un requisito elementare ed essenziale per definirsi tali.

⁶ Sarebbe accettabile introdurre in italiano le brutte parole: “bilancizzazione” oppure “budgetizzazione”? Ad libitum...

Se l'Udp ha ricevuto una chiara *missione* e un chiaro *mandato*; se i suoi dirigenti hanno costruita per non eludere tale mandato una buona *struttura di programma*; se a tale struttura ha fatto seguito la selezione di un *sistema di misurazione* appropriato degli *obiettivi*; se si sono studiati a dovere i *mezzi* o le *risorse* (uomini, capitali, tecnologie) le *modalità* o *politiche* per conseguirli; e se – infine -si è proceduto a dovere a “*tempificare*”, con tempi appropriati, l'*esecuzione* o la *messa in opera* dei mezzi e delle azioni progettate; allora si giunge alla soglia della *strutturazione di bilancio* nelle condizioni migliori.

2.2. Conformità formale e difformità sostanziale fra le strutturazioni di bilancio di Udp di diverso livello

Una prima avvertenza necessaria nell'introdurre il concetto di costruzione del “bilancio di programma”, e quella che, come qualsiasi altra operazione che abbiamo finora descritto del processo di programmazione strategica (missione, strutturazione, misura, ingegnerizzazione o re-ingegnerizzazione, tempificazione, anche l'operazione “strutturazione di bilancio” è una operazione strettamente collegata al tipo, e al livello della Udp cui è applicata, e subisce tutti i condizionamenti che gli provengono da tale collegamento.

Per prendere per esempio quello fra i più appariscenti di tali condizionamenti, ricorderemo le differenze che possono scaturire fra una strutturazione di bilancio applicata ad un programma di dimensioni modeste o locali, che opera ai livelli più “bassi” di una strutturazione di programma, e quella che si applica ad un programma generale, per esempio quello di una intera comunità nazionale o di un intero governo di tale comunità. In entrambi i casi si parlerà di “bilancio di programmazione” o di “programma” ma la struttura di tale bilancio, benché formalmente la stessa, sarà nella sostanza totalmente diversa, nelle sue voci o poste contabili, e nelle sue articolazioni. Ma sarà la stessa nelle intenzioni e nel significato.

In linea di massima, i gradi di libertà nell'indicare *entrate e uscite* di un programma di alto profilo saranno superiori a quelli di un programma di basso profilo.

Ma spesso è dalla buona impostazione dei programmi di basso livello e dalla loro conseguente buona impostazione dei bilanci relativi che può migliorare la qualità delle determinazioni dei programmi di

elevato livello. Questo è un punto molto importante, sul quale conviene soffermarci.

2.3. Interazione fra la strutturazione di bilancio di programmi di basso e di elevato livello

Se come si è detto lo scopo fondamentale dell'introduzione di bilanci di programmazione, e in generale della programmazione strategica nelle amministrazioni pubbliche, è quello di migliorare la conoscenza *sostanziale* dei *risultati* della spesa pubblica e del rapporto fra entrate e uscite, occorre prendere coscienza che questi *risultati* possono misurarsi assai meglio nei programmi di basso livello, che sono direttamente coinvolti e applicati alla scala degli utenti beneficiari dei programmi pubblici, che nei programmi di alto livello. Questi ultimi, infatti, è raro che possano fornire direttamente indicazioni su modalità e politiche che non abbiano la necessità di essere verificate, alla scala pragmatica dell'applicazione, circa la loro fattibilità. Ed anche se nei programmi di elevato livello si dovessero formulare indicazioni di validità generale, come è peraltro compito istituzionale di tali programmi, anche tali indicazioni sarebbero *sussunte* da qualche pratica sperimentazione a scala operativa, cioè di basso livello.

L'errore che fanno alcuni "economisti" (anzi molti) è quello di ipotizzare, nei grandi aggregati, dei *comportamenti standard* neppure fra variabili personalizzate (consumatori, utenti, investitori, lavoratori, contribuenti, etc.) ma addirittura dando un ruolo di soggetti comportamentali "pensanti" alle categoria economiche stesse, quali consumi, investimenti, salari, redditi, risparmio, etc. sulla base dei quali si elaborano "politiche" capace di avere degli effetti – di natura normalmente indiretti - riguardo alle strategie e alle intenzioni dei governanti. Ciò ha portato ad una tale inflazione di teorie e politiche economiche di *tipo aggregato*, che se non fondate su una analisi attenta delle strutture delle società e delle economie cui si riferiscono, e dei singoli campi operativi in cui gli operatori si muovono (e nel nostro caso, in particolare, gli operatori della pubblica amministrazione, i loro utenti e beneficiari, e i loro fornitori), non possono produrre che decisioni fuorvianti, e spesso inutili e insignificanti, e – sullo stesso piano teorico – alla doverosa

introduzione di una tale congerie di limitazioni e vincoli, da rendere assolutamente inutile la formulazione teorica di partenza.

Ma il fondare tale teorie sull'analisi attenta delle strutture induce a pensare che sarebbe assai meglio che tali teorie si sviluppassero piuttosto per esperienza dalla aggregazione di operazioni concrete di programmazione strategica ai livelli operativi stessi, che sono i più adatti all'analisi delle condizioni, opportunità, risorse, minacce aspirazioni degli operatori, e più vicini all'azione e ai risultati attesi da essa.

Ciò non toglie che dovrebbe essere dato sempre un occhio alle possibilità di introdurre “novità”, portate avanti in *altri* ambienti e condizioni, a scala nazionale e internazionale. In ambienti, ovviamente, che presentino caratteri di forte analogia strutturale con quello in cui si vuole operare.

Fa anzi parte del ruolo dell'intero processo di programmazione strategica, assumere i risultati di un processo di *benchmarking*, che come si è visto più volte nelle lezioni precedenti, è basato sull'*esempio migliore* esistente a disposizione, di possibile generalizzazione, cioè di possibile trasferimento agli altri corrispondenti livelli della funzionalità operativa. In quel processo, tuttavia, è imperativo che il programma di alto livello – per non rischiare un fallimento generale – si assicuri che esistano possibilità effettive di trasferimento del “buon esempio” di un basso livello, a tutti gli altri casi di uguale livello; per esempio, che non esistano nel caso “eccellente” da trasferire condizioni specialissime a quel caso, che lo rendano irripetibile in condizioni diverse. Questo è il caso di una intelligente e prudente reingegnerizzazione; la quale, tuttavia, non deve arrivare per troppa prudenza ad impedirsi di premere con esempi vincolanti, le trasformazioni nell'efficienza e nella razionalità dei servizi, se questa è stata sufficientemente sperimentata in alcuni casi.

In ogni modo è sempre dalla sperimentazione, e dalla emulazione che ne deriva, *a basso livello*, che si attende l'effetto di una valutazione di efficienza e di efficacia dei programmi di alto livello, i cui “bilanci” – abbiamo asserito sopra con un certo coraggio – sono tradizionalmente e attualmente muti e ignoranti circa i loro veri risultati

2.4. L'interazione fra struttura di programma e bilancio di programma

Dall'altra parte occorre che le istituzioni di rango superiore che nella strutturazione di programma rappresentano nella sequenza "obiettivi/strumenti" i livelli gerarchici superiori di gestione, chiamati per le rispettive parti, a decidere sugli obiettivi come sulla allocazione delle risorse, sappiano assolvere alla funzione di giudicare, valutare i piani strategici, delle Udp di livello inferiore e decidere sui mandati e sulle missioni della fase successiva del processo di programmazione strategica. Ciò significa che ci si deve proporsi, al termine del ciclo di elaborazione del programma, di riconsiderare anche mandato, missione ed obiettivi del piano strategico, o, forse, solo la tempificazione del programma stesso. (Queste considerazioni sono state svolte già nella **Lezione 7**.)

Come si ricorderà l'intero ciclo è incardinato su due fondamentali esigenze:

1. recuperare attraverso il miglioramento della razionalità delle decisioni, una chiara specificazione degli obiettivi e della loro coerenza;
2. realizzare una migliore conoscenza e valutazione dei mezzi a disposizione, e necessari per conseguirli.

Se la "struttura di programma" e i piani di *performance* identificano il "che cosa fare?", e "come misurarlo?" avvalendosi di tutte le tecniche necessarie, la "struttura di bilancio" deve saper valutare, distribuire e quantificare le risorse finanziarie che consentono la messa in opera dei mezzi identificati, per il raggiungimento degli obiettivi indicati.

Tutto ciò che non riesce ad essere oggetto di *strutturazione di bilancio* deve essere riveduto anche nella *strutturazione di programma*, o per lo meno essere oggetto di quella "tempificazione", di cui si è fatto cenno nella **Lezione 9** (e a cui nel Manuale è dedicata la lezione III-6).

L'incontro tra obiettivi di programma e bilanci di programma ha lo scopo di mettere concretamente in rapporto risorse e risultati, che diventeranno poi – come si vedrà (**Lezione 14**) - l'oggetto del monitoraggio e della valutazione.

2.5. Il bilancio di programmazione come verifica di coerenza della struttura di programma.

Infatti, l'esame dei mezzi e dei costi di realizzazione degli obiettivi, in relazione alle disponibilità che in sede di bilancio vengono conosciute e valutate, offre una importante occasione di "razionalizzazione" degli obiettivi di programma, nell'insegna degli imperativi di fattibilità.

Infatti, occorre che le operazioni identificate in sede di articolazione degli obiettivi della struttura di programma, vengano verificate ugualmente alla luce di una data struttura del bilancio finanziario. Solo questa valutazione critica consentirà di valutare se e quanto deve essere mutato nella "esplicitazione" degli obiettivi per rispondere meglio alla fattibilità della loro realizzazione.

E' questo il momento in cui la programmazione strategica, - ai diversi livelli in cui è applicata, ovvero qualsiasi sia l'Udp che la sta adottando - assumendo da un lato obiettivi valutati nel loro insieme e resi espliciti, ma nello stesso tempo valutati nella loro fattibilità finanziaria, si apre la strada alla realizzazione (*implementation*) e fa del *bilancio di programma* il suo più importante strumento di attuazione.

Con la costruzione del bilanci di programma si apre quindi la seconda fase di analisi critica della programmazione strategica quella volta alla individuazione di un livello di congruità tra le *risorse* e i *risultati* da realizzare.

La migliore conoscenza dei mezzi da impiegare è perciò importante allo scopo di conseguire obiettivi espliciti (non esclusi degli obiettivi di qualità).

Non ci stancheremo mai pertanto di ribadire che non basta conseguire *maggiori prestazioni* a fronte di *risorse date*, ma che è più importante migliorare i *metodi* di identificazione razionale delle prestazioni in ragione degli obiettivi e del loro generale conseguimento.

Ciò consente, non solo di verificare la pertinenza delle prestazioni stesse ma di ottenere un diretto effetto sulla scelta dei minori costi da sopportare per sicuri obiettivi.

O, che è lo stesso detto inversamente, di evitare notevoli costi correnti per obiettivi non prioritari. Ciò permetterebbe di concentrare

gli sforzi dove l'obiettivo è meglio centrato e evidenziato come *prioritario*.

Una riconsiderazione critica sui mezzi e le risorse da impiegare, dovrebbe vertere anche nella ricerca di quella qualità delle risorse che è più idonea a realizzare obiettivi dati.

In modo particolare, ed anche indicativo, si può richiamare l'importanza della *gestione delle risorse umane*, che la procedura permetterebbe di identificare meglio rispetto agli obiettivi, soprattutto per quanto concerne la qualità della sua struttura professionale. necessaria e/o le politiche che consentono di approvvigionarsi della struttura professionale ritenuta necessaria.

Un ragionamento analogo può essere fatto per quanto riguarda le *risorse tecnologiche* che possono essere, per contenuti di innovazione, meglio adatte di altre al conseguimento di obiettivi ricercati.

L'esercizio critico tanto sulla natura degli *obiettivi* (che porta alla ri-definizione di mandati e piano) che sulla natura dei *mezzi* da impiegare, implica necessariamente la ri-definizione della struttura di bilancio.

Seguendo la nostra linea di miglioramento della razionalità possiamo preliminarmente stabilire (si veda **Illustrazione 12.1**) che :

1. la *struttura di bilancio* deve essere ridisegnata in rapporto alla esplicita indicazione degli obiettivi da perseguire ai diversi livelli delle unità di pianificazione e sotto la loro responsabilità. Le autorità responsabili della decisione di bilancio, devono avere piena consapevolezza del processo decisionale proprio del ciclo di piano, e assumere tutte le conseguenti responsabilità;
2. il raggiungimento in questa *nuova struttura di bilancio* (o bilancio di programma) impone dei fasi successivi di adeguamento tanto più complessi, quanto più si parte da esperienze di dissociazione tra allocazione di risorse e indicazione di obiettivi;
3. la nuova struttura di bilancio correlata ad espliciti obiettivi, è più adattiva rispetto ad obiettivi di cambiamento di una qualche ampiezza. Un tale bilancio, per definizione può seguire gli obiettivi e i loro cambiamenti. La spesa storica e incrementale, tipica dei bilanci tradizionali è rigida, e cede il fase ad un bilancio più adatto (e flessibile) a recepire esigenze di mutamenti strutturali;

che la concezione sottostante il bilancio deve essere più di carattere economico (nel senso di legame alla varia natura implicita negli obiettivi del piano) e sostenuta da una forte capacità di gestione operativa da parte del management.

Requisiti di una struttura di bilancio di programma

1. La *struttura di bilancio* deve essere ridisegnata in rapporto alla esplicita indicazione degli obiettivi da perseguire ai diversi livelli delle unità di pianificazione e sotto la loro responsabilità. Le autorità responsabili della decisione di bilancio, devono avere piena consapevolezza del processo decisionale proprio del ciclo di piano, e assumere tutte le conseguenti responsabilità.
2. Il raggiungimento in questa *nuova struttura di bilancio* (o **Bilancio di programma**) impone dei *passi successivi* di adeguamento tanto più complessi, quanto più si parte da esperienze di dissociazione tra allocazione di risorse e indicazione di obiettivi.
3. La nuova struttura di bilancio correlata ad espliciti obiettivi, è più adattiva rispetto ad obiettivi di cambiamento di una qualche ampiezza. Un tale bilancio, per definizione può seguire gli obiettivi e i loro cambiamenti. La spesa storica e incrementale, tipica dei bilanci tradizionali è rigida, e cede il passo ad un bilancio più adatto (e flessibile) a recepire esigenze di mutamenti strutturali.
4. La concezione sottostante il bilancio di programma deve essere più di carattere economico (nel senso di legame alla varia natura implicita negli obiettivi del piano) e sostenuta da una forte capacità di gestione operativa da parte del management.

3. Criteri di costruzione del bilancio di programma

Nella costruzione del Bilancio di programma dovrebbero essere inoltre tenuti presente alcuni criteri-guida che qui brevemente commenteremo.

3.1 La congruità dei costi con gli obiettivi

Nel processo di programmazione strategica il bilancio di programma deve essere funzionale dunque agli obiettivi attesi.

Ribadiremo così alcuni criteri di fondo da tenersi presenti nella costruzione di una struttura di programma circa la *ricerca di congruità dei costi* del programma *con gli obiettivi*.

Innanzitutto è necessario non dimenticare mai che ogni Udp di ogni tipo e livello (dai governi centrali di un paese che scelgono o propongono i grandi capitoli della spesa pubblica complessiva, a quelle ai più bassi livelli di operatività, in cui i vincoli sia di indirizzo che di mezzi finanziari e fisici a disposizione sono alquanto “fissi”) ed anche le Udp e le organizzazioni private, operano sotto il vincolo della *scarsità delle risorse economiche (fisiche e finanziarie)*. Pertanto ogni Udp non solo sarà influenzata dal contesto nella determinazione degli obiettivi da raggiungere; ma *gli obiettivi stessi dovranno commisurarsi alla disponibilità di risorse accertate*.

Sviluppare un piano strategico e un insieme di azioni, senza la verifica e la costruzione di un bilancio di programma, diviene pertanto la negazione dei principi stessi della programmazione strategica.

Inoltre, la concreta realizzazione di un sistema di controllo nella struttura di programma esige la disponibilità di strumenti che permettano di orientare il comportamento dei dirigenti e degli amministratori ad un più elevato livello di funzionalità e consentano di costruire in modo significativo obiettivi di gestione e standard di controllo. Il dirigente si deve rifiutare di eseguire dei mandati se lui stesso e i suoi mandanti fissano obiettivi per i quali – ad un esame approfondito dei costi – è in grado di dimostrare che a tali mandati non corrispondono adeguati mezzi e risorse, finanziarie e tecniche.

La predeterminazione degli obiettivi e delle azioni che dovranno essere attuate per realizzarli, tuttavia vincolano la misurazione dei risultati e delle prestazioni offerte dalle strutture pubbliche stimolando il miglioramento nell’ottenimento di tali prestazioni. Ma il dirigente deve poter essere convinto della possibilità di poter conseguire, attraverso quelle misurazioni, gli obiettivi che lui stesso si è dato, o che è stato invitato ad accettare come traguardo delle operazioni di programma.

3.2. L’importanza della tempificazione, e del rapporto tempi-costi-risultati

Nel processo della programmazione strategica di miglioramento della “razionalità delle decisioni nella gestione sistematica e integrata degli affari pubblici”, il rapporto *tempo-costi (risorse impiegate)-risultati* assume un ruolo centrale.

Questo rapporto dovrà essere tenuto in conto già nella fase programmatica della *scelta delle alternative* e delle azioni che ne consentono il conseguimento.

Tale rapporto deve venire preventivato, controllato e “consuntivato”, appunto, nel suddetto *bilancio di programma*, che possiamo dire sia l’espressione del programma in termini monetari.

È importante, ripetiamo, che sia sempre garantita la congruità delle risorse con gli obiettivi prefissati. Nella **Lezione 9** si è sottolineata la funzione della valutazione come garanzia e controllo delle azioni con l’obiettivo da conseguire.

La strutturazione di bilancio di programmazione deve garantire la fase successivo: quella di stabilire la congruità dei *costi fisici e monetari* delle azioni (risorse) suddette con gli obiettivi/risultati attesi.

L'analisi dei costi (fisici e monetari) dei programmi e delle attività progettate è infatti una condizione pregiudiziale di ogni valutazione strategica. Ed è soprattutto nell'analisi dei *costi di ammortamento*, e dei *costi del personale* che nel modo tradizionale di costruire i bilanci pubblici viene meno quella *informazione* necessaria per operare la valutazione strategica (rapporto costi/tempi/risultati) che è alla base della introduzione di una vera programmazione strategica.

Tale introduzione infatti ha come base una *rivoluzione della contabilità pubblica dei costi*, fondata da un lato sul concetto di "*costo pieno*" (inclusivo di tutte le forme di ammortamento, ed inclusivo anche di una valutazione delle prestazioni personali degli addetti, in qualche modo misurate). Di questa profonda trasformazione della analisi dei costi vi è ampia documentazione nel *Manuale* (più volte annunciato) *di programmazione strategica*. Qui ci limitiamo, nella **Illustrazione 12.2** ad una elencazione e classificazione dei costi suddetti, di ammortamento e di personale.

Il bilancio di programma può essere concepito perciò come un vero e proprio programma nel programma. La ricerca dei mezzi più appropriati, include anche un sforzo di miglioramento organizzativo e gestionale.

La costruzione di un bilancio di programma, come sopra definito, esige che il management dell'Udp, abbia la capacità :

- di individuare i fattori produttivi necessari in qualità e quantità;
- di individuare i costi standard relativi a ciascuno di essi;
- di determinare attraverso il prodotto tra fattori e costo l'entità delle risorse finanziarie occorrenti per ciascun fattore;
- di definire dalla somma dei costi totali dei fattori il bilancio relativo al proprio programma e ai connessi progetti.

Da un tale bilancio di programma scaturiranno le informazioni che consentono di:

- orientare il processo decisionale;
- controllare il grado di efficienza e di efficacia;
- analizzare e controllare il rapporto costi-risultati;

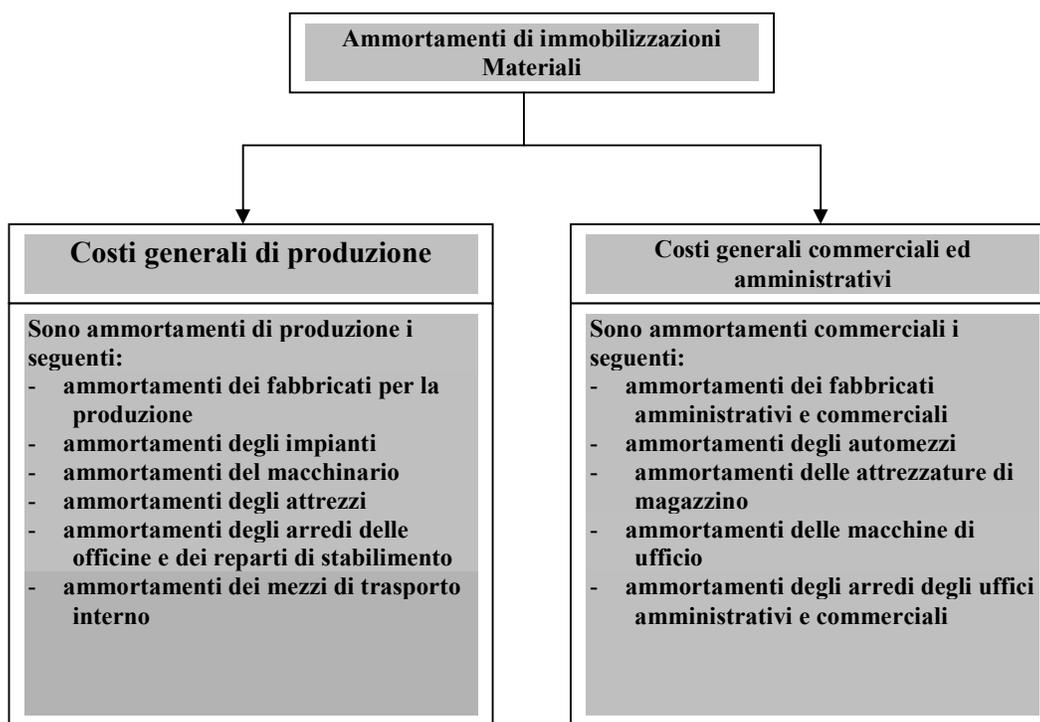
Il bilancio di programma si articola, quindi, secondo le azioni da porre in essere per definirne i finanziamenti e le spese necessarie a conseguire gli obiettivi del programma.

Eventualmente, dovrebbe poi indicare l'ammontare di risorse da destinare alle singole unità operative di cui si compone per porre in essere le specifiche attività programmate, in modo da responsabilizzare i dirigenti circa l'utilizzo efficiente di tali risorse ed il raggiungimento delle finalità stabilite nel bilancio temporale di riferimento.

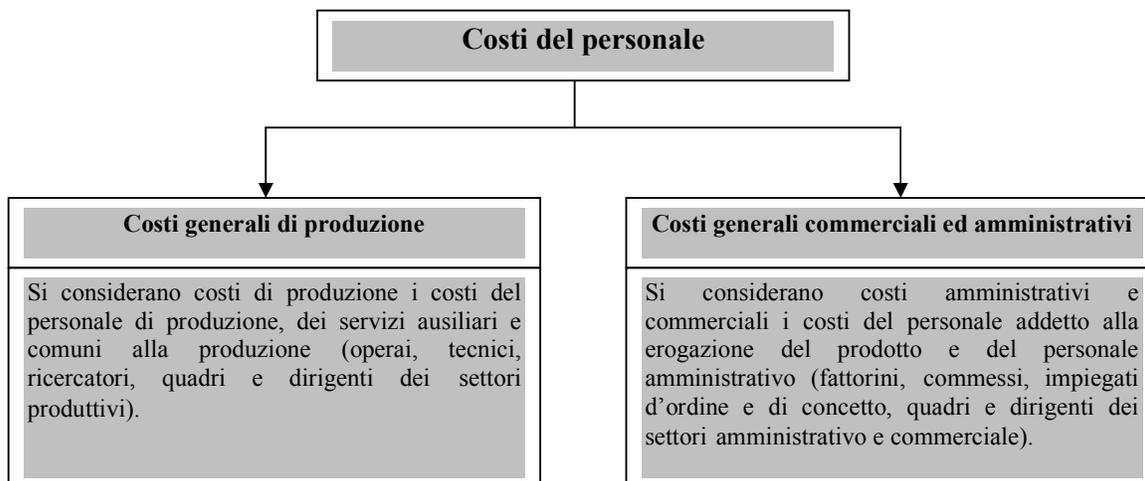
Se vi sono le condizioni adatte ciascuna di queste unità operative potrebbe, a sua volta, predisporre al proprio interno un suo bilancio di programma sul quale basare lo svolgimento della propria attività indirizzata a soddisfare quegli obiettivi. In tal caso si scenderebbe di livello e si tratterebbe di una nuova Udp.

Lezione 12 *Illustrazione 2***Struttura dei costi**

Gli ammortamenti dei fabbricati, delle macchine, degli impianti, degli attrezzi, degli automezzi, si classificano per funzione aziendale attribuendoli come segue:



I costi del personale (stipendi e salari, quote TFR, oneri sociali, etc.) si classificano per funzione di programma come segue:



3.3. Il rapporto concatenato obiettivi-strumenti anche nella programmazione finanziaria

Tale processo infatti potrebbe articolarsi lungo tutta la struttura di programma partendo dalla dimensione macro fino ad arrivare al livello operativo, chiamando a partecipare le Udp coinvolte per le attività di loro competenza ma in stretta relazione con tutto il sistema (vedi concetto di programmazione strategica *integrata*).

Ad intese raggiunte si avranno gli elementi per una allocazione delle risorse *strettamente collegata* agli obiettivi (programma o progetto) propri di ciascuna Udp coinvolta ai vari livelli. Occorre evitare infatti che una Udp incontri delle difficoltà inerenti all'attuazione del suo programma (concepito nel rispetto della congruità dei mezzi agli obiettivi) dalla scarsa efficienza di un'altra Udp (magari di rango superiore nella strutturazione di programma) che non ha garantito il rispetto di quella congruità.

Dunque, ricapitolando, nella programmazione strategica possiamo considerare il bilancio di programma come lo strumento di realizzazione degli obiettivi programmati, ma a condizione che esso venga usato con uno studio attento della corrispondenza delle sue iscrizioni in bilancio agli obiettivi del programma, per tutte le fasi concatenate che lo conducano nella sua attuazione.

I risultati, realizzandosi nel corso del tempo, permettono così al management di una Udp di livello superiore un controllo sul rapporto tra *risultati e input* ottenuti dalle unità operative alle quali vengono delegati i poteri gestionali.

L'adozione del bilancio di programma in tutte le organizzazioni appartenenti all'ambito pubblico dovrebbe quindi essere considerata come una delle condizioni essenziali per favorire l'introduzione di una funzione di controllo direzionale continua e tempestiva.

3.4. Il confronto fra bilancio ex ante e bilancio ex post.

Abbiamo detto che il bilancio di programma può essere di tipo preventivo, in fase di costruzione di un programma, e di tipo consuntivo, al termine di un programma e di controllo durante lo svolgimento di un dato programma.

Confrontando i risultati raggiunti con i valori programmati, attraverso il meccanismo di *feed-back* (retroazione), è possibile individuare le cause che hanno determinato il manifestarsi di eventuali scostamenti, facilitando così gli interventi correttivi, nonché la raccolta di informazioni che possono risultare utili per le scelte future del management (*feed-forward control*).

Il sistema di *feed-forward* consente di conoscere l'andamento delle variabili ambientali ed interne durante il loro divenire e prima che certi accadimenti si verifichino, facilitando così le decisioni dei managers e permettendo una *continua revisione* delle variabili che influenzano la programmazione. (di questo ci occuperemo nella **Lezione 14**).

Questo meccanismo di costante valutazione della situazione che muta fornisce un grosso contributo al sistema di controllo, in quanto non è sufficiente conoscere come le attività gestionali si sono verificate rispetto agli obiettivi prestabiliti, bensì è importante utilizzare tali informazioni al fine di indirizzare la gestione futura tenendo presente l'andamento dei fenomeni osservabili in via anticipata. Il passaggio dal sistema di *feed-back* a quello di *feed-forward* richiede l'uso di tecniche e metodologie di rilevazione più complesse, quali tecniche previsionali, di simulazione e di interrelazione per lo studio delle diverse variabili aziendali e di mercato.

Questi meccanismi di retroazione e di ri-aggiustamento (*feed-back e feed-forward*), secondo i quali la direzione di un'organizzazione è tanto più efficace quanto più è connessa ed interagisce con i sistemi operativi che rilevano quanto sta avvenendo all'interno e all'esterno di essa, hanno ragione di esistere se i programmi trovano la loro espressione quantitativa nel bilancio di programma, ossia in quel documento nel quale si ha la traduzione monetaria delle scelte programmatiche e il cui scopo è la definizione di un *piano operativo pluriennale* (il quale a sua volta può essere scomposto in piani riferiti ad intervalli di tempo minori, quali bilanci annuali o semestrali per esempio), che rappresenti il *parametro di confronto* per la valutazione dei risultati effettivamente conseguiti.

La quantificazione degli obiettivi da raggiungere assunti nel periodo prefissato costituisce la base del sistema di bilancio, il quale indica valori presunti a consuntivo, tenendo presente le risorse disponibili al momento e le variazioni note che si verificheranno nel corso del periodo.

In conclusione, il bilancio di programma garantisce il collegamento costi-risultati verificando la congruità economica della scelta delle risorse e delle modalità d'impiego con gli obiettivi prefissati.

Esso diventa, quindi, uno strumento di decisione razionale ed un momento del processo decisionale stesso, giacché i suoi contenuti numerici si articolano in funzione del raggiungimento degli obiettivi.

Nell'**Illustrazione 12.3** è riassunta la collocazione del bilancio di programma nel processo generale di programmazione strategica.

Ogni programma si fonda, come tutto il processo di pianificazione strategica già illustrato nelle lezioni delle altre parti, sulle tre fasi di valutazione, *ex ante*, *on going* e *ex post*, con le quali interagisce l'attività di analisi, di rappresentazione ed aggregazione delle risorse impiegate, del loro costo e del loro impiego nel tempo.

Nella fase di costituzione del programma (o progetto) il bilancio di programma è di tipo preventivo (*feed-forward*) e partecipa all'attività progettuale con le altre componenti la struttura di programma secondo un percorso ciclico.

Durante lo svolgimento del programma (fase di gestione) il bilancio di programma si esplicita sotto forma di *reporting* (che usa il meccanismo sia di *feed-forward* che di *feed-back* contemporaneamente al fine di rilevare eventuali scostamenti di ipotesi future, basate sull'andamento attuale delle attività, rispetto a quelli attesi. Tale *reporting* informa eventuali revisioni della preventivazione operata nel livello precedente.

Alla cessazione delle attività del programma (o progetto) il bilancio di programma si presenta sotto la forma di consuntivo per la rilevazione e l'analisi

degli scostamenti dei risultati a consuntivo rispetto a quelli previsti. Fornisce infatti i parametri economico-finanziari con cui verranno confrontati i risultati di gestione effettivamente ottenuti, permettendo così di individuare la presenza di eventuali aree critiche nelle quali si rendono necessarie azioni correttive e di analizzare le cause e i fattori che hanno concorso agli scostamenti rilevati. Tale fase va ad informare con il meccanismo di feedback il livello superiore di definizione obiettivi/risorse per eventuali aggiustamenti di programmi ancora in essere o da implementare.

Le ultime due fasi, inoltre, favoriscono con la rendicontazione, organizzata secondo i criteri suddetti, il dovuto contributo alle riflessioni di politica decisionale dei livelli superiori.

E' possibile scomporre il bilancio di programma generale in bilancio finanziario (che accoglie entrate ed uscite), economico od operativo (formulato in termini di costi, proventi, attività) e patrimoniale o degli investimenti (comprende la struttura degli investimenti e delle fonti di finanziamento).

Il processo attraverso il quale vengono predisposti i prospetti contabili che consentono l'individuazione di obiettivi e standards prende – come si è detto - il nome di *Bilancio di Programma*.

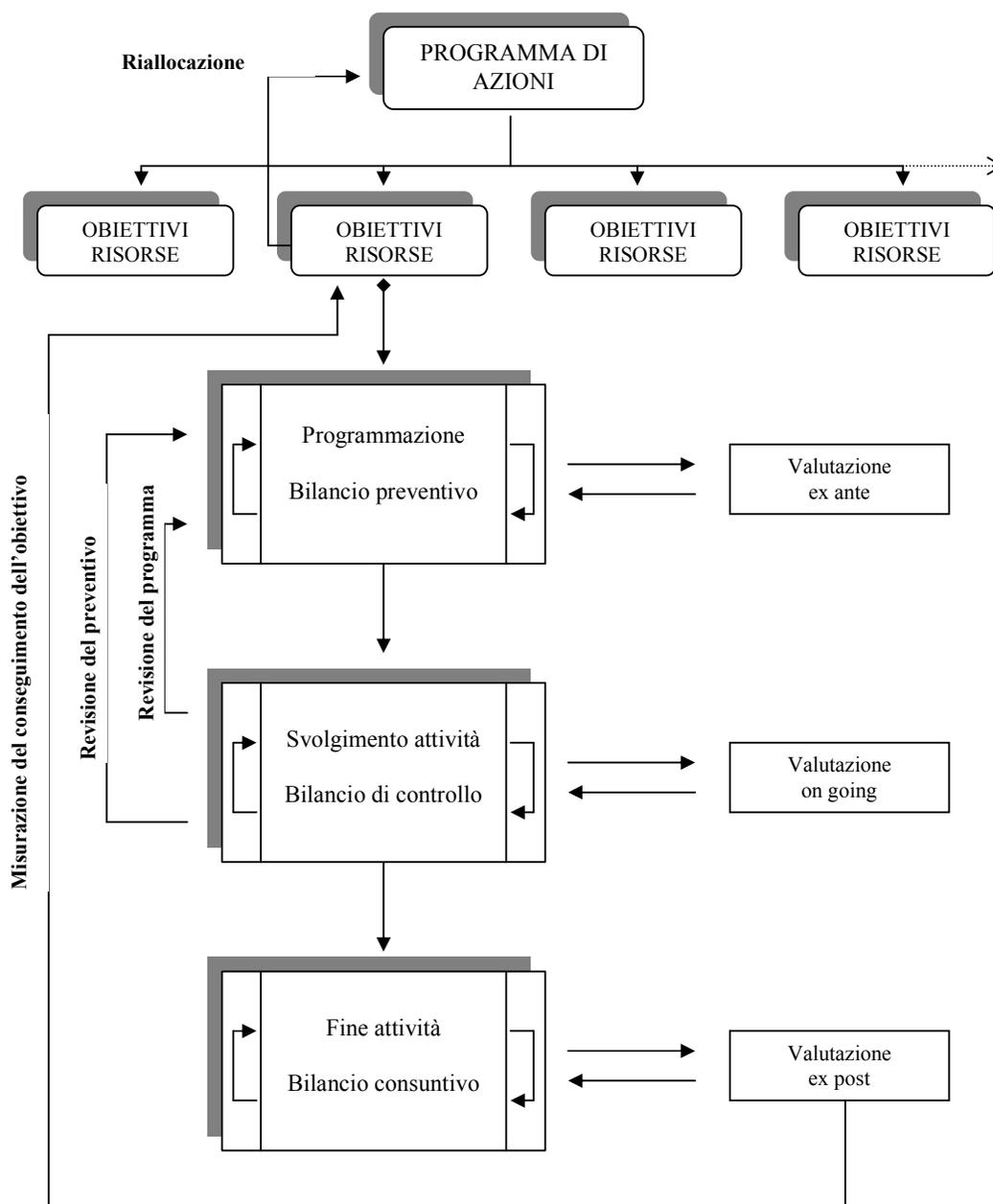
Nelle imprese o aziende di produzione la formazione del budget deve essere accompagnata da un continuo processo di previsione dell'andamento delle variabili interne ed esterne all'azienda che possono avere ripercussioni sulla gestione della stessa, in modo da verificare la validità degli obiettivi fissati in sede di programmazione strategica, in ottemperanza dei quali vengono definiti gli obiettivi specifici di ogni centro e quindi, attraverso il budget, stabilire le linee di azione per il loro conseguimento.

Nella programmazione strategica, il bilancio di programma ha anche bisogno di utilizzare tecniche di bilancio che facilitano considerazioni esplicite sulla ricerca degli obiettivi di politica decisionale attraverso i loro costi economici, sia del presente che del futuro.

Il compito di raggiungere i necessari compromessi tra diversi obiettivi è la funzione pertanto della programmazione strategica. Per ottenere questi compromessi, è necessario che le attività del programma (e dei programmi) siano espresse in riferimento ad un comune denominatore, e il solo comune denominatore è quello monetario.

Ci sono, comunque, una moltitudine di modi in cui il denaro può essere speso per una funzione od un'altra. Per fare un intelligente confronto, ognuna delle macrofunzioni dovrebbe essere suddivisa in sub-funzioni significative così come i programmi macro dovrebbero essere considerati in termini di insiemi di sub-programmi, e alla fine della scala si deve poter raggiungere la quantificazione e valutazione delle *risorse umane* dei *materiali* e dei *servizi* usati dall'Udp a supporto di quelle attività.

Queste considerazioni e calcolazioni dovrebbero condurre al concetto di *risorse usate in maniera "ottimale" o "voluta"* per perseguire gli obiettivi della politica decisionale.

Lezione 12 *Illustrazione 3****Articolazione del bilancio di programma
in bilancio preventivo e consuntivo, e feed-back***

Il bilancio di programma necessita di modalità di rilevazione dei fattori di successo, accompagnate dalla individuazione di costi, di eventuali proventi (preventivi) e di valori standard (l'individuazione degli standards è indispensabile per la creazione dei programmi e dei bilanci, in quanto consente di preparare rapporti ed indici di rendimento più idonei ad effettuare analisi di economicità e di efficienza).

Purtroppo nelle amministrazioni pubbliche non è frequente un ricorso adeguato agli standards e ci si limita invece a stime previsionali (calcolate senza la cooperazione degli organi specialistici interessati alla programmazione); gli standards invece rappresentano obiettivi espressi in termini di ciò che un'unità operativa vuole produrre in un determinato arco di tempo, considerando le risorse ed i fattori produttivi che ha a disposizione.

Gli obiettivi del bilancio di programma non devono essere raggiungibili troppo facilmente, né essere considerati irraggiungibili, ma piuttosto consentire il raggiungimento di un livello di efficienza che sia soddisfacente. Essi non sono assimilabili agli obiettivi generali che derivano dal processo di pianificazione, in quanto non mettono in discussione l'intera distribuzione delle risorse fra le molteplici attività svolte all'interno del programma ma, all'interno di queste scelte, indicano i livelli di efficienza e di efficacia perseguibili in un periodo di tempo relativamente breve. Inoltre la realizzazione del bilancio di programma richiede l'adozione di procedure contabili trasparenti e di adeguati modelli organizzativi, nonché una valorizzazione delle risorse umane da promuoversi con una coerente politica di incentivi ed una efficace rete di comunicazione che garantisca il coinvolgimento a tutti i livelli nelle decisioni e nelle scelte che incidono sul raggiungimento dei risultati attesi.

4. La relatività sistemica dei bilanci

Poche considerazioni finali anche su un argomento che viene spesso trascurato nella analisi di costruzione dei bilanci, e che assume una particolare importanza in materia di costruzione del bilancio di programma: quello riguardante la "relatività" di ogni bilancio.

Ogni programma pubblico (non differentemente da uno di impresa o associazione privata, o perfino di unità familiare) e ogni azione programmatica (delle quali – in programmazione strategica- si compongono i programmi), ha un suo proprio bilancio, o fa parte di un bilancio di scala superiore.

Ogni bilancio è composto di poste *in attivo* (ricavi o entrate) e di poste *in passivo* (costi o uscite). La elencazione di tali poste può essere più o meno estesa (cioè includere o no fattori) secondo la tassonomia (o modello) prescelto; ma si *chiuderà* sempre con un *fronteggiamento o bilanciamento* di poste numeriche, e un loro *saldo*. (Nella **Illustrazione 12.4** si riproduce lo schema di qualsiasi bilancio convenzionale di impresa o di ente).

Tanto più esteso sarà il campo delle poste incluse, tanto più il bilancio sarà "comprensivo", e tanto meno sarà "parziale". E viceversa tanto meno esteso, tanto più sarà parziale e meno comprensivo.

Le ragioni che inducono a circoscrivere le poste in bilancio (disponibilità di conoscenze e di dati, non confrontabilità numerica delle poste, etc.) saranno tutte ragioni che dovrebbero indurre a prendere con prudenza i risultati del bilancio stesso, giacché vengono in esso esclusi fattori che potrebbero alterarne fortemente il significato.

E' un antico dilemma scientifico: preferire dati certi dal significato incerto, oppure dati incerti dal significato più certo?

E' lo stesso problema che alcuni economisti classici (a cominciare da Alfredo Marshall) hanno affrontato, quando hanno introdotto il concetto di "esternalità", cioè di *costi e benefici* che sono "esterni" all'unità di contabilità in questione.

Per potere valutare tali effetti esterni occorre allargare, estendere le poste di bilancio in modo da rendere "interni" al bilancio da costruire, anche questi effetti (e ottenere quindi *saldi* più appropriati, più comprensivi).

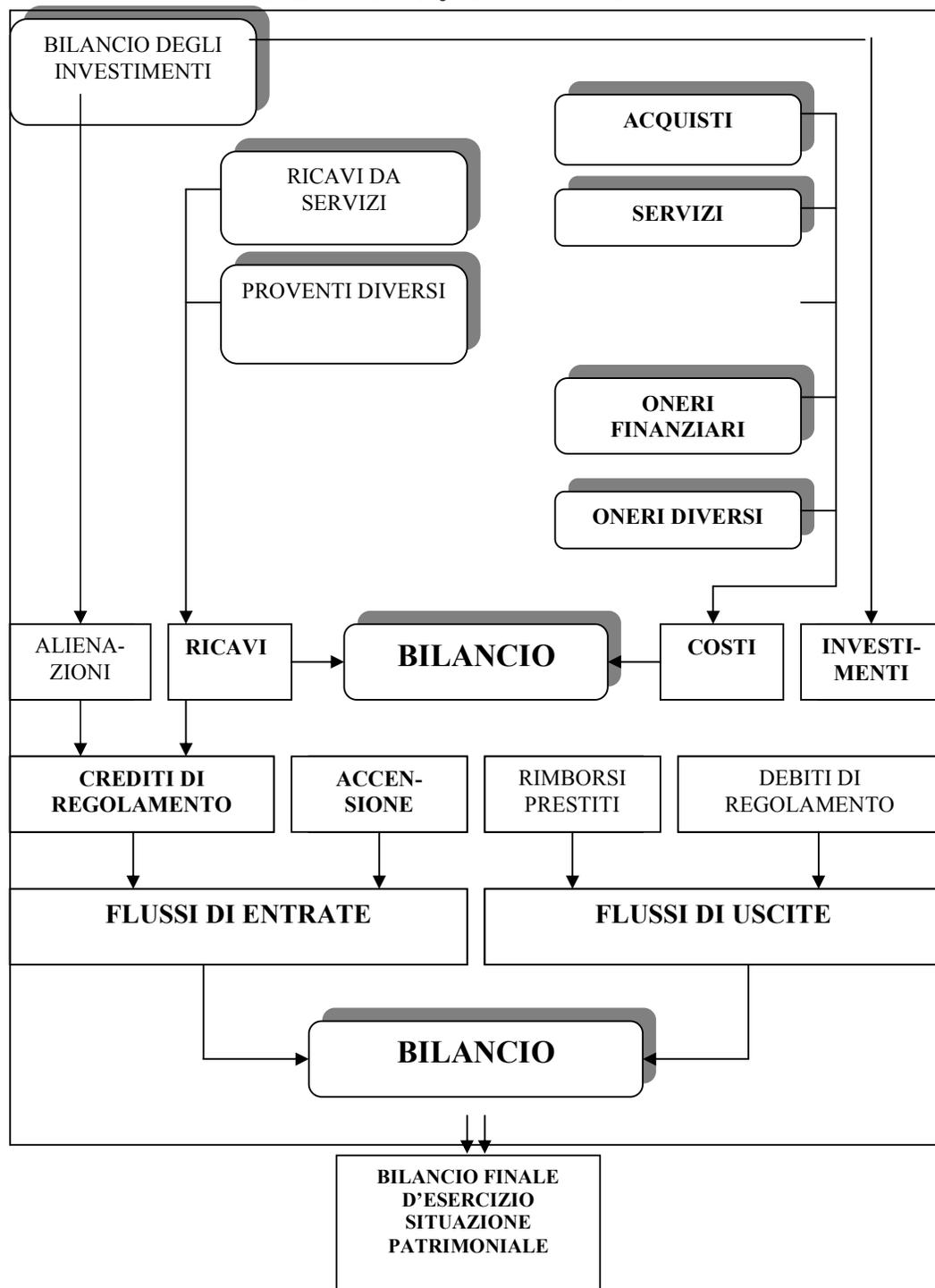
Gli enti pubblici, che non possono per definizione, avere una contabilità significativa solo *ente per ente senza interessarsi delle esternalità* (come può fare l'ente privato che persegue interessi, e quindi una "visione" una angolatura di valutazione, solo soggettivi), *deve tendere ad una contabilità in cui si dovrà tenere conto anche dei bilanci a scale superiori.*

In realtà, l'opportunità di estendere la valutazione di bilancio a enti pubblici di scala superiore *non ha mai fine* nell'ente pubblico che, (malgrado il pluralismo emergente nello stesso settore pubblico) per sua natura dovrebbe tendere a "universalizzare" le comunità cui si riferisce (specie nell' epoca di "globalizzazione" nella quale l'umanità si sta introducendo.

Quindi la conclusione è che benché questo non possa costituire un motivo di abbandono dello sforzo, sempre imperfetto, di costruire *bilanci di programma per le Udp* che si accingono alla programmazione strategica, sarebbe saggio non dimenticare mai che per quanto "esteso", un bilancio non riuscirà mai ad essere completamente esauriente, cioè onnicomprensivo, ma conterrà sempre un certo coefficiente di "relatività" e di "parzialità".

Nella programmazione strategica, la consapevolezza dell'esistenza di questo *coefficiente* (di questo fattore *k*), dovrebbe servire a stimolare la volontà di poterlo sempre valutare in qualche modo, allo scopo di essere sempre maggiormente consapevoli della sua incidenza, che corrisponde ad un grado di maggiore o minore "attendibilità" e "affidabilità" delle operazioni di bilancio che si intraprendono.

Il problema, così posto, si connette direttamente al più vasto problema del contesto di complessità in cui opera ogni iniziativa di programmazione strategica. Quanto più questa opera in contesto nel quale essa stessa è praticata ed oggetto di cooperazione e di coordinamento fra Udp, tanto più si svilupperanno non solo sinergie, ma visioni *comprehensive* che renderanno i bilanci ed ogni forma di contabilità e di valutazione "estesa" a variabili e visioni dette "esterne"; visione che verranno quindi incluse, "internalizzate" per così dire, nei bilanci stessi. E quanto più questo avverrà, tanto più il significato e l'attendibilità dei bilanci saranno elevate. E, al contrario, tanto più la pianificazione opererà in contesto a lei "ostico", cioè opererà senza tener conto del contesto in cui opera, tanto più il significato e l'attendibilità dei bilanci saranno "parziali" e meno attendibili.

Lezione 12 *Illustrazione 4**Schema convenzionale di bilancio*

[A.2000]

5. Dal bilancio tradizionale al bilancio di programma (o di performance)

Dalla **Lezione 13** del *Compendio di programmazione strategica* (Corso per la Scuola superiore della Pubblica Amministrazione (Anno 2000).

Franco Archibugi

1. Procedure di passaggio dal bilancio pubblico di spesa (tradizionale) al bilancio di programma.

Il passaggio dal tradizionale bilancio di spesa (senza vincoli di costi e di risultati) al bilancio di programma, non è facile: perché presuppone – per essere veritiero ed autentico - che sia il risultato della applicazione di *tutto il processo di programmazione strategica*, così come lo abbiamo fin qui delineato.

L'attività di pianificazione, come detto, è finalizzata al conseguimento di risultati. La sua messa in opera esige che i decisori siano posti in condizione di decidere consapevolmente, sulla base di informazioni attendibili, sul rapporto *spesa/prestazioni/risultati*.

Se la spesa deve essere decisa da organi politici eletti, a seconda della scala territoriale o settoriale in cui operano, la riforma del bilancio implica che la decisione che sarà presa dovrà essere pienamente consapevole dei “risultati” che si suppone vengano ottenuti da questa spesa; e consapevole, insieme, della possibilità che la decisione stessa possa contare su una valutazione basata sul confronto e scelta fra i risultati ottenibili da alternative direzioni di spesa.

Pertanto, per migliorare la capacità decisionale dei decisori che operano in tutti gli organi che hanno un bilancio, fino al Parlamento nazionale (che rappresenta a scala nazionale, ancora largamente l'organo in cui si esercita e si applica la massima sovranità di una comunità) occorre mettere a loro disposizione un *sistema organico di contabilità economica e finanziaria*, capace di permettere la valutazione dei risultati della spesa e il confronto fra essi.

Per questo occorrono:

1. modelli di programmazione strategica
2. informazioni adeguate su prestazioni, misure di risultati e risorse impiegate
3. Governo e Amministrazioni pubbliche che costruiscano vincoli tra pianificazione di *risorse/piani di prestazione/risultati*.

Di conseguenza i Bilanci, che nella forma attuale sono programmi di spesa, debbono trasformarsi nella forma seguente:

Allocazione di risorse per → Piani di prestazioni → Misure dei risultati conseguiti.

L'esperienza indica che alcuni Enti pubblici sono in grado (a differenza di altri) di assicurare che *il finanziamento di attività di programma sia effettivamente*

legato ad obiettivi di prestazione.

Anche la contabilità di bilancio pertanto esige adeguamenti per il passaggio dal Bilancio finanziario al *Bilancio di programma*.

1.1. Rettifiche da apportare al Bilancio finanziario (a cominciare da quello statale) per realizzare il corrispondente 'Bilancio di programma'.

Premesso che il Bilancio di programma deve porre in evidenza il rapporto tra le *risorse effettivamente consumate o da consumare* per realizzare gli *obiettivi di prestazione e i risultati predeterminati*, sappiamo invece che il tradizionale Bilancio finanziario di spesa prescinde sia dai risultati che da una rilevazione dei costi effettivi delle risorse da consumare per conseguire detti obiettivi.

Pertanto il passaggio da un Bilancio finanziario ad un Bilancio di programma comporta le seguenti rettifiche del primo:

1. *Ammortamenti*. Si tratta di identificare i consumi effettivi di capitale necessari per produrre i beni e servizi dell'esercizio. Nello stesso senso occorre computare i deperimenti fisici dei macchinari e degli impianti.
2. *Beni di magazzino*. Si tratta di computare esclusivamente gli effettivi consumi dei beni utilizzati.
3. *Costruzioni in economia*. Si tratta di sospendere le spese effettive sostenute nell'esercizio. Solo a costruzioni ultimate si provvederà agli ammortamenti.
4. *Ratei e sconti*. Si tratta di computare la quota già maturata (in entrata e in uscita, di competenza dell'esercizio, mentre per i riscontri si tratta di trasferire ad esercizi successivi le quote di pertinenza del futuro.

Quindi una premessa indispensabile per una adeguata connessione tra spese effettuate o preventivate e i programmi e i risultati attesi è che gli Enti pubblici (o UdP) che partecipano al sistema di cui sopra sappiano :

- descrivere il loro approccio per legare *programmi di attività e obiettivi di prestazione a risorse di bilancio*
- identificare le implicazioni future di questo legame.

1.2. Difficoltà nel creare legami tra risorse di bilancio, programmi, prestazioni e risultati

Vi sono piani di prestazione completamente integrati con il bilancio, e ciò consente un chiaro allineamento tra finanziamento di bilancio, programmi di attività e correlati obiettivi di prestazione.

Di contro, quando i piani di prestazione sono separati dal bilancio, viene meno l'allineamento tra allocazioni di bilancio, programmi di attività e piani di prestazione.

La varietà degli obiettivi e la loro gerarchia esige che il Bilancio si raccordi ad essi attraverso sperimentazioni e affinamenti successivi.

1.3. Come rendere chiari e comprensibili i rapporti tra finanziamento di bilancio e Piani di prestazione.

Per stabilire un legame tra Bilancio di Attività di programma, Piani di prestazione e Risorse vi sono differenti approcci.

Secondo esperienze fatte sotto il GPRA in Usa, molte Agenzie *debbono legare i propri programmi di attività con una gerarchia di planning piuttosto complessa.*

Spesso il piano di prestazioni annuale *non è legato* a giustificazioni di bilancio specifiche, e pertanto fa riferimento ad obiettivi generali se non generici.

Le Agenzie traggono vantaggi dalle flessibilità consentite dalla legge, *per modificare le attività di programma in modo da legarle con i piani di prestazione.*

La legge consente che si proceda flessibilmente, attraverso *aggregazione, disaggregazione o consolidamento*, dei programmi di attività; e ciò per facilitare un legame con i piani di prestazione e, per questa via, con risultati attendibili.

In linea indicativa, utilizzando la flessibilità, si possono legare i rapporti tra i programmi di attività e programma di prestazione nel modo sinteticamente indicato dalla **Illustrazione 13.1**.

La **Illustrazione 13.1** indica che, una volta definiti gli **obiettivi** dei piani di prestazione (1, 2, 3, 4, ..) come appare alla destra della Illustrazione, le attività di programma (capitoli e poste di bilancio) possono venire *aggregate* (attività di programmi 1 2 e 3) agli obiettivi di prestazione 1. Possono altresì essere *disaggregate* in due parti e legate agli obiettivi di prestazione 2 e 3. Infine le attività di programma 4 (del cap. 1) e 1 (del cap. 2) possono essere *consolidate* nell'obiettivo di prestazione 1.

Questa possibilità di riorganizzare le attività di programma consente al decisore pubblico eletto o non eletto e ai cittadini di capire con maggiore chiarezza il legame tra *risorse di bilancio/ programmi di attività/ piani di prestazione/ risultati attesi*.

In modo più preciso presentiamo alcuni casi pratici di legami sperimentati presso alcune Amministrazioni americane¹.

Il primo caso (vedi **Illustrazione 13.2**) parte dal consolidamento di molti programmi di attività e si connette non già a singoli piani di prestazione ma ad un livello alto di obiettivi strategici.

Come si vede, tutti i programmi di sostegno alle famiglie e di ricerca e assistenza all'infanzia fanno riferimento all'obiettivo strategico di *“miglioramento delle responsabilità familiari”*.

L'obiettivo strategico è articolato in precisi e misurabili piani di prestazione non direttamente legati però ai traguardi fissati per ogni programma di attività.

Ove vi sono relazioni semplici tra programmi di attività e piani di prestazione, il finanziamento di bilancio può fare riferimento agli obiettivi di prestazione. Ciò è possibile quando i programmi di attività sono orientati chiaramente ad obiettivi connessi a piani di prestazione.

¹ Gli esempi che riporteremo sono tutti tratti da uno studio del GAO del 2001: *Results-Oriented Practices in Federal Agencies*

Nei casi più complessi, quando cioè c'è molteplicità di programmi di attività che fanno riferimento a molteplici piani di prestazioni, il collegamento diviene più difficile, e le esperienze meno frequenti.

In breve, la diversità delle missioni affidate agli Enti pubblici e la molteplicità delle strutture organizzative e la varietà dei processi operativi, rendono complesso il rapporto tra finanziamento di bilancio, attività di programma e piani di prestazioni. Per di più essi subiscono l'impatto di variegate opinioni e percezioni dal Parlamento, con la conseguenza di rendere più instabile il processo di allocazione delle risorse.

Di qui la necessità di agire a mezzo di approcci diversi e adattivi.

1.4. La necessità di un glossario preciso

La varietà degli approcci che possono essere seguiti implica che il glossario può risultare altrettanto variato e articolato.

Come apparirà più chiaro negli esempi che seguono, il legame tra risorse di bilancio, programmi di attività, piani di prestazioni, risultati attesi comporta, caso per caso, dei legami complessi.

Nelle esperienze pratiche i programmi di attività sono quelli dettati dalle scelte politiche nelle quali si sostanziano le scelte delle amministrazioni o degli Enti pubblici.

Dall'altro lato c'è anche una variegata gerarchia tra obiettivi strategici, piani di prestazione e modalità di misura di risultati.

Essi sono così ordinati come nell'**Illustrazione 13.3**:

Per *performance goal* (traguardo di prestazione) si intende il livello di prestazione espresso in forma di obiettivo tangibile e misurabile cui comparare le prestazioni effettive.

Va da sé che il glossario cambia in ragione delle differenti impostazioni dei processi di pianificazione e delle procedure di allocazione dei fondi pubblici.

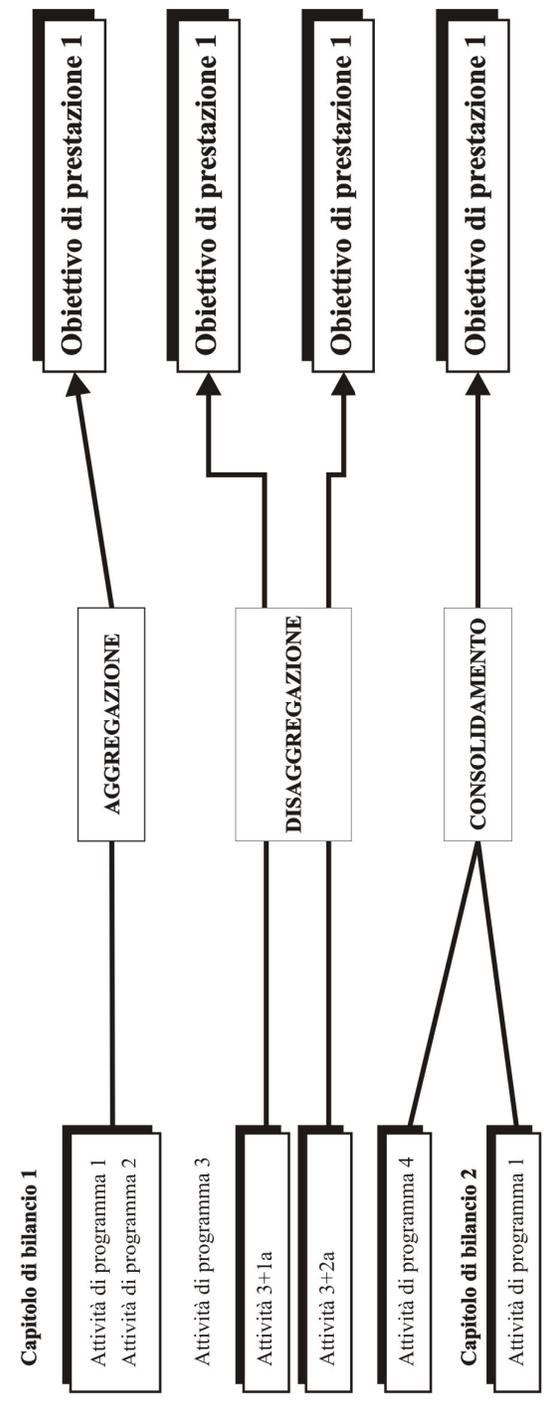
Nella lezione 8, a proposito degli indicatori di conseguimento, si è indicata la seguente gerarchia:

1. livello di finalità
2. livello degli obiettivi strategici
3. livello dei programmi di azione o di attività
4. livello delle azioni

Compendio di programmazione strategica
Lezione 13 *Illustrazione 1*

Modalità di rapporto tra programmi di attività e piani di prestazione

Capitoli di bilancio e attività programmatiche Operazione Piani annuali o pluriennali di prestazioni



Consolidamento di connessione delle attività di programma agli obiettivi strategici

[nell' "Agenzia federale per i bambini e la famiglia" (ACF)]

Poste di bilancio e attività di programma della ACF**Finalità e obiettivi strategici di prestazione****Versamenti agli stati per sostegno alle famiglie**

1. Sostegno amministrativo sociale per l'infanzia
2. Incentivi federali/versamenti agli stati per le famiglie indigenti
3. Contributi erogati con ispezioni e visite
4. Versamenti di natura territoriale
5. Rimpatri
6. Aiuto alle famiglie con bambini dipendenti da assegni
7. Assistenza di emergenza

Sostegni per la ricerca e l'assistenza tecnica all'infanzia

1. Servizio federale di collocamento a genitori
2. Formazione e assistenza tecnica
3. Studi sul benessere dell'infanzia
4. Ricerche sulla protezione sociale
5. Valutazione del benessere nel lavoro
5. Valutazione dell'elusione scolastica

Obiettivo strategico:
migliorare l'indipendenza economica e la produttività delle famiglie**Obiettivo strategico:**
rafforzare la responsabilità familiare**Traguardi del piano di prestazioni**

- Portare al 96% i riconoscimenti di paternità nati fuori del rapporto familiare
- Portare al 76% il numero dei casi dei bambini assistiti
- Portare al 70% il sostegno corrente
- Portare al 46% il pagamento dei casi di sostegno arretrati
- Portare a 5 dollari il costo-efficacia (rapporto dollaro raccolto per dollaro di spesa)

Fonte: Analisi GAO basata sul piano di prestazioni per l'anno 1999 della Agenzia per l'Infanzia e le Famiglie (USA)

Usi della disaggregazione per la connessione dei programmi all'insieme degli obiettivi di prestazione
 [nella "Amministrazione per le risorse e i servizi sanitari" (HRSA)]

Poste di bilancio e attività di programma (dell'HRSA)

Capitoli di risorse e servizi sanitari

20 programmi di attività incluso quello per HIV/AIDS

1. Contributi a sostegno delle emergenze AIDS
2. Contributi agli stati per la cura dell-HIV
3. Servizi di primo intervento per HIV

Obiettivi strategici e obiettivi di prestazione (dell'HRSA)

Finalità strategiche:

1. Eliminare diseguglianze nella cura della salute
2. Eliminare barriere all'accesso alle cure
3. Assicurare qualità

Obiettivi di prestazione:

- Incrementare numero assistiti del 7,5%
- 3 altri obiettivi di prestazioni
- Incrementare il numero di beneficiari che ricevono terapie virali fino a 57,500
- 5 altri obiettivi di prestazioni
- Incrementare del 5% il numero di beneficiari che ricorrono a cure primarie
- 4 altri obiettivi di prestazioni

Fonte: Analisi GAO basata sul "Piano delle prestazioni" e il Bilancio per l'anno 1999 dell'Amministrazione per le risorse e i servizi per la Salute (Usa). Appendice.

Il riferimento dei programmi ad obiettivi generali impedisce una visibilità immediata del rapporto attività/prestazioni/risultati, ma ciò non impedisce che l'insieme delle attività consegua i traguardi indicati nei piani di prestazione.

Il secondo esempio (vedi **Illustrazione 13.3**) riguarda una connessione *programmi di attività/prestazioni*, attraverso la disaggregazione delle attività più direttamente legate agli obiettivi del piano di prestazione.

Come si vede, la possibilità per un'Agenzia di ricorrere all'approccio per disaggregazione, consente di dare la più ampia visibilità al rapporto *risorse/programmi/piani di prestazione/risultati*.

Però la natura dell'attività da una parte, e la natura dei piani di prestazione dall'altra possono, almeno inizialmente, impedire che quella chiarezza sia ottenibile.

1.5. Le informazioni necessarie per tutti gli organi di decisione politica (governi, parlamenti, etc.) alle diverse scale.

Dagli esempi riportati appare evidente la varietà e la complessità delle esperienze sui bilanci di programma.

Gli esempi possono solo stimolare la ricerca di soluzioni adatte ai singoli casi, spingendo Agenzie ed Enti pubblici a migliorare le proprie tecniche programmatiche.

Sempre dall'esperienza pratica deriva la necessità di esercitare una costante valutazione critica sulla costruzione del bilancio di programma, volta a migliorare, anno per anno, la costruzione del rapporto stesso.

Da questa attività di monitoraggio possono derivare informazioni importanti per le attività che elaborano il bilancio da sottoporre agli organi decisori che concernono:

- i progressi di metodo che le Agenzie fanno nell'associare spese e obiettivi di prestazioni.
- nel far emergere i rapporti tra obiettivi di prestazione effettiva e risultati attesi².
- le informazioni su eventuali programmi pilota.

Il monitoraggio sul rapporto *risorse/ risultati*, e informazioni che ne derivano, è importante sia per il decisore (governi-parlamenti, etc.) sia per le gestioni operative degli Enti.

La formazione dei bilanci di programma – legati a piani di prestazione – deriva dalla consultazione tra gli organi di decisione e gli organi di esecuzione e

² Circa il monitoraggio ai fini dell'informazione si suggerisce di riferire dati sul conseguimento dei risultati in linea con l'assegnazione delle risorse di bilancio. Dati citati a fini esplicativi sono quelli riguardanti gli effetti delle nuove tecnologie e le gestioni flessibili delle "risorse umane". Si segnala l'importanza dell'acquisizione delle fonti dei dati sia interni che esterni verificandone la validità, e ricercando alternative in caso di non validità. Valutare anche gli effetti dell'assenza di dati sulla misura delle prestazioni.

amministrazione che debbono fornire dati e misure nel modo desiderato.

Nel corso della esperienza è assai importante valutare gli *effetti di variazioni marginali di costo*. Il costo marginale, infatti, consente di prevedere il costo della estensione della prestazione.

Esercizio difficile ma inevitabile se si vuole consapevolmente migliorare il rapporto tra bilancio e risultati.

La gerarchia (per importanza) tra risorse, piani di prestazione e risultati attesi, può spingere a piani importanti ma parziali. Ne deriva che sfugge un rapporto complessivo tra *risorse di bilancio e programmi e piani di prestazione*, che nelle gestioni non programmate è solo una buona aspirazione.

Dalle esperienze fatte risulta:

1. che si sviluppano esperienze disparate tra i metodi di pianificazione;
2. che in presenza di differenti gerarchie di obiettivi di prestazione o di difficoltà ad identificarli diviene difficile ancorarvi i programmi di attività.

Ultima osservazione. Quale che sia il livello di tecniche impiegate e il perfezionamento operativo non si può affermare che ciò elimini la discrezionalità politica: allocare risorse, rispetto a beneficiari in competizione, resta un problema politico.

Queste le ragioni che spiegano ritardi e insufficienze cui la pratica operativa non è riuscita a porre rimedi.

2. L' integrazione tra strutture di bilancio, misure di prestazione, strutture finanziarie, strutture di management

Dunque l'introduzione del bilancio di programma dentro un sistema di contabilità tradizionale potrà avvenire se si troveranno i modi di integrare le *voci* di bilancio con :

- le misure di prestazione
- la struttura finanziaria
- la struttura manageriale

Di conseguenza l'attenzione è rivolta agli aspetti delle prestazioni, agli aspetti finanziari e di controllo dei costi, agli aspetti manageriali che esigono autonomia e piena responsabilità.

La struttura di bilancio non riflette passivamente il passato se si fa lo sforzo di vincolarla ad obiettivi di prestazione e a corrispondenti allocazioni di bilancio.

Se non si vuole restare nella tradizione, accettando l'idea che il bilancio è una mera previsione di spesa *senza vincoli al risultato*, bisogna entrare nel vivo di una gestione orientata ai risultati e attenta a misurare e valutare i rapporti di efficienza e di efficacia, attraverso anche la costruzione del bilancio economico e finanziario degli enti pubblici.

La legge americana del risultato (GPRA), nella sua essenza, è gestione di obiettivi di prestazione in vista dei risultati, e perciò non ha esitato ad introdurre

nelle gestioni pubbliche i criteri propri delle gestioni private.

2.1 L'integrazione nel bilancio delle misure di prestazione

Come si è già rilevato il compito di integrare il piano strategico e i piani annuali, con le misure delle prestazioni e le risorse di bilancio presenta problemi e soluzioni specifiche.

Ciò significa che non c'è una soluzione o una *“one best way”*.

La gestione strategica è un processo che richiede leadership per lo sviluppo di politiche orientate agli obiettivi, integrando costantemente piani e bilanci con la valutazione dei piani di prestazione e migliorando costantemente l'organizzazione.

In sommaria sintesi occorre tener presente il ciclo continuo basato sui seguenti fasi:

1. tenere sempre presenti gli obiettivi (missione, visione, traguardo)
2. identificare misure di prestazione sempre più adeguate agli obiettivi centrati su raccolta informazioni e orientamenti dei beneficiari o clienti
3. integrazione nel bilancio sia delle misure di prestazione che delle nuove richieste di risorse (giustificazione delle richieste di risorse e loro segmenti, piani e loro cadenza temporale, etc.)
4. valutazione dei risultati (effetti delle azioni, valutazione e ricerca di misure affidabili).

Questa sintesi rinvia, per i necessari dettagli, a tutte le precedenti lezioni sul ciclo iterativo della pianificazione.

2.2. L'integrazione tra strutture di bilancio e di management autorevole e flessibile

Il management pubblico è chiamato al compito essenziale di operare per raggiungere gli obiettivi di prestazione da cui dipendono i risultati.

Come l'imprenditore privato è chiamato a gestire combinando i fattori disponibili all'interno, nell'intento di rispondere all'esterno alle aspettative dei propri clienti.

In questo senso la sua funzione non si differenzia da quella dell'imprenditore privato.

Nella pratica deve confrontarsi con problemi più complessi operando sull'offerta come sulla domanda.

La frontiera critica tuttavia è rappresentata dai vincoli esterni che, diversamente dal privato, incidono sull'autonomia della gestione.

Nell'esperienza pratica tanto maggiori sono le interferenze esterne (derivanti sia da leggi che da interferenze politiche) tanto minori divengono le possibilità di una corretta gestione.

Ne consegue che non solo si compromettono i risultati ma, cosa più grave, il management si deresponsabilizza senza possibilità di identificare altrove le

responsabilità.

Ad esempio, nell'esperienza USA, il Manuale del Personale Federale, come in tutti i Paesi, regola il rapporto di impiego sia nelle retribuzioni che nelle condizioni di lavoro.

Normalmente si fissano tetti al livello massimo della forza lavoro da impiegare, e norme sulla composizione della struttura gerarchica delle professioni.

Trattandosi di norme legislative o simili, il loro grado di rigidità impedisce al management di riadattare la composizione del personale impedendo l'utilizzazione delle innovazioni tecnologiche e la dinamica dell'organizzazione.

Per queste ragioni si è provveduto a ridurre sensibilmente i contenuti del Manuale del personale e a promuovere la ristrutturazione nel settore pubblico.

Il management va liberato da rigidità legislative che limitano la sua possibilità di gestire al meglio le risorse.

Si tratta di identificare le norme amministrative da abrogare per rendere efficiente la gestione. Talvolta si scopre che non sono necessarie leggi di abrogazione, perché il potere di abolirle è nella possibilità del management.

L'importante è dimostrare che l'abolizione giova alle prestazioni.

Ci possono essere anche procedure interne al Governo che consentono l'abrogazione di norme che limitano l'efficacia della gestione. Vi può essere eccessiva prudenza sia da parte dell'organo che dovrebbe abrogare, che da parte del management che attende autorizzazioni.

Talvolta si cerca di trovare soluzioni che migliorino l'autorità del management attraverso progetti pilota.

Come si vede il terreno è accidentato e irto di difficoltà.

Questo non riduce tuttavia la portata del problema. Una gestione flessibile è condizione inevitabile di una pianificazione che mira a piani di prestazione sempre più efficienti.

Se efficienza ed efficacia esigono una gestione autorevole e responsabile, le abrogazioni di rigidità sono un fattore importante per ottenere piani di prestazione legati a bilanci di programma mirati a risultati attesi.

2.3. L'integrazione tra strutture di bilancio e strutture finanziarie

I precedenti storici indicano che tutti i bilanci di spesa tradizionali si basano su tetti di spesa e controllo sul modo o la legittimità con cui si procede alle spese.

Con il GPRA americano (vedi **Lezione 5**) l'accento si sposta dal controllo della spesa alla valutazione dei risultati.

Il GPRA e stesso e altre disposizioni legislative che lo accompagnano, prevedono che le Agenzie pubbliche presentano un rapporto finanziario che evidenzia la relazione tra risultati programmatici e risorse di bilancio. Più precisamente vanno indicate le *qualità e quantità di risorse umane necessarie alla esecuzione dei programmi previsti*.

La novità sta nel fatto, decisivo, che si passa dalla nozione di spesa in senso monetario e finanziario, ad una nozione di consumi di fattori: lavoro acquisti all'estero, capitali. Così come si fa nella contabilità delle imprese industriali.

Si esige, sostanzialmente, di fornire dati di *costo pieno*. Si introducono così concetti e pratiche completamente estranee alla tradizione della gestione pubblica.

Nelle lezioni della parte V del *Manuale di programmazione strategica* (già ripetutamente indicato) sono forniti vari elementi sulla utilizzazione di queste correzioni contabili nella gestione pubblica e ad essi si rinvia per ulteriori approfondimenti.

Qui, tuttavia, è opportuno insistere nel sottolineare il valore che tali informazioni hanno nel migliorare la preparazione dei bilanci e nell'orientare le decisioni di Governo e Parlamento.

Le informazioni sui costi economici, ovviamente, influenzano anche gli obiettivi di prestazione. Tramite costi così impostati è possibile comparare gli stessi con i costi di *benchmarking*, stimolando adeguamenti.

Infine, queste informazioni retroagiscono anche sull'organizzazione interna delle Agenzie che sono spinte a valutare alternative di esternalizzazione della produzione, *franchising* o privatizzazioni.

Questo processo di cambiamento incontra, come è evidente, molti ostacoli. Ad esempio una nozione di ammortamento di immobili e impianti in una contabilità pubblica è già una importante realizzazione.

Ma è anche molto difficile arrivare al *costo pieno* partendo dai costi diretti (consumi di fattori interni) a cui confrontare i costi indiretti o comuni (relativi a più prodotti) addizionando pro quota i costi generali delle strutture pubbliche superiori (da quelli dello Stato a quelli delle singole pubbliche amministrazioni).

Naturalmente, tanto più numerosi sono i programmi di attività, tanto più complesso è il procedimento di accertamento di *costo pieno*, imputabile ai singoli prodotti pubblici.

Ciò è importante soprattutto se il prodotto è rivolto al cliente o all'utente esterno. Nelle transazioni tra Agenzie la determinazione di costi può essere semplificata o dar luogo a contabilità separate.

Un posto a sé occupano i costi marginali che misurano il costo al margine dei livelli di attività. Essi hanno un valore decisivo nelle decisioni che attengono sia all'estensione dell'offerta dei beni o servizi pubblici, sia alla determinazione dei loro prezzi. Ma influenzano anche le scelte di mantenimento della produzione all'interno o esternalizzandole in varie forme.

In estrema sintesi, i *reporting* sulle strutture finanziarie e sulla contabilità a *costo pieno*, danno conto della efficienza dei centri di costo che gestiscono il processo.

Quella di questa lezione è una rassegna, tutt'altro che esauriente dei problemi che possono insorgere e che debbono essere affrontati in un procedimento di passaggio dalla contabilità tradizionale ad una contabilità di programma. Ciò che è importante stabilire al nostro livello di generalità e come sintesi di quanto si è detto nelle due **Lezioni 12 e 13**, è che un *bilancio di programma esige una stretta integrazione con le strutture operative che esercitano una considerevole influenza sia nel momento della sua costruzione che nel momento di verifica dei risultati*.

[A.2000]

6.

Sistemi di monitoraggio e controllo dei risultati

Dalla **Lezione 14** del *Compendio di programmazione strategica* (Corso per la Scuola superiore della Pubblica Amministrazione (Anno 2000)).

1. Le ragioni del monitoraggio¹

Il ciclo di mutamento strategico non è finito una volta che i piani e le strategie cominciano ad essere attuate. La gestione *ongoing* del piano strategico deve assicurare la possibilità di tenere sotto controllo le probabili trasformazioni delle circostanze che ne accompagnano la realizzazione. I tempi possono cambiare, possono cambiare le situazioni e le coalizioni. Le strategie ben pensate e ben funzionanti devono essere oggetto di manutenzione e di protezione, che si manifesta come vigilanza, adattabilità e capacità di continuo aggiornamento dei piani. In definitiva, per quanto questo sia paradossale, se si vuole che le cose restino le stesse occorre cambiarle.

Strategie che funzionavano fino a ieri possono però smettere di funzionare. Questo avviene, di norma, per quattro ragioni principali (**Illustrazione 14.1**).

1. Una strategia di base può essere buona, ma possono esserci troppe poche risorse per la sua attuazione, e per questo si progredisce in modo insoddisfacente verso la soluzione del problema che si intendeva risolvere.
2. Cambiano i problemi che si erano individuati come sfide da risolvere, rendendo così necessarie nuove strategie. Addirittura, può accadere che quello che rappresentava con la strategica originaria una soluzione, finisca con il diventare un problema esso stesso.
3. A mano a mano che le aree problematiche principali si “affollano” di varie politiche e di strategie per la loro soluzione, le interazioni

¹ Spunti interessanti su questo argomento si possono trovare in “*Reassessing and revising strategies and plans*”, capitolo 10 di *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, di J.Bryson (op.cit.).

Lezione 14 *Illustrazione 1****Quattro ragioni principali per le quali si può modificare le strategie già fissate da un Piano***

Prima: Una strategia di base può essere buona, ma possono esserci troppe poche risorse per la sua attuazione, e per questo si progredisce in modo insoddisfacente verso la soluzione del problema che si intendeva risolvere.

Seconda: Cambiano i problemi che si erano individuati come sfide da risolvere, rendendo così necessarie nuove strategie. Addirittura, può accadere che quello che rappresentava con la strategica originaria una soluzione, finisca con il diventare un problema esso stesso.

Terza: A mano a mano che le aree problematiche principali si “affollano” di varie politiche e di strategie per la loro soluzione, le interazioni fra queste politiche e queste strategie possono produrre risultati indesiderabili e che occorre modificare.

Quarta: L’ambiente politico è soggetto a cambiamenti, anche repentini. Quando le strategie si istituzionalizzano, l’attenzione dei decisori può passare ad altro. Oppure può verificarsi che personaggi e decisori favorevoli possano essere sostituiti da persone scarsamente interessate o addirittura ostili alla strategia

Quinta: L’ambiente politico è soggetto a cambiamenti, anche repentini. Quando le strategie si istituzionalizzano, l’attenzione dei decisori può passare ad altro. Oppure può verificarsi che personaggi e decisori favorevoli possano essere sostituiti da persone scarsamente interessate o addirittura ostili alla strategia.

4. fra queste politiche e queste strategie possono produrre risultati indesiderabili e che occorre modificare.
5. L’ambiente politico è soggetto a cambiamenti, anche repentini. Quando le strategie si istituzionalizzano, l’attenzione dei decisori può passare ad altro. Oppure può verificarsi che personaggi e decisori favorevoli possano essere sostituiti da persone scarsamente interessate o addirittura ostili alla strategia.

2. Risultati e benefici del processo di monitoraggio

Lo scopo della fase di monitoraggio del ciclo di mutamento strategico è quello di sottoporre a revisione le politiche, le strategie, i programmi, i progetti (in una parola: il piano) dei quali si è avviata l'attuazione allo scopo di prendere decisioni sul corso futuro di azioni da seguire. Fra i risultati positivi di questa operazione c'è la "manutenzione" delle strategie migliori, la modificazione di quelle meno soddisfacenti, attraverso riforme o revisioni appropriate e l'eliminazione delle strategie non desiderabili. Un ulteriore risultato interessante è la mobilitazione di energia e di entusiasmo da parte dell'UdP, necessari per affrontare i nuovi problemi strategici, a mano a mano che essi si presentano.

Se il processo di monitoraggio viene condotto adeguatamente, i suoi effetti possono essere notevolmente vantaggiosi. In primo luogo, ci si assicura che le capacità istituzionalizzate dell'UdP restino in grado di rispondere alle più importanti questioni che emergono. Le organizzazioni sono tendenzialmente conservatrici, e tendono a restare incollate a schemi permanenti di risposta tendenzialmente automatica, se non addirittura rituale, a "vecchi" problemi. Quando i problemi cambiano, le istituzioni (spesso) non cambiano, e rischiano di diventare un problema esse stesse. Un pericolo di irrigidimento riguarda poi l'eterogenesi dei fini, nella sua forma più comune: le istituzioni smettono di essere un mezzo che serve un fine e diventano un fine in se stesse.

Tuttavia, assicurare che si mantenga la capacità delle organizzazioni di rispondere ai temi e ai problemi reali e attuali, senza sclerotizzare le soluzioni, richiede uno sforzo notevole. A questo scopo è necessario riandare spesso alla missione, agli obiettivi strategici, ma anche riattivare i canali appropriati di comunicazione con gli *stakeholders*, per accrescere la capacità di presa sulla realtà.

Un secondo beneficio di rilievo è la capacità di affrontare quelle problematiche residuali che si rilevano nel corso dell'implementazione avanzata dei programmi e che condizionano proprio l'efficacia attuativa del piano.

Un terzo elemento positivo è dato dalla produzione di quella energia, da quella volontà e da quelle idee che rendono possibile una riforma significativa delle strategie esistenti. Questa produzione è resa

possibile solo se si riesce a costruire una “coalizione” favorevole al cambiamento, che consenta di passare al ciclo strategico successivo.

Infine, il processo di monitoraggio si traduce in un continuo “modellare, potare e diserbare” le aree strategiche più affollate di interventi. A volte, infatti, se è vero che i singoli interventi presentano una loro micro logica, l'affastellarsi di questi elementi crea spesso una sorta di *macro-nonsense* non intenzionale e non desiderato. Le lamentele contro l'eccesso di formalismo e di burocratizzazione hanno spesso origine nella stupidità che risulta dall'interazione di regole che hanno una logica prese una alla volta, ma che la perdono se vengono prese collettivamente. Per questa ragione, il sistema va visto *nel suo insieme*, così da capire che cosa tenere, che cosa abbandonare e che cosa aggiungere.

3. Il controllo dei risultati

Nell'era in cui “fare di più con meno” è divenuto un adagio comune rivolto a tutti i livelli di governo, la misura della *performance* sta diventando uno strumento essenziale per affrontare le questioni di miglioramento della produttività in termini di efficienza, efficacia e *accountability*.

Si è già visto che non esiste ancora un termine accettato universalmente per misurare la *performance* di una organizzazione, specie nel settore pubblico. Per questa ragione, vengono spesso usati come sinonimi espressioni quali produttività, misurazione del lavoro, efficacia.

Nel nostro caso, la misurazione della *performance* è il modo, da parte della pubblica amministrazione, di determinare se essa sta fornendo o meno un prodotto di qualità a un costo ragionevole. Questo può avvenire facendo ricorso alle misure di produttività, di efficacia, di qualità e di tempestività.

Noi abbiamo visto (**Lezione 9**) che la misurazione delle performance è un momento cruciale del processo di programmazione strategica, senza del quale il processo stesso non esiste. E tale misurazione va concepita in modo strettamente congiunto alla elaborazione dei programmi, quindi si tratta di una misurazione *ex ante*. Quindi di *risultati attesi* dallo stesso processo.

Qui stiamo guardando alla misurazione *ex post*, dei *risultati conseguiti*. Quindi di *controllo* dei risultati. Va da sé che tale controllo per prima cosa va esercitato con stretta aderenza a quanto ci si attende. La misurazione *ex post* deve essere costruita sugli stessi indicatori e gli stessi valori (o target) della misurazione *ex ante*.

Ogni “scostamento” non nei valori, ma negli strumenti della misurazione, cioè negli indicatori o misuratori, è chiaro che crea confusione, disorientamento, incongruenza, e perciò danneggia o falsifica il controllo stesso.

Ciononostante, il gap temporale che si realizza tra il momento della programmazione *ex ante* e quello del controllo *ex post* è carico di eventi di ogni genere, finanche quello di un mutamento del significato stesso degli strumenti usati, che si erano inevitabilmente dei fattori di non perfetta comparazione fra i due momenti della programmazione e del monitoraggio o del controllo.

In questa lezione dedicata appunto alla fase del monitoraggio sia *ex post* che *in itinere*, esploreremo le tipologie di misurazione delle performance, delle prestazioni, in ragione dei problemi che possono sopravvenire *in itinere* e *ex post*.

In particolare esamineremo in che modo misure *diverse* di *performance* non andrebbero viste come divergenti e contraddittorie, ma, al contrario, come un sistema che si integra e si sostiene attraverso le sue diverse parti.

In particolare:

1. *i sistemi di monitoraggio* che sottolineando alcuni indicatori e analisi del miglioramento, possono contribuire a individuare e a migliorare i *risultati* che l'organizzazione è in grado di conseguire nel tempo anche diversi da quelli progettati *ex post*;
2. *le misurazioni delle prestazioni* che possono aiutare a individuare aree maggiormente promettenti, a selezionare come *target* quelle funzioni che si confrontano continuamente con grandi arretrati di lavoro, con il continuo slittare delle scadenze, con turnover elevati o per le quali si ricevono molti reclami.

In altri termini qui esploreremo il campo delle misurazioni e del monitoraggio, per quella parte che può essere concepito anche *indipendente* dalla programmazione *ex ante* ed anzi come fornitore di input per la stessa programmazione *ex ante* (nel processo ciclico, cioè circolare, della stessa).

4. L'uso del monitoraggio e del controllo dei risultati come fattore di input per la programmazione strategica (iterativa)

Per prima cosa sottolineeremo che *dati tempestivi*, che riflettono la capacità di riduzione dei costi, i servizi aggiuntivi, le valutazioni indipendenti di diversi livelli di servizio, la soddisfazione del cliente e la riduzione dei tempi di attesa o di lavorazione, possono contribuire a fornire molte indicazioni per la valutazione ex ante dei progetti e dei piani.

Il controllo dei risultati e le misure delle prestazioni hanno infatti una pluralità di utilizzazioni, che non sempre sono visibili nei momenti della programmazione e progettazione delle azioni. E pertanto costituiscono una parte intrinseca e indispensabile del processo di gestione e di pianificazione *iterativa*. In particolare, la gestione delle prestazioni contribuisce (**Illustrazione 14.2**):

- a migliorare il processo decisionale, dato che fornisce ai responsabili di un programma informazioni su come svolgere le proprie funzioni di controllo di gestione;
- a un apprezzamento sostanziale della *performance*, in cui la *performance* individuale e quella dell'organizzazione vengono collegate alla gestione del personale, e i dipendenti vengono motivati;
- a innalzare l'*accountability*, perché promuove l'assunzione di responsabilità da parte dei dirigenti;
- a migliorare l'erogazione dei servizi pubblici;
- a incoraggiare la partecipazione da parte degli utenti, dato che una rendicontazione chiara sulle misure della performance può suscitare un interesse più elevato da parte del pubblico, producendo un ulteriore incoraggiamento ai dipendenti pubblici nell'erogazione di servizi di alta qualità;
- a migliorare la qualità del dibattito politico, dato che contribuisce a rendere più fattive e specifiche le deliberazioni pubbliche in materia di erogazione dei servizi.

Tutto ciò non fa che migliorare anche la selezione degli indicatori su cui costruire la programmazione ex ante.

Effetti positivi di un sistema di controllo dei risultati mediante misura delle prestazioni

Il sistema contribuisce:

- a migliorare il processo decisionale, dato che fornisce ai responsabili di un programma informazioni su come svolgere le proprie funzioni di controllo di gestione;
- a un apprezzamento sostanziale della performance, in cui la performance individuale e quella dell'organizzazione vengono collegate alla gestione del personale, e i dipendenti vengono motivati;
- a innalzare l'*accountability*, perché promuove l'assunzione di responsabilità da parte dei dirigenti;
- a migliorare l'erogazione dei servizi pubblici;
- a incoraggiare la partecipazione da parte degli utenti, dato che una rendicontazione chiara sulle misure della performance può suscitare un interesse più elevato da parte del pubblico, producendo un ulteriore incoraggiamento ai dipendenti pubblici nell'erogazione di servizi di alta qualità;
- a migliorare la qualità del dibattito politico, dato che contribuisce a rendere più fattive e specifiche le deliberazioni pubbliche in materia di erogazione dei servizi.

5. Gli indicatori per il monitoraggio e il controllo dei risultati

Come si è visto più volte, anche nel corso di lezioni specificamente dedicate ad essi, esistono diversi *tipi di indicatori* tratti dall'esperienza, che possono venire utilizzati per controllare la validità delle progettazioni.

Ma per tutti i richiamati tipi di indicatori tratti dall'esperienza vale l'osservazione generale alquanto ovvia che, per usarli, occorre prima di tutto disporre di essi, e disporre di un tipo che sia non troppo

lontano, per condizioni ambientali e per natura, dalle condizioni in cui si applica il piano o progetto ex ante in elaborazione.

Se provengono dallo stesso ambiente, dalla stessa Udp che si sta pianificando ex ante, sarebbe il meglio. In questo caso saremmo in pieno nel processo di iterazione. I risultati del passato utilizzati come parametro di valutazione di quelli futuri.

Fra le diverse tipologie di indicatori utili, ricordiamo (si veda l'Appendice 1 nella **Lezione 9**) quelli più usati nel controllo dei risultati nelle agenzie federali americane:

- *Indicatori di input*, che sono costruiti (secondo la definizione del Government Accounting Standards Board (GASB)² per rendicontare l'ammontare di risorse, finanziarie, umane o di altro genere, che sono state usate per un programma o un servizio specifico. Di norma, gli indicatori di input possono essere utilizzati nella presentazione dei bilanci preventivi, e talvolta come proxy della misura di output (prodotto) o di outcome (effetto).
- *Indicatori di output (prodotto) o di carico di lavoro*. Questi indicatori rendicontano le unità prodotte o i servizi erogati da un programma. Le misure di carico di lavoro indicano la quantità di lavoro svolto o di servizi erogati.
- *Indicatori di outcome (effetto)*, che si riferiscono al grado in cui i servizi erogati (o l'attività svolta) risponde alle necessità e ai desideri della comunità di riferimento (dei destinatari).
- *Indicatori di efficienza e di efficacia rispetto ai costi*, che rappresentano un modo per esaminare se un'amministrazione sta procedendo bene nell'attuazione del suo piano, senza mettere in questione l'efficacia delle cose che fa. In pratica, ci si riferisce al rapporto fra quantità di servizio erogato e costo (in moneta o lavoro) necessario per produrlo.
- *Indicatori di produttività*, che combinano le dimensioni dell'efficienza e quelle dell'efficacia (per esempio: dall'indicatore di efficienza "metri di strada riparati per ora di lavoro" unito a quello di efficacia "percentuale di metri di strada riparati in modo

² Questo organismo ufficiale del Governo federale Usa certifica, su richiesta di qualsiasi ente pubblico, anche non federale, sia a fini di controllo che a fini di orientamento, se i costi sostenuti per realizzare un servizio sono coerenti e se hanno tenuto conto di tutti gli standards in giuoco. Si veda il sito, molto importante, di tale Ente: <http://www.gasb.org>

adeguato”, si può costruire l’indicatore di produttività “ore lavoro per metro di strada riparato in modo adeguato”).

Nella **Illustrazione 14.3** viene presentata una visione sintetica di questi indicatori riferiti all’attività di una ipotetica unità comunale di nettezza urbana.

La presentazione degli indicatori, come si vede nella **Illustrazione**, può essere integrata da una serie di informazioni aggiuntive, che possono contribuire a contestualizzare meglio i dati sui risultati conseguiti.

Per poter funzionare adeguatamente in un sistema di controllo dei risultati, gli indicatori debbono soddisfare i seguenti criteri (**Illustrazione 14.4**):

- validità
- affidabilità
- comprensibilità
- tempestività
- resistenza al comportamento perverso
- ampia portata
- non ridondanza
- adeguati ai costi di raccolta dei dati
- centrati su aspetti controllabili della *performance*.

6. Spunti per la costruzione di un sistema di controllo dei risultati

Un sistema di controllo dei risultati ben costruito dovrebbe articolare in modo chiaro gli obiettivi di diverso livello del servizio, dimostrare quali sono gli output del servizio, i livelli di qualità attesi per questi output, quale produttività ci si aspetta dalle risorse spese (misurate di solito in ore di lavoro e in valori monetari).

Il sistema dovrebbe inoltre consentire al dirigente di giudicare se si sta compiendo un miglioramento continuo in termini di efficienza e di efficacia e se il miglioramento dell’efficienza sia avvenuto a scapito dell’efficacia, o viceversa.

Lezione 14 *Illustrazione 3**Tipi di indicatori di misura della performance in una ipotetica azienda di nettezza urbana*

Funzione comunale	Misure di input	Misure di output/carico di lavoro	Misure di efficienza	Misure di efficacia	Misure di produttività	Informazioni esplicative
Nettezza urbana	Quantità di ore lavorate nell'unità di Nettezza Urbana	Tonnellate di rifiuti raccolti	per tonnellata di rifiuti raccolti, per Ore-addetto	Percentuale di strade pulite	Costo per chilometro di strada pulita	Composizione dei rifiuti solidi
	Budget dell'Unità di NU	Chilometri di strade pulite	Spesa unitaria per ogni chilometro di rimozione di neve	(misurate da ispezione sul posto periodica o da indagini presso i cittadini)	(costo totale di tutta la pulizia stradale diviso il numero di chilometri totali di trade pulite)	Condizioni climatiche e terreno
	Numero di veicoli	Numero di utenti serviti			Capienza dei veicoli	

Requisiti di un sistema di controllo dei risultati

- validità
- affidabilità
- comprensibilità
- tempestività
- resistenza al comportamento perverso
- ampia portata
- non ridondanza
- adeguato ai costi di raccolta dei dati
- centrato su aspetti controllabili della *performance*.

Secondo le indicazioni del GASB³, la progettazione di un sistema di controllo dei risultati dovrebbe affrontare i seguenti argomenti (**Illustrazione 14**):

1. *Quali indicatori di impegno e di conseguimento del servizio andrebbero candidati per la rendicontazione? In quale misura questi indicatori sono misurabili, validi e di ampia portata?*

In un sistema ideale, si dovrebbe fare uso di tutti gli indicatori ricordati (outcome, output, input, efficienza, efficacia, produttività, ecc.); in pratica, però, essi sono soggetti a scelte dovute ai costi, alla misurabilità, alla validità, ecc.

2. *Come e in quale misura gli indicatori di impegno e di conseguimento del servizio andrebbero disaggregati?*

Non esiste un modo standard per le misure di performance. Spesso, le misure dei risultati vengono suddivise per area geografica, per unità organizzative, per grado di difficoltà del carico di lavoro. Sono possibili, inoltre, anche altri livelli di disaggregazione (per esempio, per tipo di servizio).

³ Si veda la nota 2 di questa lezione.

3. *Quale informazione di tipo comparativo andrebbe riportata per i vari indicatori?*

Le comparazioni possono avvenire fra i dati attuali e:

- i risultati dell'anno precedente;
- aree simili;
- standard o norme di tipo tecnico;
- indicatori di target o di successo fissati dall'organizzazione in sede di piano;
- risultati di organizzazioni (anche private) simili.

4. *Quali dati esplicativi andrebbero presentati insieme agli indicatori, e secondo quali modalità di presentazione?*

I dati esplicativi possono variare da una organizzazione all'altra, ma di norma prevedono la descrizione di caratteristiche fisiche o climatiche dell'area di intervento, informazioni di tipo giuridico/organizzativo (numero di utenti, area di intervento, ecc.). Queste informazioni sono di grande utilità soprattutto ai fini del benchmarking.

Lezione 14 *Illustrazione 5a*

Argomenti che deve affrontare un buon sistema di controllo dei risultati (segue)

1. Quali indicatori di impegno e di conseguimento del servizio andrebbero candidati per la rendicontazione? In quale misura questi indicatori sono misurabili, validi e di ampia portata?

In un sistema ideale, si dovrebbe fare uso di tutti gli indicatori ricordati (outcome, output, input, efficienza, efficacia, produttività, ecc.); in pratica, però, essi sono soggetti a scelte dovute ai costi, alla misurabilità, alla validità, ecc.

2. Come e in quale misura gli indicatori di impegno e di conseguimento del servizio andrebbero disaggregati?

Non esiste un modo standard per le misure di *performance*. Spesso, le misure dei risultati vengono suddivise per area geografica, per unità organizzative, per grado di difficoltà del carico di lavoro. Sono possibili, inoltre, anche altri livelli di disaggregazione (per esempio, per tipo di servizio).

3. Quale informazione di tipo comparativo andrebbe riportata per i vari indicatori?

Le comparazioni possono avvenire fra i dati attuali e:

- i risultati dell'anno precedente;
- aree simili;
- standard o norme di tipo tecnico;
- indicatori di target o di successo fissati dall'organizzazione in sede di piano;
- risultati di organizzazioni (anche private) simili.

4. Quali dati esplicativi andrebbero presentati insieme agli indicatori, e secondo quali modalità di presentazione?

I dati esplicativi possono variare da una organizzazione all'altra, ma di norma prevedono la descrizione di caratteristiche fisiche o climatiche dell'area di intervento, informazioni di tipo giuridico/organizzativo (numero di utenti, area di intervento, ecc.). Queste informazioni sono di grande utilità soprattutto ai fini del benchmarking.

Lezione 14 *Illustrazione 5b**(segue) Argomenti che deve affrontare un buon sistema di controllo dei risultati***5. In quale misura gli indicatori sono verificabili?**

Gli indicatori per il controllo dei risultati possono essere verificati correlandoli ad altre misure indipendenti da essi (per esempio, test standardizzati).

Altrimenti, le procedure di ottenimento dei dati possono essere esaminate attentamente e criticamente. L'affidabilità degli indicatori può essere anche corroborata se le misure vengono ripetute per periodi di tempo consistenti.

6. In che modo l'informazione va comunicata e presentata? In quali tipi di documenti andrebbero presentati i dati sulla performance?

I dati - è ovvio - andrebbero comunicati in maniera chiara e precisa. Di norma, questo risultato si consegue ricorrendo alla graficizzazione, che ha una possibilità comunicativa ben più vasta della cerchia dei soli addetti ai lavori.

7. Quali sono i costi e la fattibilità di ottenere e di rendicontare i dati sulla performance?

La raccolta dei dati necessari per il controllo dei risultati può essere costosa, soprattutto se si adottano procedure ad hoc, non sistematiche. Anche la verifica dei dati è costosa. Questo va tenuto in debito conto nel momento in cui si progetta un sistema di verifica dei risultati. In parte, il problema può essere risolto alla radice proprio con una adeguata pianificazione, che, ad esempio, costruisca la possibilità di eseguire le rilevazioni "in casa", o di utilizzare procedure standardizzate, o by products di rilevazioni più vaste.

8. Quali sono gli usi e quali sono gli utilizzatori dei dati degli indicatori?

Gli usi dei dati sul controllo dei risultati, come detto in una sezione precedente, vanno dal supporto alla decisionalità all'accountability, dal miglioramento del servizio alla partecipazione del pubblico.

Gli utilizzatori di questi dati, oltre che gli appartenenti alla UdP, sono naturalmente i suoi stakeholders.

9. I sistemi di controllo dei risultati sbagliano?

Sì, ma, fortunatamente, per cause ricorrenti che si possono prevenire

- i costi eccessivi della raccolta di dati;
- la mancanza di fondi e di sostegno a lungo termine del sistema di verifica dei risultati, soprattutto da parte dei vertici amministrativi;
- l'assenza di una figura di sostegno che mantenga il sistema in funzione;
- la mancanza di formazione specifica degli utenti e dei gestori;
- la mancata utilizzazione dei dati ottenuti nella rimessa a punto delle operazioni;

Compendio di programmazione strategica

Lezione 14 *Illustrazione 6*

Le più frequenti ragioni di fallimento di un sistema di controllo dei risultati

Fra le più frequenti *ragioni di fallimento*, ci sono:

- i costi eccessivi della raccolta di dati;
- la mancanza di fondi e di sostegno a lungo termine del sistema di verifica dei risultati, soprattutto da parte dei vertici amministrativi;
- l'assenza di una figura di sostegno che mantenga il sistema in funzione;
- la mancanza di formazione specifica degli utenti e dei gestori;
- la mancata utilizzazione dei dati ottenuti nella rimessa a punto delle operazioni;
- un interesse eccessivo per i dati di input o di carico di lavoro a scapito degli indicatori di *performance*.

Compendio di programmazione strategica

Lezione 14 *Illustrazione 7*

I sette passaggi di un sistema di controllo dei risultati

Il sistema di controllo può essere messo in piedi attraverso sette passaggi:

1. Identificazione del programma da verificare
2. Riconoscimento della finalità del programma
3. Identificazione degli indicatori (se previsti dal piano; altrimenti, loro formulazione)
4. Identificazione dei target di performance fissati dal piano
5. Monitoraggio
6. Rendicontazione sulla performance
7. Analisi e reazione: messa a punto del programma.

7. Il progetto di misurazione della *Performance* del GASB-GPEFR

La GPEFR (*Rendicontazione finanziaria di tipo generale rivolta all'esterno*) ha per obiettivo fornire ai suoi utilizzatori informazioni che consentano di valutare la *performance* dell'ente che compie la rendicontazione. Dato che lo scopo principale degli enti pubblici è tutelare o accrescere il benessere dei cittadini, le informazioni che

potranno essere utili agli utilizzatori per valutare quanto efficientemente e efficacemente la PA sta utilizzando le risorse per tutelare o accrescere il benessere dei cittadini dovrebbero essere di grande peso nello svolgimento del GPEFR.

In altre parole, il GPEFR degli enti della PA deve comprendere misure dell'impegno necessario nella erogazione dei servizi e del *grado di realizzazione di tali servizi (Service Efforts and Accomplishments*, misure indicate con la sigla SEA), e contenere una varietà di misure finanziarie e non finanziarie di input, di output e di risultato, nonché di indicatori in grado di collegare l'impegno alla realizzazione del servizio.

Nel 1994, il già ricordato GASB propose agli Stati e ai Governi Locali l'applicazione sperimentale di queste misure SEA⁶. Questa sperimentazione si riteneva necessaria perché, sebbene i dati ottenibili dall'applicazione degli indicatori SEA promettessero di costituire una parte essenziale delle informazioni necessarie per la rendicontazione finanziaria di tipo GPEFR, tali indicatori non erano tuttavia stati sufficientemente sviluppati da permettere al GASB di richiedere che le misure non finanziarie della performance venissero trattate come parte integrante dei bilanci consuntivi rivolti all'esterno. Il GASB, tuttavia, manifestò la propria intenzione di riconsiderare questa possibilità nel 1999, cioè al termine di una sperimentazione quinquennale.

La ricerca del GASB mette in luce **tre categorie generali di misurazione della performance**: a) *quelle che misurano l'impegno nel servizio*; b) *quelle che misurano la realizzazione del servizio*; c) *quelle che collegano l'impegno alla realizzazione (Illustrazione 8a)*.

A. Misure di impegno.

L'impegno è costituito dalle risorse finanziarie e non finanziarie (denaro, materiale, ecc.) che vengono messi in un programma o in un processo. Le misure di impegno nel servizio comprendono anche rapporti fra risorse finanziarie o non finanziarie e altre misure, che possono indicare la domanda potenziale di servizi, come la popolazione, la popolazione servita, i chilometri di strada, ecc.

Informazioni finanziarie: di queste informazioni fanno parte le misure di spesa: costo dei salari, materiali e forniture, servizi a contratto, attrezzature, ecc., necessarie per erogare un servizio.

Informazioni non finanziarie: di solito riguardano le ore di lavoro impiegate nell'erogazione del servizio, e presentano il vantaggio di eliminare le

⁶ GASB, Concepts Statements No.1, *Service Efforts and Accomplishments Reports*, April 1994, edizione elettronica disponibile nella WEB Page del GASB.

variazioni di retribuzione, di benefici e di costo della vita, facilitando le comparazioni nel tempo e fra organizzazioni diverse.

Altre misure: per esempio, la quantità di attrezzatura o di altri beni capitali usati per erogare un servizio.

In sintesi, gli *Indicatori di impegno* possono essere:

- 786431. *Input:* costo in dollari del servizio durante il periodo considerato: a) in dollari correnti; b) in dollari costanti; c) per famiglia o pro capite, sia in dollari correnti che in dollari costanti.
- 786430. *Input:* Quantità di risorse non monetarie spese, specialmente in tempo lavorativo speso nel periodo (per il servizio). Questi indicatori potrebbero venire espressi in unità come equivalenti di anno a tempo pieno o ore/occupato.

B. Misure di realizzazione.

Queste misure rendicontano che cosa è stato erogato e conseguito con le risorse utilizzate. Ci sono due tipi di misure di realizzazione: output e risultati. Gli output (prodotti) misurano la quantità di servizi erogati, mentre i risultati misurano gli effetti di quella erogazione.

Misure di output

1. *Quantità di servizio erogato:* questi indicatori misurano la quantità fisica di un servizio erogato (numero di delitti su cui si è investigato; numero di studenti promossi; numero di passeggeri serviti dagli autobus comunali, ecc.).
2. *Quantità di servizio erogato che soddisfa certi requisiti di qualità:* questi indicatori misurano la quantità fisica di un servizio che soddisfa un test di qualità (ad es.: percentuale di studenti promossi con una votazione fissata; percentuale di investigazioni che hanno portato ad incriminazioni, ecc.)

Misure di risultato

1. Indicatori di realizzazioni o risultati che si verificano almeno in parte a causa del servizio erogato.
2. Conseguenze dirette, previste o impreviste, deliberate o non deliberate, positive o negative, derivanti dall'erogazione di un servizio.

C. Misure che collegano l'impegno alla realizzazione⁷

⁷ Che possono anche essere chiamati indicatori di efficienza, e cioè indicatori input/output e input/risultato. A volte, il termine "indicatore di produttività" viene usato come sinonimo di "indicatore di efficienza". Di norma, la produttività è definita in letteratura come "l'output diviso per l'input", cioè l'inverso dell' "input diviso per l'output".

1. Quantità di input relativo alla quantità di output (o diviso per essa). Per “input” si può intendere qualunque voce di A, e “output” riguarda B.1 e non B2.
2. Quantità di input relativo alla quantità di risultati (o divisa per essi). Anche qui, per “input” si può intendere qualunque voce di A, mentre “outcome” riguarda B2 e non B.1.
3. *Indici* di produttività o di efficienza, calcolati correlando il tasso di produttività dell’anno corrente a quello di un anno base scelto in precedenza. Questi indici presentano il vantaggio che è possibile combinare i tassi di produttività delle diverse attività necessarie per uno stesso servizio, o per una serie di servizi, pesando ogni tasso in base alla quantità di input di ogni attività.

D. Informazioni esplicative

Con questo termine si definisce una serie di informazioni significative su un servizio, che aiutano gli utilizzatori a comprendere la *performance* sulla base degli indicatori SEA e dei fattori che influenzano la *performance* di una organizzazione. Queste informazioni si dividono in due categorie:

1. Elementi sostanzialmente al di fuori del controllo dell’organizzazione pubblica (es.: caratteristiche demografiche);
2. Elementi sui quali l’organizzazione ha un controllo significativo, come i partners nell’assegnazione del personale.

Lezione 14 *Illustrazione 8a****Tre categorie generali di misurazione delle prestazioni***

La ricerca del GASB mette in luce tre categorie generali di misurazione della performance: quelle che misurano l'**impegno nel servizio**, quelle che misurano la **realizzazione del servizio**, quelle che collegano l'**impegno alla realizzazione**.

A. Le misure di impegno nel servizio.**B.**

L'**impegno** è costituito dalle risorse finanziarie e non finanziarie (denaro, materiale, ecc.) che vengono messi in un programma o in un processo. Le misure di impegno nel servizio comprendono anche rapporti fra risorse finanziarie o non finanziarie e altre misure, che possono indicare la domanda potenziale di servizi, come la popolazione, la popolazione servita, i chilometri di strada, ecc.

Informazioni finanziarie: di queste informazioni fanno parte le misure di spesa: costo dei salari, materiali e forniture, servizi a contratto, attrezzature, ecc., necessarie per erogare un servizio.

Informazioni non finanziarie: di solito riguardano le ore di lavoro impiegate nell'erogazione del servizio, e presentano il vantaggio di eliminare le variazioni di retribuzione, di benefici e di costo della vita, facilitando le comparazioni nel tempo e fra organizzazioni diverse.

Altre misure: per esempio, la quantità di attrezzatura o di altri beni capitali usati per erogare un servizio.

In sintesi, gli **Indicatori di impegno** possono essere:

1. **Input:** costo in moneta del servizio durante il periodo considerato: a) in moneta correnti; b) in lire costanti; c) per famiglia o pro capite, (sia in moneta corrente che in moneta costanti).
2. **Input:** Quantità di risorse non monetarie spese, specialmente in tempo lavorativo speso nel periodo (per il servizio). Questi indicatori potrebbero venire espressi in unità come equivalenti di anno a tempo pieno o ore/occupato.

(segue) Tre categorie generali di misurazione delle prestazioni

C. Le misure di realizzazione nel servizio.

Queste misure rendicontano che cosa è stato erogato e conseguito con le risorse utilizzate. Ci sono due tipi di misure di realizzazione: output e risultati. Gli output (prodotti) misurano la quantità di servizi erogati, mentre i risultati misurano gli effetti di quella erogazione.

1. Misure di output

- a) *Quantità di servizio erogato*: questi indicatori misurano la quantità fisica di un servizio erogato (numero di delitti su cui si è investigato; numero di studenti promossi; numero di passeggeri serviti dagli autobus comunali, ecc.).
- b) *Quantità di servizio erogato che soddisfa certi requisiti di qualità*: questi indicatori misurano la quantità fisica di un servizio che soddisfa un test di qualità (ad es.: percentuale di studenti promossi con una votazione fissata; percentuale di investigazioni che hanno portato ad incriminazioni, ecc.)

3. Misure di risultato

- a) Indicatori di realizzazioni o risultati che si verificano almeno in parte a causa del servizio erogato.
- b) Conseguenze dirette, previste o impreviste, deliberate o non deliberate, positive o negative, derivanti dall'erogazione di un servizio.

Lezione 14 *Illustrazione 8c*

(segue) Tre categorie generali di misurazione delle prestazioni

D. Le misure che collegano l'impegno alla realizzazione⁸

1. Quantità di input relativo alla quantità di output (o diviso per essa). Per "input" si può intendere qualunque voce di A, e "output" riguarda B.1 e non B2.
2. Quantità di input relativo alla quantità di risultati (o divisa per essi). Anche qui, per "input" si può intendere qualunque voce di A, mentre "outcome" riguarda B2 e non B.1.
3. *Indici* di produttività o di efficienza, calcolati correlando il tasso di produttività dell'anno corrente a quello di un anno base scelto in precedenza. Questi indici presentano il vantaggio che è possibile combinare i tassi di produttività delle diverse attività necessarie per uno stesso servizio, o per una serie di servizi, pesando ogni tasso in base alla quantità di input di ogni attività.

E. Informazioni esplicative

Con questo termine si definisce una serie di informazioni significative su un servizio, che aiutano gli utilizzatori a comprendere la *performance* sulla base degli indicatori SEA e dei fattori che influenzano la *performance* di una organizzazione. Queste informazioni si dividono in due categorie:

1. Elementi sostanzialmente al di fuori del controllo dell'organizzazione pubblica (es.: caratteristiche demografiche);
2. Elementi sui quali l'organizzazione ha un controllo significativo, come i partners nell'assegnazione del personale.

⁸ Che possono anche essere chiamati indicatori di efficienza, e cioè indicatori input/output e input/risultato. A volte, il termine "indicatore di produttività" viene usato come sinonimo di "indicatore di efficienza". Di norma, la produttività è definita in letteratura come "l'output diviso per l'input", cioè l'inverso dell' "input diviso per l'output".

(segue Tre categorie generali di misurazione delle prestazioni)

4. Quantità di input relativo alla quantità di output (o diviso per essa). Per “input” si può intendere qualunque voce di A, e “output” riguarda B.1 e non B2.
5. Quantità di input relativo alla quantità di risultati (o divisa per essi). Anche qui, per “input” si può intendere qualunque voce di A, mentre “outcome” riguarda B2 e non B.1.
6. *Indici* di produttività o di efficienza, calcolati correlando il tasso di produttività dell’anno corrente a quello di un anno base scelto in precedenza. Questi indici presentano il vantaggio che è possibile combinare i tassi di produttività delle diverse attività necessarie per uno stesso servizio, o per una serie di servizi, pesando ogni tasso in base alla quantità di input di ogni attività.

F. Informazioni esplicative

Con questo termine si definisce una serie di informazioni significative su un servizio, che aiutano gli utilizzatori a comprendere la *performance* sulla base degli indicatori SEA e dei fattori che influenzano la *performance* di una organizzazione. Queste informazioni si dividono in due categorie:

3. Elementi sostanzialmente al di fuori del controllo dell’organizzazione pubblica (es.: caratteristiche demografiche);
4. Elementi sui quali l’organizzazione ha un controllo significativo, come i partners nell’assegnazione del personale.

8. Controllo e revisione dei risultati con gli *stakeholders*

8.1. Introduzione

Come è stato più volte ricordato nel corso delle lezioni precedenti, nel ciclo della programmazione strategica la gestione strategica deve garantire anche i cambiamenti desiderati sia per assicurare l'efficacia alle strategie scelte, sia per informare e correggere il successivo ciclo di programmazione strategica stesso.

Il controllo dei risultati è quell'elemento del processo di valutazione che anche se riferito a valle della esecuzione di un dato programma ha la doppia funzione di valutazione l'efficacia del programma (*ex post*) e di previsione dei programmi da intraprendere.

In questa lezione approfondiamo le modalità con le quali si deve garantire un continuo rapporto con gli *stakeholders* affinché contribuiscano a questa fase del controllo e di revisione del piano.

Nella **Lezione 7** abbiamo visto come l'Udp attraverso l'analisi degli Stakeholders identifica i gruppi-chiave. Durante la fase di gestione è opportuno che il monitoraggio faccia riferimento non solo ai risultati raggiunti ma anche all'evolversi dell'ambiente esterno e quindi degli *stakeholders*.

Per fare ciò è opportuno:

- preparare diversi *reports* di riferimento sulle forze esterne e sui relativi trends; sui controllori delle risorse-chiave, come i clienti, i contribuenti; sui concorrenti e collaboratori.
- preparare *reports* sulle risorse interne, sulle attuali strategie e sui risultati.
- preparare scenari nei quali si contemplan gli elementi importanti di possibili alternative future dalla Udp con relative valutazione dei punti di forza, debolezza, opportunità e rischi.

La Udp deve quindi provvedere ad attivare una permanente esplorazione dell'ambiente che necessita di un adeguato staff che riporti attraverso bollettini o altre forme di report da distribuire in tutta l'organizzazione.

La Udp deve assicurarsi che tale esplorazione non si riduca ad un esercizio burocratico di diffusione di pezzi di carta: essa deve essere espressa in maniera semplice e relativamente informale, altrimenti rallenterà invece di aiutare il processo strategico.

Un buon sistema di esplorazione coinvolge una rete di *scanners* appartenenti a più organizzazioni che si scambiano informazioni e sviluppano l'analisi in un processo sinergico. Se tale rete non esiste, è possibile crearla, attraverso incontri regolari e attraverso l'uso di posta elettronica.

La Udp dovrà anche provvedere a sviluppare, se non esiste già, una efficiente gestione del sistema informativo MIS (Management information system) che comprende categorie di input, processo e di output. Una vera MIS è normalmente costosa e impegna tempo, ma senza di essa, la Udp non sarà in grado di valutare, oggettivamente e senza ambiguità, i suoi punti di forza, debolezza, efficacia ed efficienza.

Anche per la MIS bisogna assicurarsi che non diventi una vuota operazione

burocratica e che si perda l'attenzione per la individuazione della tipologia qualitativa che le informazioni devono avere per essere vitali e necessarie ai decisori.

Se nella Udp una esplorazione formale dell'ambiente e l'attività della MIS sono istituzionalizzati nella routine, allora la Udp sarà in grado costantemente di controllare i trends, i problemi, gli eventi minori e maggiori oltre che gli Stakeholders, le risorse, i processi, i risultati.

Ma anche se *l'external scanning* e la MIS non sono istituzionalizzati, la organizzazione diventerà più orientata all'esterno se intraprende valutazioni periodiche, e cerca di ottenere una sempre migliore comprensione della sua forza e della sua debolezza. Generalmente, invece, le organizzazioni tendono a diventare sempre più insulari e devono essere forzate per guardare all'esterno. A meno che non lo facciano, è quasi garantito che non riusciranno a soddisfare i loro *stakeholders* chiave.

Tattiche da considerare per gli *stakeholders* potenzialmente antagonisti:

- Identificare coalizioni potenziali che si possono verificare fra attori neutri o della categoria di bassa priorità con *stakeholders* antagonisti;
- Cercare di evitare coalizioni fra gli *stakeholders* antagonisti e quelli problematici;
- Prevenire la possibilità degli antagonisti di minare i supporters;
- Determinare quale *stakeholders* antagonista deve essere sorpreso per prevenire la loro opposizione al cambiamento;
- Anticipare la natura delle obiezioni e sviluppare le controargomentazioni per selezionati *stakeholders* antagonisti;
- Iniziare con gli *stakeholders* selezionati una contrattazione; definire cambiamenti strategici che assicurino la loro neutralità, se non il loro supporto.

Tattiche da considerare per gli *stakeholders* potenzialmente **sostenitori**:

- fornire informazioni per rafforzare i motivi del consenso;
- cooptare i supporters-chiave in alcune delle decisioni o come membro del gruppo;
- chiedere ai *supporters* di “vendere” le strategie agli *stakeholders* neutrali;
- quando un bilancio è necessario chiedere agli *stakeholders* che sono più vicini alla neutralità di commentare le strategie dopo che i *supporters* e i critici abbiano preso le loro posizioni.

Tattiche da considerare per gli *stakeholders* potenzialmente **problematici**:

- preparare tattiche di difesa da usare se coalizioni emergono e costituiscono una pubblica opposizione alle strategie;
- mirare ai moderati per tirarli dalla propria parte;

- ridefinire le strategie in maniera drastica al fine di buttar fuori gli *stakeholders* negativi.

Tattiche da considerare per gli *stakeholders* potenzialmente **a bassa priorità**:

- impegno poco oneroso per quelli che si pongono al confine con l'importanza;
- promuovere il coinvolgimento con i *supporters* per supportare la necessità del supporto per le strategie.

8.2. *Gli indicatori-chiave del successo*

Gli indicatori-chiave del successo sono quelli rispetto ai quali una Udp deve dimostrare una performance almeno sufficiente a sopravvivere e a prosperare. Si deve comunque fare una distinzione fra due gruppi di criteri: quelli usati dagli *stakeholders* chiave per giudicare i risultati della Udp e quelli che emergono dalla comprensione di come la Udp lavora (o ha lavorato) come sistema che interrela al suo ambiente esterno.

Tali indicatori cambiano a secondo del tipo di organizzazione.

Nel settore privato gli indicatori-chiave possono comprendere il livello di profitto, il ritorno in investimento, l'entrata su un mercato e misure di soddisfazione del cliente.

Gli indicatori per il settore pubblico e no-profit sono in genere più numerosi e forse più ambigui di quelli del settore privato. Cionondimeno, è importante fare chiarezza sull'indicatore rispetto al quale si intende misurare il successo.

Varie sono le possibili tecniche per sviluppare indicatori chiave di successo. Una è quella indicata nella Lezione I –3 che consiste nell'individuare gli *stakeholders*-chiave e i criteri che questi gruppi useranno per valutare i risultati della Udp. Analizzando la lista dei criteri di valutazione degli *stakeholders* i manager della Udp possono sviluppare una prima lista di indicatori di successo. Un altro metodo utile è quello che comporta semplicemente che i componenti della Udp si domandino: “quali sono gli indicatori di successo per la nostra organizzazione?”.

Marzo 1999

7.

Proposta programmatica: la pianificazione strategica nella politica e nell'amministrazione italiana*

Nota preparata come contributo alla redazione del 'Progetto per la Sinistra del 2000' (Democratici di Sinistra (1999))

Franco Archibugi

Per "Nuova Gestione Pubblica" (*New Public Management*) viene ormai convenzionalmente designato in tutti i paesi occidentali avanzati (membri Oecd) l'insieme dei metodi di gestione "fondati sul risultato" (*result based management*), che consistono, nel loro insieme, nell'introduzione di sistemi di pianificazione strategica e valutazione dei risultati. 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 slogans soprattutto negli Usa, ma anche altrove.

L'esperienza più organica e sistematica si è avuta in Usa dove il Congresso ha varato (gennaio 1993) quella *legge "Government Performance and Result Act"*, che costituisce il fondamento teorico-pratico della nuova gestione: e avente come oggetto

* Nota preparata come contributo alla redazione del "*Progetto per la Sinistra del 2000*" (Democratici di Sinistra, 1999), fatta pervenire al Prof. Giorgio Ruffolo, membro della Direzione del Partito dei Democratici di Sinistra.

l'introduzione della pianificazione *strategica (strategic planning)* e la misurazione delle prestazioni (*performance measurement*).

In questi otto anni la applicazione della GPRA a scala federale (governmentwide) americana, ha dato luogo ad un grande sommovimento di pratiche e di metodi, che va attentamente seguito e preso ad esempio per le ragioni esposte nei precedenti paragrafi.

La mia proposta è quella che il Governo italiano predisponga al più presto una legge analoga anche in Italia (con i formali adattamenti all'ordinamento italiano, ma neppure esagerandone la differenze).

E, che nello stesso tempo, dia luogo ad un vasto programma di formazione e di aggiornamento (training in career) dei funzionari pubblici a tutti i livelli, centrali e locali, sui metodi della pianificazione strategica e della gestione basata sul risultato.

In breve il progetto di legge dovrebbe articolarsi così:

A partire dalla entrata in vigore della nuova legge, ogni capo di amministrazione pubblica italiana (Ministro, Presidente o Amministratore delegato di Ente, etc.) dovrebbe essere tassativamente obbligato a consegnare al Presidente del Consiglio e al Parlamento entro una data non superiore ai tre/quattro anni – un *"Piano strategico delle attività"*¹ della propria amministrazione².

1. Piano strategico

¹ Le parole tra virgolette sono deliberatamente riprese dal testo della legge GPRA americana, tutte le volte che il loro contenuto ha un valore generale e non riflette necessariamente diversità di ordinamento e di tradizione legislativa.

² In Usa la legge GPRA ha dato quasi cinque anni per farlo, dall'approvazione della legge (15-1-1993, firmata dal nuovo Presidente in agosto 1993) al 30 Settembre 1997, come data di scadenza dell'obbligo.

Nella legge dovrebbe essere indicato che cosa deve contenere il Piano strategico. E cioè³:

- 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 paragrafo successivo) 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 dovrà coprire un periodo non inferiore a cinque anni a partire dall'anno nel quale è stato consegnato, e dovrà essere aggiornato e revisionato almeno ogni tre anni".
- Il Piano di prestazioni (di cui più sotto) dovrà essere coerente con il Piano strategico dell'amministrazione o ente in questione. Un Piano di prestazione non potrà essere consegnato per un anno non coperto da un corrente Piano strategico.

³ Riprendiamo testualmente dalla legge GPRA.

Nell'elaborazione di un Piano strategico, l'agenzia dovrà consultare il Parlamento, e le sue apposite commissioni, e dovrà sollecitare e prendere in considerazione i punti di vista e i suggerimenti di quegli enti potenzialmente colpiti da, o interessati a, tale piano.

2. Piano di prestazione (Performance Plan)

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” che copra ogni attività programmatica (*program activity*) inserita nel bilancio di tale amministrazione. (Date le difficoltà tecniche operative dell'amministrazione italiana, la scadenza “annuale” di questo piano praticata dalla esperienza americana in corso, potrebbe essere estesa – per un certo numero di anni finchè non si sarà bene appreso il nuovo metodo di pianificazione - ad un “biennio”.

Tale piano dovrà:

- stabilire le finalità di prestazione per definire il livello di prestazione da raggiungere da una attività di programma;
- esprimere tali finalità in una oggettiva, quantificabile, e misurabile forma⁴.

⁴ In casi eccezionali potrebbe essere autorizzata una forma alternativa. Tale forma alternativa (nella legge americana) deve essere autorizzata dall'Ufficio del Bilancio e della Gestione (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 dal Direttore dell'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*);⁵
- fornire una base per confrontare gli attuali risultati di programma con le prefissate finalità di prestazione; e

⁵ E' molto interessante 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):

- 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) 6. "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) 7. "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.

- descrivere i mezzi da usarsi per verificare e validare i valori misurati.⁶

3. Rapporto di prestazione programmatica (*Program Performance Reports*)

Il capo di ogni amministrazione (o ente) dovrebbe al termine di ogni di applicazione di un Piano di prestazione preparare e sottoporre al Presidente del Consiglio e al Parlamento, un “*Rapporto sulle prestazioni di programma*” per il periodo precedente del Piani (annuale o biennale, secondo la durata 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”.⁷

Ogni rapporto 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;

⁶ . 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”.

⁷ Se le finalità di prestazione sono specificate – nei casi eccezionali - in una forma ‘alternativa’ (di cui alla nota 4 qui sopra,) 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”.

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 e includere le sintesi delle conclusioni di queste valutazioni di programma portate a compimento durante il periodo coperto dal rapporto.

4. Flessibilità di bilancio e formazione

Le legge che qui si suggerisce, dovrebbe inoltre contenere disposizioni (come fa la legge americana) 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.

[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 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.

[A.04.07]

9. Sindacato nuovo e programmazione strategica nella *welfare society* che viene

Conversazione di Franco Archibugi al Club degli amici del 'Nuovo sindacalismo',
(Roma , 29 Settembre 2004)

Vorrei sviluppare, in questa conversazione, il tema del ruolo totalmente nuovo che si trovano a svolgere le organizzazioni sindacali nei processi di trasformazione della società contemporanea: da società industriale a società postindustriale, dal *welfare state*, in crisi, alla *welfare society*, dal "capitalismo" al "post-capitalismo".

Di questi processi di trasformazione mi sono occupato molto nei tempi recenti in numerosi scritti¹. Qui innanzitutto non posso che riassumerne in modo inevitabilmente insufficiente gli aspetti essenziali.

1. Caratteri della crisi del Welfare State in Europa

La crisi del Welfare State in Europa è caratterizzata da tre principali fattori: 1) la crisi 'fiscale' dello Stato; 2) la mancanza di efficienza, efficacia e misurazione delle prestazioni; 3) la disaffezione e l'antipatia.

1. La pressione fiscale dello Stato sulla produzione di risorse private, al fine di re-distribuire reddito e finanziare servizi indivisibili (ed anche divisibili) è giunta nei nostri tempi a livelli non oltrepassabili, soprattutto se si tiene conto del declino del tasso di sviluppo della produzione stessa di risorse.

Si sa che l'elasticità della spesa "pubblica" totale sulla formazione delle risorse (Pil) è da molto tempo (se non da sempre) superiore all'unità, e per di più ha la tendenza a crescere.

Le spese pubbliche nei sistemi economici occidentali sono "finanziate" dai sistemi fiscali. E, salvo che per variazioni marginali,

¹ Un libro che espone con sufficiente estensione questa trasformazione è *L'economia associativa: sguardi oltre il Welfare State e nel post-capitalismo*, (Einaudi-Comunità, 2002). Altri scritti i cui si possono trovare altre esposizioni dei temi qui trattati e da cui sono stati tratti interi parti di questa conversazione sono elencati al termine di questo scritto.

l'elasticità del reddito fiscale dello Stato rispetto al Pil (cioè il carico fiscale sui redditi del settore privato) è parallela grosso modo all'elasticità della spesa pubblica. Anche dal lato del carico fiscale globale, dunque, si è arrivati a un "punto di svolta" al di là del quale: o si dovranno escogitare "altre forme" di finanziamento della spesa pubblica sempre crescente, oppure si dovranno escogitare delle altre forme di finanziamento "non-pubblico" di quegli stessi servizi di cui si registra questa domanda crescente.

2) Il secondo fattore di crisi allo ulteriore sviluppo dei servizi pubblici, lo possiamo identificare nella *crisi di efficienza e di efficacia* degli stessi. Infatti si è registrata ovunque - ove più ove meno - insieme alla crescita della domanda di servizi pubblici, anche una crisi della forma di controllo della loro efficienza. Tanto più estesi, tanto meno controllabili. E ciò, si può dire, malgrado che la loro espansione sia avvenuta sotto la pressione di una autentica domanda sociale.

L'esperienza dei sistemi di *welfare state* introdotti nell'ultimo dopoguerra in tutti i paesi sviluppati hanno mostrato che le grandi dimensioni sono spesso necessarie per standardizzare i costi e assicurare l'uguaglianza rispetto ai diritti dei cittadini beneficiari, formalmente identici; ma ormai sappiamo anche che le grandi dimensioni hanno anche l'effetto di rendere impossibile il costante adattamento dell'offerta dei servizi ai reali mutamenti di preferenza della domanda, anche all'interno di uno stesso servizio sociale determinato. Sappiamo, insomma che le grandi dimensioni finiscono per diventare un nemico della qualità dei servizi.

Tutto ciò, peraltro, è alla base del fenomeno della "burocratizzazione": ovvero dello sviluppo di attività obsolete, o parassitarie, conformi più all'interesse degli addetti alle istituzioni che degli utenti di esse.

Il miglior modo di controllare l'efficienza e/o l'efficacia del servizio pubblico è dunque quello di controllare e dirigere le sue *performances*, le sue prestazioni, in ogni direzione esse vengano svolte. Ma è difficile applicare appropriati metodi di misurazione e di valutazione delle prestazioni, se queste non sono analizzate, definite, giustificate in un chiaro *sistema di obiettivi, legati ad una chiara analisi dei modi migliori e auspicabili necessari per conseguirli e del concatenato sistema obiettivi/mezzi o risorse su cui si basa la loro attuazione*.

Tutto ciò si chiama "programmazione (o pianificazione) strategica", sulla quale ritorneremo più sotto.

3) Dal secondo fattore nasce anche il terzo di quelli evocati. La mancanza di efficienza e di efficacia produce disaffezione e antipatia da parte degli utenti, talora anche ingiustificata, e ingenerosa, per l'assunzione troppo rapida di 'diritti' di cui gli utenti non hanno sempre la coscienza dei 'doveri' che ne derivano, per gli stessi *utenti* di più responsabile partecipazione alla gestione dei possibili risparmi, ma anche per i *gestori* (la cosiddetta 'classe dirigente') dei servizi pubblici che non sempre partecipano alla diffusione e alla partecipazione alla onestà contro il saccheggio privato dei mezzi messi a loro disposizione,.

Ma tale "*disaffezione*" o rifiuto degli utenti verso i servizi forniti, indipendentemente dalla loro efficienza, può essere provocata anche dalla preferenza individuale – al di là di una certa soglia di soddisfazione dei bisogni materiali primari e secondari – verso servizi più personalizzati e meno "sociali". Ad un perverso desiderio di sfuggire allo spirito di comunità che il 'bene pubblico', dovrebbe saper implicare.

Questo fenomeno, che arriva quando un minimo livello di bisogni tangibili è stato soddisfatto, si sta spargendo in sempre più larghi strati della popolazione utente.

2. La transizione dalla società industriale a quella post-industriale

La *società post-industriale* – è ormai luogo comune – è caratterizzata da una inversione radicale nelle proporzioni dei consumi delle famiglie: da consumi di prodotti industriali a consumi di servizi personali; da consumi materiali a consumi immateriali; da consumi valutabili "ai prezzi di mercato" a consumi valutabili in termini di "prezzi non-di mercato" (o semplicemente non valutabili).

Se la società industriale ha segnato una progressiva *mercatizzazione* delle transazioni interindividuali, la società post-industriale ci sta offrendo un processo nuovo di *de-mercatizzazione* di tali transazioni, che è ancora tutto da studiare e da valutare, a cominciare dal significato dello strumento contabile del Pil, che è oggi tanto più usato quanto più obsoleto.

Nella *società industriale*, l'occupazione dominante ha teso a modellarsi sulle forme e le condizioni di una organizzazione di fabbrica. Nella *società post-industriale*, al contrario, il lavoro indipendente incomincia a riemergere nuovamente, dopo la sua tendenziale dissoluzione, sia pure sotto diverse forme. Il "mercato del lavoro" non diviene il modello tendenzialmente dominante ed egemonico, come nella società industriale.

Innanzitutto si accentua e si generalizza il movimento verso la "professionalizzazione del lavoro", già annunciata verso l'ultima fase della industrializzazione, quella della automazione. Anche nello stesso settore industriale, infatti, al primo sviluppo della meccanizzazione, che per lungo tempo costituì un fattore di degradazione delle qualificazioni, è succeduto l'ultimo sviluppo della automazione, in cui si è recuperata, sotto forma di *nuove professioni* inerenti al controllo dell'intero processo, la qualificazione del lavoro.

Ma nella *società post-industriale* il movimento verso una più estesa professionalizzazione dilaga con il dilagare delle stesse attività extra-industriali e dei servizi (non suscettibili di quantificazione dell'*output*) la maggior parte delle quali fondate su *prestazioni individuali* di tipo professionale.

E nelle stesse attività industriali, mentre nella società industriale si tende ad assorbire i servizi all'interno delle unità produttive (le grandi società si attrezzano al loro proprio interno di imponenti servizi di commercializzazione, del personale, legali, di consulenza tecnica, e così via) assumendo professionisti come dipendenti, nella società post-industriale si inverte la tendenza, e riprende l'abitudine di valersi di servizi di consulenza "esterni", nel generale "decentramento" delle operazioni anche di molte grandi società operative.

Nella *società post-industriale*, per sua stessa struttura, il modello dominante di riferimento non è più la fabbrica, ma l'ufficio: e ciò finisce per influenzare perfino le stesse attività industriali (se non addirittura la produzione agricola, che si trasforma in *agro-business*). Ma forti tendenze si manifestano anche perché l'ufficio si trasformi in "studio": e lo studio spesso si connette all'abitazione. Per cui non insensato è prevedere la "casa-studio", e il lavoro (telematico) a domicilio. "La casa cablata", come la chiama Toffler. In conclusione, il "mercato del lavoro" (dipendente) viene sostituito progressivamente, come modello rilevante di riferimento, dal mercato delle "prestazioni professionali", con forte, prevalente presenza del lavoro "indipendente".

3. La trasformazione nelle motivazioni

Anche nelle motivazioni succede una importante trasformazione. Nella *società industriale*, se il progresso è garantito dall'incremento di produttività, questa è a sua volta ricercata sulla base di un interesse "accrescitivo" al guadagno. Non è per caso che accumulazione capitalistica e società industriale siano stati fenomeni interattivi e fortemente integrati. E non è un caso che il profitto imprenditoriale sia stato considerato la motivazione di base dell'attività produttiva nella società capitalistica industriale; e che quando, per diverse ragioni, è decaduta, con

difficoltà si sono trovate delle motivazioni sostitutive, pur mantenendo il tasso di produttività l'indicatore di base di successo.

L'imprenditore schumpeteriano è l'eroe standard della società industriale, motivato dal profitto, e che ricerca nell'innovazione del prodotto o del processo produttivo quel saggio di incremento della produttività da cui dipende anche il suo saggio di profitto (e dalle prospettive del quale dipende anche il saggio di investimento). La dipendenza profitti-investimenti, discussa in sede teorica, nella società industriale è tuttavia largamente evidente.

Nella *società post-industriale*, l'assenza di incremento di produttività reale rende assai problematica la presenza e la efficacia della motivazione del profitto come "motore" delle attività e dell'investimento. L'aspettativa di profitto non avrebbe più di che alimentarsi. Altre diverse motivazioni subentrano: per es. quella del riconoscimento sociale e professionale, nella grande gamma di attività - fortemente personalizzate - che caratterizzano i settori terziari.

Al management dei "grandi affari" (*big business*) subentrano *il self-management* dei piccoli affari (*small business*). L'innovazione tecnologica non è più così esclusivamente orientata all'incremento di produttività, ma al miglioramento della qualità del servizio e delle condizioni soggettive di prestazione del servizio: è più rivolta al beneficio del consumatore e dell'operatore che non dell'imprenditore.

Lo sviluppo della professionalizzazione in ogni campo dei nuovi consumi e delle nuove attività ha inoltre prodotto una trasformazione in molti rapporti di lavoro. Infatti, sta espandendosi un'area di consumi e di produzione di tipo associativo, composta da piccole comunità, di iniziative "locali" e di "prossimità", di cui sta crescendo l'influenza sull'insieme dell'economia. In questa area associativa, la solidarietà e lo spirito di servizio stanno superando i propositi di guadagno, e lo scambio avviene talora "in natura" o per baratto, e talora con forme monetarie *sui generis*. Questa area costituisce - nei sistemi economici avanzati - un settore "indipendente", una economia per la quale sarei indotto a proporre il nome di "economia associativa", una economia motivata essenzialmente da intenzioni diverse dal profitto.

Insomma, queste attività "indipendenti", "non-profit", "associative" allargano il loro peso e la loro influenza sull'intero meccanismo economico. E questo fatto è destinato a rendere obsoleti molte assunzioni e teoremi della teoria economica dominante.

4. Un cambiamento essenziale nella offerta e nella disponibilità di lavoro.

Queste attività, con le nuove motivazioni dell'offerta di lavoro, producono dei mutamenti che gli economisti, intrappolati nei loro paradigmi interpretativi, stentano a riconoscere.

Mi affido a Robert W. Fogel (premio Nobel dell'economia per il 1993, specializzato in analisi storico-demografiche) quando

raccomanda una netta divisione, nelle analisi futuribili del mercato del lavoro, fra il “lavoro per guadagno” (*earnwork*) e il “lavoro volontario” (*volwork*). E conclude - dopo alcuni approfonditi calcoli sulla evoluzione dell’uno e dell’altro tipo di lavoro - che “le ore di *lavoro per guadagno* che erano (negli Stati Uniti) *nel 1880 il 81%* delle ore a disposizione (“*discretionary hours*”) nel corso di un intero anno di vita (di uno stesso soggetto: il capo famiglia maschio adulto) (e quelle di *lavoro volontario* erano di conseguenza *il 19%*); *nel 1995 sono scese al 62%* (e quelle del *lavoro volontario* salite al 38%). E, quindi, *già oggi*, viviamo con circa il 40% delle ore, *impiegate per lavoro volontario*.

Ma ancora più stupefacente è la proiezione che egli fa di questo trend, in base alla quale *nel 2040* (sempre negli Stati Uniti) il lavoro per guadagno scenderebbe al 23%, mentre quello volontario salirebbe al 77% (occupando circa i 4/5 del tempo disponibile).

In altri termini, il lavoro per guadagno tende a scomparire e ci si avvia ad un situazione in cui il lavoro volontario tende a prevalere.

Quale sarà il comportamento dell’offerta di lavoro in questa situazione? Probabilmente quello di rispondere solo ad una domanda che corrisponda alle aspirazioni di attività dei lavoratori (si potranno più chiamare così?). Ma se sarà una domanda di lavoro presumibilmente ancora con motivazione *for profit*, essa non sarà essa non sarà più, per i lavoratori, una offerta per *guadagno*, ma solo una con una motivazione volontaria!?

E come si “articolerà”, il mercato del lavoro, se aggiungiamo alla tradizionale divisione del lavoro (per classi, per sesso, per settori di attività, per paesi e regioni e oggi anche “globale”) anche la divisione del lavoro fra *earnwork* e *volwork*, *così difficilmente raggiungibile nelle proiezioni?*

Naturalmente vi sarà ancora un “esercito di riserva”: non più quello dei disoccupati (come nel modello tradizionale, che non ha funzionato molto, degli effetti della concentrazione capitalista); ma quello dei paesi che ancora non hanno ancora beneficiato di una piena industrializzazione (per esempio tutti i paesi in transizione o in via di sviluppo).

5. La crescita dell’economia non profit e lo sviluppo post-capitalistico

E' in questo senso che ho formulato l'ipotesi di uno sviluppo di una economia "post-capitalistica", una economia fondata su prestazioni non-profit, e su finalità o motivazioni non legate al *guadagno*, a cominciare dal guadagno della prestazione del lavoro, ma anche dalle motivazioni delle imprese, che diventeranno sempre di più imprese e organizzazioni *non profit*, con una trasformazione radicale del profilo sociale.

Diamo un ulteriore sguardo alla funzionalità di questo tipo di economia nel contesto delle sfide contemporanee alla sicurezza, dei rapporti tradizionali di produzione, della crisi del Welfare State e dei nuovi bisogni di visione programmatica delle gestioni pubbliche.

Nell'economia non-profit, che non esclude l'interesse anche "individuale" dei suoi operatori nelle loro personali motivazioni, l'interesse sociale, la "socialità", vengono esaltati. Il suo carattere più innovativo e distintivo è nella sua espansione nel campo della *cultura*, dell'*arte*, della *ricerca scientifica*, della *difesa della natura*, della *politica*, e della *governabilità*.. La sua presenza ugualmente importante nel campo dell'iniziativa caritatevole o di solidarietà sociale è stata forte nella storia anche prima che si sviluppasse con la società capitalistica l'interesse personale al profitto e alla mercatizzazione; e quindi non fa cogliere a pieno la sua novità storica e non ne mette in rilievo il suo contenuto di modernizzazione come alternativa alla economia fondata sul mercato e sul profitto.

6. Maggiore o minore sicurezza nell'economia associativa?

Possiamo domandarci: il preconizzato sviluppo della economia non-profit, e il crescere nel mondo delle organizzazioni non-profit rispetto a quelle for profit, producono maggiore o minore sicurezza rispetto alla società industriale in declino?

E' un vecchio dilemma: maggiori opportunità e minore sicurezza oppure minori opportunità e maggiore sicurezza? Mi sembra che in parte la storia recente abbia già risposto; e che in parte sia anche un dilemma ozioso. I rapporti fra società di mercato (capitaliste) e società pre-capitaliste, è evidente che hanno mostrato che - storicamente e dinamicamente e a parità di fattori soggettivi e psicologici, sempre imponderabili - *opportunità e sicurezza* alla lunga non sono

contraddittorie. Anche la più recente storia dei paesi detti “comunisti” ha dato una risposta alla questione.

Le società più protette, con più elevata copertura di protezione sono anche quelle che si sono mantenute più *flessibili* sia rispetto allo sviluppo tecnologico e alle tendenze occupazionali. Il dilemma è anche ozioso, perché le “forze produttive materiali” hanno comunque la loro evoluzione, si sottraggono ad ogni influenza, e tanto vale favorirle e farle correre, sia pure con opportuni e non pesanti “ammortizzatori” sociali (che amerei di più chiamare *politiche di controllo, di prevenzione e di programmazione* degli effetti); mentre le contro-azioni conservatrici tendenti a irrigidire e ingessare il mercato del lavoro (che sembra lo sport preferito dei vecchi dirigenti della sinistra sociale vengono puntualmente a naufragare senza duraturi effetti protettivi.

D'altra parte i paesi “ricchi” dell'occidente sono anche quelli in cui si è sviluppato più estesamente l'intervento protettivo. Ciò significa che l'estensione massima della protezione non ha danneggiato, ma anzi favorito, lo sviluppo delle opportunità. L'estensione forte delle attività pubbliche non ha costituito un freno, ma un acceleratore dello sviluppo. E questa è una risposta storica ormai chiara per tutti coloro che hanno predicato da due secoli a questa parte i danni dell'intervento pubblico nell'economia (e che continuano ancora a predicarlo), smentiti da ogni lezione della storia.

7. Le relazioni dell'economia associativa con il sistema delle imprese for profit

L'economia non profit, che dovrebbe rappresentare una socializzazione spontanea delle attività, e non una forzatura sociale, costituisce di per sé un fattore, e nello stesso tempo un prodotto, della ricerca per una maggiore “sicurezza”. Essa si accompagna infatti ad una maggiore “desiderabilità di risultati”, in settori di attività che si dimostrano “socialmente utili”, altrimenti non nascerebbe neppure. Ecco perché dovrebbe pertanto essere al riparo dall'insicurezza delle variazioni di interesse nei mercati e nell'innovazione tecnologica. Ed ecco perché dovrebbe essere tenuta anche al riparo di interventi pubblici artificiali, non spontanei, e di dubbia utilità.

Tuttavia, e a maggior ragione, anche il sistema delle imprese *for profit*, senza eccezioni, dovrebbe essere tenuto al riparo da interventi protettivi. Proteggere l'occupazione con sussidi, diretti o indiretti, a produzioni obsolete e in crisi e con impieghi di risorse di cui il "mercato" non dimostra l'utilità per i consumatori e il pubblico, significa proteggere lo spreco e non l'utilità sociale del lavoro. Meglio il riposo, oppure – meglio ancora - il lavoro volontario (*volwork*).

8. Perché non un reddito di base ?

La maggiore flessibilità nella creazione di opportunità di lavoro, eliminando sprechi "istituzionali" notevoli, potrebbe dar luogo peraltro alla istituzione di un "reddito di cittadinanza" (o *basic income*). Con esso aumenterebbe certamente la sicurezza economica, senza implicare *spreco sociale di lavoro* in tutti i campi in cui né il sistema privato né quello pubblico hanno la capacità di garantire la utilità sociale dello stesso. Si dovrebbe evitare l'ipocrisia sociale di inventare degli impieghi di lavoro e degli aiuti alle imprese *for profit* (più o meno forzato e artificiale) per produzioni e attività di cui non si misura l'utilità e la preferenza da parte del pubblico, solo in nome di una difesa dell'occupazione, che non sarebbe invece altro che difesa di un reddito.

In questi casi, allora, ritengo che sarebbe assai più logica e sensata – e matura nel nostro sistema economico - l'introduzione di tale *reddito minimo per tutti* (peraltro già praticato sotto altri titoli per molte categorie di cittadini, (anziani, studenti, casalinghe, etc.); si tratta solo di metterne a punto le forme di erogazione (e qualche requisito connesso) e il modo in cui definire la sua compatibilità con le altre forme di "reddito" personale (da lavoro o da capitale) pre-dominanti.

9. Il passaggio dal Welfare State alla Welfare Society

Insomma, per passare da un *welfare state* ad una *welfare society*, occorre prima di tutto essere convinti che non tutto può venire dallo Stato, ma molto può venire dalla società. Ci siamo inoltrati in uno

Stato tuttofare. C'è chi dice che siamo forse andati troppo oltre. C'è chi dice che non si è fatto abbastanza e bene. Ma si è tutti abbastanza d'accordo che qualcosa deve essere fatto, soprattutto nel recuperare efficienza ed efficacia rispetto agli obiettivi; e risparmio complessivo sulle risorse disponibili del governo.

Ma gli obiettivi, ci sono? E chiaro che la gente di buon senso non parla di obiettivi in generale, quelli che affastellati insieme significa voler tutto, e tutto insieme! E spesso voler anche obiettivi che formulati ciascuno per se, non ci si accorge che alcuni sono contraddittori con altri. Occorrono degli obiettivi coerenti e compatibili con le risorse, con adeguate scale di priorità. e per di più negoziati con la varie forze politiche e sociali interessati.

Su questo punto, essenziale per assicurare la governabilità, siamo ancora a zero. Siamo incredibilmente incapaci di introdurre nella gestione dei governi dei sistemi di *programmazione strategica*. Questi sistemi - che hanno dei percorsi standard obbligati - sono da tempo individuati sul piano scientifico, ma terribilmente ostici ai politici (transeunti) e soprattutto ai dirigenti pubblici.

Ovunque si sono introdotte procedure di decisione complesse, tavole di negoziazione plurime, una incredibile varietà di decisioni, *ma senza nessuna consapevolezza dei risultati che si ottengono*, a fronte di un euro o qualsiasi altra unità di moneta disponibile, in un settore o in un altro di attività pubblica, e specialmente nel campo della politica sociale. Il rapporto fra *obiettivi, misuratori di risultato, e bilancio di programma*, è largamente assente (Il primo paese ad introdurre con la legge "GPRA" del 1993, la programmazione strategica a livello federale sono stati gli Stati Uniti; altri paesi europei hanno tentato qualcosa del genere ma in via meno sistematica e più confusa).

Ovunque i governi continuano a decidere *al buio* quanto agli effettivi risultati del loro operato. Infatti senza l'introduzione della *programmazione strategica* in tutti i servizi del governo, (per esempio nel campo sociale: salute, politica sociale, scuola, ambiente, infrastrutture, etc,) non si può decidere con consapevolezza *se, perché, come, e fino a qual punto* è conveniente (per gli interessati e per il risparmio dello stato) coinvolgere nel welfare state anche il contributo privato degli interessati e la cooperazione di organizzazioni non profit. La devoluzione al settore non-profit (o terzo settore) di attività del Welfare State (ed anche la contrattazione di forme di appalto a

organizzazione for profit, per parte delle attività, se si dimostrano convenienti) passa necessariamente attraverso un dimostrabile miglioramento: a) nel controllo delle gestioni, b) nell'analisi dei costi, c) nell'autogoverno degli utenti, d) nella soddisfazione dei "clienti".

E solo procedure di programmazione strategica possono rendere ciò possibile.

Secondo il principio che lo Stato deve “programmare di più e gestire di meno”, si può ottenere il ricercato passaggio dal Welfare State alla Welfare Society. Ma senza programmazione dello Stato questo non si realizzerà mai. Al contrario si avranno solo esperimenti e tentativi spinti più da una aspirazione ideologica che da una contabilità dei risultati. Per questo genere di approcci è più facile prevedere fallimenti piuttosto che successi.

Ovviamente la proporzione di quanto certi programmi dello Stato potranno essere devoluti al settore privato (for profit e non profit), e fin quanto il settore privato volontario potrà fare da solo, con o senza piccoli contributi di avviamento dello Stato, dipenderà caso per caso dalla natura del programma e dalle circostanze (per es. il grado di maturazione del settore privato, capacità umana etc.). Ma tutto questo potrà procedere solo da un processo avviato settore per settore di programmazione strategica ovvero (è la stessa cosa) da metodi di gestione basati sull'analisi dei risultati.

10. Gestire e guidare tutti i settori dell'economia nelle loro interdipendenze

Ma per dare garanzia di spontaneità e di utilità “sociale” a) sia al sistema delle *imprese for profit*, quando il “mercato”, celebrato *rivelatore* delle preferenze e bisogni individuali, rivela anche qualche “crisi” di preferenza (di fronte alla quale dovrebbero applicarsi gli stessi principi di “flessibilità” che si chiedono per la domanda di lavoro); b) sia al sistema delle imprese *non profit*, la cui crescita spontanea non troppo protetta e finanziata (o finanziata per le sole attività pubbliche la cui devoluzione si dimostri, conti alla mano, un buon affare per il governo pubblico), sarebbe già di per sé dimostrazione di utilità sociale, sebbene ancora non di “priorità sociale”; c) e infine al sistema delle stesse *organizzazioni pubbliche*

(che sono, o almeno dovrebbero essere, ugualmente *nonprofit*) le quali sono anch'esse sottoposte ad una pressione politica e sociale notevole verso l'espansione della spesa, ma senza misurazione delle priorità e delle *performances*; ebbene, si dovrebbe dare loro la possibilità di conoscere (ma anche di parteciparvi) ad un *processo di valutazione* a) degli *obiettivi sociali ed economici* preferibili; b) delle *risorse disponibili* per il conseguimento di tali obiettivi (quindi con piena consapevolezza dei *limiti* di tali risorse); c) dei livelli di *efficienza* (o produttività, o qualità di prestazione) che si potrebbero conseguire, come *strumenti* o *mezzi* di conseguimento di quegli obiettivi.

11. Le trasformazioni nel rapporto di lavoro

Ritorno perciò allo scopo e al tema iniziale di questa conversazione: *qual è, e quale potrebbe essere, il ruolo dei sindacati in questa generale trasformazione socio-economica in corso?*

Qui subito dichiaro la mia convinzione. Insieme alla crisi della società industriale è inevitabile che si determina anche una crisi del sindacato, almeno del sindacato come figlio della società industriale. Il sindacato si è infatti modellato sulla struttura della società capitalistica e industriale e sul tipo di “mercato del lavoro” da essa creato. Da un lato i datori di lavoro dall'altro i lavoratori dipendenti. E soprattutto lavoratori dipendenti obbligati a seguire le caratteristiche di un lavoro de-personalizzato, più o meno “collettivo” e di massa. Un lavoro che – abbiamo visto – o è scomparso o tende a scomparire nella società post-industriale.

Di conseguenza il sindacato, rappresentante di *quel* lavoro, sta scomparendo. Non è per caso che molti sindacati industriali stanno assottigliandosi e – come in Italia – ormai la maggioranza degli iscritti sono diventati i pensionati. Ma anche quest'ultimo aspetto per quanto scioccante, è del tutto coerente con la trasformazione socio-economica in corso che abbiamo descritto. L'estensione del *welfare state* ha aumentato enormemente la protezione dei lavoratori *fuori* della loro età di lavoro, i lavoratori in pensione. Pertanto è qui che si sono create le condizioni per una difesa dei loro interessi, e quindi di una crescita numerica del sindacalismo.

Ma la trasformazione socio-economica cui ci siamo costantemente riferiti, ha creato e sta creando posizioni nel lavoro del tutto nuove, sia

nel campo del lavoro dipendente che nel campo del lavoro indipendente. Rispetto a queste nuove posizioni il sindacato in tutti i paesi fatica a farsene carico. Si pensa che l'aumento poderoso delle occupazioni nei servizi e il declino altrettanto spaventoso delle occupazioni industriali, non abbia cambiato il ruolo del sindacato: anziché sindacalizzare lavoratori dell'industria, si sindacalizzerà lavoratori dei servizi e lavoratori del pubblico impiego. Ma non è così semplice.

Dall'industria ai servizi, salvo in alcuni settori, è cambiata completamente – come abbiamo detto - la organizzazione produttiva, la posizione operativa, e quindi anche motivazionale, dei lavoratori, il ruolo del capitale rispetto al fattore umano, l'autonomia ed indipendenza nel lavoro, la sua professionalità, e molte altre cose (che hanno fatto parlare di una “fine del lavoro”, almeno nel senso che finora si è dato al termine).

In una parola è cambiato il tradizionale “mercato del lavoro”, quello che abbiamo conosciuto e vissuto con la società industriale: le ragioni per le quali si acquista il lavoro e quelle per le quali si vende il lavoro.

Sta crescendo – come si è visto – una coscienza nuova dello scambio sociale di lavoro, e diminuisce progressivamente il lavoro sia individuale che di impresa finalizzato solo al profitto economico.

L'area della economia associativa o non profit da area minoritaria nella società industriale tende a diventare area maggioritaria man mano che i servizi, per lo più personali, diventano i nuovi bisogni prioritari, e quindi gli oggetti di spesa più desiderati, man mano che i vecchi bisogni materiali tradizionali vengono soddisfatti con impiego e spesa sempre minore di lavoro grazie alle tecnologie, all'automazione, alla cibernetica e robotica, alla informatica, etc.

Salvo che in quei “servizi” che si sono altamente “tecnologizzati” e che dovrebbero essere assimilati e intesi come servizi la società dei veri “servizi” è quella caratterizzata essenzialmente da attività in cui la produttività (in termini quantitativi) decresce o addirittura diventa zero, e dove invece si fa sempre più largo una valutazione *qualitativa* sia delle prestazioni che del benessere.

12. I nuovi compiti del sindacato

Di fronte alla realtà emergente il sindacato deve scegliere: o limitarsi a gestire i *vecchi* rapporti di lavoro, in tutte quelle aree (in declino) in cui persistono ancora le strutture di società industriale, ed è una scelta *conservativa* all'esterno e all'interno delle sue strutture: all'esterno, perché contribuisce a rallentare il declino della società industriale, con operazioni di salvataggio di ampiezza e durata limitata, e all'interno soffocando le spinte verso una trasformazione e un allargamento dei suoi ruoli, secondo l'argomento che "il sindacato deve fare il suo mestiere", non si deve avventurare in nuovi campi, etc.

Oppure, pur difendendo o suggerendo con forte impegno soluzioni di "dolce" e non traumatico declino delle attività periture, aprirsi a nuove inevitabili esperienze di organizzazione del lavoro, quelle di una emergente economia "associativa" e di un mercato del lavoro del tutto professionalizzato, nella quale egli, per sua stessa tradizione e natura, non può rimanere assente (e talora perfino ostile e competitivo), rispetto alla declinante economia "capitalista"; e sarebbe la scelta "progressiva".

Quest'ultima scelta, da un certo punto di vista appare d'altronde quasi una scelta obbligata. Nel senso che se non fatta, una sindacalizzazione delle professioni e delle nuove forme di rapporti professionali (sia nell'economia for profit che nell'economia non profit, e infine nel pubblico impiego sempre più importante) avverrà comunque, ma fuori dalle tradizionali strutture sindacali. E nel senso che un declino dell'area dei rapporti di lavoro tradizionali ci sarà comunque e con essa il declino stesso del sindacato che è voluto rimanere attaccato solo ai suoi ruoli tradizionali.

Se vuole sopravvivere, e per di più assumere un ruolo attivo (come "levatrice" della società emergente dalla crisi del capitalismo) il sindacato deve pertanto *prepararsi* a gestire i nuovi rapporti di lavoro., non alla maniera vecchia, come se fossero i vecchi rapporti fra datori di lavoro e lavoratori; ma capire ed inventare nuove situazioni in cui il suo ruolo risponde non solo alla gestione del contratto di lavoro (che talora non interessa neppure più il lavoratore) ma alla formazione e alla organizzazione di forme cooperative di gestione. Insomma occuparsi del lavoratore non solo come controparte di un contratto di lavoro, ma come diretto gestore (o co-gestore)

- dei propri consumi (casa, costo della vita, servizi sanitari e educativi);

- dei propri risparmi (in quella porzione in cui agisce come un “piccolo capitalista” cioè gestore di capitali);
- dei servizi pubblici di cui è utente (a tutti i livelli in cui tali servizi si erogano)

Rispetto a questi nuovi ruoli del sindacato si è acceso ormai un dibattito molto intenso. Una delle obiezioni più specifiche fa riferimento alle capacità gestionali dei sindacati. Se i sindacati hanno sviluppato delle competenze relative alle loro particolari aree di attività contrattuale, ci si chiede, perché dovrebbero arrischiarsi in nuove e incerte iniziative? Non è meglio che ognuno si limiti a quello che sa fare?

Ci sono molti segnali che fanno sperare però in un ri-orientamento da parte dei sindacati su questa questione. Ma l’acquisizione di una nuova coscienza sindacale, per inerzia o ignavia, o per ignoranza, o per altro, è molto lenta, troppo lenta rispetto all’incalzare delle trasformazioni socio-economiche di cui abbiamo trattato.

I segni e le esperienze positive tuttavia non mancano.

Per esempio, tempo fa il maggiore sindacato tedesco, la IG Metall, ha svolto un’indagine rappresentativa tra i propri iscritti per verificare se questi desiderassero un ampliamento del ventaglio dei servizi offerti dal sindacato. Il risultato è stato che gran parte dei membri avrebbe gradito ricevere dal sindacato la possibilità di assicurazioni aggiuntive, consulenza legale, offerte nel campo della cultura, dell’informazione, del tempo libero e dei viaggi, e che era disposta a pagare per questi servizi aggiuntivi. Il sindacato deve sfruttare la propria capacità organizzativa per approfittare di queste nuove opportunità.

Ma il segnale più promettente è senza dubbio venuto dal Trade Union Congress britannico. In un documento votato da un recente Congresso sui criteri che dovrebbero guidare l’azione dei sindacati nei confronti del terzo settore:

- viene riconosciuta la notevole espansione del terzo sistema avvenuta negli ultimi anni, in conseguenza del mutamento economico e sociale;
- viene riconosciuto il suo ruolo nella soddisfazione di bisogni sociali emergenti e nella promozione della solidarietà sociale;
- viene riconosciuto il suo ruolo nella creazione di posti di lavoro;
- viene notato come il *welfare state* può servirsi dell’economia sociale per evolversi in una *welfare society*;

- si sottolinea che i sindacati devono svolgere un ruolo essenziale in questo processo, e che in questo possono ispirarsi alle loro tradizioni storiche;
- si chiamano i partners sociali europei, le organizzazioni dell'economia sociale e le istituzioni dell'Unione Europea a collaborare per approfondire la conoscenza del terzo sistema e tracciare i lineamenti di un'azione comune.

In breve, il documento del TUC fa proprie le raccomandazioni espresse da chi negli anni ha auspicato un più intenso rapporto tra il mondo sindacale e quello dell'economia associativa. Anzi un ruolo direttamente promozionale del sindacato per lo sviluppo dell'economia associativa rispetto a quella capitalistica. Così il terzo settore potrebbe beneficiare dell'enorme esperienza del movimento sindacale nel campo dell'organizzazione, della mobilitazione della gente e della promozione della solidarietà.

Per es., degli spunti interessanti vengono forniti dall'esperienza americana e inglese dei cosiddetti "LETs", cioè i *Local Exchange Trading systems*. Si tratta di reti informali, di dimensioni circoscritte, in cui beni e, soprattutto, servizi vengono scambiati tramite buoni (*vouchers*) validi all'interno della rete e secondo equivalenze diverse dai prezzi di mercato, con forti elementi di solidarietà. Queste iniziative di economia associativa e comunitaria, che si stanno diffondendo in diversi paesi europei, dovrebbero essere promosse e "sponsorizzate" dai sindacati, e beneficiare delle loro strutture e capacità organizzative.

L'organizzazione è la risorsa principale che i sindacati possono offrire al terzo sistema. La loro esperienza organizzativa è infatti un patrimonio accumulato nel corso di molti decenni, e dovrebbe essere messo a frutto in queste nuove aree di attività.

Inoltre il terzo sistema potrebbe trarre beneficio dal coinvolgimento dei sindacati anche in altro modo. Uno dei problemi più gravi delle organizzazioni nonprofit è certamente quello del finanziamento, e i sindacati potrebbero giocare un ruolo importante anche in questo campo.

Si tratta di adeguare l'idea dei fondi sindacali di investimento, che con fortuna alterna è stata fatta propria da numerosi sindacati europei, alle attuali esigenze sociali e in particolare a quella di garantire alle organizzazioni del *terzo sistema* mezzi sufficienti a svolgere le proprie funzioni di utilità collettiva e pubblica - specialmente se, come

sarebbe auspicabile, i sindacati stessi, attraverso le loro organizzazioni locali, si incaricassero di fornire i servizi considerati meritevoli di promozione. I sindacati potrebbero dichiararsi disponibili a devolvere una parte più o meno rilevante degli incrementi dei rinnovi salariali contrattuali a un “*Fondo sindacale per il terzo settore*”, creato e gestito *in completa autonomia* dai sindacati stessi. E’ inoltre concepibile che nel Fondo potrebbe confluire una parte delle somme che attualmente i lavoratori versano allo stato sotto forma di contributi sociali e imposte, a cui lo stato potrebbe “rinunciare” in cambio dell’impegno da parte dei sindacati ad assumersi la responsabilità di organizzare e finanziare i servizi a cui ora quelle somme sono destinate. Questo trasferimento negoziato di risorse e responsabilità avrebbe un effetto di “*de-statalizzazione*” dei servizi collettivi, con i conseguenti benefici in termini di efficienza e autonomia.

Riferimenti a scritti di F.Archibugi, per letture più esaurienti:

- *L’economia associativa, Sguardi oltre il Welfare State e nel Post-capitalismo*, Edizioni di Comunità/Einaudi, Torino 2002
- *Le molteplici crisi del sistema di protezione sociale: quali condizioni potrebbero promuovere la riforma del welfare state in una welfare society?* (Rapporto per il Forum Annuale del Consiglio di Europa, Strasburgo, 23-24 Ottobre 2003)
- *Teoria della pianificazione: dalla critica politologica alla ricostruzione metodologica*, Alinea: Firenze, 2003.
- *Le attività “non-di-mercato” e il futuro del Capitalismo* (Contributo presentato all’8° Congresso del BIEN (Basic Income European Network), Berlino, Università Humboldt, 5-8-Ottobre 2000.
- *Reinventare il Governo: una rivoluzione americana* in: “Lettera Internazionale, Numero 64, 2000
- (con Mathias Koenig-Archibugi) *L’arte dell’associazione: saggio su una prospettiva sindacale per il terzo settore*. Edizioni Lavoro, Roma 1998.
- *Il futuro dell’economia non profit* in “Lettera Internazionale”: Numero 53, 1997.
- (con Mathias Koenig-Archibugi), *Terzo sistema e società post-capitalista* (Relazione per il seminario organizzato dai Parlamentari europei de “l’Ulivo” sul tema: *Le sfide della solidarietà: terzo sistema, occupazione, stato sociale*) Parlamento Europeo, Bruxelles, 5-6 dicembre 1996
- *Governo del futuro e concertazione sociale*, in “Il Bianco e il Rosso”, Giugno 1993.

10. Complessità e governabilità politica

Da: *Lettera Internazionale*, N.75, 1° Trimestre 2003 (Edizione italiana)

Franco Archibugi

Complessità

Intorno al concetto di “complessità” preso a prestito da alcune correnti della analisi matematica e fisica moderne si è detto tutto e il contrario di tutto. Basti dare una occhiata alla raccolta di saggi del 1984 (sotto il titolo suggestivo di *The Science and Praxis of Complexity*) dall’Università delle Nazioni Unite cui hanno partecipato noti cultori di diverse discipline quali la fisica-chimica e la biofisica (Prigogine, Atlan) la logica-epistemologia (Dupuis, Chapman) la psico-fisica e la neuropsichiatria (Laborit, Pribam) la sociologia (Luhmann, Morin), l’economia (Boulding, La Moine), la scienza amministrativa (Zeleny) la sistemistica (Maini), la geografia (Hagerstrand) la tecnologia e l’ingegneria delle comunicazioni (Klir) e tante altre, e non si potrà evitare di dubitare che tale concetto sia tutt’altro che chiaro e univocamente accettabile. E viene da pensare che, forse, sia anche inutile, se paragonato a termini succedanei quali “sistema” e “interdipendenza”, a mio modo di vedere più chiari e più direttamente utilizzabili, in tutti i campi. E un po’ duro per coloro che hanno definito tale concetto un “concetto-chiave” nella interpretazione del mondo contemporaneo!

D’altra parte *complessità* è, mi sembra, antonimo di *semplicità*, e ad esso si contrappone nella perenne relatività della conoscenza dialettica. Non ha significato né vita sua propria, se non quando viene contrapposto al suo antonimo. Tanto che perfino nelle proposizioni correnti, viene correntemente detto che la gestione della complessità è possibile solo attraverso una semplificazione logica di ciò che è complesso. E per contro, quando si è di fronte a qualcosa di troppo semplice si ricorre all’analisi delle sue relazioni con il suo ambiente, delle sue interrelazioni o interdipendenze, ossia alle sue relazioni “complesse”.

Complessità e prevedibilità

Forse, se c’è qualcosa che lega le diverse nozioni della complessità in modo trasversale alle diverse discipline rappresentate dalle personalità raccolte nel libro dell’Unu citato, è il suo contenuto sostanzialmente *negativo*. Dalla fisica alla biologia, dalla psicologia fino alle scienze sociali, il concetto di complessità ha introdotto la nozione di comportamento “casuale”, addirittura “caotico”, senza ordine, e logica o *ratio*, sia della natura (nelle scienze naturali) che dell’uomo (nelle scienze umane). Poiché entrambe le “scienze” così intese sono fondate sul proposito conoscitivo di *ciò che è*, (e non di ciò che *dovrebbe essere*, o di ciò che

vale); in altri termini sono fondate su un giudizio detto “positivo”, (rispetto ad uno “normativo” oppure “valutativo”), c’è da constatare che la maggioranza dei contemporanei teorici della complessità (in tutti campi) avrebbe scoperto, e quindi sostiene, *in termini positivi*, la negatività, cioè l’assenza di conoscenza positiva, della sua possibilità. C’è da domandarsi come si possa sostenere la negatività se per farlo occorre essere “positivi”, fondarsi cioè su proposizioni positive. Questo tuttavia richiama una perenne diatriba logico-filosofica – che si tramanda da Socrate/Platone ai nostri giorni – che riguarda le “ragioni dell’irrazionalismo”: se può essere sostenuto l’irrazionalismo, mediante argomenti “razionali”. (E l’altra diatriba, ugualmente perenne, se si può dimostrare con argomenti razionali le ragioni della fede, che non è qui certamente il caso di richiamare). Questo succede quando si usano gli antonimi come concetti a se stanti, e non se ne vede invece, sia nelle scienze naturali che nelle scienze umane, la loro relazione dialettica (o se vogliamo la loro interdipendenza dinamica.).

In ogni modo, la nozione che per prima fa le spese dell’acquisizione “scientifica” della “negatività della scienza” è quella della *prevedibilità*. Uno dei fondamenti basilari dell’approccio scientifico mi sembra sia sempre stato – e soprattutto dalla definizione galileiana del metodo scientifico-sperimentale in poi – quello della ripetitività del fenomeno (naturale o sociale che sia) talché se ne possa stabilire una sorta di “legge” di comportamento. Legge in base alla quale costruire la sua prevedibilità.

Ora, mi sembra che la teoria della complessità, o del caos, nega perfino nelle scienze naturali (anzi questo tipo di negazione è partita proprio da queste scienze) la possibilità alcuna di “prevedere” gli eventi in base a conoscenza scientifica. In essa si celebra quasi un trionfo della casualità, nella negazione del suo antonimo, la “causalità”!

Lo sviluppo dell’analisi di sistema (*system analysis*) è stato nel secolo testé passato, il tentativo di salvare la razionalità pur nel collasso del principio di causalità. Ma la teoria del caos è andata oltre. In pratica nega la stessa capacità di strutturare dei “sistemi”, perché anch’essa sarebbe soggetta a relazioni imprevedibili.

Ma volendo prendere per buona la teoria della casualità o del caos, si aprono due strade differenti da prendere. Una è quella della rinuncia ad ogni prevedibilità, e quindi della rinuncia ad assumere comportamenti razionali mirati a governare in qualche modo gli eventi, ma solo a mitigarne gli effetti se negativi o a esaltarli se positivi. E’ la rinuncia ad ogni programmazione e controllo del futuro.

L’altra è quella di prescindere dalle possibilità e opportunità di prevedere e controllare gli eventi sulla base di “leggi” di comportamento inesistenti o inaffidabili, e mirare a “costruire” *piani* piuttosto che *previsioni*, sulla base di ipotesi comportamentali di buon senso, oppure di analisi di fattibilità, oppure di scelte razionali volontarie. Le “relazioni” fra fenomeni, come la selezione dei fenomeni stessi – in questo caso – sarebbero un prodotto di arbitrio, “artificiale” nel più totale senso della parola (escludendo una sorta di “replicabilità” o di simulazione del reale naturale che invece è spesso implicata dalla parola “artificiale”). (Chi e come si procede con questo arbitrio, è problema grande, immenso, ma diverso).

In questo percorso, ogni componente di un modello artificiale siffatto, le variabili stesse e i coefficienti o parametri che le legano, sarebbero essi stessi artificiali e arbitrari. L'unico essenziale proposito e vincolo dovrebbe essere la *fattibilità dei programmi*, e la *valutazione* (ovviamente positiva o negativa) *degli attori*.

Si tratta in questo caso di un approccio che altrove, e da tempo, chiamo "programmatico", e che si contrappone in tutto all'approccio "positivistico"¹. Esso costituisce una forte radicale posizione "contro-corrente" nel campo delle scienze sociali e, soprattutto, economiche, essendo stata la riflessione economica da sempre basata su un approccio positivistico e buona parte della sociologia, nella sua indefinita storia, è stata largamente "positivista". Anche se non sistematicamente teorizzato, tale approccio economico è stato sostenuto da alcuni fra i più autorevoli economisti del nostro tempo (entrambi i primi premi Nobel per l'economia nel 1969): Frisch, che coniò, in materia di approcci alla prevedibilità, la stessa parola (*programming approach*) che ho cercato di diffondere; Tinbergen con alcuni saggi per affermare la radicale distinzione logica ed epistemologica che c'è fra pianificazione e previsione².

La nozione di complessità non ha mancato – come si è detto – di essere usata anche nelle scienze sociali e politiche; qui ha avuto la conseguenza di negare la possibilità della pianificazione e di spiegare le difficoltà di "governare" gli eventi da parte della politica. Anche in questo caso, alcune parti di tali analisi negativa hanno senso e fondamento, anche se le conclusioni non dovrebbero essere intese così univocamente negative. E' di questo vogliamo occuparci in questo dossier sulla complessità.

Complessità, Governance e governabilità

Infatti, alla maggiore "complessità" della società contemporanea da un po' di tempo si attribuisce la sua scarsa "governabilità", in particolare la sua ingovernabilità politica.

E' certamente opinione comune che anche il dilagante uso della parola "governance" nella letteratura politica e accademica di lingua inglese (e di quella che ormai "traduce" e crea neologismi in ogni lingua sulla base della semantica inglese) non sia basato su un significato chiaro e comunemente accettato³.

¹ Su questo punto si veda la mia serie di scritti in corso di stampa dal titolo: *L'approccio programmatico: un manifesto anti-positivista verso una prospettiva post-economica*. (Edizioni provvisoria CP 2002)

² Frisch ne ha trattato chiaramente nel saggio *"A Survey of Types of Economic Forecasting and programming"* (del 1962); e Tinbergen nei saggi: *Comment Faut-il Etudier l'Avenir?* e *Two Approaches to the Future: Planning vs. Forecasting* (mimeo) (entrambi del 1971).

³ D'altra parte bisogna tenere presente che - come mi viene segnalato da uno specialista di scienza politica (Mathias König-Archibugi) - il termine "governance" stesso è usato in una varietà di contesti che ne modificano il significato. Per es. un autore ne elenca cinque: 1) Nel contesto dello *sviluppo economico*, "buona governabilità" è intesa come stabilità politica, efficacia del diritto, efficiente amministrazione pubblica, società civili forti e indipendenti, ed è stata invocata e sostenuta dalla Banca Mondiale e altri enti per lo sviluppo come condizione di una effettiva

Tuttavia mi è difficile accettare (diciamolo subito) in questo caso, per quella parola, un significato diverso da quello di “efficacia nell’azione di governo”, o - che mi sembra lo stesso - quello di “capacità di attuazione delle politiche e delle decisioni di governo”. E quindi lo adotto; e lo traduco, in italiano, con lo stesso significato, con la parola “governabilità”.

In generale, quindi, nel diffuso richiamo ad una “crisi di governabilità” mi riferisco essenzialmente a coloro che ugualmente adottano questo significato, pur applicandosi a diverse scale e diversi tipi di governo: dal *governo “locale”* (sul quale ci sarebbe naturalmente da intenderci ancora su che cosa e quale è, ma la questione non è il caso che trovi qui risposta), al *governo “nazionale”* (che è ancora un punto costante di riferimento), e al *governo “sopranazionale”* (nelle sue molteplici forme, e che - con il processo detto di “globalizzazione” - è sempre più presente nella vita di ognuno: per noi italiani si identifica nella scala europea per la quale si cerca di ottenere una certa *governabilità*, e la stessa scala mondiale - Nazioni Unite ed oltre - per la quale ugualmente si dibatte una crisi di governabilità e il suo superamento).

Quale è l’origine del problema sempre più discusso che si pone sotto la frase “crisi di governabilità”? Comunemente viene sostenuto che la governabilità nazionale è stata compromessa ed è sempre più sfidata da due pressioni opposte:

- quella proveniente dall’aumentata richiesta di autonomia decisionale e gestionale dei governi locali, (per la quale userò il concetto e il nome sempre più diffuso di “*devoluzione*”);
- quella proveniente dall’aumentata richiesta, in più di un campo, di interventi di governo sopranazionale e mondiale in tutte le sue forme possibili: da quelle minimali della convergenza di governi nazionali, attraverso accordi, trattati, istituzioni inter-governative, a quelle massimali, di veri e propri governi sopranazionali e mondiali, con propria sovrana autonomia (per la quale userò, come ormai comunemente inteso il termine di “*globalizzazione*”).

In questo modo la governabilità appare come un concetto di “limitazione di governo da parte di altro governo” (nel nostro caso, “locale” da un lato, “sopranazionale” e “mondiale” dall’altro). Nella letteratura di scienza politica oggi sembra dominare questa versione. Ma è molto riduttiva.

modernizzazione economica, 2) Nel contesto delle *relazioni internazionali*, la governabilità si riferisce alla soluzione di problemi che vanno oltre il livello dello stato-nazione. 3) Nel contesto dei dibattiti americani-britannici circa i *rapporti societari fra management e azionisti*, una “governabilità societaria” (*corporate governance*) si riferisce al bisogno percepito di migliorare la responsabilizzazione e la trasparenza delle azioni del management. 4) Nel contesto delle *nuove strategie di gestione manageriale pubblica* sviluppatasi dai primi anni 80, la governabilità si riferisce al bisogno di assicurare che le imprese prima di proprietà pubblica dopo la privatizzazione forniscano determinati standard di qualità, e alla devoluzione di fornire servizi ad agenzie che sono largamente auto-gestiti e organizzati in reti piuttosto che gerarchicamente. 5) Governabilità è termine anche usato per indicare un *nuovo stile di rappresentanza*, “sorta dalle rovine” di un precedente modello corporativo, e da identificarsi soprattutto a livello locale e regionale. Si riferisce alla pratica di coinvolgere attraverso reti, partecipazione e forums deliberativi una gran varietà di attori sociali, come sindacati operai, associazioni industriali, imprese, ONG, gruppi comunitari, e rappresentanti di autorità locali.” (Hirst nel volume a cura di Jon Pierre, *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford U.P. 2000).

Ma la governabilità è oggi sfidata anche da altri fattori strutturali non meno importanti di quelli della “globalizzazione” e della “devoluzione”. Viene sfidata – specie nel settore crescente della vita politica e pubblica, dal fatto che l’espansione delle attività pubbliche, passate nei paesi “occidentali” - tanto per usare un indicatore quantitativo - da un 5-10% del prodotto nazionale agli inizi del XX secolo, ad un 50-60% agli inizi del XXI secolo, si è accompagnata ad una gigantesca proliferazione in tutte le direzioni e in tutti i campi di enti pubblici non solo distinti per “livello” geografico e territoriale di competenza, ma anche per “complicazione” settoriale di funzioni e di missioni. Si tratta di una miriade di “agenti”, di “organizzazioni”, in ogni paese e a scala internazionale, la cui caratteristica principale non è quella del proprio “status” giuridico-istituzionale – che è delle più diverse nature, - ma quella di perseguire delle finalità, di avere delle “missioni” o dei “mandati”, di svolgere dei compiti, spesso neppure ben chiari e determinati, e quasi sempre contraddittori, conflittuali e competitivi, tra l’uno e l’altro; ma tuttavia dei compiti di “interesse sociale”, e grosso modo “pubblico”; largamente confrontati con la loro “efficienza” cioè qualcosa di attinente al loro *fare*, al loro produrre “risultati”.

Così, la incapacità di questa grande, crescente, area di attività pubbliche e/o di “interesse sociale” di ottenere *risultati efficienti*, viene intesa come misura della “ingovernabilità” del settore politico e pubblico., insieme ai fattori menzionati della *globalizzazione* e della *devoluzione*.

Infatti, come crisi di governabilità viene sempre più intesa la incapacità di coordinare *a fini comuni ottimali* le contraddizioni, i conflitti, la competizione, di questa miriade di enti pubblici, che hanno creato una sorta di “mercato” politico e istituzionale, (ben distinto dal “mercato” dei beni e servizi che ha contraddistinto l’epoca dell’ industrialismo e del “capitalismo” crescente, e di cui l’economia tradizionale ha creduto –ma con pochi risultati – ugualmente di rappresentare e configurare il funzionamento).

Oggi la scienza politica cerca di studiare e scoprire di questo “mercato” politico, - ingovernabile dal punto di vista dell’architettura o ingegneria costituzionale e istituzionale - delle sue proprie “leggi” di funzionamento o di comportamento, onde assicurargli una maggiore governabilità (o *governance*). Si è per esempio asserito che, al di là delle “competenze” giurisdizionali sulle quali costruire processi di decisione più efficienti, questa *governance* sarebbe assicurata da una maggiore *partecipazione* dei soggetti enti ed associazioni di interessi alle decisioni comuni per renderle più effettive, più attuabili⁴. Asserzione che sembra

⁴ Un altro autore così definisce la *governance*: “Ad un livello più generale, la governabilità implica la creazione e l’attività di istituzioni sociali (nel senso di regole del giuoco che servono a definire pratiche sociali, assegnare ruoli e guidare interazioni fra coloro che occupano tali ruoli) capaci di risolvere conflitti, facilitare la cooperazione, o più in generale, affrontare problemi di azione collettiva in un mondo di attori interdipendenti. Non vi è nulla, in tal modo di inquadrare la questione, che presupponga il bisogno di creare entità o organizzazioni (cioè governi) per amministrare le regole del giuoco che sorgano per maneggiare la funzione di governabilità. In un senso generale, infatti, l’onere della prova deve essere sempre dato a coloro che sostengono che il conseguimento della governabilità richiede l’istituzione di un governo. Ciò è perché la conservazione e l’operazione di ogni governo o ente pubblico è costosa, sia in termini puramente materiali (per esempio, i redditi richiesti per far funzionare i governi degli enti), sia in termini di

del tutto giusta ed appropriata, salvo che suona un poco tautologica, giacché se l'inefficienza decisionale delle istituzioni politiche è sfidata dalla "complessità" dei conflitti, contraddizioni e competizioni istituzionali, è ovvio che la "partecipazione alle decisioni" non può significare che il superamento dei conflitti, delle contraddizioni, delle competizioni che compromettono una univoca attuazione delle decisioni: si tratta però sempre di vedere *come* tale partecipazione è in grado di produrre decisioni operative efficaci.

Il problema largamente diffuso nell'ambito delle scienze politiche è diventato proprio quello di capire se (e di misurare quanto) la politica "conti". Cioè quanto il dibattito politico, le procedure spesso molto "complesse" di decisione politica, assicurate da faticosissimi meccanismi procedurali, servano poi effettivamente a far sì che le decisioni così lunghe, complesse e difficili, si traducano poi in fatti, in realtà. Ciò alimenta in altri termini il dubbio che la "democrazia", - intendendo per questa un processo di decisione che tiene conto in massimo grado delle diversità di opinioni, valori, interessi della maggior parte dei cittadini - serva effettivamente a produrre risultati validi per questi cittadini (al di là di generiche libertà di espressione e di agitazione da parte di chiunque sui suddetti problemi). Ciò significa il dubbio, in altri termini, se esista una reale "democrazia" decisionale e fattuale, nei paesi detti "democratici".

Una cosa sembra certa e innegabile: che i risultati, sembrano non più riducibili a quello (tradizionale in una ampia operatività economica del settore privato nel tradizionale modello di società industriale e capitalista) di produrre maggiori "profitti" a beneficio di azionisti e proprietari, ma di produrre risultati "socialmente utili", data la formidabile espansione registrata dal settore pubblico nel secolo che si è chiuso. E la contraddizione sempre più crescente di ciò che si intende per risultato "socialmente utile" che oggi fa la differenza e non più la differenza fra ciò che "individualmente" utile e socialmente utile.

Questa proliferazione di enti pubblici, e perfino enti privati ma orientati a a finalità pubbliche (come le organizzazioni non-profit, che stanno crescendo incessantemente proprio nelle economie più avanzate, quelle che stanno uscendo dal capitalismo per avviarsi ad una economia ancora indefinita di tipo post-capitalista, e che io ho chiamato "associativa"⁵) ha completamente indebolito il modello giuridico-statuale della "gerarchia" di funzioni e di mandato e ne hanno appannato la funzionalità. Il "governo" da un livello gerarchico all'altro si trasmette assai poco e male. Il rapporto funzionale fra decisioni è divenuto "ingovernabile".

Se un ente pubblico ha bisogno di operare come se fosse un ente privato, perché ha perduto la capacità di governare l'attuazione delle proprie decisioni o

valori più intangibili (per esempio, le restrizioni alle libertà individuali imposte dai governi)".(O.Young, *International Governance*, Ithaca, Cornell U.P., 1994).

Condivido l'opinione di König-Archibugi che nella maggior parte degli usi del termine sembra vi sia di comune il bisogno di descrivere una forma di conduzione sociale, che non si rifà alla *gerarchia* e al *comando*, così come è implicato dal concetto di *governo*, ma su processi di *auto-organizzazione* e di *concertazione orizzontale* fra una pluralità di settori differenti.

⁵ Vedi il mio lavoro su *l'Economia associativa*, e il breve rendiconto, in cooperazione con M.König-Archibugi, su "Lettera internazionale" N.53 del 1997dal titolo: *Il futuro dell'economia non profit*.

deve inseguire “leggi” di comportamento realistico degli operatori politici, allora tanto vale che quelle attività pubbliche che comunque non si riesce a governare vengano “privatizzate”: almeno si effettueranno sotto il segno di un “aggiustamento” spontaneo verso l’ottimizzazione, se effettivamente i compromessi fra decisioni private, rappresentano il meglio delle soluzioni possibili.

Ecco perché le architetture giuridiche di diritto pubblico o amministrativo, anche le più ragionevoli e pragmatiche, oggi sembrano servire a poco. Le entità operative, più o meno pubbliche, ma talora anche quelle private, si sviluppano a colpi di gestioni autonome o “autogestioni” in uno spazio che non è più controllato da un ordine formale ma solo dalla iniziativa operativa, e i cui esiti sono imprevedibili, come il “mercato”.

La complessità del “sistema” pubblico

Questa è dunque la “complessità” che devono affrontare le scienze sociali e politiche nell’epoca contemporanea, e che oggi compromette la governabilità: è una “complessità” che deriva dalla proliferazione e la molteplicità dei centri di potere e di decisione “sociale”.

Si potrebbe dire che non è più questione di regolare i rapporti fra la sfera della libertà individuale con quelli della sfera sociale (o pubblica). Infatti questo era piuttosto il problema della società e delle economie dei due ultimi secoli che conosciamo del capitalismo, i due secoli della esplosione dell’individualismo, dell’iniziativa privata da comporre con quella sociale (pubblica), in larga misura conflittuali. Il problema di stabilire delle regole, che non soffocassero l’iniziativa privata in nome della socialità e viceversa.

Il “mercato” – nella sua logica, magnificamente elaborata dalla scienza della economia politica, dalla “*economics*”- è stato ed è ancora lo strumento migliore per comporre la conflittualità fra interessi/iniziativa individuali con gli interessi/iniziativa pubblica. Invano si è cercato di teorizzare (attraverso l’autonomizzazione della “politica economica”) una economia dell’interesse pubblico (una *public economics*) sulla base dei principi che sono elaborati per l’economia dell’impresa, che è essenzialmente economia dell’impresa individuale e privata (quale che siano le dimensioni di quest’ultima). C’è in questo una *contradictio in terminis*. Sotto il profilo della complessità delle iniziative private ed individuali lo strumento migliore per affrontare tale complessità nell’epoca dell’impresa capitalistica e della industrializzazione è appunto il “mercato”, inteso come naturale luogo di ottimizzazione fra scelte individuali e scelte sociali.

E la “politica”, come rappresentanza e luogo di composizione delle scelte sociali, in quest’epoca aveva ed ha tuttora (nella misura in cui questo tipo di complessità ancora sussiste) il problema di mitigare i danni dell’individualismo e dello spirito diffuso dell’iniziativa privata con i danni dell’eccessivo “intervento” o “iniziativa pubblica” negatrice di quell’individualismo e di quello spirito di intrapresa individuale che ha caratterizzato l’epoca del cosiddetto capitalismo. Invano si è cercato, attraverso la fissazione di *regole*, di *norme*, di moderare il

“libero giuoco” del mercato, senza fare inceppare il motore su cui è basata la crescita, e cioè l’iniziativa privata.

Ma la complessità che oggi affrontano o manifestano le società avanzate occidentali (dette capitalistiche), non è tanto quella che deriva dai rapporti fra sfera individuale e sfera pubblica (che forse rimane il problema di società tuttora influenzate, per ragioni storiche e strutturali, da una situazione pre-capitalistica), quanto quella derivante, come detto, dalla proliferazione di enti, pubblici e privati, che si propongono finalità non più individuali, ma sociali. E il “mercato” - per lo meno quello che conosciamo, e che abbiamo ereditato dallo smantellamento dalle rigide, corporative, regole delle società pre-capitalistiche - *non è più sufficiente* come luogo di composizione degli interessi dominanti, giacché la sfera sociale è diventata “plurale” (si potrebbe più correttamente dire, linguisticamente, si è scorporata in *sfere sociali*) oggi dominanti: quelle scaturenti dalle scale territoriali e geografiche (che la cosiddetta “geopolitica” oggi rilancia all’attenzione e intorno alla quale i produttori di neologismi hanno proposto il termine di “glocalità” una sintesi di *globale* e *locale*) ma anche dalle scale settoriali (dal *pluralismo degli interessi sociali*, che si contraddicono ed entrano in conflitto gli uni con gli altri).

La governabilità politica

La “politica” oggi risponde a questa nuova situazione con numerose procedure di “mediazione”, di “concertazione”, di consultazione, ed oggi – sempre più – di *comunicazione*. Tutto ciò migliora la cooperazione e mitiga la conflittualità, ma non è più sufficiente. Specialmente la comunicazione, intensificandosi, è anche uno dei fattori che producono una “complessità” maggiore, prima ignorata per ...ignoranza. Le tensioni sociali, da un lato sono meno acute, perché sono largamente diminuite le distanze sociali, da tutti i punti di vista (e negare ciò sarebbe prodotto di una eccessiva settorialità di vedute, un tempo chiamato settarismo), ma dall’altro sono più accese dall’aumentata occasione di conoscenze, di comparazione, di valutazione, che la moderna comunicazione fornisce. E, ripeto, si tratta di una complessità che nasce in un clima di estrema socializzazione dei problemi, di predominanza di un punto di vista *sociale* sui tradizionali interessi privati. Io credo inoltre che questo predominante punto di vista “sociale” sia autentico, sia sincero – e non retorico o pretestuoso. Ma viene limitato dalla ristrettezza delle vedute, dalla qualità della sua visione e prospettiva, dalla scarsità delle sue informazioni relative alla complessità e “sistematicità” dei problemi.

In questa epoca della comunicazione di massa, la maggiore complessità è generata proprio dalla maggiore comunicazione.

Ma non basta alla politica “mediare”. Non basta avere numerosi “tavoli” di concertazione e contrattazione per risolvere le conflittualità istituzionali e dei numerosi centri decisionali. Occorre che tutto questo avvenga attraverso un miglioramento della *qualità delle decisioni* su cui si discute. Altrimenti, la conflittualità concertata è sterile, si limita e riduce ad un puro compromesso di

forze, che spesso produce più “stallo” che soluzioni; più “blocco” decisionale, che realizzazioni; più statica che dinamica.

In altri termini, non basta “mediare” ma occorre *elaborare le soluzioni*. Occorre che ci sia sempre una *visione di insieme (sistemica)* della complessità che si affronta, pur nell’espansione, ugualmente necessaria e indispensabile che la *mediazione* e la *contrattazione*. Queste ultime, insomma, diventano una condizione indispensabile ma non sufficiente delle decisioni, se vogliono essere efficaci e applicate. E lo stesso vale per la elaborazione, che è una condizione indispensabile ma non sufficiente, se non accompagnata da mediazione e da contrattazione fra le *parti e i poteri interessati* (in inglese ormai – come si sa - il neologismo corrente è quello di *stakeholders*).

La “qualità” della decisione e gestione del settore pubblico

Questa che abbiamo chiamato *elaborazione* delle soluzioni, nasce, come la maggior parte delle innovazioni, da una “tecnologia”, da un fatto tecnico. Ma se largamente compresa, adottata, e praticata, fa presto a diventare una consuetudine sociale, un patrimonio di tutti, come è avvenuto per tutte le innovazioni tecniche dell’industrializzazione, o le scoperte scientifiche, o i codici del diritto, che hanno modificato ciò che c’era da modificare, e non hanno toccato le cose che non potevano modificare perché ad esse non hanno fornito (ancora?) risposte.

Così avviene per il modo di governare. Questo oggi è antiquato, ovunque. Corrisponde ad un’epoca in cui le tecnologie della gestione e delle decisioni erano scarsamente sviluppate. In cui le scienze della organizzazione e del management erano ancora nella loro infanzia.

Esse – è noto - si sono sviluppate fino ad oggi prevalentemente nel campo del governo delle imprese di produzione, e specialmente le “grandi” imprese, e nel campo della produzione di beni materiali. Anche in questo campo hanno trovato a suo tempo la contestazione conservativa. Questa prendeva e tuttora prende la forma (specie nel campo delle piccole e medie imprese) della resistenza a dismettere il ruolo del “capitano d’industria” o della *leadership* personale. Ma anche se l’innovazione manageriale, non ha mai pensato di sostituirsi completamente al “ruolo della personalità” nel governo delle imprese, sempre più queste si sono con il tempo “emancipate” da detto ruolo, e questo fatto è sempre più considerato il fattore primario del grande successo della grande impresa moderna, e perfino di quello della media e piccola impresa, ormai.

Ma le scienze dell’organizzazione stanno fortemente introducendosi anche in quel settore di unità operative, diciamo pure imprese, nel campo della produzione di beni non materiali, nel campo dei servizi e specialmente nel campo dei servizi pubblici (dai trasporti alle scuole, dalla sanità alla gestione dei cosiddetti “beni culturali, dalla sicurezza sociale alla protezione dell’ambiente e contro le calamità, etc.).

Anche in questi campi si è esercitata nel passato la contestazione conservativa. Questa volta adducendo – specialmente nel settore pubblico – la natura totalmente diversa per finalità e organizzazione delle prestazioni di queste unità operative da

quelle dell'impresa produttiva. Ma ormai anche in questo campo, si è abbastanza diffusa la convinzione che metodi appropriati di gestione manageriale del tipo delle imprese private sarebbero salutari per aumentare l'efficienza e diminuire i costi della pubblica amministrazione, anche se siamo ben lontani dal praticare in tutti i paesi i nuovi metodi, e dal formare adeguatamente a tali metodi le nuove leve di dirigenza per gli enti e le amministrazioni pubbliche. Il paese più avanzato in questa direzione sono indubbiamente gli Usa, dove nel 1993, dopo alcuni decenni di vani e reiterati tentativi di inserire vari modi di programmazione strategica nell'ordinaria gestione degli enti pubblici sia a livello federale che statale e locale, è stata varata la famosa legge GPRA, che ha prescritto l'adozione di un meccanismo di pianificazione strategica per tutte le agenzie federali, nessuna esclusa. (Ne ho parlato in un altro articolo su *Lettera internazionale* N.64, del 2000). Ma anche colà il lavoro è ancora agli inizi e presenta tutte le difficoltà e le resistenze che l'innovazione comporta in ogni contesto storico. Ma non credo che si possa sfuggire a questa innovazione, almeno nei paesi sviluppati.

Ad un livello assai più arretrato sono invece le esperienze di applicazione della pianificazione strategica alla scala nazionale, o per lo meno, alla scala del coordinamento sistemico di un'intera struttura di governo nazionale (*government wide*). Qualcosa si è già fatto in questo campo negli Usa: l'*Office of Management and Budgeting* agenzia direttamente collegata con la branca esecutiva della Casa Bianca, ha pubblicato un documento di avvio ad una analisi politica degli sforzi in corso sull'insieme della implementazione della legge GPRA⁶. Ma siamo ancora ai primi passi e credo che qualcosa di più si potrà fare solo quando la pianificazione strategica si sarà inoculata e consolidata come *routine* in ciascuna agenzia federale.

La pianificazione strategica, strumento di governo della complessità dell'azione politica

La reinvenzione del modo di governare (*reinventing government*) –che è di questo che stiamo parlando – costituisce la rivoluzione silenziosa che potrà risolvere la crisi di governabilità, che poi finisce per essere la crisi stessa della “politica”. Ho detto più sopra che tale crisi della politica è sempre più sentita per il fatto che ci si domanda se – al di là della mera registrazione degli eventi ex post come “fatti” politici - ci siano oggi possibilità concrete che la politica “conti”, cioè che programmi e decisioni che vadano un po' al di là della mera routine, dell'andamento “obbligato”, abbiano delle *chances* di essere “attuati”, messi in opera.

Per “contare” occorrerebbe che i programmi di alternativi candidati politici (partiti e persone) fossero programmi marcatamente differenti. E che in ragione di questa differenza, i partiti o le persone vincenti, fossero in grado poi di marcare con chiarezza un insieme di operazioni coerenti con il programma e aventi una aspettativa ben distinta di effetti. Invece siamo sempre più di fronte a politiche

⁶ Us-OMB, *Government-wide Performance Plan*, 1999.

governative di parti avverse, che al momento della prova, si comportano per gli aspetti sostanziali secondo un copione tutto uguale. Salvo che per alcuni aspetti per se stessi visibili ed effimeri, i mutamenti più importanti (le riforme) che dovrebbero succedere al cambiamento di indirizzo alla prova dei fatti, non riescono a essere effettivi (e ciò in tutti i paesi, sia quelli le cui parti politiche non esprimono visioni ideologiche molto differenziate, sia quelli in cui c'è ancora l'impronta di visioni ideologiche fondamentaliste, peraltro sempre più in declino). E ci si accontenta invece di qualche movimento al margine, di tipo "incrementalista" lungo uno sviluppo su cui i cambiamenti di governo incidono assai poco.

Ma è la stessa attività legislativa che soffre di inefficienza e di irrilevanza. Ovunque vi sono leggi che non sono *attuare* come ci si aspetterebbe. Ovunque, grandi sforzi di architettura legislativa e normativa, scivolano senza indicarla sopra la *routine* lasciando scarsa traccia e vengono archiviati ben presto. E soprattutto non si avverte grande differenza nei comportamenti di governi di segno politico avverso che si succedono al potere.

Insomma si ha l'impressione che gli eventi, nella loro imprevedibile e teorizzata causalità e complessità, scorrono senza alcun reale impatto su essi, da parte della rutilante e appariscente lotta politica.

Perché allora non tentare di recuperare credibilità e efficacia anche alla politica, ristrutturando i nostri regimi costituzionali, per adeguarli al tipo di complessità che oggi ne impedisce la credibilità e il funzionamento?

Tali regimi, nati nel paradigma liberal-democratico ottocentesco e sviluppatosi con fatica nel novecento, sembrano infatti oggi inadeguati a rendere la funzionalità delle istituzioni, a cominciare dal Parlamento, esistente per decidere e non solo "parlare", e decidere in modo che possa essere attuato ciò che si decide.

Le tecnologie moderne della programmazione strategica, applicata con successo nelle imprese, ed oggi sempre più nelle unità dei servizi pubblici e della amministrazione pubblica, potrebbero aiutare a operare un "salto di qualità" nelle decisioni "politiche" del decisore pubblico al massimo livello, il parlamento, mediante una riforma radicale delle sue procedure, tagliandole su misura per rispondere alle modalità e ai principi della pianificazione strategica.

Anziché perdersi in una infinita e inesauribile definizione normativa, inapplicabile alla prova dei fatti, si dovrebbero *elaborare* in sede parlamentare (con l'aiuto di un apparato tecnico direttamente dipendente dal Parlamento) solo dei *quadri di riferimento* adatti ad un *sistema di decisioni multi-criteri*, che vincolasse seriamente le decisioni all'analisi di fattibilità e di compatibilità degli obiettivi e delle conseguenti decisioni stesse. Le decisioni, insomma non dovrebbero essere che prese entro un *quadro di riferimento* (qualitativo ma soprattutto anche quantitativo) del sistema decisionale, alla scala in cui si applica.⁷

La pianificazione moderna non è pianificazione di interventi pubblici, così come la si è quasi sempre concepita - sia nel sostenerla che nel rifiutarla. Così concepita, infatti, la pianificazione non poteva essere associata che ad una

⁷ (Sull'argomento si veda un rapporto da me scritto per il Governo italiano nel lontano 1972: *Un quadro contabile per la programmazione nazionale e la politica economica strategica*, Ministero del Bilancio-Ispe, 1972).

estensione autoritaria del ruolo direttamente produttivo dello Stato. E come tale ha subito le sorti dello *statalismo*, nei suoi successi e nei suoi insuccessi.

Ma la pianificazione moderna non è neppure solamente "indicativa", come si è da tempo preferito di definirla in contrapposizione a quella "autoritaria" o "imperativa", e nella intenzione di marcarne la sua possibilità di coesistere ed anche di integrarsi con l'economia di mercato (esempio più noto: la pianificazione "alla francese").

La pianificazione moderna è sostanzialmente *sistemica*, nel senso che cerca di includere nel suo *quadro di analisi e di valutazione prospettiva* tutte le variabili ritenute rilevanti, articolandosi in un *insieme di quadri e di modelli parziali*, che esigono però una coerenza reciproca.⁸ E ciò appunto per l'impossibilità di contenere in un unico quadro e in un unico modello, tutte le variabili ritenute importanti

La pianificazione ha come suoi strumenti principali, ovviamente, i piani. Ebbene essa è *sistemica* in quanto il piano nazionale (e quello, eventualmente, sovra-nazionale), di sintesi, è il punto di incontro e di verifica (di compatibilità) di una serie numerosa di piani, settoriali e territoriali (per settori di attività e per regioni) ed anche istituzionali (per operatori, più o meno aggregati).

Alla formulazione dei piani si arriva per autonoma valutazione degli operatori interessati: ebbene la pianificazione sistemica è appunto un servizio dello Stato teso a rendere coerente ed efficienti *fra loro* (ciò che è condizione del loro successo e della loro stessa attuazione) i diversi piani dei diversi operatori, pubblici e privati, settoriali o territoriali.

⁸ Questo *quadro di riferimento socio-economico* è essenzialmente un *quadro contabile*. Ecco perchè una nuova, moderna, pianificazione sistematica, del tipo di quella qui preconizzata, si fonda su un nuovo sistema di *contabilità sociale*. Esso si dovrebbe fondare su due novità, essenzialmente:

- in primo luogo, il sistema di conti sarà "allargato" alle transazioni "non-mercantili", data appunto l'importanza oggi non più ignorabile, anche sul piano contabile, che queste transazioni hanno nella formazione del benessere sociale;
- in secondo luogo, esso avrà una proiezione nel futuro, appunto perché esprimerà non solo la registrazione *ex post* di una realtà sociale, ma anche le quantificazioni prevedibili ed auspicabili in base ai piani *ex-ante* della stessa realtà sociale, quantificazione che saranno a loro volta lo scenario entro il quale i singoli attori collocheranno le loro azioni.

La contabilità sociale "*allargata*" ha oggi sul piano tecnico alcune esperienze di dibattito, di prime applicazioni, di prime difficoltà. Al lavoro di approfondimento concettuale dovrebbe essere accompagnato anche un intenso lavoro di adeguamento degli strumenti informativi, oggi assai carenti in ogni paese proprio per quanto concerne i costi e i benefici "non misurabili" in termini di prezzi di mercato (costi sociali, costi dell'ambiente, etc.). In questo le applicazioni delle nuove tecnologie dette dell'E-Government offrono degli scenari operativi prima impensabili. Ma tale sviluppo dovrebbe essere fortemente interattivo (come condizione, ma anche come risultato) con lo sviluppo della domanda politica di pianificazione. Anche nel campo dei bilanci prospettivi e della costruzione degli scenari, le tecniche della proiezione simulata o della previsione condizionata dovranno essere largamente perfezionate. Ma in questo campo si ha l'impressione che l'avanzamento tecnico è oggi assai più importante dell'avanzamento politico, e che si sia in presenza di un lavoro accademico che rischia di girare a vuoto (spinto verso una sofisticazione inutile e improduttiva) proprio perché non viene applicato a situazioni e circostanze operative da parte dei centri decisionali appropriati: ciò che darebbe concretezza ed efficacia anche alle stesse metodologie. L'introduzione politica stabile di un sistema di pianificazione alla scala nazionale e sovranazionale ed anche mondiale non farebbe che migliorare enormemente la situazione. E costituirebbe l'occasione di importanti progressi scientifici in materia.

Ciò non esclude che lo Stato, nella sua sovranità politica, possa o debba formulare degli indirizzi generali, cui anche il procedimento di "*messa in coerenza*" dei diversi piani dovrebbe adattarsi.

Il problema delle *modalità* attraverso cui si cercherà che i piani si *conformino* a tali indirizzi dello Stato, oppure si *conformino fra loro*, in senso verticale o orizzontale, nei casi di palese incompatibilità e conflittualità, è problema che si risolverà *politicalmente* e successivamente, attraverso le opportune forme di concertazione, di arbitraggio o di decisione politica. Due fattori sono essenziali e condizioneranno l'efficacia del sistema di pianificazione così concepito (appunto come *sistema*):

- che l'arbitraggio sia realizzato su *quadri e scenari sufficientemente chiari e determinati*;
- e che anche i singoli piani, (elaborati autonomamente e successivamente resi conformi attraverso la contrattazione e l'arbitraggio ad una logica "sistemica", *esplicitino i dati di riferimento extra- sistemici* sui quali si sono costruiti (dati di riferimento che siano recepiti dai piani "superiori", o elaborati ipoteticamente dai piani stessi).

Il ruolo della contrattazione “di piano”: strumento di controllo della complessità

Tra tutte le modalità di attuazione, infatti, la più importante è quella della concertazione e della *contrattazione*, che definirei "*di piano*", per distinguerla da quella che già da tempo esiste a livello di operatori ed enti politici, ma si svolge in assenza di piano, e costituisce la contrattazione "*di mercato*" (anche se spesso si tratta solo di "mercato politico").⁹

Quest'ultimo concetto ci sembra alquanto più adatto, infatti, al futuro auspicato di un maggiore *controllo collettivo e preventivo dello sviluppo economico sociale*.

Il mercato *amministrato* odierno, dominato dal potere "*meso-economico*", ha bisogno della contrattazione di piano, proprio per restituire un ruolo attivo ai poteri emarginati e subordinati, fra cui - come si diceva - anche quelli dello Stato e dei sindacati, che operano in posizione ancora "di rimessa". E, quindi, ha bisogno di una proliferazione di piani, come risultato di questa concertazione di piano, per restituire congruenza alla finalità dello sviluppo economico e sociale.

Insomma, occorre che la pianificazione diventi il *sistema prevalente di gestione e di controllo delle decisioni*, perché la contrattazione di piano possa

⁹ Se non sembrasse a prima vista (ma solo a prima vista) un bisticcio di parole, preferiremmo parlare di "mercato di piano" (o di piani), perché così si esprimerebbe bene il concetto di un piano (o di piani) negoziato fra gli operatori, nel quadro di, e in conformità a, piani *sistematicamente* di gerarchia superiore; e si esprimerebbe il concetto di una sua attuazione, *mediante accordi*.

Quell'espressione, inoltre, esprimerebbe bene l'intenzione di sostituire in qualche modo il concetto tradizionale di "mercato", in astratto, come luogo (alquanto misterioso e incontrollabile) in cui si determinano, spontaneamente e "naturalmente", le transazioni e le loro condizioni, con il concetto di "mercato" come luogo di contratto, di accordo e di intesa, di "amministrazione" e di gestione concordata fra poteri e attori rilevanti, pubblici e privati, sindacati e imprese.

uscire dalla casualità, dalla occasionale strumentazione, e infine dalla assoluta precarietà e inefficacia.

Per ottenere ciò (ed è quello che manca sostanzialmente ancora in tutti i paesi ma è in corso di attuazione negli Usa per primi) occorrerebbe fissare delle chiare "procedure" pubbliche della pianificazione strategica, fissate dalla legislazione (e forse anche dalle Costituzioni) degli stati moderni, che preveda una ordinata e ben articolata formazione e concertazione di piani, a tutti i livelli, con tempi e scadenze ragionevoli ma definiti; e ciò allo scopo di mettere in orbita un sistema complesso di pianificazione, dal quale fare emergere il nuovo modo di valutare e di decidere lo sviluppo economico e sociale.

Questa è l'unica strada che vedo, francamente, (sulle orme di Myrdal e di Frisch), per sfuggire al pessimismo e al rinunciatismo verso il quale la teoria della complessità ci spinge, e per imboccare invece la strada più semplice che la stessa teoria della complessità ci offre: quella di *abbandonare l'approccio della previsione per quello della programmazione*.

[A.2006.09]

11. Bilancio dello Stato: verso nuove strutture e nuove procedure

Franco Archibugi

[Nota preparata per l'incontro-seminario promosso dal Centro Europa Ricerche (CER) sul tema: "Procedure e Strutture del Bilancio dello Stato".]

Roma, 4 Ottobre 2006

Sono convinto che ogni discorso che si voglia fare su modificazioni e riforme nelle procedure di formazione e gestione del Bilancio dello Stato da parte dei così definiti 'addetti ai lavori', non si possa fare oggi, in ogni paese del mondo (e quindi anche in Italia), senza una seria, attenta e approfondita conoscenza e accurate analisi delle innovazioni in corso in questi ultimi anni nell'amministrazione federale statunitense proprio sulla struttura del Bilancio dello Stato. Ho invece la sensazione che questa conoscenza e analisi abbia fatto e tuttora faccia difetto in quasi tutti i paesi rilevanti del mondo. Sensazione che diventa certezza se guardo all'Italia e ad alcuni altri paesi europei (quali la Gran Bretagna, e la Francia¹) di cui mi sono interessato e documentato; e anche se guardo all'amministrazione comunitaria europea di cui facciamo parte, che su questo terreno, purtroppo, non ha lavorato per niente.

Cercherò – in questa nota – di richiamare l'attenzione (sia pure con la brevità necessaria per l'incontro cui è dedicata) sugli eventi e i contenuti più significativi delle innovazioni americane cui mi riferisco.

1. Gli eventi

¹ Solo in Francia, negli ultimissimi, anni si è riusciti a sterzare verso una corretta introduzione di una Legge del 2001 (LOLF: *Lois Organique des Lois Financieres*) che era stata impostata male. Per saperne di più si veda un mio libro (Archibugi, 2005a).

L'evento più importante, direi basilare, è la legge del Congresso americano del 1993 (GPRA, *Government Performance and Result Act*)² detta anche 'del risultato' o della 'pianificazione strategica'. Tutti ne parlano³, ormai, ma credo nessuno la conosca veramente. E soprattutto è ignota, purtroppo, l'evoluzione della sua 'attuazione' [implementation] in ciascuna delle agenzie federali (un centinaio) cui la legge era indirizzata; con l'obbligatorietà [enforcement] derivante dal fatto che fu varata come 'emendamento' del "Codice degli Stati Uniti", US Code).

Da quella legge nacque l'applicazione di metodi sistematici di programmazione all'interno di qualsiasi agenzia e di qualsiasi programma messo in essere dalla vecchia e nuova legislazione. Nacquero, in ogni agenzia, i Piani strategici [Strategic Plans] con prospettive "non inferiori a cinque anni" (e revisionabili ogni tre anni), i Piani (annuali) di prestazione ex ante [Performance Plans] (obbligatoriamente riferiti ai Piani Strategici di competenza), e i

² Una legge tipicamente *bipartisan*, elaborata negli anni precedenti da una speciale Commissione del Senato, composta da 15 repubblicani e 15 democratici, e che Clinton si trovò 'scodellata' sul tavolo per la firma fra i primi atti del suo mandato.

³ Ne feci oggetto, dal 1995, del mio corso di programmazione strategica presso il corso/concorso della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione; ma il corso fu poi abolito, io andai in pensione, e le cose rimasero là, con la sola modesta influenza avuta sugli allievi di quel corso. Ne avevo tradotto il testo – appena 8 pagine, - concise ma chiarissime ! (Conoscendo le note e comprensibili difficoltà linguistiche dei nostri 'addetti ai lavori') - in appendice ad una relazione per un Congresso della Società Italiana di Economia, Demografia e Statistica (Alghero, maggio 1997) poi pubblicata nella *Rivista italiana di economia, demografia e statistica*, 1997, ne tradussi una versione della legge in italiano, e ne ripubblicai il testo come Appendice di ogni ulteriore mio scritto di aggiornamento scritto sull'esperienza. Ma dubito che questo abbia potuto contribuire ad una maggiore conoscenza della legge presso gli 'addetti ai lavori'. Più efficaci si sarebbe stati se quella traduzione – come molte altre traduzioni di documenti delle agenzie americane - fossero state diffuse dagli Enti competenti nostri al loro interno, magari appoggiandosi seriamente a quelle poche persone che per loro mestiere sapevano veramente dove mettere le mani in quella documentazione. Nel raggio delle mie modeste possibilità di influenza ho cercato di stimolare questo maggiore accesso alle fonti dirette da parte dei responsabili di molti degli Enti in questione, ma purtroppo con scarsissimi risultati. Ciò che a mio avviso depone male nei riguardi della seria intenzione dei dirigenti che hanno poteri di intervento, nell'aggiornare le capacità e le competenze delle loro stesse strutture.

Rapporti (annuali) di prestazione [Performance Reports], in cui ogni anno si monitorizza l'attuazione dei Piani di prestazione.

E dall'azione di controllo e promozione del GAO⁴ sulla GPRA (per conto del Congresso e non della Casa Bianca) ne è nata un permanente miglioramento della attuazione della legge stessa, che significa una sempre migliore conoscenza e valutazione, da parte degli stessi Enti operatori e del Governo in generale, dell'impiego e dei risultati della spesa pubblica, non solo ex post, ma nella formazione stessa dei programmi che la determinano (cioè ex ante); e pertanto nella costruzione stessa del Bilancio dello Stato (che colà viene chiamato 'del Presidente').⁵

Vorrei occuparmi qui - tra gli eventi più recenti sempre sulla scia del GPRA – della nascita del “Bilancio di prestazione” [Performance Budget] che viene a sostituire, non solo integrare, il bilancio tradizionale, nella sua ‘struttura’. Di qui, la grande novità, e quindi importanza di questi anni che corrono, su cui desidererei attirare l'attenzione, e il passo decisivo ulteriore che viene fatto nel quadro del movimento – che viene popolarmente definito già da molti anni - ‘reinvenzione del modo di governare’ [*reinventing government*].

In connessione alla formazione ex ante del Bilancio di prestazione, un altro evento degno della massima attenzione e studio da parte di tutti, è la introduzione del PART, [*Program Assessment Rating Tool*] (“Strumento di misurazione e valutazione dei programmi”), che costituisce la base del dialogo fra l'Agenzia che è competente nella costruzione del bilancio, (cioè l'OMB - *Office of Management and Budget*) direttamente dipendente dalla Casa Bianca, e tutte le Agenzie federali, nella erogazione annuale di fondi per i diversi Programmi. Il

⁴ *General Accounting Office*, (dal 2003 mutato, con lo stesso acronimo, in *Government Accountability Office*),

⁵ Della legge GPRA e della sua *implementation* nell'ultimo decennio, non vorrei qui parlare; in primo luogo perché so che molti degli ‘addetti ai lavori’ presenti in questo incontro, hanno già avuto occasione di conoscerla e di discuterla; in secondo luogo perché me ne sono già occupato abbondantemente e posso rinviare a mie pubblicazioni in italiano sia per gli addetti ai lavori (si vedano nei riferimenti: Archibugi, 1997a, 2004, 2005a, sia anche ai ‘non addetti ai lavori’ (per es. Archibugi, 1998, 2000). [Altri miei contributi non pubblicati sull'argomento si possono altresì scaricare dal mio sito-Web: www.francoarchibugi.it.] Qui, invece, mi limito solo all'esposizione di alcuni recentissimi sviluppi negli Usa, relativi proprio alla *struttura* del Bilancio pubblico.

PART è un sistema per giudicare il grado di efficienza dei programmi e valutare il loro merito a chiedere i fondi per la loro esecuzione.

Su questi due eventi vorrei, in questa nota, dare un breve cenno informativo, e poi fare qualche osservazione finale su come questi due eventi possono avere implicazioni cruciali sul modo in cui discutere anche in Italia delle riforme sulla struttura e le procedure del Bilancio dello Stato (il tema del nostro incontro).

2. Il Performance Budget (Bilancio di performance)

Il *Performance Budget* era nell'aria da parecchi anni, *perché implicito, anche se non esplicito, nel GPRA*. Nel processo di programmazione strategica introdotto dal GPRA (anche quello mutuato dalla gestione delle *corporations* private e insegnato nelle *business schools*) al bilancio di prestazione o di programma si giunge inevitabilmente se si adotta un processo sano e corretto.

Dopo la identificazione

1. degli obiettivi finali dell'Ente interessato (missione, mandato, etc.); dopo
2. la strutturazione di tali obiettivi, in tutta la loro complessità, articolazione, concatenazione fra obiettivi e mezzi, ovvero fra livelli diversi di obiettivi (finali, intermedi, strumentali, etc.); dopo
3. la indicazione dei metodi e modi con cui misurare il conseguimento degli obiettivi ad ogni livello (indicatori, misure, traguardi, etc.); dopo
4. la progettazione delle singole azioni da mettere in opera nonché dei mezzi di ogni genere (consensi, capacità, lavoro, capitali, tecnologie, etc.) necessari a tali azioni, per il conseguimento degli obiettivi indicati, (fase che usualmente è chiamata: 'ingegnerizzazione' [*engineering*] o 're-ingegnerizzazione' [*re-engineering*], del processo);

tutto il processo ben noto della programmazione strategica non può non sfociare che nella

5. identificazione dei mezzi monetari [budgeting] necessari per sostenere il Programma, ed è così che, fra risultati attesi e mezzi disponibili, si farà il *trade-off* (o scelta politica) nell'allocazione fra mezzi disponibili e risultati preferiti.

Ma anche negli Usa questa evoluzione verso la integrazione tra la *programmazione richiesta dal GPRA* e la *tradizionale costruzione del Bilancio annuale*, sia di ogni *agenzia* che del *Bilancio federale* nel suo insieme, *ha stentato a realizzarsi*. Anzi negli ultimi anni questo è stato il dramma vissuto dall'attuazione del GPRA⁶.

La elaborazione dei piani progrediva sotto l'impulso del GPRA, e del GAO che ne costituiva il guardiano esigente, ma la sua integrazione con la elaborazione del Bilancio segnava il passo (malgrado alcuni importanti tentativi di molte amministrazioni).

Il compito dell'integrazione era soprattutto dell'OMB, che tradizionalmente dava istruzioni alle agenzie su come presentare i loro singoli bilanci all'OMB stesso, che aveva il compito di armonizzarli, secondo le direttive del Presidente – ma sempre costruiti senza l'integrazione con i piani – e presentarli al Congresso.⁷

⁶ Un ottimo saggio, disponibile anche in italiano, e di cui raccomando la lettura, che documenta su quello che un po' enfaticamente ho definito 'dramma' della mancata integrazione fra GPRA e Bilancio, è quello di Johnatan Breuil, (un esperto del GAO), *'Il Bilancio di prestazione'*. Questo saggio, preparato nel 2002 (per il simposio internazionale che il Centro Piani – in cooperazione con il Formez e sotto la sponsorizzazione del CNR, ha promosso a Roma, quando non si erano ancora sbloccate le più recenti iniziative dell'OMB di cui stiamo parlando) - lo si può trovare nel libro che ha pubblicato in italiano le relazioni di quel simposio: *Pianificazione strategica e governabilità ambientale, un simposio internazionale* (a cura di F. Archibugi e A. Saturnino) Firenze, Alinea, 2004.

⁷ Questa lentezza del processo di integrazione - bisogna riconoscerlo – fu dovuta anche al fatto che il GPRA, sintetico ed essenziale ma esauriente e preciso nell'indicare che cosa dovevano contenere i Piani strategici e di performance, e il Rapporto annuale (al punto da contenere perfino un glossario per uniformare i criteri di misurazione dei risultati), non diceva invece molto su come realizzare la *'integrazione fra piani e bilanci'*, ma si limitava a fare riferimento ad una generica normazione che tali piani e bilanci dovessero 'integrarsi'. E neppure il GAO, successivamente, è stato generoso di linee-guida, osservazioni, sollecitazioni riguardanti questo aspetto un po' trascurato dal GPRA. Il GAO, infatti, aiutò molto le agenzie nella elaborazione dei piani previsti dalla GPRA, ma fu estremamente avaro di indicazioni su *come* realizzare l'integrazione di essi con la presentazione dei bilanci. Su questo aspetto anzi, nel 1999 si limitò a fare una inchiesta su *come alcune agenzie avevano tentato* di attuare quella integrazione, classificando i metodi raccolti in tre o quattro tipologie, ma rimanendo molto sull'osservazione senza alcuna proposta né tanto meno istruzione. Evidentemente si riteneva che su questo punto dovesse essere l'OMB a prendere l'iniziativa. (si veda GAO, 1999a e 1999b).

E' solo con la famosa **Circolare A-11⁸ del luglio 2004**, concernente la preparazione del bilancio all'esercizio 2005/06, che si stabiliscono le modalità della presentazione del Bilancio di prestazione.

Ritengo opportuno illustrare tali modalità con lo stesso dettato della **Circolare A-11** (nella Sezione 220 della *Circolare*, che ha come titolo:

2.1. Preparazione e presentazione dei Bilanci di prestazione

[Performance Budgets]:

Evidenziazione per la preparazione e presentazione dei Bilanci di prestazione

Perfezionando la pratica iniziata con il Bilancio fiscale del 2005, le agenzie prepareranno un Bilancio di performance [Performance Budget] , *pienamente integrante il loro Piano annuale di prestazione per l'anno fiscale 2006*, con la loro presentazione del Bilancio all'OMB e al Congresso.

Il Bilancio di prestazione deve soddisfare tutti i requisiti prescritti per il Piano annuale di prestazioni [quello del GPRA] sintetizzati in questa Sezione.

a. In generale

Perfezionando le pratiche iniziate con il Bilancio fiscale 2005, le agenzie prepareranno un Bilancio di prestazione per l'OMB in Settembre e la Giustificazione 'congressuale' [Congressional Justification] in Febbraio, pienamente integrante [fully integrating] il Piano annuale di prestazione richiesto dal GPRA, con gli altri elementi della richiesta di Bilancio dell'agenzia. La vostra agenzia deve consultare anticipatamente i vostri comitati parlamentari

⁸ Come tutti gli 'addetti ai lavori' sanno, la Circolare No.A-11 è una delle forme usuali con la quale l'OMB (a nome del Presidente degli Stati Uniti) fornisce a tutte le amministrazioni federali istruzioni periodiche annuali su campi relativi alla gestione e contabilità del Bilancio federale. Per i 'non addetti ai lavori', ricordo che la Circolare No A-11 è forse la più importante di tali Circolari perché concerne la "*preparazione, la presentazione e l'esecuzione del Bilancio*" da parte di ciascuna agenzia, dipartimento, ufficio e ente dell'amministrazione federale. Essa viene *riproposta annualmente*, ed annualmente viene modificata e aggiornata con le novità interpretative ed innovative del caso. Si tratta di un *vademecum*, di 'istruzioni per l'uso', di ogni leader o dirigente dell'amministrazione che indica come si deve costruire il Bilancio dell'ente da lui gestito. E' un documento didascalico, ma fortemente orientato a costituire un'ossatura di concetti, di glossari, di procedimenti da seguire per dare una forte omogeneità alla costruzione di ciascun Bilancio di ciascun ente. E' un documento dalla mole importante. L'edizione del 2004, valida per la costruzione del Bilancio dell'anno fiscale 2005/2006, costituiva un volume di 744 pagine. Ogni edizione del documento, contiene una sintesi delle 'novità' (cambiamenti, aggiunte, integrazioni) che essa include, (e segnalate nel testo con una linea verticale lungo il bordo dello stesso).

[congressional] (corsivo originale), in modo da assicurare la loro presa di coscienza delle modificazioni intervenute nel formato dei documenti di Bilancio della vostra agenzia.

b. Che cosa è un Bilancio di prestazione?

Un Bilancio di prestazione è una presentazione che collega chiaramente gli obiettivi di prestazioni con i costi per ottenere livelli di target nelle prestazioni. In generale, un Bilancio di prestazione collega gli obiettivi strategici con i relativi obiettivi di prestazioni annuali e a lungo termine, e con i costi delle specifiche attività che contribuiscono al conseguimento di quegli obiettivi.

Un Bilancio di prestazione incomincia con un quadro generale [overview] di quello che l'agenzia intende fare nell'anno del Bilancio, strutturato dagli obiettivi del Piano strategico di agenzia. Per ciascun obiettivo strategico, il quadro generale fornirà:

una base su quanto si è fatto;

delle analisi sulle strategie che l'agenzia intende seguire per influenzare i risultati, e su come possono essere migliorati tali risultati;

e delle analisi dei programmi che contribuiscono a quell'obiettivo, includendo i loro relativi ruoli ed efficacia, usando i giudizi del Program Assessment Rating Tool (PART), ove disponibile.

Il quadro generale includerà dei risultati attesi per ciascun obiettivo strategico, e i targets di prestazione per i programmi di sostegno. Esso dovrebbe sintetizzare come l'agenzia si attende di amministrare il portfolio dei programmi per ciascun obiettivo strategico, insieme alla massimizzazione dei principali risultati strategici.

Tavole riassuntive e testi dovrebbero mostrare la 'piramide' di come i risultati e i targets dei programmi sostengono i risultati delle finalità ed obiettivi strategici. Le Tavole dovrebbero anche mostrare il costo pieno [full cost] pagato dalle agenzie per ciascun obiettivo strategico e per ciascun programma. Poiché il Piano deve essere integrato al Bilancio di prestazione, un separato Piano annuale di prestazione non sarebbe più necessario per soddisfare le richieste della GPRA.

Il resto del Bilancio può essere presentato per ufficio o altra organizzazione, ma ciascuna agenzia dovrebbe iniziare ad analizzare i suoi contributi agli obiettivi strategici, analisi seguita da una dettagliata esposizione dei programmi di sostegno, basata dove possibile sulle informazioni PART. Il vostro Bilancio dovrà essere giustificato sulla base delle risorse richieste per far fare progressi programmati verso gli obiettivi strategici. [Sez. 220.1]

Le risorse richieste per ogni programma devono essere l'ammontare necessario per conseguire i livelli di traguardo [targets] degli obiettivi di prestazione per il programma stesso. Al minimo, le risorse saranno allineate al livello di programma in seno al quadro, e le agenzie sono incoraggiate ad allineare [align] le risorse al livello di obiettivo di performance. Le risorse devono essere pienamente calcolate come costo, con servizi amministrativi finanziati centralmente e costi di sostegno assegnati per ciascun programma.

Il Bilancio di prestazione include anche altre informazioni necessarie a giustificare le richieste del Bilancio di agenzia. La Sez.51 [della Circolare] specifica le richieste di giustificazione di base per il Bilancio di prestazione inviato all'OMB. Il vostro Comitato parlamentare di agenzia può richiedere informazioni aggiuntive per la giustificazione del Bilancio di prestazione da inviare al Congresso.

Le migliori pratiche lo scorso anno hanno dimostrato che dei buoni bilanci di prestazione spesso sono più corti che la somma dei precedenti piani + Bilancio di prima. Essi sono più analitici e aggiungono valore attraverso la spiegazione della relazione fra le prestazioni passate e future. Per dare supporto ad una migliore gestione, hanno bisogno di fondarsi sulla realtà di come i programmi sono condotti e di come l'agenzia è organizzata. Ciò è possibile anche quando programmi in differenti componenti di una Agenzia, lavorano sugli stessi obiettivi strategici. Delle 'giustificazioni' ben organizzate e ben scritte ottengono certamente una migliore ricezione.

c. Quali dati di prestazione devono essere inclusi nel Bilancio di prestazione?

Il Bilancio di prestazione include obiettivi di prestazione (misure di prestazione con targets temporali) validi per i programmi già valutati dal PART. Ogni misura di prestazione documentata in un PART di agenzia non ha bisogno di essere incluso in un Bilancio di prestazione di agenzia; tuttavia tutte le misure incluse nel Bilancio di prestazione dovranno raggiungere gli standards della 'Guida' del PART. Lo stesso vale per i programmi non ancora valutati dal PART; misure e target inclusi nel Bilancio di prestazione devono raggiungere gli standards stabiliti nella 'Guida' del PART.

Il Bilancio di prestazione sviluppa fino a cinque anni i dati per ogni obiettivo di prestazione, incluso il Bilancio del corrente anno, quello dell'anno passato, e i dati di tre anni passati. Sono richiesti solo tre anni passati di risorse. Non c'è bisogno che le agenzie includano dati storici di prestazione per degli obiettivi di nuova determinazione.

Come notato nella Sezione 5.1, dovranno essere inclusi i mezzi e le strategie che l'agenzia intende usare per aiutare il conseguimento degli obiettivi di prestazione.

Le valutazioni PART sono condotte ogni anno su un sotto-insieme di programmi di agenzia precedentemente alla presentazione del suo Bilancio di prestazione all'OMB. Per cui l'OMB userà i giudizi del PART corrente e di quello dell'anno precedente per aiutare a prendere le decisioni nel formulare il Bilancio del Presidente. I targets di prestazione inclusi nel PART e le giustificazioni parlamentari dovranno essere aggiornati per riflettere le risorse di bilancio e le prestazioni associate così come decise dal Bilancio del presidente.

d. In quale relazione si mette il Bilancio di prestazione con il Piano Strategico e il Rapporto annuale di prestazione e rendicontazione?

Il Bilancio di prestazione è organizzato come una gerarchia di obiettivi strutturati come un Piano strategico di agenzia. In cima alla piramide vi sono gli obiettivi strategici, che sono dichiarazioni di finalità e di propositi che sono stati elaborati in seno al Piano strategico dell'agenzia. Molti programmi di agenzia possono contribuire al conseguimento di un obiettivo strategico. Se i programmi in differenti agenzie contribuiscono allo stesso obiettivo strategico, il Bilancio di prestazione deve descrivere come il portfolio dei programmi inter-agenzie aiuterà a raggiungere gli scopi largamente fissati di un obiettivo strategico.

Per ciascun obiettivo strategico, vi sono comunemente più obiettivi di risultato. E per ciascun obiettivo di risultato di programma, vi sono normalmente alcuni obiettivi di prodotto. Gli obiettivi di risultato e di prodotto sono le misure e i targets validati attraverso il processo PART e inclusi nel Bilancio di prestazione.

Il Rapporto annuale di prestazione presenta informazioni su come l'agenzia ha conseguito i livelli target dei suoi obiettivi nell'anno precedente. Alcune delle informazioni dell'anno precedente sono incluse nel Bilancio di prestazione con i dati delle misure e targets di prestazione programmata. A cominciare dal Rapporto per il FY2004, tutte le agenzie prepareranno un Rapporto annuale di prestazione e rendiconto che deve soddisfare tutte le richieste per il Rapporto annuale di prestazione degli anni precedenti. (Si vedano le Sezioni 26 e 230 [della Circolare] per maggiori informazioni sul Rapporto annuale di prestazione e rendiconto). Pertanto, il Piano strategico, il Bilancio di prestazione e il Rapporto di prestazione e rendiconto soddisfano insieme le richieste del GPRA per un piano strategico, per un piano annuale di prestazione e un rapporto annuale di prestazione.

La giustificazione parlamentare [congressional justification] può includere dati di prestazione aggiuntivi ed aggiornati dell'anno passato. Se si usano dati di prestazione aggiuntivi, bisogna prendersi cura speciale nel delineare la vostra giustificazione parlamentare di identificare bene questi obiettivi di prestazione rispetto ai quali le attuali prestazioni saranno confrontate nel vostro Rapporto annuale di prestazione e rendiconto.

e) Assicurare che il Bilancio di prestazione sia pubblicamente disponibile.

Il rilascio del Bilancio di prestazione e la giustificazione di agenzia e i relativi materiali relativi

alle decisioni presidenziali devono avvenire in conformità alle richieste della Sezione 22 [della Circolare] . Dopo che il Bilancio di prestazione sarà sottoposto al Congresso, esso dovrà essere disponibile al pubblico.

Ma anche nella Parte generale e tradizionale della Circolare A-11 che stiamo consultando, che concerne la preparazione e presentazione delle stime del Bilancio, vi sono importanti innovazioni indicate in modo sparso (ove occorre) sulla *integrazione fra Piani e Bilancio*, salvo che nella Sezione 26 riguardante un ‘riassunto dei requisiti di informazione sulle prestazioni’ e la Sezione 51 riguardante i “materiali di giustificazione di base”, sezioni che entrambe introducono anche il nuovo ‘Bilancio di prestazione’.

Ne stralceremo i passaggi più significativi:

Nella Sezione 26.1 è detto:

La gestione e il Bilancio basato sulla prestazione devono partire da un sovrastante Piano strategico. Questi piani sono richiesti dal GPRA. In aggiunta ad un Piano strategico, il GPRA richiede alle agenzie di preparare i relativi piani annuali di prestazione e i rapporti annuali di prestazione. I requisiti legali per un Piano annuale di prestazione sono assicurati da un Bilancio di prestazione. Il requisito del Rapporto annuale di prestazione è soddisfatto sia dal Bilancio di prestazione che dal Rapporto di prestazione e di responsabilizzazione contabile [PAR: Performance and Accountability Report].

Le Sezioni 200-230 contengono una discussione comprensiva dei requisiti per questi Piani e Rapporti. Le Agenzie sono richieste non solo di corrispondere a questi requisiti di base, ma di descrivere il diretto legame tra i risultati che essi si proponevano di conseguire e le risorse che esse richiedono. (Si veda il paragrafo 26.3 sull’integrazione fra Bilancio e prestazione).[sez. 26.1]

Nella Sezione 26.3 , dedicata a “che cosa si deve sapere circa il Bilancio di prestazione e l’iniziativa di integrazione fra Bilancio e Prestazioni”, è detto fra l’altro:

Sebbene molti degli elementi e delle richieste della Agenda gestionale del Presidente sono incluse nella Circolare A-11, gli elementi dell’iniziativa per l’ integrazione fra Bilancio e Prestazioni sono ancora più presenti di quelli di altre iniziative, perché le sue finalità sono conseguite in larga parte attraverso un “Bilancio di prestazione” dell’Agenzia.

Il Bilancio di prestazione dell’Agenzia presentato all’OMB spiega le attività pianificate per il 2006, comprese quelle in corso, per giustificare il Bilancio richiesto dell’Agenzia. Il Bilancio di prestazione deve essere in linea con il Piano strategico di più recente approvazione e deve incorporare tutte le azioni identificate nelle valutazioni programmatiche di prestazione completate.

Il “Sistema di valutazione programmatica a punteggio” [PART: Program Assessment Rating Tool] è lo strumento utilizzato per valutare singoli programmi di prestazione. Le Agenzie dovranno usare gli accertamenti del PART per informare e giustificare le loro richieste di Bilancio.⁹ [Sez.26.3]

⁹ Del PART diremo più sotto. Comunque maggiori informazioni su di esso si trovano in: www.omb.gov/part.

Nello stesso paragrafo si passa a descrivere quali sono le informazioni contabili di Bilancio da presentare per i programmi PART.

Negli ultimi due anni, le Agenzie hanno iniziato ad avanzare gradatamente in sempre più grande allineamento fra risorse e prestazioni. I bilanci di prestazione devono tentare di allineare i conti di Bilancio con i programmi, distinguendo fra le componenti che contribuiscono alle differenti finalità strategiche. In particolare, questo allineamento dovrebbe mettere in relazione i programmi valutati attraverso il PART con i conti e sotto-conti di Bilancio. In tal modo, come parte della vostra presentazione di Bilancio all' OMB , potreste fornire una informazione contabile di Bilancio e livelli di finanziamento per ogni programma che è stato valutato con il PART.

Il modello per questa componente della presentazione è fornito nel già citato documento del PART. [Sez. 26.3].

In questa Parte 2 della Circolare, vi sono ulteriori specificazioni di come ogni manager di programma (di agenzia) deve presentare il Bilancio e quale è il ruolo del Bilancio inteso nella forma di un 'Bilancio di prestazione'.

Innanzitutto i requisiti generali sono nella Sezione 51.1 così espressi:

Fornite al vostro rappresentante dell' OMB le cose seguenti:

Le politiche e le strategie proposte e gli ammontari totali delle risorse di Bilancio discrezionali e obbligatorie [discretionary and mandatory] e di FTE [Full-Time Equivalent].

La relazione tra le politiche, le strategie e le risorse richieste per la attuazione della 'Agenda di gestione del Presidente' [President's Management Agenda].

La relazione fra le politiche, le strategie e le risorse richieste per la guida alla Guida programmatica per le risorse di Bilancio e per il FTE fornite dall'OMB.

Le differenze di proposta significative, se del caso, dalle politiche amministrative correnti.

I più importanti indicatori e obiettivi programmatici di prestazione , inclusi quelli che sono positivi e negativi rispetto alle prestazioni e che sono la base delle principali politiche proposte.

Ogni proposta significativa di cambiamenti nel Bilancio del corrente anno, e la relazione di tali cambiamenti sull'anno di Bilancio e sulle richieste fuori dell'anno.

Ogni significativa proposta e cambiamento nei modelli di spesa per un periodo da cinque a dieci anni oltre l'anno di Bilancio, e la loro relazione per la guida programmatica fuori dell'anno e le politiche proposte per il corrente anno di Bilancio.

Se voi asserite che la vostra agenzia ha bisogno di fondi addizionali per singoli programmi in eccesso per i livelli di guida del FY 2006 allo scopo di venir incontro alle priorità del Presidente, sarete bene accolti se fornirete una separata presentazione che proponga e giustifichi gli addizionali finanziamenti. Questa addizionale presentazione dovrebbe anche identificare delle potenziali discrezionali contropartite di compensazione nei programmi a più bassa priorità in seno alla vostra agenzia.

Dovete anche includere un elenco delle autorizzazioni di spesa di Bilancio e di FTE [full time equivalent] richieste attraverso il BY+9, dove applicabile. Dettagliate tale elenco mediante

conti che mostrino i suppletivi proposti, le proposte di rescissione, e le proposte legislative separatamente. Deducete le entrate delle contropartite per arrivare all'ammontare netto delle richieste d'agenzia. In aggiunta, includete una analisi delle stime di erogazione riflesse nella vostra richiesta di bilanci di agenzia, con il formato e il livello di dettaglio da determinarsi in consultazione del vostro rappresentante di OMB.

Fate riferimento alle Sezioni. da 30 a 33 per una informazione generale e per le politiche connesse allo sviluppo di stime e proposte e responsabilità nel riportare i dati. Ricordate che lo sviluppo del vostro Bilancio e il piano di prestazione annuale devono essere coordinati [Sez. 51.1].

E nella Sezione 51.2 sono descritti i modi richiesti per giustificare i programmi e i finanziamenti:

Dovete fornire una giustificazione (*justification*) scritta quando presentate il vostro Bilancio.

Dovete dare specifiche risposte informative e tempi di presentazione in consultazione con il vostro rappresentante di OMB.

La presentazione del Bilancio all'OMB deve avere la forma di un "Bilancio di prestazione" (performance budget) nel modo più esteso possibile. La Sezione 220 [della Circolare] fornisce dettagliate istruzioni su come si elabora e si presenta un Bilancio di prestazione.

Un Bilancio di prestazione parte da una visione generale di che cosa l'Agenzia intende perseguire nell'anno di Bilancio. La visione di insieme, strutturata come un piano strategico, deve mostrare i risultati passati e i risultati attesi per ciascuno degli scopi ed obiettivi strategici, come i programmi di supporto lavoreranno insieme riguardo a tali scopi ed obiettivi, e come passate carenze saranno rimate. Tavole riassuntive dovrebbero mostrare la 'piramide' di come i risultati e i targets dei programmi danno sostegno ai risultati degli scopi e obiettivi strategici. Delle Tavole dovrebbero mostrare il costo pieno pagato dalla agenzia per ciascun obiettivo strategico e per ogni programma. (vedi la Sezione 200.2 per le definizioni dei termini prestazionali quali "obiettivo strategico"). Il resto del Bilancio può essere presentato per ufficio o altra organizzazione, ma ciascun ente dovrà analizzare il suo contributo agli obiettivi strategici, seguito da una analisi dettagliata dei programmi di sostegno basati sul "Program Assessment Rating Tool" (PART) - meccanismo per la valutazione a punteggio dei programmi – una informazione dove disponibile. La vostra richiesta di Bilancio dovrebbe essere giustificata sulla base delle risorse necessarie per fare progressi pianificati verso gli obiettivi strategici, e per conseguire il set di targets annuali dei risultati programmatici. Poiché il piano deve essere integrato nel Bilancio di prestazione, non è più necessario un piano annuale di prestazione separato per soddisfare i requisiti della GPRA.

In sintesi un 'Bilancio di prestazione' deve includere:

- Una visione generale di cosa l'agenzia progetta di compiere per obiettivi strategici;
- Un background su che cosa l'agenzia ha compiuto;
- Analisi delle strategie che l'agenzia utilizza per influenzare i risultati strategici e come esse possano essere migliorate;
- Analisi dei programmi che contribuiscono a ciascun obiettivo e i loro relativi costi ed efficacia, determinati dalle valutazioni di programma e usando le valutazioni PART quando disponibili;
- Targets di prestazione per gli anni corrente e di Bilancio per gli obiettivi strategici programmatici, come si pongono in relazione ad una 'piramide' di risultati, e come pensate di conseguire questi targets; e
- Quali risorse state richiedendo per fare così, inclusa la documentazione usuale di supporto.
- Dove possibile, dovrete includere il costo pieno dei programmi, e dovrete allineare i conti di Bilancio e le linee programmatiche di attività con i programmi o i singoli componenti dei programmi che contribuiscono ad un singolo scopo o obiettivo strategico.

La vostra richiesta deve essere coerente con i livelli di finanziamento inclusi nella direttiva politica (*policy guidance*). Se la richiesta non è coerente con la direttiva politica, dovrete fornire un sommario display di che cosa la vostra richiesta di Bilancio sarebbe ai livelli di

direttiva politica e le ragioni perché una richiesta di Bilancio coerente con la direttiva non è appropriata. Inoltre, si potrebbe chiedervi da parte del vostro rappresentante OMB di identificare e discutere le implicazioni di altri livelli di finanziamento.

Dovete preparare la vostra giustificazione in termini concisi, precisi e che coprano tutti i programmi e attività della vostra agenzia. Usate tavole, carte e grafici al posto o come supporto dei testi. Preparate il materiale in modo inteso a fornire tutte le informazioni che voi e l'OMB avrete concordato che siano necessarie per capire e valutare la richiesta della vostra agenzia e a renderla determinata.

Dovete identificare i cambiamenti anticipati del livello di prezzo riflesso nelle risorse finanziarie richieste per finanziare ciascun livello di programma nelle vostre materiali giustificazioni.

Se avete richieste di finanziamento per delle più grandi acquisizioni di beni capitali, seguite le istruzioni nella Parte 7 (Sezione 300) della Circolare. Istruzioni aggiuntive appaiono nella Capital Programming Guide, documento che è pubblicato separatamente.

Siete richiesti di fornire le cose seguenti con i materiali giustificativi:

Una analisi delle risorse;

Dove possibile, il costo pieno di un programma e i conti di Bilancio allineati con i programmi; Informazioni sulla programmazione e la ristrutturazione della forza di lavoro della agenzia per rendere l'agenzia maggiormente 'centrata' sul cittadino. (vedi Sez 32)

Informazioni sui programmi di contributi (grants) e sugli investimenti in infrastrutture; (Sez. 51.6)

Informazioni integrate sugli indicatori di prestazione e gli obiettivi di prestazione come un 'Bilancio di prestazione'. (vedi Sez. 51.7)

Informazioni sulla valutazione dei programmi attraverso il PART (vedi le Sez. 51.9 e 26)

A discrezione dell' OMB, dovrete includere le seguenti informazioni sulle proposte legislative:

Le vostre stime dei costi per attuare o amministrare la legislazione proposta.

Le assunzioni che sostengono alle vostre stime, inclusi gli anni di nuovo lavoro, i prodotti (outputs) del programma, e i costi in input, quali i materiali, i costi contrattuali e costi di personale. Dovete anche includere una discussione di strategie alternative di attuazione prese in considerazione (per es. appalti esterni rispetto a lavoro in house). E una discussione di ogni modello usato per ottenere le vostre stime

La classificazione di Bilancio (obbligatoria e discrezionale) dei costi di attuazione e amministrazione della proposta legislativa che sta alla base delle vostre stime , con una giustificazione scritta della vostra scelta.

I risparmi e/o i compensi da produttività, rispetto a questi costi. Dovete anche fornire una discussione dei metodi e delle assunzioni che stanno a base delle vostre stime circa i risparmi e compensi da produttività.

Inoltre dovrete includere anche:

Un confronto dei benefici totali e dei costi totali del programma, usando dati quantitativi e oggettivi, nel modo più esteso possibile, come anche materiale quantitativo e valutativo.

Un confronto dei benefici e dei costi marginali associati ai finanziamenti, addizionali o ridotti, proposti.

Informazioni di supporto che prendano in considerazione l'agenzia e il suo intorno (per es. centri di riflessione e studio, GAO, CBO, università, gruppi di interessi) valutazioni programmatiche e studi analitici relativi, che siano o non siano in accordo con la proposta politica.

A discrezione del vostro rappresentante OMB, queste richieste possono essere modificate o possono essere specificate con alternativi materiali di giustificazione. Si deve sottolineare che le precedenti decisioni su quanto prevedono le proposte legislative per il Bilancio dovranno richiedere qualche flessibilità nel processo. Altro materiale può essere richiesto dal vostro rappresentante di OMB.

Nel paragrafo 51.7 (sempre nella Parte 2) sono incluse alcune importanti raccomandazioni che riguardano appunto l'integrazione fra piani annuali e bilanci.

Nel paragrafo intitolato "Indicatori di prestazione e obiettivi di prestazione" è detto:

Con il Bilancio del FY 2005, la presentazione del Bilancio di prestazione servirà come piano di prestazione richiesto dal GPRA. Pertanto, non dovete presentare un piano separato di prestazione per osservare la GPRA. La vostra presentazione copre tutti i programmi dell'agenzia. Per i programmi che sono stati valutati attraverso il PART, includete le misure e i targets che furono inclusi nel PART. Per gli altri programmi che non sono stati ancora valutati, le misure e i targets inclusi nel Bilancio di prestazione dovranno essere coerenti con gli obiettivi strategici e uniformarsi agli standards del PART.

Dovrete fornire informazioni di Bilancio e di prestazione per i risultati e prodotti elencati con dettaglio sufficiente da permettere all'OMB di restituire [pass back] i livelli sia di bilancio che di prestazione. In più potete includere nella vostra giustificazione di Bilancio addizionali informazioni di Bilancio utili a spiegare le principali questioni di programma o richieste di risorse. Ogni addizionale informazione di prestazione che includiate nelle vostre giustificazioni di spesa deve essere coerente con le informazioni di prestazione nei PART per i programmi che sono stati giudicati.

La vostra presentazione dovrebbe prendere in considerazione tutte le richieste prescritte per un 'Piano annuale di prestazione' richiesto dal GPRA. (La sezione 220 ha più dettagliate informazioni sui piani di prestazione).

La vostra presentazione deve includere la descrizione dei mezzi [*means*] e delle *strategie*, compresi le risorse, i processi, e le tecnologie, da usarsi per conseguire gli obiettivi di prestazione. In molte questioni, questi mezzi e queste strategie sono considerati come degli inputs. Una informazione ben concepita e intelligente dei mezzi e delle strategie da impiegarsi aiuterà ad avere fiducia che ci sia una certa comprensione di quanto è necessario per conseguire un certo livello di prestazione e una probabilità che l'obiettivo sarà raggiunto.

I 'mezzi' includono:

- processi operativi, quali mutamenti nei metodi o nelle sequenze di lavoro, adattamenti nella forza di lavoro e spostamenti nella responsabilità per compiti speciali;
- le qualificazioni dello staff, e lo sviluppo, l'introduzione e l'uso delle tecnologie; e
- le risorse umane, i capitali, l'IT, e altre risorse.
- La descrizione di questi mezzi deve essere breve, focalizzata sulle risorse, i processi e le tecnologie nella richiesta di Bilancio, con più dettagliata elaborazione fornita quando è proposto un cambiamento significativo (aumento o diminuzione) rispetto ai livelli degli anni precedenti o nei modi operativi.

Devono essere anche sottolineate le strategie che un'agenzia intende applicare per raggiungere alcuni obiettivi di prestazione. Tali strategie includono programmi, politiche, approcci e iniziative manageriali, regolamentari, legislative.

Le Agenzie dovranno segnalare un' enfasi accresciuta nell'uso dei piani della forza di lavoro e di altre specifiche strategie per allineare le risorse umane con il compimento della missione e degli obiettivi dell'agenzia, e il bisogno di una diversa forza di lavoro federale che sia preparata, flessibile e orientata sulla prestazione focalizzata sull'utente.

Non c'è bisogno di confinare le descrizioni alle iniziative e ai cambiamenti che sono stati nuovamente finanziati nell'anno fiscale. Le iniziative o gli investimenti iniziati negli anni precedenti, ma che diventano operativi o saranno completati nel corso dell'anno fiscale, devono essere inclusi. Alcuni cambiamenti possono ripercuotersi e dare effetti di prestazione anche nei futuri anni.

Nel Bilancio dell'anno fiscale, confermate l'uso continuato di indicatori programmatici di prestazione fatto nelle dichiarazioni degli anni precedenti, e identificate ognuno dei nuovi indicatori che avete introdotto nelle dichiarazioni. In aggiunta, dovete includere nella presentazione del vostro Bilancio all'OMB e al Congresso la porzione prospettiva del rapporto annuale di prestazione che non deve essere inclusa nel Rapporto di Prestazione e di

Responsabilizzazione contabile :

- le valutazioni del piano di prestazione del corrente anno;
- le schede rivedute per il conseguimento degli obiettivi di prestazione;
- se l’obiettivo di prestazione è impraticabile o non fattibile, perché questo è il caso e quale azione è da raccomandare.

Nella Sezione 51.8 (sempre nella Parte 2), si prescrivono anche altre informazioni analitiche:

Possono richiedersi nelle giustificazioni di Bilancio informazioni aggiuntive quali: analisi sui carichi di lavoro;

- i costi unitari
- i trends di produttività;
- l’impatto degli investimenti di capitale proposti sulla produttività

Si devono usare

- le misure di produttività,
- i costi unitari,
- gli standard di prestazione organizzativa nella massima estensione possibile nelle giustificazioni dello staff di personale e per le altre necessità.

Si deve includere come specifico elemento nei miglioramenti della produttività dello staff federale i guadagni fatti o che si stanno facendo mediante la riduzione di addetti, inclusa la riduzione di costi fissi non necessari, l’uso creativo della tecnologia, e l’eliminazione dei compiti e dei programmi di bassa priorità.

Dovrete anche prepararvi a fornire informazioni sulla base dei fondi distribuiti (cioè formule o principi di assegnazione, aggiustamenti [matching], politiche riguardanti il rilascio di prestiti, donazioni, o contratti, etc.) e dati su una risultante distribuzione geografica (per es. per Stati, etc.) con l’identificazione di ogni questione.

Infine nella Sezione 51.9 di questa Parte 2, si chiedono informazioni sulla ‘valutazione di programma (‘Program Evaluation’):

La valutazione di programma è un importante aspetto della pianificazione e del controllo programmatico, perché valuta i risultati dei programmi, e determina i futuri livelli di finanziamento. E’essenziale determinare se le agenzie conseguono gli obiettivi di prestazione di lungo periodo.

Ma per questo aspetto ormai la **Circular A-11** demanda tutto all’introdotta PART e ad una speciale *Guida del PART*, pubblicata dall’OMB a parte. (Penso che sarebbe di grande utilità che questa Guida fosse pubblicata *in italiano* – preferibilmente dalla Ragioneria dello Stato – e diffusa capillarmente in tutti i Ministeri ed Enti pubblici italiani. Il risultato formativo sarebbe assai maggiore di molti documenti ‘procedurali’ prodotti in Italia, da funzionari disinformati nelle Scuole della PA).

3. Il Program Assessment Rating Tool (PART)

Il PART [che può tradursi indifferentemente “*Strumento per la valutazione e la misurazione dei programmi*” oppure “*Strumento o meccanismo per la valutazione a punteggio dei programmi*”], è un sistema standardizzato di valutazione elaborato dall’ OMB, per indurre le Agenzie federali americane e gli enti pubblici di quel paese soggetti al GPRA, a procedere innanzitutto ad una auto-valutazione dei risultati dei loro piani, ma lungo *linee-guida, istruzioni e metodi* ben delimitati, assegnati dall’OMB stesso. Questo meccanismo si basa essenzialmente su un sistema di questioni poste da un *complesso questionario alla Agenzie*, alle quali queste sono tenute a rispondere, seguendo tuttavia come falsariga le istruzioni standard fornite dall’OMB nella “Guida al PART”, dettagliata e vincolante¹⁰.

Senza adeguato rispetto di tale Guida e di tali istruzioni, le Agenzie rischiano di non ottenere attenzione alle loro *richieste annuali di bilancio*.

Il PART è stato introdotto per gradi, all’interno dei programmi consolidati in ciascuna Agenzia. Si sono selezionati, in ogni agenzia, solo alcuni programmi sui quali sperimentare l’applicazione del PART, che ovviamente necessitava di un aggiustamento del tiro, in un costante ‘prova e aggiusta’, prima di applicarlo a nuovi programmi. Non è qui il caso di illustrare con particolare metodi e tecniche del Sistema PART. Anche in questo caso, mi limiterò a dare uno sguardo generale alle caratteristiche funzionali del PART appunto per dare un’idea su ‘a che cosa serve’ e su come si procede alla sua applicazione attraverso un ritmo e uno scadenziario predefinito.

Prima di tutto però va osservato che le domande del sistema PART sono generalmente scritte nel **formato Si/No**.

Una risposta **Si** – dice la Guida - deve essere *ben definita e riflette un alto livello di prestazione*. Quando è indicata nella Guida, può essere appropriata la risposta *Non applicabile*. Per alcune domande [indicate in una sezione IV della Guida] vi sono anche le opzioni: **Molto**, oppure **Poco**.

La Guida precisa inoltre quanto segue.

Ogni domanda richiede una chiara spiegazione della domanda e citazioni a supporto di rilevante evidenza, come informazioni sulle prestazioni dell’agenzia, valutazioni indipendenti,

¹⁰ L’ultima edizione di tale Guida, del marzo 2006, è di circa 100 pagine e facilita chiaramente il lettore (gli addetti alle agenzie) a rispondere bene e con chiarezza al questionario dell’OMB. Si vedano i riferimenti bibliografici.

e informazioni finanziarie. Le risposte devono essere basate sull'evidenza [evidence-based]. Le risposte devono basarsi su fatti e non su impressioni o affermazioni generiche¹¹. Nella Guida è affermato che il PART è 'centrale' per la gestione di una iniziativa di "integrazione bilancio/prestazione" [Budget/Performance Integration initiative] (ormai indicata con un acronimo: BPI). Perché – dice la Guida - 'esso conduce a mettere a fuoco i risultati'. Per guadagnare un alto punteggio PART, un programma deve usare i dati di prestazione da gestire, giustificare le sue richieste di risorse, basandole sulle prestazioni che si aspetta di conseguire, e migliorare di continuo la sua efficienza, tutte finalità della iniziativa BPI¹².

Un aspetto molto importante del PART è che, una volta completati, i PART sono disponibili allo scrutinio pubblico, attraverso un sito internet; ExpectMore.gov. Ogni programma che è stato revisionato usando il PART ha un riassunto [*summary*] su ExpectMore.gov., che include le scoperte chiave e il piano di miglioramento. Ogni riassunto si collega poi alla valutazione dettagliata del programma e al sito web del programma. Poiché l'informazione sul PART è facilmente accessibile e ricercabile su ExpectMore.gov., esso diviene più trasparente.

Aumentando la trasparenza del processo del PART, - dice la Guida - lo scopo dell'amministrazione è di *farci tutti responsabili* [*accountable*] ogni anno dei miglioramenti delle prestazioni dei programmi.

Credo che sia anche molto interessante dare una occhiata al processo del PART inteso come *scadenze procedurali* nei tempi amministrativi. Traduco nel **Prospetto 1** qui allegato, la sequenza temporale delle operazioni del PART.

Un altro aspetto dei PART da conoscere in via approssimativa è quello relativo al modo in cui si articolano nel processo i partecipanti stessi. Infatti il PART è un processo cooperativo che coinvolge i partecipanti sia delle agenzie che dell'OMB. Le agenzie contribuiscono con una grande varietà di personale – sottolinea la Guida – che provengono sia dai programmi che devono essere valutati sia dagli Uffici centrali dei Dipartimenti. Questi in particolare includono:

- uno staff di programma che lavora alle operazioni giorno-per-giorno;

¹¹ OMB (Marzo 2006). Di queste, 15 sono dedicate a spiegare finalità e modalità di esecuzione dei PART, il resto è dedicato al questionario e alle istruzioni ai responsabili dei singoli programmi su come rispondere al questionario.

¹² Nella Appendice A della Guida sono elencati i criteri delle iniziative BPI.

- lo staff del Bilancio che lavora alle richieste e alle giustificazioni delle risorse;
- lo staff ‘Programmazione/prestazione’ [Planning/performance] che lavora al ‘monitoraggio’ dei risultati e degli effetti dei programmi.

Il primario contatto dell’OMB, sarà l’ ‘esaminatore del programma’ [*Program examiner*]. Altre persone dello staff OMB possono partecipare all’occorrenza, incluso l’ “Office per le questioni di informazione e di regolamentazione” (OIRA) e l’Office per le Gestioni finanziarie federali (OFFM) , etc.

I PART si completano con l’uso di una applicazione on-line chiamata “PART-Web”. Attraverso il PART-Web , le Agenzie entrano informaticamente nei PART, e possono usare la applicazione per collaborare all’interno dell’agenzia e con il OMB. Il PART-Web, si è detto, è anche usato per generare i riassunti per ExpectMore.gov.

Prospetto 1 Scheda temporale della procedura di elaborazione del PART

Partenza di inizio del PART del 2006 (inizio Marzo). L’OMB-RMO¹³ e le Agenzie dovrebbero concordare sulla lista dei programmi da essere valutati (sia in prima valutazione o in rivalutazione) e inizio di queste valutazioni. Se state completando una rivalutazione abbreviata, dovete ricevere una prioritaria approvazione dal capo dell’ iniziativa BPI presso l’OMB.

Addestramento al PART (alcune date in Marzo). L’OMB offre diversi tipi di addestramento al PART. Nel 2006 vi sarà un corso introduttivo, un corso di ‘ripasso’ e un corso di addestramento al sito elettronico PART. [Per la registrazione ai Corsi si indica un sito WEB da cliccare].

Una bozza [draft] da dare all’OMB, (metà Aprile). Le Agenzie dovrebbero completare una bozza intera del loro PART e dare accesso all’OMB al draft nel PART-Web. La bozza deve contenere tutte le risposte alle domande con spiegazioni ed evidenze, e insieme includere le misure e i dati di prestazione proposti. Rispettare questa scadenza è condizione di ricezione per l’iniziativa BPI e sarà considerata quando si determinerà il punteggio di avanzamento di una agenzia per il punteggio del terzo quadrimestre. Una volta presentata la bozza, le agenzie e l’OMB daranno inizio al processo iterativo per operare i cambiamenti, gli aggiornamenti e i miglioramenti della bozza.

Un PART pronto per il ‘controllo di coerenza [consistency check] (metà Giugno). I PART dovrebbero essere sostanzialmente completi e corrispondere a tutti i requisiti della Guida. Per es. per le domande a elementi multipli , la risposta deve indirizzarsi a tutti gli elementi se si

¹³ L’RMO - *Resource Management Office*, è l’ufficio incaricato dell’OMB in materia di PART.

risponde con un SI.¹⁴

L'OMB-RMO revisiona i PART in risposta al controllo di coerenza e restituisce alle agenzie (metà Luglio). Necessariamente, le risposte, le spiegazioni, le evidenze, fornite nei PART vengono revisionate per corrispondere ai problemi identificati nel controllo di coerenza. In alcuni casi, potrà essere anche necessario modificare le misure di prestazione.

Le Agenzie sottopongono rimanenti appelli di riconsiderazione (metà Agosto). A seguito della restituzione dei PART, l'OMB-RMO e le Agenzie dovrebbero lavorare per risolvere i casi ancora aperti. Se rimane qualche disaccordo, le Agenzie hanno la opportunità di presentare appello sulle questioni di un singolo PART ad un Consiglio di appello più elevato. (La Guida promette per la fine dell'anno una Guida aggiuntiva, su come procedere nei processi di appello per il 2006).

L'OMB-RMO revisiona i PART per riflettere le decisioni del Consiglio di appello (fine Agosto) Necessariamente, le spiegazioni e le evidenze dei PART dovranno corrispondere alle decisioni del Consiglio di appello.

Si completano le prime bozze dei riassunti dei PART (metà Settembre) l'OMB-RMO e le Agenzie dovrebbero iniziare a redarre i riassunti dei PART dopo che questi siano stati portati a termine. Durante il procedimento di sviluppo dei riassunti, l'Agenzia e il RMO dovrebbero concordare sul piano di miglioramento del PART. (Per i PART del 2006, nella Guida si dice che le azioni che faranno seguito alle politiche del Bilancio del Presidente del 2008, saranno aggiunte successivamente).

Gli aggiornamenti di Autunno. Le Agenzie aggiornano le informazioni sulle prestazioni circa le misure comprese nei PART, forniscono informazioni sui fondi dei programmi che sono stati sottoposti a PART, e aggiornano lo status delle loro azioni che ne conseguono (i piani di miglioramento). Risposte a questioni su selezionati PART relative a PART completati durante il 2006 possono essere aggiornate come appropriate a riflettere questi nuovi dati. (La guida promette ulteriori istruzioni sugli aggiornamenti di autunno).

Consegna delle valutazioni dei nuovi PART (inizio di Febbraio). Tutto il materiale dei PART, comprensivo delle valutazioni dettagliate, dell'informazione sulle correnti prestazioni e sul seguito delle azioni, è pubblicato su ExpectMore.gov.

Forse è utile dare uno sguardo anche alla *struttura* del questionario di cui si compone il PART, senza entrare negli aspetti tecnici delle valutazioni (che tuttavia costituiscono la parte sostanziale del sistema di valutazione rappresentato)

Il questionario del PART è costituito da una serie di quesiti che si riferiscono a *differenti aspetti* delle prestazioni del programma, raccolti in quattro sezioni¹⁵. Esse sono:

¹⁴ Si fa alcuni esempi nella Guida che qui non è il caso di riportare.

¹⁵ OMB (March 2006), pag.11-12. Qui ci limitiamo a indicare le Quattro sezioni. Ma, come si è detto, l'insieme del PART consiste tutto nei *quesiti* che esso pone alle agenzie. E' difficile percepire l'essenza del PART senza conoscere la natura e il tipo dei quesiti; e senza conoscere il tipo di *istruzioni per rispondere ai quesiti* che l'OMB impartisce nella Guida. Qui, diremo solo che le istruzioni per rispondere ai *quesiti*, distribuiti nelle quattro sezioni suddette, occupano da pagina

- *scopo e progetto del programma*, per accertare se scopo e progetto sono chiari e validi;
- *pianificazione strategica*, per valutare se il programma ha indicatori e traguardi sia annuali sia a lungo termine;
- *gestione del programma*, per dare un voto alla gestione compreso l’aspetto finanziario e la ricerca di progressi;
- *risultati e rendiconto per valutare i risultati*, sia in base agli indicatori e traguardi visti nella sezione pianificazione strategica, sia con altri strumenti.

Per ciascun quesito devono essere fornite chiare spiegazioni della risposta ed addotte prove, come dati di prestazioni, valutazioni indipendenti e dati finanziari. Ai quesiti di ogni sezione sono attribuiti uguali punti che totalizzano 100 per l’intera sezione. I punteggi possono anche essere variati per enfatizzare l’importanza di alcuni fattori del programma, ma ciò deve essere fatto prima di iniziare a rispondere ai quesiti. Se si ritiene che un quesito non ha rilevanza per il programma, la risposta è *non applicabile* ed al quesito va assegnato punteggio zero.

Al punteggio complessivo di ogni sezione viene attribuito un peso percentuale: scopo e progetto 20%; pianificazione, 10%; gestione, 20%; risultati, 50%.

Pesando e sommando i punteggi delle quattro sezioni si ottiene il punteggio complessivo. Da esso si passa ad una classificazione qualitativa secondo la tabella seguente.

<i>Classificazione</i>	<i>Punteggio</i>
Efficace	85-100
Moderatamente efficace	70-84
Adeguate	50-69
Inefficace	0-49

Indipendentemente dal punteggio complessivo, quando il programma non ha indicatori annuali ed a lungo termine accettabili o manca di riferimenti iniziali e dati di prestazione che mostrino come si comporta, esso riceve la classificazione ‘*risultati non dimostrati*.’

La genesi del PART – si è già visto - è piuttosto complessa e dura circa un anno seguendo la sequenza del Prospetto 1.

I contenuti della valutazione del PART, non sono poi così nuovi e speciali, rispetto alle tecniche e metodi, già noti in Usa, della

programmazione strategica. D'altra parte anche la programmazione strategica introdotta ufficialmente in tutta l'amministrazione nel 1993 dal GPRA, non rappresentava dal punto di vista tecnico una gigantesca innovazione. Quei metodi erano stati già discussi e applicati in modo disuguale e occasionale in una fitta selva di esperienze settoriali e locali.

Tuttavia, di 'gigantesco' nella GPRA, c'è lo sforzo di omogeneizzare le procedure, di standardizzare concetti e definizioni, di dare un carattere fattivo e permanente ad una *procedura di gestione dei programmi pubblici*, mai vista prima a quella scala. E il settore pubblico, nella sua complessità e nella sua interdipendenza, ha bisogno proprio di questo: di organizzazione *nella e per la* organizzazione. Senza la GPRA, e la sanzione politica a quel livello, difficilmente si sarebbe sbloccata la 'quarantena' della programmazione strategica in campo pubblico; difficilmente si sarebbe svegliata dal suo letargo nel limbo delle piccole esperienze localizzate e settoriali.

Così, anche l'introduzione del PART ha rafforzato, piuttosto che la metodologia della valutazione, la capacità della valutazione di diventare veramente un supporto indispensabile della gestione della programmazione, alla scala nazionale appropriata: il governo federale USA. Il suo massimo, dichiarato, successo è quello di essere da tutti considerato uno strumento di quella *integrazione strutturale Bilancio/Prestazioni*, che tutti sentivano essere lo sbocco naturale della riforma del Bilancio dello Stato, per allinearlo con l'attuazione della programmazione, e farlo divenire uno strumento del tutto nuovo, con la sua trasparenza e la sua lettura facile e finalizzata, di decisione pubblica, e di consapevole partecipazione alle scelte decisionali di politici, decision-makers, operatori, e pubblico.

4. Qualche considerazione parallela per la riforma del Bilancio in Italia

Lo scopo di questa Nota, come detto all'inizio, è solo di informare sul recente stato di avanzamento della integrazione Bilancio/Programmazione a livello federale Usa. Ed eviterò in questa

nota di ripetere le mie critiche al modo in cui in Italia si è gestita la universalmente agognata “riforma della PA” e anche del Bilancio¹⁶.

Tuttavia, se questa nota può avere una implicazione sulla discussione che si è fatta, si fa, e si farà, sulla riforma del Bilancio in Italia, è quella di persuadere quanto sia difficile pensare a delle operazioni di riforma qui da noi, senza una piena, informatissima, approfondita, conoscenza del sistema che si sta attuando negli Usa.

¹⁶ Queste critiche – espresse in innumerevoli occasioni – sono quasi tutte riassunte nel mio scritto “*Sulla introduzione in Italia della programmazione strategica a livello di governo centrale*”, (Archibugi 2005b) che ho presentato recentemente alla VI Conferenza sulla misurazione promossa dalla “Rete istituzionale per la misurazione dell’attività pubblica” nel dicembre 2005, presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Le critiche, in sintesi, riguardano i punti seguenti:

1. Una evidente insufficienza della legislazione riformistica in Italia nel decennio degli anni '90, cominciando dal Decreto n. 29 del 1993, e gli altri successivi del 1997 e 1999, nessuno dei quali – nella materia che ci interessa – ha fornito chiare indicazioni operative su come dovessero applicarsi.

2. Il modo in cui la legge n.94/1997, pur creando CRA (Centri di responsabilità amministrativa) e UPB (Unità Previsionali di Bilancio) e pur esponendo buone intenzioni di gestione, ha creduto che in tal modo la costruzione del Bilancio si potesse fare senza avere alle spalle – amministrazione per amministrazione – la *lenta ma radicale trasformazione della programmazione strategica*. E’ come se – rispetto alla procedura americana, - si possa creare una riagggregazione delle voci di bilancio, senza avere alle spalle il GPRA, con tutto il suo nuovo modo di giustificare le spese in funzione delle reali prestazioni, progettate ed erogate. In tal modo si fa solo un’operazione fittizia di *maquillage* dello stesso Bilancio *ex post*, una operazione di mera riclassificazione statistica funzionale delle spese, una operazione assai più fuorviante e pericolosa dello stato di sconoscenza tradizionale dei risultati, quando si volesse usare questo Bilancio *ex post*, per induzione, per scelte di bilancio *ex ante*.

3. Infine la critica maggiore è quella di avere creato articolati di legge, creando enti (Secin, CRA etc.), senza dar loro alcuna istruzione tecnica ed operativa, senza indicare loro *con Guide, Manuali e lavoro intenso formativo pre-definito, e documentazione adeguata*, che cosa questi enti dovessero fare, quali ‘prodotti’ dovessero elaborare e in che modo.

Ma in questo scritto non è il caso di insistere su questo punto (si veda comunque lo scritto citato 2005b), ma solo di prendere coscienza che la assenza di una chiara *visione operativa* ha contribuito a bloccare ogni iniziativa e narcotizzare ogni attività. Le cose sono rimaste, immobili, al punto di partenza, per l’ignavia degli addetti ai lavori (salvo una esplosione di convegni, tavole rotonde, considerazioni generiche semi-politiche, chiacchiere politologiche, utili solo ad una visibilità di facciata delle persone, ma non certo all’approfondimento delle cose)!

In un' Italia sempre più europeizzata e in un' Europa sempre più globalizzata, - è impensabile oggi che si possa in ogni campo del sapere e delle professioni procedere ad innovazioni professionalmente valide, che non siano *profondamente al corrente di quanto avviene nel mondo*.

Ancor di più nel nostro caso specifico, Il fatto che è in corso una tecnologia innovativa che appare fortemente più avanzata da tutti i punti di vista di quella che pratichiamo noi, ma avente lo stesso obiettivo e gli stessi intenti della nostra, - cioè *di ottenere una gestione pubblica più efficiente e più controllata nei suoi risultati e nella efficacia delle sue decisioni*, - ci obbliga imperativamente di non emettere giudizi o proporre soluzioni, senza una consapevole lettura ed analisi delle esperienze e degli avanzamenti altrui. Ogni ulteriore diversificazione, e deviazione da queste esperienze, ogni supposto migliore adattamento a circostanze particolari, a ordinamenti precedenti, etc. passa comunque necessariamente in primo luogo per la fase della *piena consapevolezza critica* dei risultati delle altrui riforme.

Per questo da molto tempo propongo di impegnare la volontà di tutti gli 'addetti ai lavori' presso Enti competenti (Funzione Pubblica, Tesoro, RGS, Corte dei Conti, SSPA, Formez, e via discorrendo) nel promuovere una *campagna sistematica di traduzioni dei documenti rilevanti della materia*¹⁷, documenti preziosi non disponibili sul piano commerciale ma del tutto disponibili in Internet.¹⁸

Ugualmente da tempo propongo agli stessi Enti di promuovere una *campagna di addestramento sistematico degli addetti ai diversi programmi pubblici in Italia*, Ente per Ente, onde sperimentare sul campo le nuove tecnologie della programmazione strategica. *Tale addestramento non può che avvenire sul lavoro*, da una collaborazione fattiva, e non competitiva, di dirigenti sperimentati nei programmi che usualmente gestiscono, e di altre forze non sperimentate in quei programmi ma addestrate alle nuove tecniche della programmazione strategica. Sembra che questa sintesi di energie sia da noi

¹⁷ Proprio per il fatto che in questo paese ancora non si sono superati facilmente gli inconvenienti della barriera linguistica (che è augurabile siano al più presto superati con le generazioni più giovani).

¹⁸ Sperando naturalmente che l'accesso in italiano di tale letteratura, ne stimoli la lettura e lo studio. Se poi - come qualcuno ha voluto insinuare - ciò non dovesse avvenire, ciò condurrebbe a dei giudizi ancora più gravi sulla qualità etica dei nostri 'addetti ai lavori'.

particolarmente difficile. Tuttavia questo è il nodo che si deve sciogliere e, all'occorrenza, recidere con decisione, che impedisce un più facile decollo di esperienze di programmazione effettiva.

Ma l'urgenza maggiore è quella di una *intensa campagna di formazione di ogni tipo*: da quella - *soft* - di sensibilizzazione e per brevi coinvolgimenti seminariali, a quella - *hard* - di formazione di "veri" esperti di programmazione strategica, con almeno un anno (non è necessario di più) di intenso lavoro.¹⁹

La mia raccomandazione sarebbe quella di non procedere *à la sans façon*, come invece si sta facendo, senza il dovuto preventivo approfondimento delle esperienze straniere e senza un coordinamento interministeriale che eviti mancanza di comunicazione, invenzioni localizzate, approssimazioni personali. E' solo con un forte ricupero di deontologia professionale, almeno da parte degli 'addetti ai lavori', uniti in un comune sforzo operativo²⁰, che si potrà ottenere una reale riforma e una reale innovazione nella gestione pubblica.

Riferimenti essenziali

- F. Archibugi, (1997) 'La pianificazione sistemica: strumento della innovazione manageriale nella PA negli Usa e in Europa', *Rivista italiana di Economia. Demografia e Statistica* Vol.LI, N.1-2, 1997.
- F.Archibugi, (1998), 'Pianificazione strategica e riforme della Pubblica Amministrazione', in *CRU – Critica della razionalità urbanistica*, N.9-10, 1998.
- F.Archibugi, (2000), 'Reinventare il governo: una rivoluzione americana', in *Lettera internazionale*, N.64, 2000.
- F.Archibugi, (2004). *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Firenze: Alinea editore.

¹⁹ Nel 2004/5 il mio Istituto di ricerche ha sperimentato in un anno di lavoro con l'aiuto del Formez, un Master di programmazione strategica post-laurea che ha dato risultati eccellenti (1000 ore di studio fra seminari in aula, studio individuale e *stages* presso enti, per non più di 20 partecipanti) . Nessuno degli Enti ha poi creduto opportuno di utilizzare i risultati didattici (syllabus, materiale di studio, esperienze varie) per riprodurre l'esperienza stessa. E invece sarebbe stato più che necessario che almeno un Master di questo tipo si consumasse presso ciascuno degli enti pubblici in questione, allo scopo di disporre di uno staff di giovani esperti da assegnare ai vari programmi pubblici.

²⁰ E non - purtroppo – da persistenti strumentalizzazioni personali; inquinate fra l'altro da uno stile della classe politica che non è quello più adatto a generare esempi di cooperazione, in un campo che invece dovrebbe essere coltivato con uno spirito squisitamente *bipartisan*.

- F.Archibugi, (2005a). *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Firenze: Alinea editore
- F.Archibugi, (2005b) *Sulla introduzione in Italia della programmazione strategica al livello di governo centrale*, VIII Conferenza nazionale sulla misurazione, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Roma dicembre 2005-
- J. Breuil (2002), 'Il Bilancio di prestazione', in: F.Archibugi e A.Saturnino (a cura di) *Pianificazione strategica e governabilità ambientale, un simposio internazionale*. Firenze: Alinea, 2004.
- GAO, (1999a) (General Accounting Office), *Performance Budgeting: Initial Experiences Under the Results Act on Linking Plans With Budgets* (pp.61), (April 1999), Washington DC.
- GAO, (1999b) (General Accounting Office) *Performance Budgeting: Initial Agency Experiences Provide a Foundation to Assess Future Directions* (July 1999), Washington DC.
- GAO (2004), (Government Accountability Office), *Information Technology Management, Governmentwide Strategic Planning, Performance Measurement, and Investment Management can Be Further Improved* (January 2004), Washington DC.
- GAO (2005), (Government Accountability Office) , *Performance Budgeting. Efforts to Restructure Budgets to Better Align Resources with Performance*, (February 2005), Washington DC.
- GAO (2005), (Government Accountability Office) *Performance Budgeting, PART Focuses on Program Performance, but More Can Be Done to Engage Congress*, (October 2005), Washington DC
- OMB (2004) (Office of Management and Budget), *Circular No A-11, Preparation, Submission and Execution of the Budget* , (July 2004, Washington DC.
- OMB (2006) (Office of Management and Budget), *Guide to the Program Assessment Rating Tool (PART)*.(March 2006), Washington DC.

[A.06.12]

12.

Dal controllo di gestione alla programmazione strategica: passi necessari per rendere credibile l'attuazione dei programmi politici nella PA italiana

Franco Archibugi

Già dell'Università di Napoli e prof ordinario stabile alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

Relazione al Seminario sul tema: *I controlli per l'attuazione dei programmi governativi*

Rete interistituzionale sulla misurazione delle attività pubbliche

Sede del CNEL, Parlamentino, 30 Novembre 2006

1. Il 'controllo' per l'attuazione dei programmi governativi

Mi sembra ovvio che ogni governo che intenda realmente 'attuare' i suoi programmi si preoccupi di trovare degli strumenti tecnico-amministrativi-operativi capaci di esercitare un efficiente controllo di risultati nel senso della desiderata 'attuazione'.

Da molto tempo questi strumenti di controllo delle operazioni sono stati identificati in procedure di gestione molto simili a quelle maturate in seno alle imprese produttive, specialmente di grandi dimensioni. Nel mondo anglosassone, nelle *business schools* (da noi chiamate scuole o facoltà di economia aziendale) queste procedure di gestione sono entrate nell'uso sotto il riferimento di *management control* (controllo di gestione o controllo direzionale) e ha trovato vasta applicazione nelle attività economiche di tutti i paesi industriali più avanzati. Le più elaborate e articolate forme di *management control* sono state chiamate, anche nelle aziende, *strategic planning* (pianificazione strategica).

Su scala generale, è ormai universalmente riconosciuto che potrebbe essere molto utile introdurre *buona parte di queste procedure* anche nelle Pubbliche Amministrazioni, onde assicurare il desiderato controllo sull' *attuazione* dei programmi governativi.¹

¹ Il passaggio logico del 'controllo di gestione' dalle aziende private alla amministrazione pubblica è stato quello dell'applicazione di esso, come disciplina, alle 'organizzazioni non profit' (specialmente negli Usa in cui queste ultime hanno una rilevanza quantitativa superiore a quella che hanno nei paesi europei). Ciò ha comportato che anche in Italia, si è stentato a concepire il 'controllo di gestione' applicato alla pubblica amministrazione *organicamente diverso* (anche se largamente utilizzatore di strumenti analoghi) da quello praticato nelle aziende del settore privato. Per es. un noto manuale americano di *Management control*, quello di Anthony e Young [1988], che ha avuto peraltro una vasta diffusione anche in Italia, dedicato specificamente alle organizzazioni non profit, nella sua traduzione italiana [1992], aggiunse nello stesso titolo anche la sua destinazione per gli 'enti pubblici' (che nella edizione originale era assente). Questo dice molto sul fatto che tutta la letteratura ufficiale che ha

Su scala ridotta questa introduzione ha incontrato molti ostacoli teorici e pratici, in ragione dei differenti paesi e delle differenti strutture amministrative pubbliche; in ragione della maturità culturale degli operatori pubblici; e in ragione di altri molteplici fattori che sarebbe troppo lungo e forse inutile elencare qui; insomma questa introduzione è avvenuta molto lentamente, in modalità molto diversificate, per intensità, per vastità di visione, per completezza di campo, per continuità di applicazione, e da ultimo, per capacità tecnica di applicazione.

Qualsiasi Programma politico governativo, di qualsiasi governo, soggetto ad un minimo controllo democratico e valutazione politica, dovrebbe fare i conti – a mio avviso – con le proprie *capacità di essere attuato*, capacità messe in luce e misurate attraverso il sistema detto di *programmazione strategica*, senza il quale qualsiasi programma governativo – e mia ferma convinzione – è destinato a non trovare adeguata e soddisfacente *attuazione*.

Questo sforzo di introduzione di procedure nuove di gestione mirate al controllo dei risultati di attuazione dei programmi governativi, lo chiameremo allora *Programmazione strategica (Strategic planning)*. Con ciò ho invitato ad assumere la stessa nomenclatura² – estremamente sistematica e innovativa in materia – adottata già dal Congresso federale americano nel 1993 con la legge

introdotta il controllo di gestione nella legislatura italiana, è fortemente squilibrato verso una applicazione tecnica assai poco connessa con la ‘programmazione strategica’ che ne è, invece, una indispensabile premessa, alla scala della politica economica amministrativa generale. Qualcosa del genere è avvenuto anche negli Usa. Prima dell’introduzione ufficiale pubblica della programmazione strategica nelle agenzie federali, attraverso il GPRA, le agenzie che volevano applicare criteri innovativi in materia utilizzavano materiale e concetti provenienti dalla ricerca operativa nel settore privato. Per esempio, il Dipartimento dell’Energia (DOE) per anni ha fornito a se stesso e alle altre agenzie federali un ‘Manuale’ (*Handbook*) di gestione delle prestazioni basata sul risultato (predisposto da un Centro di ricerche misto fra DOE e alcune Università americane). L’ultima edizione di tale Manuale [US-DOE, 2001], benché si dichiarasse una ‘compilazione in sei volumi di *strumenti e tecniche* per applicare la GPRA’, è stata valutata inadatta da molte Agenzie nel fornire tecniche appropriate ai loro nuovi bisogni di programmazione strategica, dettati dal meccanismo ‘a cascata’ (vedi per es. lo **Schema grafico n.1**, allegato), come viene configurato presso quasi tutte le Agenzie federali americane in base alle prescrizioni del GPRA. [per es. US-DOE, 2006]; meccanismo che è assai diverso da processi pensati sia pure per grandi unità produttive multi-obiettivo del settore privato.

² Con la piccola differenza della traduzione della parola inglese ‘*planning*’, con ‘*programmazione*’, in rispetto dell’ormai consolidato e preferito uso, nella lingua italiana, della parola ‘programmazione’ rispetto a quella ‘pianificazione’ quando viene riferita ad attività di governo centrale. D’altra parte ciò è coerente con l’espressione usata – sia pure una sola volta - dal primo atto legislativo italiano che ha sentito il bisogno di usarla rispetto a quelle di ‘controllo di gestione’ e di valutazione strategica (DL 1999/n.286, art.2); dopo il quale l’uso della parola si è riprodotto in modo disordinato in una serie numerosa di documenti ufficiali governativi, come rapidamente vedremo.

GPRRA (*Government Performance Result Act*)³, che impone a *tutte le Agenzie federali*; una complessa ma organica procedura che prevede:

- a) la elaborazione e pubblicazione di *'Piani strategici'* 'almeno quinquennali';
- b) la elaborazione e pubblicazione di *Piani di prestazione (performance)* annuali [che con il 2006, si sono integrati nella stessa formazione del 'Bilancio' annuale, che è ora chiamato un *'Bilancio di prestazione' (Performance Budget)*], e la redazione di un *Rapporto di prestazione*, annuale, sui risultati del Piano annuale e sugli aggiustamenti proposti per l'anno successivo.

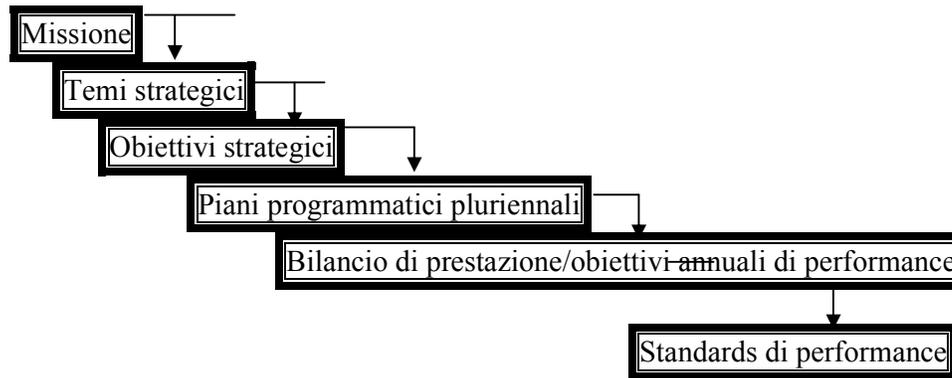
Malgrado che l'esigenza è stata sentita generalmente in molti paesi, e alcuni metodi da molti decenni sono stati studiati, proposti e applicati sotto nomi e approcci disciplinari diversi, sia a livello degli studi (accademici) che delle singole applicazioni politiche e amministrative in questo o quel paese, in questo o quel settore di attività pubblica⁴, sono *solo due* i paesi che hanno notoriamente registrato delle iniziative organiche, sistematiche e apparentemente durature, di un certo rilievo in materia di programmazione strategica: gli Stati Uniti e la Francia.

³ Legge che ha fortemente consolidato la sua stabilità, non solo per il fatto di essere frutto di una collaborazione bipartisan del Congresso, ma di essere stata votata come 'emendamento' dell'*United State Code*, il documento fondamentale che regola da sempre il funzionamento politico-amministrativo federale degli Stati Uniti,

⁴ La letteratura accademica che si è sviluppata fra i cultori della disciplina delle scienze amministrative in proposito è senza fine. Il vasto movimento di riforma è stato chiamato (specialmente nei paesi del Commonwealth, ma anche altrove) 'New Public Management'-NPM. (Un panorama utile su questa riforma è nel volume collettivo a cura di K.McLaughlin, et alii [2002] con ivi un saggio di Barzelay [2002] sulle origini del NPM). L'OCSE ha già fatto da cassa di risonanza di questo movimento, [OECD-PUMA, 1995] e in una serie di altre pubblicazioni [OECD-PUMA, 1996, 2001]. Tuttavia nei rispettivi paesi questo movimento non ha dato ancora applicazioni sistematiche e organiche, ma solo esperimenti e applicazioni in singoli settori della PA.

Grafico 1

Collegamento a ‘cascata’ fra gli obiettivi strategici e gli obiettivi annuali di prestazione di un Ente pubblico
(per esempio: Ministero)



[Questo schema è grossomodo quello seguito da ogni Dipartimento o Agenzia federale americani nel gestire – in base al GPRA – il proprio processo di programmazione]

Le richieste di bilancio annuali dell'Ente (*the Agency's annual budget justifications*) vengono basate sulle prestazioni previste con i richiesti finanziamenti. L'Ente rendiconta le effettive prestazioni rispetto alle prestazioni progettate ogni anno nel suo Rapporto annuale di prestazione e di responsabilizzazione contabile. Questo rapporto fornisce le basi per valutare i progressi dell'Ente nel perseguire la propria missione.

L'esperienza più organica e sistematica è quella già citata che si è avuta in USA dove il Congresso ha varato (gennaio 1993) la ricordata legge GPRA che ha – come detto – prescritto a tutte le Agenzie federali la preparazione dei piani strategici (*strategic plans*); la progettazione delle azioni; la misurazione delle prestazioni (*performance measurement*); e la costruzione dei bilanci per obiettivi, prestazioni e risultati (*performance budgeting*).

Ha fatto seguito la Francia, con una legge del 2001 (*Loi organique des lois de finances, LOLF*) che – pur partendo con un eccesso di aderenza alla complessa (e in larga parte farraginosa, come in Italia) legislazione tradizionale sulla materia in Francia – ha pur tuttavia riportato negli ultimissimi anni (2005-2006) il sistema nel quadro delle modalità di programmazione strategica, già sperimentate negli Usa negli anni novanta⁵

Sarebbe auspicabile che l'Italia, divenisse il terzo paese in ordine di tempo, ad entrare in questa riforma generale, accorciando le distanze con gli altri due paesi, ed entrando direttamente nel nuovo sistema in modo chiaro e definito (superando incertezze e commistioni ritardatrici).

⁵ Per maggiori informazioni sulle origini e lo sviluppo della programmazione strategica e la sua natura, mi sia consentito rinviare ad una mia recente pubblicazione: *Introduzione alla pianificazione strategica in campo pubblico* [Archibugi, 2005a]. Per un diretto approccio agli ultimi sviluppi dell'esperienza francese, consiglio – nella miriade di documenti ufficiali pubblicati – una guida metodologica del 2004 elaborata dal Ministero delle dell'economia, delle finanze e dell'industria, e prodotta dal Ministero in cooperazione con la Commissione Finanze dell'Assemblea nazionale, la Corte dei Conti e il CIAP (che è un 'Comitato interministeriale di monitoraggio dei programmi') [MINEFI, etc. 2004].

In questo contributo intendo concentrarmi – approfittando del fatto che in Italia siamo all’inizio di una nuova legislatura e di un nuovo Governo, e che, per di più, ha anch’esso un nuovo Programma da attuare - nel ripetere schematicamente quali sono i passi necessari (ormai canonici) da fare, *e finora mai fatti in questo paese*, per finalmente introdurre su vasta scala - nella PA italiana - le procedure in questione (che chiamerei, come negli Usa, ‘Programmazione Strategica’, d’ora innanzi PS), e uscire dalla debilitante palude del ‘controllo di gestione’, così come malamente e con grande incertezza è stato introdotto in Italia.

Ma prima di tutto, in sintesi, un sguardo critico sul ‘controllo di gestione’ così come effettuato in Italia.⁶

2. Sguardo critico sul ‘controllo di gestione’ nell’esperienza italiana

In Italia, l’introduzione delle procedure di cui sopra si è tentata da molto tempo, ma con forme vane e improduttive, che non hanno ‘attecchito, neppure per un poco; e che hanno lasciato quintali di carta defunta e sprecata, invita al macero, senza incidere neppure come leggero apprendimento di metodo e di ragionamento.

Per prima, è stata la **Legge n.29 del 1993**, che ha istituito le ‘Sezioni di controllo interno’ (SECIN) in tutti i Ministeri, cioè una forma esplicita di *controllo di gestione*.

La legislazione successiva del decennio ‘novanta’ non è servita di più. Vediamo:

Il DL 29 del 1993 dopo una buona esposizione di principi, criteri ed indirizzi operativi per una ‘*razionalizzazione dell’organizzazione delle PA*’, ha istituito in ogni Ministero i SECIN (Servizi di controllo interno o nuclei di valutazione) (ove già non esistessero). Ma i risultati sono, a detta di tutti, insoddisfacenti.

La Legge 59 del 1997 ripeté l’intenzione di organizzare per ciascuna amministrazione un ‘*sistema informativo-statistico di supporto al controllo interno di gestione alimentato da rilevazioni periodiche, al massimo annuale, dei costi*’, di istituire ‘*sistemi di valutazione sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell’attività amministrativa*’, di prevedere che ‘*ciascuna amministrazione provveda periodicamente, e comunque annualmente, alla elaborazione di specifici indicatori di efficacia, efficienza e economicità*’, e a ‘*collegare l’esito della valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati alla*

⁶ Per un giudizio critico più articolato sui tentativi fatti in Italia nel decennio 1991-2000, si veda un mio contributo alla ‘VIII Conferenza nazionale sulla misurazione’ [Archibugi 2005b], dal titolo: *Sulla introduzione in Italia della programmazione strategica a livello di governo centrale: osservazioni critiche*.

allocazione annuale delle risorse'. Ma la produzione di indicatori non è stata parallela e conforme a quella dei programmi di azione.

La Legge 94 del 1997 inoltre creò i '*Centri di responsabilità amministrativa*' (CRA) che si supposeva dovessero realizzare tutto ciò per ciascun 'Centro di spesa' e 'Centro di costo', e istituì le '*Unità previsionali di bilancio*' (UPB), per un riordino generale della contabilità di Stato. Ma tutto ciò o non è avvenuto, o quando è avvenuto si è trattato di una *contabilità puramente finanziaria* senza il corredo conoscitivo dei risultati *reali* di ciascun programma di spesa.

Il DL 286 del 1999, ribadì tutto questo, con lo stesso tono e lo stesso stile, prescrivendo fra l'altro un *Rapporto annuale* da parte dei SECIN cui avrebbe dovuto far capo l'insieme delle prescrizioni suddette. Un Rapporto che si è immerso nel sottosuolo. (Quale fiume carsico lo farà riemergere?).

Tuttavia tutte queste cose furono indicate in modo così generico e disorganizzato, da non avere pratico effetto dal punto di vista della introduzione effettiva negli apparati ministeriali e delle altre amministrazioni pubbliche.

Innanzitutto è da osservare che l'iniziativa di controllare coloro che dovevano mettere in piedi il 'controllo di gestione', fu lasciata ai singoli Ministri. E' mancato un controllo funzionale sui SECIN da parte di qualche organo dello Stato (PCM? Corte dei Conti?) che fosse indicato dalla legge. E' mancata inoltre una definizione ed istruzione tecnica da parte di qualcuno (Un DL? Una direttiva del PCM? La produzione di una manualistica ufficiale?) di *che cosa si dovesse intendere* per 'controllo di gestione' e come *avrebbe dovuto essere applicato*, con *precise operazioni uguali per tutti i SECIN*, codificate e normalizzate in un *Manuale operativo*. Che cosa potevano fare i SECIN, composti da funzionari poco addestrati a questi problemi se non aprire qualche manuale di qualche scuola aziendale di '*Management control*', peraltro del tutto inadatto a programmi pubblici? Essi sono stati invasi da direttive generali, ma senza assistenza pratica. A mio avviso sono stati abbandonati a se stessi. E il grosso dei funzionari pubblici fu ben felice di essere abbandonato a se stesso...

D'altra parte dire che si introduce un 'controllo di gestione' (*management control*), del tipo di quello diffuso nelle aziende private, era non solo insufficiente ma del tutto fuorviante. Nelle aziende i programmi di produzione sono molto semplici, le strategie sono essenziali e chiaramente percepibili⁷. Nelle pubbliche amministrazioni, programmi e strategie sono molteplici e hanno

⁷ Eppure qualche guru accademico della economia aziendale aveva emesso dubbi sulla possibilità di applicare la pianificazione strategica anche nelle aziende [Mintzberg, 1994], creando qualche scandalo fra i cultori di business e di management aziendale, subito rientrato con una più attenta e chiara argomentazione tecnica sulla duttilità dell'intero processo di pianificazione [Mintzberg et al., 1996]. L'episodio non ha fatto che marcare ancora più nettamente il contesto della programmazione strategica nell'ambito pubblico da quello della vita delle imprese. E ciò, mi sembra, già un vantaggio di per sé, smentendo la mitologia e mistificazioni che nel futuro della PA si potessero introdurre gli stessi metodi efficaci delle aziende private.

bisogno di una ‘ingegnerizzazione’ e ‘progettazione’ assai complessa. I SECIN, da soli, senza la cooperazione e la guida politica delle direzioni responsabili dei programmi e dei centri responsabili di spesa, non potevano farlo.⁸

Penso che gli autori successivi dell’ultimo DL della serie (n.286 del 1999), si rendessero conto che la parola mutuata dall’economia aziendale ‘controllo di gestione’ finora era stata usata dalla legislazione corrente in modo non chiaro (almeno per quanto riguardasse la PA), se sentirono l’esigenza (art.1, intitolato ai “principi generali del controllo interno”) di articolarla in tre funzioni diverse quali (lascio da parte quella della valutazione del personale dirigenziale):

il controllo di legittimità, regolarità e correttezza amministrativa (detto in breve ‘*controllo di legittimità*’);

il controllo dell’efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa, (detto in breve ‘*controllo di gestione*’);

“la valutazione della adeguatezza delle scelte compiute etc. in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti” (detto in breve ‘*controllo strategico*’).

Questa tripartizione – che sembrava motivata da un bisogno di chiarezza – si è tramutata invece in un fattore di maggiore confusione e di fuorvianza. Ha dato luogo ad un infinito dibattito su *chi* dovesse essere il titolare di queste funzioni di controllo (cioè su questioni di ‘potere’, *more italico*) con sofisticazioni giuridiche che hanno occupato ore di lavoro nelle varie riunioni fra PCM e organi ministeriali, e all’interno di questi ultimi tra direzioni di campo e SECIN.⁹

Ma nessuno ha pensato, in tutta questa diatriba, a:

- *come dovrebbero essere preparati e descritti i programmi pubblici* che ogni Ministero avrebbe dovuto, (e tuttora dovrebbe), presentare alla PCM e questa al Parlamento ogni anno;
- *quali informazioni* questi programmi dovrebbero contenere;
- *che tipo di obiettivi e di strumenti* essi dovrebbero indicare;
- *quali tipi di indicatori* dovrebbero collegare agli obiettivi e agli strumenti;
- *a quali metodi di misurazione* dovessero adottare.

Insomma, nessuno ha pensato a quali *requisiti tecnici* fossero necessari per esercitare - *conditio sine qua non* - quel ‘controllo di gestione’ che le leggi

⁸ Questa profonda differenza fra la misurazione delle *performance* tra aziende del settore privato e settore pubblico è stata sempre presa in conto in Usa, in tutti i più spinti modi di introdurre nella gestione pubblica criteri e metodi delle gestioni private. Un documento che ricordo estremamente significativo in questo senso fu un Rapporto che il *Congressional Budget Office* (CBO) (storico organismo di studio del Congresso americano sulle analisi di bilancio) dedicò all’argomento [US CBO, 1993] in piena epoca di introduzione, da parte dello stesso Congresso, della GPRA. Effettivamente doveva essersi prodotto qualche eccesso di ‘visione aziendalistica’, in quei tempi, anche colà!

⁹ A cominciare dal seguito del Decreto italiano 1999/286 in questione (basta leggere il seguito dell’ art.1 e gli art.4 e 6).

andavano largamente e ripetutamente prescrivendo, per tutto il decennio degli anni 90!¹⁰

¹⁰ Infatti è sufficiente dare una occhiata alla congerie (talora voluminosa) di *Direttive ministeriali* che ogni anno sono state predisposte dai Ministri (e da nessuno lette) e dai loro Gabinetti ed uffici legislative, di inutile competenza giuridica, sulla base delle indicazioni venute dalle altrettali Direttive della PMC, per comprendere che esse non erano e non sono suscettibili così come sono (per informazioni, contenuti, presentazione, etc.) di costruire e assicurare la base di un controllo di gestione o strategico, vero ed efficace. Ma d'altra parte né la PMC, né i Ministeri con i loro SECIN, erano attrezzati, a suggerire, e poi utilizzare, i sistemi di programmazione strategica da introdurre. In questi casi si forma un circolo vizioso (o rimpallo di responsabilità) di incompetenza, non 'giuridica-politica' ma tecnica, che da qualche parte bisogna pur *eliminare* (senza riguardo di quella politico-giuridica) E, possibilmente, eliminare contemporaneamente, in tutte le sue sedi: PMC, Ministeri, SECIN, con un adeguato intensivo addestramento dei funzionari addetti (formazione che è la chiave risolutiva del problema, di cui dirò più sotto).

[Mi si conceda una interlocuzione molto personalizzata che credo sia utile come piccola testimonianza storica sui fattori che hanno ostacolato ogni più fattiva evoluzione di quanto prevedeva il DL 286/99. Già prima di quell'epoca (1996-97) infatti mi affannai personalmente ad attirare l'attenzione di molti 'addetti ai lavori' (politici ed alti dirigenti) su quanto stava avvenendo in America, che, a mio avviso, non si poteva ignorare mettendo le mani riformistiche (in modo non solo verboso ma serio ed impegnato) alla introduzione di una misurazione delle performance nella PA.

In primo luogo essendo allora docente ordinario stabile (dal 1992 al 1999 dopo il quale sono andato in pensione), alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, organismo facente capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed essendo da molto tempo bene informato, insieme ad alcuni colleghi del 'Centro di studi e piani economici' da me diretto, sulla evoluzione della cultura amministrativa americana (che era stata oggetto fin dal 1970, di un mio Rapporto [Archibugi, 1970] sulla "programmazione di bilancio" e il PPBS, (rapporto redatto per l'Ispe e il Ministero del Bilancio e della Programmazione), ed essendo avvantaggiato da numerosi contatti accademici e scientifici mantenuti dal mio Centro con quell'ambiente, sentii mio *dovere civile e professionale* di insistere nel 1997 presso la PCM e il Dipartimento della Funzione Pubblica perché si orientasse in modo più preciso ed efficace, e in forme più adeguate, l'azione riformistica che allora il Governo stava preparando, verso la *programmazione strategica*. 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) al Ministro Bassanini e lasciai nelle loro mani documenti ed appunti sia su quanto stava avvenendo in America sia sui passi politici, legislativi e operativi concreti e precisi che suggerivo (non dissimili da quelli suggeriti nel presente scritto). Ma tali contatti non ebbero alcun esito. Avevo perfino promosso da parte dell'Ambasciata americana – dati i miei rapporti da molto tempo di buona amicizia personale utili con essa - 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 quello che stava succedendo nella amministrazione americana, e stringere stabili e proficui contatti (assai utili per noi, data l'arretratezza delle nostre esperienze in proposito) con l'ambiente politico-amministrativo e accademico americano da parte di persone adeguatamente preparate nel Governo italiano! Questa mia personale iniziativa non ebbe riscontro nel Governo italiano, con un certo disappunto della stessa ambasciata americana. Queste opportunità si affievolirono con il tempo, e con i ricambi di ambasciatori e funzionari, si persero del tutto,

Per farla breve, non si è presa coscienza in quella legislazione che la programmazione strategica non poteva venire *dopo*, a seguito del controllo di gestione, ma che nella pubblica amministrazione può avvenire solo il contrario: *prima* la programmazione e *poi* il controllo di gestione.¹¹

Inoltre riuscii a promuovere nel novembre 1997, - al Palazzo Reale di Caserta, una delle sedi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, (con l'aiuto del Direttore della Scuola, Prof. Guglielmo Negri e Segretario Generale della stessa, Prof. Raffaele Pellegrino, 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 PS* (il *background paper* della Conferenza fu preparato da me [Archibugi, 1997]). 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 South California* a Los Angeles, a quelli - sia accademici che dirigenti dell'amministrazione - che potessero dare la massima informazione possibile sulle operazioni del GPRA. (La conferenza, che poi fu riconosciuta da alcuni partecipanti in alcune riviste tecniche internazionali sia in Europa ed anche negli Usa, 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 che nelle mie intenzioni era mirata soprattutto a stimolare sull'argomento l'ambiente e gli studiosi italiani) - fu disertata dalle autorità italiane, e perfino dai miei colleghi della Scuola, pigri verso ogni nuova visione di riforma (deceduto il compianto Direttore, Guglielmo Negri, non si trovarono neppure più i mezzi per pubblicare, almeno in italiano, l'insieme molto importante delle relazioni che i colleghi stranieri 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'*, alla quale presentai una mia relazione sullo specifico argomento dell'innovazione manageriale della PS in Usa, poi pubblicata nella Rivista della Società [Archibugi, 1997]. Ma tutte queste cose (colloqui personali ad alto livello, conferenza internazionale, interessamento degli ambienti accademici e quant'altro), non riuscirono ad attirare l'attenzione dei responsabili politici e amministrativi sulle novità corso. Ne abbassarono anzi la disponibilità di ascolto e ne aumentarono le resistenze verso nuovi apprendimenti che mettevano in discussione le eventuali performance di comportamento e di stile, (con motivazioni forse meno nobili di perdere qualche livello di prestigio non più corrispondente ai tempi. e che mettevano in giuoco le prerogative burocratiche che per quanto sempre da usare, erano nel caso concreto molto di ostacolo ad un rapido presa di contatto con gli elevati livelli di performance con i nuovi ambienti 'etici' con i quali dialogare, malgrado la formale 'competenza' dei soggetti. Eppure se in quel momento, a quattro anni dalla GPRA americana, e nel procinto di varare le nuove leggi 'riformistiche' (si fosse inserita in Italia, la programmazione strategica e i suoi criteri nei termini suggeriti, l'Italia sarebbe stato il secondo paese nel mondo a realizzare un poderoso rinnovamento di metodinella PA, e oggi non si sarebbe aggravato, almeno in questo campo, il ritardo della nostra PA. Avremmo almeno più di quindici 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].

¹¹ A dire il vero, esiste un documento che aveva iniziato a mettere sulla strada giusta l'intero processo di programmazione strategica. Fu una direttiva del PMC della fine del 2002 per il

La via radicale presa dal governo federale americano nel 1993 con la GPRA, seguiva nettamente questa strada. Prima il *programma* (almeno quinquennale, revisionato ogni tre anni e all'occorrenza anche annualmente attraverso il piano annuale di prestazioni); di ogni agenzia, e poi il *piano annuale* (ormai completamente allineato con le richieste annuali di *bilancio*). Infine, con il rapporto annuale, il *monitoraggio e il controllo completo di gestione* (che pertanto non potrebbe che essere 'strategico') con tutte le sue articolazioni, viste sia nel loro insieme che nella loro particolarità.

Il caso italiano – pieno di 'visione' e 'generalità', ma con scarsissima capacità attuativa - è stato anche handicappato a causa della *routine solo annuale* delle decisioni; con un DPEF solo di indirizzo (con un orizzonte assai debole triennale); e con una legge finanziaria concentrata su movimenti di flusso finanziario che hanno un impatto su meno di 1/10 dell'ammontare complessivo della spesa pubblica¹², e senza una visione di quello che avviene negli altri 9/10,

2003. Era un documento eccellente che descriveva e prescriveva in termini abbastanza corretti – ma ancora ovviamente generali, la programmazione strategica (PS) a tutti i Ministri fissandone in modo succinto le linee di guida.

Questo documento però [PCM; 2002] non solo è stato ignorato dai destinatari, ma non ha costituito il punto preciso di riferimento di una attività di assistenza tecnica e di controllo dell'operato di Ministeri e SECIN, da parte di quel Comitato tecnico-scientifico che era nato – nel DL 286/99 – proprio *per introdurre la programmazione strategica nelle attività ministeriali di controllo di gestione* e dettare le linee guida tecnico-operative per la sua introduzione. Basta dare una occhiata alle manifestazioni pubbliche di quel Comitato tecnico-scientifico (i suoi Rapporti [2001, 2003a, 2004a] e le sue presentazioni in due o tre manifestazioni all'anno di vetrina, [2002, 2003b, 2004b e 2004c]) per sapere che certamente non sarebbe stato quello il modo con il quale si sarebbe potuto introdurre la *programmazione strategica* nei singoli ministeri! Leggendo quei documenti si capisce bene che non si avevano idee chiare su come i Ministeri (e i SECIN) avrebbero dovuto procedere per fornire i dati richiesti dalla PCM, ed anche se tali idee si fossero avute (come solo le *Linee guida* allegate al secondo Rapporto fanno invero supporre) non era certo quello il modo di aiutare (con tre o quattro talkshow di un mezza giornata) i Ministeri su come procedere nel modo fattivo alla documentazione necessaria (*know-how*, misurazioni, e quant'altro) indicata nella direttiva. Quelle direttive, avrebbero dovuto essere accompagnate da adeguati *Manuali di applicazione*, da parte di una assistenza permanente a ciascun Ministero e Centro di spesa su come strutturare i propri obiettivi, stabilirne mediante una progettazione visibile e controllabile l'attuazione, fissarne gli indicatori di conseguimento, valutarne i costi e i benefici, scandirne l'*implementazione* con date-traguardo ragionevoli e un sistema organico di monitoraggio, con un dialogo serrato fra uffici del Comitato e le unità di ciascun programma.

Invece di essere strumento di pressione sui Ministeri e di giudizio sui modi e i tempi di risposta alle Linee-guida stesse, si ha l'impressione che tali Linee guida siano state come *dimenticate* dagli stessi autori! Né è stato varato alcun serio *programma formativo*, né a livello ministeriale che interministeriale, sul tema : *come rispondere alle linee guida della PCM?*

¹² In quello del 2007 circa 30-35 miliardi di Euro contro una spesa pubblica totale di circa 400 miliardi di Euro. Dominato dai noti vincoli europei di rapporto equilibrato (in percentuale) fra saldo di bilancio e PIL. Oggi in Italia si parla (ma pressappoco così si dice ogni anno) che bisogna riformare la discussione parlamentare sulla legge finanziaria. Ma siamo ancora nella

lasciati all'automatismo della spesa, dove i dati a disposizione (mancando una *re-ingegnerizzazione* seria e tecnicamente accurata di ogni programma del tipo di quella elaborata dal processo federale americano) dicono assai poco sui risultati effettivamente conseguiti – programma per programma – da detta spesa. E anche per quelli conseguibili da parte di un 'programma di governo' è dubbio che essi siano stati studiati in dettaglio – al di là degli indirizzi politico-elettorali -come dovrebbe essere fatto da una progettazione accurata della spesa stessa.

Tutto ha concorso quindi a ridurre il controllo di gestione ad una routine annuale piuttosto insignificante, dove i parametri di valutazione non andavano oltre certi risultati *ex post*, senza nessun vero controllo dei risultati attesi *ex ante*, per la semplice ragione che la formulazione *ex ante* dei risultati attesi nessuno l'ha mai studiata e tentata.

Questo lavoro di programmazione e di progettazione deve essere portato a termine dagli operatori dei programmi pubblici specifici, dai responsabili dei Centri di spesa, che oggi, malgrado le rivendicazioni di autonomia e di tecnicità delle loro scelte, in effetti non sanno né programmare né progettare adeguatamente tali scelte. Se la programmazione non è fatta dalle direzioni responsabili dei programmi, (magari anche con l'aiuto di esperti dei SECIN, se veramente 'esperti') e naturalmente sotto il consenso e il controllo dei Ministri e dei loro staff, i Secin non hanno gli obiettivi nei confronti dei quali possono misurare i risultati. Senza programmi e sistemi concatenati di obiettivi, obiettivi intermedi, e azioni, non è possibile esercitare nessuna procedura di valutazione¹³.

Ecco le ragioni per le quali c'è bisogno di ripartire daccapo, assorbendo tutto quanto di positivo è stato detto e fatto finora, ma dando una impostazione nuova, che deduca il controllo di gestione come conseguenza di un processo articolato di programmazione strategica, definito *ex novo* in termini *chiari ed operativi* per tutta la gamma degli enti che fanno parte della PA (Stato ed Enti locali).

Tale processo stesso dovrebbe avvenire sotto il controllo di un organismo esterno alla PA - come per es. una Corte dei Conti sostanzialmente rinnovata - che ne dovrebbe garantire la conformità ad una legge di base. Legge che – semplificando assai – dovrebbe riassumere come in un testo organico unico – tutta la normativa pregressa sull'argomento¹⁴.

nebbia. C'è ben altro da riformare! C'è da riformare l'intero impianto di formazione delle richieste di bilancio di ogni anno, e l'intera contabilità di bilancio!

¹³ Questa è la insensatezza (che si traduce in inattività) quando si assumono delle parole, come "controllo di gestione" (e aggiungo anche: "programmazione strategica"), in generale, per se stesse, senza una precisa consapevolezza tecnica e definizione di quello che significano e delle operazioni che implicano.

¹⁴ Come è avvenuto negli Usa, ove il mentore e guardiano tecnico dell'applicazione della GPRA da parte delle diverse Agenzie è stato il GAO, (*General Accounting Office*, che da pochi anni, per avvicinarsi nel nome alle nuove funzioni che svolge (nel clima di riforma radicale di tutte le strutture governative in corso) ha mutato il nome in *Government Accountability Office* (senza tuttavia mutare l'acronimo) ente che si è cercato di conservare

3. La re-impostazione della PS: la direzione legislativa

Mi permetto di delineare qui tre direzioni su cui dovrebbe articolarsi questa necessaria reimpostazione della materia centrata sul processo di PS:

1. la direzione legislativa
2. la direzione amministrativa

ugualmente l'acronimo e che fa capo ancora direttamente al Congresso e non alla Casa Bianca. (Nome che tradotto in italiano significa: 'Ufficio Generale di Responsabilizzazione contabile' (oltre che 'di Contabilità'. come era il suo storico nome fin dalla nascita).

Ci sono casi in cui il GAO ha praticamente respinto con 'osservazioni' i Piani strategici di alcune Agenzie poco conformi allo spirito della legge, mentre per tutte ha avuto il ruolo di suggeritore e di assistente tecnico, per ogni deficit o carenza di professionalità, provvedendo con le sue 'Osservazioni', ben note per la loro autorevolezza, a migliorare la qualità funzionale dei Piani, rispetto allo spirito e alle aspettative della GPRA (per maggiori ragguagli sul sistema americano si veda il mio libro già ricordato [Archibugi, 2005a]). E' impossibile trovare una pubblicazione del GAO attraverso cui riassumere e far comprendere il grande ruolo avuto da questa agenzia nel guidare *l'introduzione della programmazione strategica*. Un grande ruolo lo hanno avuto una '*guida esecutiva*' generale del 1996 (proprio quando le Agenzie stavano nel punto più critico della redazione dei *primi piani strategici* [US GAO, 1996] e una *guida più specifica del 1997* sulla fase della 're-ingegnerizzazione'[US GAO, 1997]; di entrambe sarebbe fortemente opportuna una traduzione italiana per l'addestramento dei nostri operatori ministeriali e per ogni tipo di studente della programmazione strategica. Così pure di una guida predisposta dalla NAPA (National Academy of Public Administration) [NAPA,1997], per conto del governo. Quando ero ancora Professore stabile alla Scuola, feci aprire alla Biblioteca della Scuola (della cui gestione mi occupavo, con quale insofferenza di alcuni colleghi) procurai che la Biblioteca aprisse una *Sezione speciale* nella quale raccogliere le pubblicazioni dei documenti ufficiali prodotti dal GAO, ma anche da tutte le altre Agenzie federali più importanti che si occupavano della più importante riforma in corso nel mondo in materia di PA, dell' (American) *Reinventing Government Revolution*, e delle Agenzie -chiave di essa, quali: il GAO, il CBO (*Congressional Budget Office*),l'OMB (*Office of Management and Budget*), il FASAB (*Financial Accounting Foundation Board*) e il GASB (*Governmental Accounting Standards Board*). Naturalmente senza trascurare la documentazione tecnica che le singole Agenzie federali hanno dovuto cercare e produrre per compilare ciascuna i propri *Piani*, quinquennali e annuali (elaborati ex ante), e i *Reports* (elaborati ex post) in base ai quali scaglionare periodicamente i finanziamenti assegnati dall'Ufficio del Budget (OMB) per i servizi fattibili della Missione di ciascuna Agenzia.

In ordine a ciò non potrei essere che immensamente grato per la disponibilità di ciascun ente o agenzia cui abbiamo richiesto i documenti originali, di aver risposto con precisione - e dopo un po' perfino con automatismo senza richiesta, ad un invio stabile, postale e gratuito, dei documenti che ci servivano, sia alla Biblioteca del *Centro di studi e piani economici*, che e a quella *della Scuola super. di Publ. Amminist. (SSPA)*. Entrando nella lista dei destinatari di ciascun mittente. E sono riuscito ad ottenere, non certo senza la cura (talora fatica) di un buon rapporto cordiale di contatti per corrispondenza con le segreterie delle Agenzie in questione.

Alla facilità e al successo ottenuto per la fatica di aggiornarsi sui paesi largamente più avanzati di noi in questo campo, quale gli Stati Uniti, ha fatto riscontro purtroppo la massiccia inequivocabile indifferenza verso le possibilità di mitare

3. la direzione formativa.

In primo luogo è quanto mai opportuno che si comprendesse quanto importante sarebbe un riordino della legislazione confusa e male impostata finora, attraverso una **inevitabile legge chiara e succinta**. Essa sarebbe necessaria per segnare bene il cambiamento radicale di gestione.

Dovrebbe essere una legge *ad hoc* esclusivamente *dedicata* (come la GPRA americana) alla introduzione della PS, come procedura e come tecnica di gestione basata sul risultato, in tutte le amministrazioni dello Stato.

Le disposizioni relative alla PS non dovrebbero essere incluse, come avvenuto con le leggi italiane degli anni '90, in una legge tutt'altro che concernente anche altre riforme amministrative nel campo della funzione pubblica (personale, rapporti con il pubblico, procedure amministrative, semplificazione, etc.,), come avvenuto nel passato, perché se ne renderebbe poco percettibili la grande rilevanza innovativa e la funzionalità specifica.

La redazione di tale legge potrebbe usare la falsariga quanto mai efficace della legge americana del GPRA (1993): una legge che in *otto pagine* ha schematizzato senza suscitare ulteriori dissensi e adattamenti tutto il *'reinventing government'* in corso, - a mio avviso epocale - di quel paese, con larga soddisfazione di tutti.¹⁵ Conoscendo bene gli ulteriori sviluppi dell'attuazione di quella legge se ne potrebbero perfino evitare alcune difficoltà colà pur tuttavia incontrate, ma oggi già superate.

Il progetto di legge dovrebbe articolarsi nel seguente modo, per tutta la gamma degli enti che fanno parte della PA., Stato ed Enti locali:

A partire dalla entrata in vigore della nuova legge, ogni capo di amministrazione pubblica italiana (Ministro, Presidente o Amministratore delegato di Ente, etc.) dovrebbe essere tassativamente obbligato a consegnare al Presidente del Consiglio e al Parlamento entro una data *non superiore ai tre anni* - un *Piano strategico delle attività* della propria amministrazione¹⁶, in cui dovrebbero essere dettagliati i contenuti qui sotto descritti (nel punto 3.1).

¹⁵ Il testo in italiano del GPRA è stato tradotto da me in più di una occasione [per es. in appendice a: Archibugi, 1997 e 2005b]. Per il testo originale si veda [US Congress, 1993]. Inoltre consiglieri vivamente di accedere al sito web di John Mercer [www.john-mercer.com]. John Mercer è stato all'epoca consulente della speciale Commissione senatoriale da cui è uscita la proposta di legge (e ne fu probabilmente l'estensore materiale). (Sono sicuro che il collega John Mercer, sarebbe pronto e felice di venire chiamato come consulente del Governo italiano, per aiutarlo a mettere a punto l'introduzione della PS in Italia. Non era forse scritto nell'art.7 del DL 1999/286, che il Comitato tecnico-scientifico per la valutazione e il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, sarebbe stato composto da *'esperti di chiara fama, anche stranieri'*? E allora?)

¹⁶ In Usa la legge GPRA ha dato alle Agenzie quasi cinque anni di tempo per produrlo, dall'approvazione della legge (15-1-1993, firmata dal nuovo Presidente in agosto 1993) al 30 Settembre 1997, data di scadenza per la presentazione al Presidente e al Congresso (in pratica all'OMB e al GAO).

Come afferma la legge americana¹⁷: “Il piano strategico dovrà coprire un periodo non inferiore a cinque anni a partire dall'anno fiscale nel quale è stato consegnato, e dovrà essere aggiornato e revisionato almeno ogni tre anni”. In Italia si potrebbe calibrare i tempi operativi con i tempi politici delle legislature.

A partire dalla data di consegna del primo Piano strategico, ogni amministrazione dovrebbe preparare per ogni anno un Piano annuale di azioni e di prestazioni, con riferimento agli obiettivi strategici fissati dal Piano strategico. Anche in questo caso la legge dovrebbe indicare bene quali sono i contenuti del Piano annuale di prestazioni delle singole amministrazioni (si veda qui sotto al punto 3.2).

La legge inoltre dovrebbe stabilire che alla fine di ogni anno di esercizio del Piano annuale, ogni amministrazione dovrebbe redigere un Rapporto annuale di prestazione, per documentare sui risultati e lo stato di esecuzione del Piano annuale. Anche in questo caso la legge dovrebbe stabilire con precisione i contenuti del Rapporto annuale di prestazione (qui sotto punto 3.3).

3.1 Che cosa dovrebbe contenere il Piano strategico (Strategic Plan)?

Nella legge dovrebbe essere indicato – con riferimento all’orizzonte temporale non inferiore ai cinque anni - che *cosa deve contenere* il Piano strategico.¹⁸ E cioè:

- una "*dichiarazione di missione complessiva*" (*comprehensive mission statement*) che copra le principali funzioni ed operazioni della amministrazione in questione;
- le *finalità e gli obiettivi generali*, compresi le finalità e gli obiettivi connessi ai servizi prodotti (*outcome-related*), per le principali funzioni ed operazioni dell'amministrazione in questione; tutto ciò articolato in singoli ‘programmi’, a loro volta articolati in struttura ‘concatenata’ operativa [chiamata ‘*struttura di programma*’] di ciascuna amministrazione in questione;
- gli *indicatori o misuratori* in base ai quali si intenderà misurare il conseguimento degli obiettivi; di ciascun livello di obiettivi che si sia formulato nella struttura di programma [di cui sopra];
- una descrizione di come le finalità e gli obiettivi di ciascun programma possano praticamente essere conseguiti, attraverso una *descrizione degli obiettivi intermedi*, strumentali alle finalità e agli obiettivi generali e all’impiego necessario di mezzi (personale e sue qualificazioni, tecnologie, e ammontare di risorse finanziarie, di capitale, di informazione, ed altri), necessari per conseguire quegli obiettivi generali ed intermedi;
- una descrizione di quali e quante *prestazioni (performance goals)* incluse nel piano annuale ["piano delle prestazioni", di cui sotto] saranno *messe in riferimento con le finalità e gli obiettivi del piano strategico* [di cui sopra];

¹⁷ Le parole tra virgolette sono deliberatamente riprese dal testo della legge GPRA americana, tutte le volte che il loro contenuto ha un valore generale e non riflette necessariamente diversità di ordinamento e di tradizione legislativa.

¹⁸ Riprendiamo testualmente dalla legge GPRA (integralmente tradotta come detto in [Archibugi 1997 e 2005b]).

- una identificazione dei *fattori chiave esterni* all'amministrazione in questione, e fuori del suo controllo, che possono influenzare in modo determinante il raggiungimento delle finalità e degli obiettivi dei programmi;
- la identificazione dei *soggetti* (gruppi sociali di interesse) *comunque interessati ai programmi*, e la valutazione del ruolo che potrebbero o dovrebbero avere nella esecuzione del programma;
- una descrizione delle *procedure specifiche atte a tenere sotto controllo e permanente valutazione* l'esecuzione dei programmi e descrizione dei modi eventuali per riesaminare e adattare nel corso del tempo i programmi, sia nei loro obiettivi che nei mezzi usati per conseguirli.

Il Piano strategico dovrebbe inoltre indicare come il *Piano annuale di prestazioni* (di cui al paragrafo 3.2 qui sotto) dovrebbe essere coerente con il Piano strategico dell'amministrazione o ente in questione. Un Piano di prestazioni non dovrebbe essere consegnato per un anno fiscale *non* coperto da un corrente Piano strategico (quindi prima che il Piano strategico sia stato elaborato e accettato).

Nell'elaborazione di un Piano strategico, la singola amministrazione dovrebbe consultare il Parlamento, e dovrebbe sollecitare e prendere in considerazione i punti di vista e i suggerimenti di quegli enti (pubblici o privati) potenzialmente colpiti da, o interessati a, tale piano [i cosiddetti '*stakeholders*'], indicati qui sopra al punto 7 della lista dei suoi contenuti.

3.2 Che cosa dovrebbe contenere il “Piano annuale delle prestazioni” (Performance Plan)?

Nel predisporre il proprio bilancio di previsione annuale (secondo le norme vigenti o adattate) ogni amministrazione (o ente) dovrebbe preparare un *Piano annuale delle prestazioni* che copra ogni attività programmatica (*program activity*) prevista nel Piano strategico, che sia inserita nel *bilancio annuo* di tale amministrazione.

Tale Piano annuale dovrebbe:

- stabilire le finalità di prestazione (*performance goals*) per definire il livello di prestazione da raggiungere da una attività di programma, *nell'anno in questione*;
- esprimere tali finalità in una forma *oggettiva, quantificabile, e misurabile*.¹⁹
- 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 (*performances goals*) *nell'anno in questione*;

¹⁹ La legge che qui si propone potrebbe stabilire (come fa il GPRA) che in casi eccezionali un Ministero, o comunque ogni Ente o Centro di spesa potrebbe essere autorizzato, in caso di necessità, ad usare una forma alternativa. Può essere interessante osservare che tale forma alternativa (nel GPRA) deve essere autorizzata dall'Ufficio del Bilancio e della Gestione (OMB) sulla base di una:

dichiarazione descrittiva separata di: a) un programma minimamente efficace; b) un programma riuscito.

autorizzazione dal Direttore dell'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;

una dichiarazione perché non è fattibile o praticabile esprimere le finalità di prestazione, in qualsiasi forma, della attività di programma in questione.

- fissare (ancora più precisamente che nel Piano strategico) 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*);²⁰
- fornire una base per confrontare gli effettivi risultati dei programmi [vedi sotto il Rapporto di prestazione] con i prefissati obiettivi di prestazione; e
- descrivere i mezzi da usarsi per verificare e validare i valori misurati.²¹

3.3. Il Rapporto di prestazione programmatica (*Program Performance Report*)

Il capo di ogni amministrazione (o ente) dovrà al termine di ogni anno di applicazione di un Piano di prestazione preparare e sottoporre al Presidente del Consiglio e al Parlamento, un “Rapporto sulle prestazioni di programma” per il precedente anno fiscale.

²⁰ E' molto interessante il fatto che la stessa legge americana - pur nelle sue scarse otto pagine - stabilisce un certo “glossario” di comune intendimento, per la quantificazione degli obiettivi e degli indicatori di prestazione (universalmente validi, e quindi anche adattabilissimi in una legge italiana):

"misura dell'esito" (*outcome measure*) significa un giudizio dei risultati di una attività di programma comparati con le sue intenzioni;

"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;

"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;

"indicatore di prestazione" (*performance indicator*) significa un valore o un carattere particolari usati per misurare il prodotto o l'esito;

"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

"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.

Il glossario, fissato nel GPRA stesso, dimostra la grande praticità della legislazione americana. Di fronte ad una indubbia vastità di concetti e di terminologie in un materia disciplinare non ancora consolidata, il voler fissare per legge addirittura un glossario, lungi dal voler imporre un modo di pensare, serve a stabilire un linguaggio comune e rendere più chiari i significati dei diversi testi affidati ad amministrazioni diverse. Si tratta di un linguaggio convenzionale, fissato solo allo scopo pratico di non sprecare tempo in disquisizioni nominalistiche.

²¹. Ai fini di conformarsi ai suddetti criteri, il GPRA 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”[Questo aspetto è illustrato nella lezione sul “bilancio di programma” nel mio *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, 2004].

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 quell'anno fiscale”.²²

Ogni rapporto dovrebbe:

- fare una rassegna dei *risultati* nell'acquisizione degli obiettivi di prestazione dell'anno fiscale;
- valutare il Piano di prestazioni per il corrente anno fiscale relativamente alle prestazioni acquisite nei riguardi degli obiettivi di prestazione nell'anno fiscale coperto dal rapporto;
- spiegare e descrivere, nel caso in cui un obiettivo di prestazione non è stato raggiunto, (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 l'obiettivo non è stato raggiunto;
- elaborare i piani e i prospetti per conseguire l'obiettivo di prestazione prestabilito;
- spiegare - se la prestazione non è praticabile e fattibile - perché è così e quale azione viene raccomandata;
- descrivere l'uso e giudicare l'efficacia nel conseguire obiettivi di prestazione e includere le sintesi delle conclusioni di queste valutazioni di programma portate a compimento durante l'anno fiscale coperto dal rapporto.

3.4 Controllo e valutazione di bilancio

Le legge che qui si suggerisce, dovrebbe inoltre contenere disposizioni (come fa il GPRA) in ordine alle modalità attraverso cui *ristrutturare* i bilanci delle amministrazioni.

In ogni paese, il bilancio delle pubbliche amministrazioni è sottoposto a delle procedure complesse che – malgrado indubbe differenze – seguono tuttavia alcune regole che nascono dalla logica stessa della sua funzionalità. Il bilancio deve essere approvato politicamente (procedura di approvazione) sia *ex ante* (bilancio preventivo) che *ex post* (bilancio consuntivo). L'attenzione politica è soprattutto portata a discutere sulle “variazioni” di bilancio (sostanzialmente di anno in anno) data la forte rigidità della spesa pubblica nei suoi capitoli di spesa più importanti.

L'attenzione prioritaria di ogni discussione politica del bilancio è stata, da sempre, portata sulla parte *manovrabile* di esso, quella suscettibile di variazione.

Mentre l'attenzione sulla corretta *gestione* del bilancio è stata prevalentemente portata sulla corrispondenza delle singole deliberazioni di spesa con la struttura di bilancio deliberata politicamente, ed è insomma concentrata soprattutto sulla valutazione se ogni spesa è giustificata, quindi legittima, rispetto al disposto del bilancio approvato politicamente. Questo tipo di “controllo” viene esercitato, ovunque, da organi della amministrazione dipendenti alternativamente dal Governo o dal Parlamento, o da nessuno dei due per le parti che configurano diversi ‘poteri’ giurisdizionali .

²² Se le finalità di prestazione sono specificate – nei casi eccezionali - in una forma ‘alternativa’ (di cui alla nota ¹⁶ qui sopra,) il GPRA 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*”.

Queste procedure semplici ed ovvie sono presenti in tutti i paesi comunemente analizzati (per esempio dall'Oecd).

Ma nello stesso tempo, come abbiamo detto, già da oltre due o tre decenni in ogni paese avanzato, si è sentito – ove più, ove meno - il bisogno di integrare tale procedura con la necessità (anche in questo caso ovvia) di conoscere meglio, e quindi valutare:

quali fossero i *risultati* che con date decisioni di spesa espresse in moneta si ottenevano in termini di beni o servizi e prodotti resi;

e se tali *risultati* ottenuti fossero ottenuti nel miglior modo possibile, con i costi più bassi e quindi l'efficienza più alta possibile, e/o con l'efficacia più elevata rispetto agli scopi cui atenevano, e/o con il livello migliore di soddisfazione qualitativa degli utenti.

Ciò ha provocato una vasta introduzione nel sistema operativo della PA di un *sistema di misurazione delle prestazioni*, prima ignoto (o noto solo qui e là in alcuni pionieristici settori e in modo diverso da paese a paese). Di questa necessità si è parlato in lungo e in largo, nella PA e nelle attività accademiche e didattiche; ma si è ovunque realizzato ben poco. E la scarsa esperienza di misurazioni si è attribuita generalmente alle difficoltà complesse che le prestazioni della PA offrono per una valutazione misurabile quantitativa.

In realtà la quantificazione dei prodotti (in *output* o *outcome*), e la complessità dei fattori (in *input*) nelle prestazioni della PA rendono molto difficile l'identificazione di appropriati "misuratori" o indicatori di prestazione. E ciò è bastato a scoraggiare ogni possibile realizzazione nei luoghi operativi. Ma è anche vero che ci si è provato assai poco e in modo poco sistematico.

La grande massa di dirigenti e operatori (i funzionari della PA) per formazione personale, per prevalente abitudine di lavoro rispetto alla formazione, e per comodità personale, non sono stati mai e non sono i più appropriati promotori della introduzione di sistemi di misurazione sul posto di lavoro. I sindacati, per il loro verso, hanno sempre preferito difendere i dipendenti pubblici da forme di "razionalizzazione" e misurazione delle prestazioni, come forme di subdola pressione sui ritmi di lavoro (non altrimenti di quanto è avvenuto nella storia dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali nel settore privato). L'apprezzamento dei vantaggi per una migliore produttività delle prestazioni della PA non solo per i consumatori in genere ma anche per gli stessi addetti della PA, è stato e sarà sempre difficile, se non diverrà effetto di una *routine* (alla quale accompagnare una partecipazione diretta, anche economica, ai progressi accertati).

In Italia con la Legge 94 del 1997 (e il decreto legislativo che la attua) si sono fatti passi importanti verso una importante ristrutturazione del bilancio. Come detto, si è cercato di costruire il bilancio (previsionale) attraverso la istituzione di "Unità previsionali di base" (UPB), "stabilite in modo che a ciascuna UPB corrisponda un unico CRA, cui è affidata la relativa gestione". Ma fino adesso, una presentazione del bilancio per CRA e UPB, se ha migliorato la classificazione "funzionale" del bilancio, non ha migliorato la conoscenza delle relazioni fra spesa e risultati *per ciascuna voce di spesa*, sia *ex ante* che *ex post*. E questo potrà avvenire solo se si costruiranno dei *Piani e programmi ex ante* di risultati attesi per ciascuna voce di spesa, e dei *Rapporti o dei Rendiconti ex post* dei risultati ottenuti per ciascuna voce di spesa; in altri termini se preventivi e consuntivi di spesa, non conterranno per ciascuna voce di spesa una rendicontazione sui risultati, attesi o conseguiti.

Ma l'occhio sui risultati (attesi o conseguiti) può essere permesso solo dalla elaborazione dei Piani (pluriennali o annuali) di cui la nuova legge dovrebbe indicare – nel senso detto - il contenuto, *dati i mezzi e le risorse a disposizione*, nonché il modo di misurarli, in termini di costo.

Quindi è dubbio che una autentica riforma della contabilità, mirata a far valutare contemporaneamente spesa e risultati, possa effettuarsi *se non in connessione* con la programmazione strategica – appunto – dei risultati e della spesa, intimamente congiunti.

4. La reimpostazione della PS: la direzione amministrativa

Il conseguimento di questo obiettivo di radicale riforma fondata su una ‘gestione-fondata-sul-risultato’ – una volta sancita dal parlamento nei suoi principi e nei suoi organi e nelle sue procedure di attuazione - riposa poi sulla capacità delle amministrazioni pubbliche ‘di campo’, di assumerla *operativamente* nel loro specifico campo di attività e di servizio. E’ solo in questo modo che si può materializzare anche quella *decisione di spesa-fondata-sul-risultato*, di cui la PS rappresenta lo strumento.

A livello di Governo generale, occorre che vi sia un *organo centrale*, altamente qualificato, che gestisca in permanenza l’attuazione della Legge di cui sopra.²³ In Italia vi sono alcuni organi tradizionali che possono svolgere questo ruolo: la Corte dei Conti, la Ragioneria dello Stato, una rinnovata Direzione generale del Tesoro, il Ministero della Funzione pubblica, il Ministro delegato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; insomma una gran quantità di soggetti, con loro proprie funzioni storiche, che hanno tutti qualche cosa da dire, qualche ‘competenza’ da rivendicare, ma nessuno che abbia una responsabilità diretta e un mandato ben preciso in materia (soprattutto su una materia così innovativa come sarebbe quella della nuova legge). Perciò sarebbe raccomandabile un *riordinamento ad hoc*, sotto la responsabilità del capo del governo. Ma questo credo che sarà difficile ottenerlo senza farne oggetto ancora di nuovi interventi legislativi²⁴.

Tale riordinamento dovrebbe essere centrato su *un solo Ente tecnico che senza entrare nel merito dei programmi*, che abbia la responsabilità di introdurre la programmazione strategica *in termini operativi*, e di farlo mediante le seguenti funzioni:

- sorvegliare che *ogni amministrazione o ente* attui la legge nei suoi esatti termini e nei tempi prescritti; (per questo dovrebbe controllare la presenza e sorvegliare l’azione dei SECIN (già in opera dalla legge.29/1993, eventualmente ri-denominati), e la loro

²³ Nell’esperienza americana, - dato il ruolo specifico svolto costituzionalmente dal Congresso, per quanto concerne la spesa – è stato il già ricordato GAO, tradizionale organo di controllo dipendente dal Congresso, a svolgere questo ruolo. Ma per far questo negli anni ’90 il GAO ha subito una radicale trasformazione di personale addetto. In Francia tutta l’operazione di attuazione della LOLF è stata assunta dal Ministero dell’economia e delle finanze (MINEFI), ma con qualche più recente e significativa caratteristica. [MINEFI, 2004 e 2005] (Un ottima esposizione dell’intero sistema in [Waline et al., 2006]).

²⁴ Comunque sarebbe opportuno evitare tuttavia di produrre leggi su leggi che non solo intasano e appesantiscono l’attività parlamentare, ma creano strutture amministrative ingessate, poco flessibili e poco sensibili al controllo di efficienza. [Ma spesso dato il nostro ordinamento, per la modifica/soppressione degli enti si deve operare con gli stessi strumenti decisionali con i quali si sono creati (anche se si tratta di un garage)]. Questo consiglia in generale di minimizzare al massimo possibile il ricorso a soluzioni legislative, e annullare il più possibile regolamentazioni legislative che possano essere trasferite a strumenti amministrativi e alla responsabile gestione dei dirigenti pubblici. Ma poiché comunque l’introduzione della programmazione strategica – come si dirà nel prossimo paragrafo 5 – merita per molte ragioni di essere sancita con una solenne legge dello stato, forse anche quel riordinamento istituzionale che la faciliterebbe potrebbe essere operato con la stessa legge.

- capacità di interagire con i CRA e le UPB (già in opera, dalla Legge 94/1997) per la preparazione dei Piani e Rapporti prescritti dalla nuova legge;
- assistere con adeguati servizi tecnici le amministrazioni ed enti (in particolare i CRA, gli UPB e i SECIN) nell'applicazione dei metodi della PS ai fini dell'attuazione della legge;
 - documentare i risultati di esperienze eccellenti in Italia e all'estero da servire come esperienze pilota per la generalizzazione;
 - fornire manuali, guide e istruzioni per le varie amministrazioni;
 - creare – ove ritenuta utile – una collaborazione “inter-ministeriale” e ‘inter-enti’ alla soluzione di problemi decisionali conflittuali e/o cooperativi, nell'applicazione di processi di P.S.;
 - studiare metodi di partecipazione del personale ai benefici derivanti dai risultati positivi della GFR.

Il primo Ente che dovrebbe elaborare un Piano strategico più che quinquennale per se stesso (come ha fatto il GAO americano [GAO 2004] e produrre un Piano annuale di prestazioni connesso al bilancio preventivo di spesa, dovrebbe essere proprio l'Ente creato per l'attuazione della nuova Legge!

Nessuna ‘attuazione’ della nuova Legge potrebbe aver luogo senza una sufficiente preparazione dei dirigenti e dei funzionari delle amministrazioni ai nuovi metodi e al nuovo stile di gestione. Ciò implicherà che si dovrà attendere un certo periodo di tempo prima che la nuova ‘gestione-basata-sul risultato’ e sulla PS possa giungere a “regime”. Sicuramente, gli anni residui della presente legislatura (a condizione che ci si muova rapidamente per la nuova Legge), saranno quelli necessari per predisporre i *Piani strategici* di ciascuna amministrazione. La scadenza per il completamento di detti Piani (a condizione di un intenso e impegnato lavoro) potrebbe essere fissata per la fine del 2008. Pertanto i *Piani annuali* e il nuovo sistema di ‘*Bilancio programmatico*’ non potrebbe avere inizio – nella migliore delle ipotesi - che con il 2009. Il triennio 2006-2008 sarebbe pertanto solo un triennio di intensa preparazione (e formazione di quadri) al nuovo sistema. Sarebbe inoltre un triennio di sperimentazione.²⁵

²⁵ L'esperienza americana ha avuto la seguente tempistica. La legge varata agli inizi del 1993, ha fissato al settembre del 1997 la consegna dei Piani strategici. Solo con il 1998 ebbe inizio la produzione di piani annuali di ciascuna Agenzia. Ma già le prime applicazioni dei Piani annuali indussero a fare molte revisioni sui Piani strategici di prima generazione. Fino alla scadenza del 1997, si considerò l'intero lavoro come un lavoro sperimentale, formativo e ancora non a ‘regime’. Solo con i Piani strategici di seconda generazione che resi pubblici nel 1997-1998 hanno avuto un orizzonte temporale al 2004-2005, il sistema ha cominciato a funzionare adeguatamente. E solo con il 2001, i Piani annuali di prestazione hanno identificato strumenti e indicatori di misurazione delle performance; e infine solo con il 2005-2006 si è riusciti a saldare l'ultimo anello del processo di PS, cioè si è realizzato il completo allineamento della formazione del Bilancio (annuale) con i Piani di performance annuali (rendendo così inutili questi ultimi perché travasati nel Bilancio stesso, che è diventato pertanto *bilancio di prestazione (performance budget)*). Quest'ultima fase è ancora in corso, e presenta particolari criticità in molte Agenzie, che tuttavia si supereranno presto per diventare normale modo di costruzione del bilancio federale (Una testimonianza del grande lavoro effettuato per saldare la formazione del bilancio alla PS e giungere al *performance budgeting* è in un saggio (disponibile in italiano) presentato da Jonathan D. Breul [2004] sul ‘*Bilancio di prestazione*’ ad una simposio internazionale sul tema ‘PS e governabilità ambientale’ promosso dal ‘Centro di studi e piani economici’ e da ‘FormAmbiente’).

L'impegno alla elaborazione dei Piani strategici, avrebbe bisogno di un Ente *già in piena efficienza* per il sostegno dei SECIN, dei CRA e delle UPB.

Poichè l'iter della legge avrà i suoi tempi (ma potrebbe essere rapidissimo, volendo) si potrebbero impegnare temporaneamente delle strutture pubbliche (per es.: Cortei dei conti? Formez?) capaci di mobilitare in modo rapido e informale i mezzi per una 'anticipazione' di assistenza tecnica e formazione *in attesa che la legge entri in operatività*. L'obiettivo dovrebbe essere quello di introdurre il nuovo sistema 'a regime' almeno nel 2009.²⁶

5. L'importanza dello strumento legislativo per la partenza della reimpostazione

C'è chi teme, per motivi di praticità e di rapidità, di affidare ad una legge, la legittimazione del nuovo sistema di PS., perché 'non si avrebbe il tempo' sufficiente di aspettare il lungo iter della stessa. Indubbiamente una legge implica un certo iter politico che potrebbe anche non concludersi rapidamente.

Non vedo però perché l'avviare una legge ritarderebbe, se condotta in parallelo, una concreta azione del Governo. Tutto quello che il Governo pensa di poter fare, (senza una legge) può essere fatto subito, sia che avvii, sia che non avvii anche l'iter di una legge che riqualifica e razionalizza le azioni intraprese e mette ordine nella confusione e approssimazione delle leggi passate. E' tutto lavoro che si troverebbe utilmente già fatto, quando la nuova legge entrerebbe in vigore. In questo caso, anzi, potranno essere ridotti fortemente i tempi di attuazione di quanto una futura legge dovesse prescrivere.

Ogni iniziativa del Governo per l'introduzione della PS dovrebbe essere intrapresa *come se* la legge studiata e proposta dal Governo – e non ancora approvata dal Parlamento – fosse virtualmente già in vigore. La coerenza e la sistematicità degli approcci viene comunque garantita se gli autori di una proposta di legge sono gli stessi che hanno la responsabilità di mettere in opera (senza legge) le stesse operazioni che sarebbero previste poi dalla legge. Il tempo non si perderebbe, ma si guadagnerebbe.

Venendo meno l'argomento del ritardo che la via legislativa comporterebbe, se non incidesse sui tempi dell'operazione amministrativa, una ragione plausibile per non aprire perseguire una soluzione legislativa potrebbe essere quello di non ritenere la introduzione della PS una azione politica così importante tale da giustificare l'uso dello strumento legislativo. O che tale introduzione non sarebbe adatta alla natura delle operazioni da introdurre. Infatti non sempre una legge serve a realizzare le politiche (come dimostra la enorme quantità di leggi disattese in Italia) se non si inquadra in un processo programmatico importante. E in effetti – in generale, in questo paese - sarebbe saggio ricorrere allo strumento legislativo (fortemente abusato e spesso discredito in Italia) il meno possibile; sarebbe saggio evitarlo giustamente per tutte quelle iniziative e operazioni che possono essere più efficaci se aderiscono flessibilmente alle situazioni reali (pur sempre nel massimo di pubblicità e trasparenza) e possono essere affidate alla responsabilità operativa dell'esecutivo

²⁶ Il triennio in questione dovrebbe essere un grande cantiere di formazione e di sperimentazione. Nei processi di programmazione, accelerare i tempi oltre la loro logica e ferrea necessità e consequenzialità, produce effetti opposti a quelli desiderati: quelli di un allungamento degli stessi tempi al punto che portano le cose ad un collasso abortivo prima che nascano. Come dice il vecchio 'adagio' popolare: 'la gatta frettolosa fa i gattini ciechi'. Non si contano in questo paese riforme legislative che rimangono inapplicato o che diventano presto obsolete per insufficienza di fattibilità ben studiata e a causa della loro superficialità di predisposizione e la fretta di 'far vedere' che si è realizzato qualcosa!

nel quadro di programmi di interventi predefiniti da una PS (salvo il *redde rationem* finale politico dell'elettore)²⁷. Ma è questo il caso? Non credo. Credo piuttosto al contrario.

Credo invece all'importanza specifica, direi alla *necessità*, di mettere l'intera operazione di riforma (che va sotto il nome di PS), sotto il quadro di una nuova legge, se si vuole incidere in modo *modesto, generoso e duraturo* (senza pensare solo al 'programma' del centrosinistra) al reale beneficio della PA nel suo insieme. Infatti la innovazione nel campo amministrativo e strumentale rappresentato dalla introduzione della PS ha un contenuto di carattere cos' fondamentale e 'pregiudiziale' (*prealable* direbbero i francesi), quasi costituzionale²⁸, per la 'rivoluzione' che rappresenta nella funzionalità del Governo. Qualcuno ha detto che la PS sarebbe 'la madre di tutte le riforme', perché riguarda proprio il modo di governare e di operare dei poteri pubblici²⁹, con costante ma ordinato riciclo fra indirizzo e decisione, o

²⁷ Basta dare una occhiata alla quantità di piccoli interventi legislativi che intasano e appesantiscono l'azione del Parlamento (e sempre il confronto con l'attività parlamentare del Congresso americano sarebbe anche in questo caso assai salutare!) per capire come la PS sarebbe una grande occasione per invertire il modello legislativo predominante in Italia: dove è invocata la sanzione di legge per ogni piccolo intervento dell'esecutivo e si portano invece poco nel Parlamento grandi scelte di indirizzo. La PS inquadrebbe in programmi strategici pluriennali la 'cascata' di interventi singoli e minuti che l'esecutivo sarebbe tenuto a implementare in funzione dell'approvazione dei grandi e sistematici interventi previsti dai programmi di campo portati in Parlamento. E ciò 'razionalizzerebbe' i rapporti tra parlamento ed esecutivo assai più che dotte disquisizioni giuridico-amministrative sui rapporti fra 'funzioni di indirizzo' e 'funzioni operative', care ai cultori del diritto amministrativo! [Anche su questo punto sia permesso rinviare a maggiori argomenti nel mio citato scritto 2005b].

²⁸ I francesi hanno definito la LOLF, '*une véritable nouvelle Constitution financière de la France*'

²⁹ Su questo punto si è sviluppata ormai la nota, e da me più volte richiamata, vastissima letteratura di genere popolare, specialmente in connessione ad un cambiamento universalmente sentito, anche e proprio nel mondo anglosassone (che pur è già, in partenza, ampiamente più avanzato nella materia). Citerò i best-sellers più famosi, sempre di genere che definirei 'popolare'; innanzitutto il celebrato Osborne e Gaebler [1992], il best-seller che ispirò la NPR di Bill Clinton e Al Gore; e poi Barzelay [1992]; Osborn e Plastrik; [1997]; Kettl and DiIulio [1995]; e molti altri; nonché la grande produzione di 'rapporti' scaturiti dalla stessa NPR (*National Performance Review*, 1993), poi trasformata in NPRG (*National Partnership for Reinventing Government*, 1998), gestita a pieno tempo dal vice-presidente Al Gore, e poi chiusa con l'avvento di Bush nel 2001 (fra questi rapporti indichiamo il primo e più significativo [NPR 1993], ma vi sono dozzine di altri interessanti rapporti della NPR sulla riforma burocratica (si veda la *Guida alla letteratura ufficiale sulla pianificazione strategica*, in appendice al mio volume [Archibugi 2005]). E' da rimarcare come questo genere di attività, e connessa letteratura, è stata chiusa con il cambio di staff politico, proprio perché era un prodotto tipicamente politico (dei Democratici), mentre la GPRA, la legge tipicamente bipartisan del Congresso, e inserita come emendamento del Codice degli Stati Uniti (*United State Code*), è una legge che non solo non è andata alla deriva, ma ha trovato una sua accelerazione tra il 2001 ad oggi, portando a compimento una delle innovazioni più importanti, la realizzazione del 'Bilancio di prestazione' (*Performance Budgeting*) cioè l'allineamento e la fusione totale del bilancio federale con la PS! (si veda in proposito un altro mio recentissimo paper [2006], con allegata selezionata bibliografia).

meglio fra livelli operativi funzionali ‘elevati’ e ‘bassi’³⁰, che non possono essere distinti in astratti e mai attuabili confini fra ‘competenze’, se non in maniera molto convenzionale.

Per queste e molte altre ragioni connesse alla presa di coscienza dell’importanza di questa *Reinventing Government Revolution* (come ormai è chiamata in America su larga scala in tutta l’amministrazione federale e locale, dall’espressione che gli aveva dato enfaticamente Al Gore) ormai irreversibilmente consolidata in tutto l’apparato governativo e che sta segnando anche un increscioso ma inevitabile solco fra due diverse virtuali generazioni di funzionari pubblici, credo che sarebbe un errore in Italia affidarla solo alla capacità e alla buona volontà di un settore del governo; e di un governo transeunte (per quanto lo si possa augurare stabile per almeno la durata di una intera legislatura!).

C’è bisogno di marcare con, ed affidare a, una legge del Parlamento, uno sforzo del tutto peculiare, un mutamento di pratiche amministrative così generale, così impegnativo, così radicale?³¹. E di natura necessariamente bipartisan. Una azione così organicamente risolutrice di una buona parte dei danni connessi ai difetti cronici del nostro sistema nazionale: l’inefficienza del nostro apparato statale.

Sarebbe un errore non farlo. Rischierebbe di apparire una riforma del tutto strumentale all’attuazione del programma di *questo* governo, (analogo all’errore del governo precedente, che trascurò di pensare alla riforma dell’apparato statale per inseguire la ‘realizzazione’ del programma di *quel* governo (chiamato ‘contratto con gli italiani’). Porterebbe al rischio di un controproducente ‘minimizzazione’ della stessa riforma; e potrebbe portare ad una sua applicazione in tono minore e non molto comprensibile, come le leggi del precedente centro-sinistra, farraginose e non del tutto ‘moderne’ e aggiornate sulla materia.

La riforma, invece, dovrebbe fondarsi su una intensa campagna dal profilo alto nel mondo della PA, e portata avanti con una grande tensione fra fautori della innovazione e resistenti ad essa. Dovrebbe trovare un sostegno di immagine presso l’opinione pubblica che solo una legge, e una legge di grande risonanza, ma semplice e stringata, potrebbe mobilitare rispetto alla gestione abitudinaria. Il livello di pressione e di controllo dovrebbe mantenersi elevato, e l’autorità dello strumento legislativo lo potrebbe garantire molto meglio di altri strumenti. La trasparenza delle operazioni potrebbe garantire a sua volta il sostegno bipartisan dell’intera iniziativa, e questo sarebbe più facile ottenerlo con una iniziativa parlamentare, piuttosto che iniziative che rischierebbero di apparire di parte, anche se la loro natura fosse decisamente non partigiana! Così la riforma ha avuto successo negli Usa, per iniziativa del Congresso. Così, la riforma sta avendo successo (con la LOLF) in Francia, anche se tutto è partito – ma con una legge – dal Ministero dell’Economia, delle Finanze e dell’Industria (MINEFI). In entrambi i casi i progressi ottenuti non sono stati ritardati, ma anzi accelerati, dal cambio di gestione politica nel paese. Negli altri paesi che pur hanno introdotto alcune riforme interessanti, la loro importanza è solo settoriale e parziale, la loro visibilità è nulla, e i loro risultati nel complesso effimeri e inosservati.

Una legge servirebbe a scandire un momento di alta tensione innovativa e riformistica su un campo in cui, da cinquanta anni e più in Italia, troppe ‘commissioni di studio’ nonché una certa quantità di leggi e leggine hanno operato lanciando sassi nello stagno della PA che hanno più intorbidito le acque che fatto chiarezza. Servirebbe a scuotere una situazione in cui la maturità e la indolenza delle strutture e delle persone, la scarsa preparazione tecnica e le incertezze di guida politica (ivi compreso il desiderio naturale ma eccessivo di ottenere

³⁰ Qui mi riferisco alla sciocca retorica delle programmazioni ‘dal basso’ o dall’alto’ che sono entrambe null’altro che due direzioni cicliche del processo stesso di programmazione strategica.

³¹ Uno sforzo che altrove ha fatto parlare di un nuovo DNA, e che sta muovendo persino gli ambienti più conservatori.

risultati politici immediati e a buon mercato) congiurano a rendere labili e facilmente cancellabili i segni di ogni iniziativa innovativa senza impostarla su una programmazione di lungo periodo.³² In questo campo una legge inviterebbe coraggiosamente a guardare nel lungo periodo, programmando operazioni *lunghe ma durature*, ma, nello stesso tempo, da iniziarsi *subito e immantinentemente!* Solo una legge, infatti, avrebbe titolo a proporre ufficialmente una prospettiva pluriennale (almeno quinquennale) per una parte delle iniziative programmate.

6. La reimpostazione della PS: la direzione formativa

La formazione *ad hoc* su questa specifica materia, dovrà avere una priorità assoluta, per trasformare ogni dirigente di PA in un operatore mirato alla PS. Infatti, quest'ultima non è solo una 'tecnica' da introdurre, ma una mentalità e un modo di sentire il proprio ruolo e la propria missione, un nuovo *modus operandi* della PA. Per di più una vera operatività e una vera competenza in questo campo si formano solo con l'esperienza, e quindi si apprende 'facendo' (*learning by doing*).

Cionondimeno – specialmente in una prima fase – occorrerà superare anche un gap tecnico e bisognerà formare anche i tecnici capaci di assistere i dirigenti. La direzione formativa si dovrà esercitare, pertanto, su più livelli:

- dirigenti in carica (*in career*)
- futuri dirigenti
- tecnici specialisti in PS.

6.1 Dirigenti in carica

La formazione dei dirigenti in carica (*in career*), dovrà essere portata ad un elevato livello di intensità, e sarà facilitata presso ciascuna amministrazione, presso ciascun CRA (e connessa UBP) proprio attraverso la elaborazione del Piano strategico, richiesto dalla nuova legge.

Tale elaborazione viene a costituire una preziosa palestra di apprendimento, che riunirebbe la competenza insostituibile dei dirigenti nei singoli campi di attività dei CRA, con l'assistenza dei tecnici 'generalisti' in materia di PS.

Comunque ogni amministrazione dovrebbe provvedere a sviluppare al proprio interno una attività permanente di formazione e di aggiornamento dei propri dirigenti sulla PS, in cooperazione con la Scuola Superiore della PA (SSPA), rispondendo immediatamente a fornire un progetto per questa formazione da sottoporre e discutere con l'Ente ad hoc della nuova legge (o suo temporaneo sostituto).

6.2 Futuri dirigenti

Data l'importanza quantitativa di occupazione che ha assunto in generale il settore pubblico e data l'importanza specifica che ha assunto la necessità di 'riformare', attraverso la PS, l'intero *modus operandi* della PA, il Governo dovrebbe *condizionare la vincita a*

³² Si dovrebbero sempre tenere presenti gli errori del passato, quelli commessi in molti casi in cui si cercò di introdurre – con sbandierato pragmatismo - la programmazione socioeconomica sotto la pressione della 'praticità' e della 'urgenza' – e che si sono risolti in una perdita enorme di interi decenni e nessun duraturo (sia pur lento e paziente) risultato riformistico, né a breve né a lungo termine!

qualsiasi concorso pubblico per entrare nella PA (dalla Sanità alla Scuola, ai Servizi economici e fiscali, ai Servizi sociali, dalla Protezione ambientale, alla Gestione dei Beni culturali, dalle Infrastrutture, alle Attività Produttive, etc.), alla dotazione di un titolo di base emesso (diploma o master) da parte di istituzioni educative (universitarie o altre) che si impegnano ad impartire un 'syllabus' o un 'protocollo' di materie di studio, elaborato a cura dell'Ente ad hoc da creare, concernente nozioni elementari di PS.

In altri termini nei requisiti da inserire per la partecipazione ai più diversi concorsi di entrata nella PA, un requisito *sine qua non* dovrebbe essere quello di un corso di PS, conforme ad un *protocollo omogeneo indicato per tutti* (data la materia ancora indefinita anche sul piano didattico disciplinare)

6.3 Tecnici specialisti in PS

Il Governo dovrebbe anche non trascurare la formazione di *specialisti ad hoc* della nuova disciplina (PS) indipendentemente dalla loro collocazione all'interno delle strutture della PA. Al fine di favorire ed incentivare la libera crescita di corsi specifici da parte delle ordinarie istituzioni educative nelle loro libere ed autonome espressioni (Università pubbliche o private ed altre serie inizitive educative), il Governo (via l'Ente ad hoc che ne avrebbe la sovrintendenza) potrebbe fissare anche qui il Syllabus di un *Master* tipo, avente alcune caratteristiche di base molto attentamente studiate e sperimentate³³.

Sulla base dei titoli ottenuti presso le istituzioni che hanno liberamente corrisposto al syllabus richiesto, si potrebbe istituire un *Albo speciale di esperti in PS* cui vincolare il ricorso delle pubbliche amministrazioni ed in particolare dell'Ente ad hoc, nei loro bisogni di attingere per l'impiego di consulenti sulla materia.

Riferimenti

- Anthony Robert N. and Young David W. (1988). *Management control in nonprofit organizations*. Homewood, Ill., Richard D.Irwin, inc.
- Anthony Robert N. e Young David W. (1992). *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit*. Milano, McGraw-Hill Libri Italia srl.
- Archibugi Franco (1970). *Rapporto sull'introduzione di un sistema di programmazione di bilancio in Italia* (Studio eseguito su incarico della Segreteria della Programmazione- ISPE) Roma: Centro di studi e piani economici (pp.180), 1970 .
- Archibugi Franco (1996). "La formazione dei nuovi managers della Pubblica Amministrazione: una trasformazione radicale dei contenuti e dei metodi." In: *Informatica e Documentazione* Anno 23 (N.1).
- Archibugi Franco (1997a). "La pianificazione sistemica: strumento della innovazione manageriale nella PA, negli Usa e in Europa." In: *Rivista italiana di demografia, economia e statistica*, LI, (1-2).

³³ Secondo una esperienza di Master sperimentale portato avanti in cooperazione *Formez-Centro di studi e piani economici*, per una specializzazione seria in questa materia di carattere post-universitario, non si può andare al disotto di un anno di lavoro e 1000 ore circa di impegno di studio. Dal Syllabus del Master [Centro di studi e piani economici, 2003] è stato ricavato il testo di una Manuale assai esteso (3 volumi), ricco di esemplificazioni da altri paesi (F. Archibugi e M. D'Eramo, a cura di, in edizione provvisoria presso il Centro di studi e piani economici [2005], ma in via di pubblicazione.

- Archibugi Franco (1997b) *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.
- Archibugi Franco (2004). *Compendio di programmazione strategica in ambito pubblico*. Firenze, Alinea editrice.
- Archibugi Franco (2005a). *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*. Firenze, Alinea editrice.
- Archibugi Franco (2005b). *Sulla introduzione in Italia della programmazione strategica al livello di governo centrale: osservazioni critiche*. Roma, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA).
- Archibugi Franco (2006). *Bilancio dello Stato: verso nuove strutture e nuove procedure* (Nota preparata per l'incontro-seminario promosso dal Centro Europa Ricerche (CER) sul tema: 'Procedure e Strutture del Bilancio dello Stato'. Roma :4 ottobre 2006.
- Archibugi Franco e D'Eramo Mario (2005). *Manuale di pianificazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, (in tre volumi) Centro di studi e piani economici (edizione provvisoria).
- Barzelay Michael (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley, University of California Press.
- Barzelay Michael (2002). ‘Origins of the New Public Management: an international view from public administration/political science’. *New Public Management: current trends and future prospects*. In: E. F. Kate McLaughlin *et al.* eds. London: Routledge.
- Breul Jonathan D. (2004). Il 'bilancio di prestazione' negli Stati Uniti. In: *Pianificazione strategica e governabilità ambientale: un simposio*. A cura di Franco Archibugi e Antonio Saturnino. Firenze, Alinea.
- Centro di studi e piani economici (2003) ‘Master di programmazione strategica nelle pubbliche amministrazioni’, *Syllabus*, Roma 2003.
- Kettl Donald F. and DiIulio John J., Ed. (1995). *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington DC, Brookings Institution.
- McLaughlin Kate *et al.*, eds (2002). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- MINEFI (2004). Ministère de l’Economie et des Finances, Secrétaire d’Etat au Budget (MINEFI), Commission des Finances de l’Assemblée Nationale, Cour des Comptes, et Comité Interministeriel d’Audit des Programmes (CIAP) (2004, Juin), *Les démarches de performance: stratégie, objectifs, indicateurs*. (Guide méthodologique pour l’application de la LOLF). Paris , Juin 2004.
- MINEFI (2005). Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie *La nouvelle architecture du budget de l’Etat. Missions, Programmes et Actions*. Paris.
- Mintzberg H. (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, New York: The Free Press.
- Mintzberg H. *et al.* (1996), *The Strategy Process: Context, Concepts, Cases*. Harlow: Pearson Education Ltd.
- NAPA (National Academy of Public Administration).(1997) *Effectively Implementing the GPRA* (p.54) Washington, September 1997,
- NPR (National Performance Review) (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of the NPR*, September 1993.
- OECD-PUMA (1995). *Governance in transition: Public Management Reforms in OECD countries*. Paris: OECD.
- OECD-PUMA (1996). *Performance Auditing in Government: Contemporary Illustration*. Paris: OECD.
- OECD-PUMA (2001). *Government of the Future* (Conference: "Getting from Here to There"). Paris: OECD.
- Osborne D.and Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading Mass., Addison-Wesley.
- Osborne David and Peter Plastrik (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, MA, Addison-Wesley.
- PCM-(Presidenza del Consiglio dei Ministri) ‘Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato’:

- (2001) *I controlli interni nei Ministeri. Primo Rapporto*. Roma, Maggio 2001.
- (2002) *Seminario con i servizi di controllo interno* (presso Scuola Superiore Pubblica Amministrazione, 27 novembre 2002).
- (2003a), *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri: Stato e Prospettive*. Secondo Rapporto. Roma gennaio 2003.
- (2003b) *Stato e prospettive dei processi di programmazione strategica nei Ministeri. Riflessioni alla luce del secondo Rapporto del Comitato* (Roma, Università di Tor Vergata, 18 Marzo 2003 e Milano, Politecnico, 8 Maggio 2003). Quaderni del Comitato.
- (2004a) *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Stato e prospettive*. Terzo Rapporto (Aprile 2004).
- (2004b) *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Presentazione Terzo Rapporto del Comitato*. (Corte dei Conti, 9 Giugno 2004). Quaderni del Comitato.
- (2004c) *Il controllo di gestione nelle Amministrazioni statali: esperienze a confronto* (Convegno presso Istituto Superiore Antincendi, Dip. Dei Vigili del Fuoco e del Soccorso civile, 29 Ottobre 2004)
- Politiche pubbliche e allocazione delle risorse*, (Convegno presso la Corte dei Conti, 1 Dicembre 2004). Quaderni del Comitato.
- PCM (Presidenza del Consiglio dei Ministri) (2002). *Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003* (contenente: Linee Guida.). Roma, PCM.
- US CBO (Congressional Budget Office) (1993). *Using Performance Measures in the Federal Budget Process*.
- US Congress, (1993). *The Government Performance and Result Act (GPRA)* (pp.8) and *Report of the Commuittee on Governmental Affairs of US Senate* (pp.57), Washington DC.
- US GAO (General Accounting Office). *Executive Guide: Effectively Implementing the GPRA* (June 1996) pp.33. Washington DC.
- US GAO (General Accounting Office). *Business Process Reengineering Assessment Guide* (Version 3) (may 1997, pp.75, Washington DC.
- US GAO (Government Accountability Office). (2004). *Strategic Plan (2004-2009)*. Washington DC: pp.258.
- US DOE (Department of Energy), (2001). *The Performance-based Management Handbook*. A six-volume Compilation of Techniques and Tools for Implementing the GPRA of 1993 (in cooperation of TRADE Network and the ORISE , Oak Ridge Institute for Science and Education). Washington DC.
- US DOE (Department of Energy) (2006). *Strategic Plan (2006)*. Washington DC, US DOE.
- US OMB (Office of Management and Budget) *Preparation and Submission of Strategic Plans, Annual Performance Plans and Annual Program Performance Reports*. (Circular A-11, Part VI,). June 2002, Washington DC.
- Waline Charles et al. (2006). *Le budget de l'Etat. Nouvelles regles, nouvelles pratiques*. Paris, La Documetation Francaise.

[A.06.05]

13.
Come introdurre fattivamente
il ‘*Result-based management*’ e lo ‘*strategic*
***planning*’**
(Legge federale USA sulla performance e il risultato (GPRA, 1993)
nella politica e nell’azione della PA italiani

Franco Archibugi

[Nota preparata ad hoc per uso di nuovi leaders e dirigenti politici italiani, disinformati su nuove possibilità di gestione della PA in Italia, e ‘sordi’ alle esperienze internazionali più significative].

Roma, Luglio 2006.

1. Significato e scopo di questa ‘reinvenzione’ del modo di governare

Per “*reinventing government*” viene ormai convenzionalmente designato in tutti i paesi occidentali avanzati (membri Oecd) l’insieme dei metodi di “*gestione-fondata-sul-risultato*” (*result-based-management*).

Tali metodi consistono nell’introduzione di sistemi di programmazione e valutazione strategica (*strategic planning and evaluation*) degli effetti della gestione nell’intero settore pubblico: le amministrazioni di governo ‘centrale, come quelle di governo ‘locali’¹.

Questi metodi sono introdotti per a) tenere sotto controllo l’esecuzione e la tenuta dei programmi pubblici b) conoscere, misurare e valutare i *risultati* degli stessi programmi pubblici; c) conoscere meglio la corrispondenza fra i *conti della spesa* e e la *misura dei risultati* d) permettere, quindi una *scelta* più efficace circa le *opzioni politiche* relative alla distribuzione della spesa fra i diversi programmi pubblici.

Questi metodi hanno ormai una riconosciuta efficacia nel dare concretezza a molti dibattiti fra le forze politiche e istituzionali,

¹ Tali metodi vengono raccomandati normalmente anche come adatti a tutte le esperienze di gestione delle organizzazioni non-profit, del settore ‘indipendente’ o ‘terzo settore’.

dibattiti che spesso vengono sviluppati senza alcuna pertinente conoscenza dell'impiego e dei risultati effettivi delle poste in bilancio.

2. Lo stato internazionale delle esperienze

Malgrado che l'esigenza è stata sentita generalmente in molti paesi, e alcuni metodi da molti decenni sono stati studiati, proposti e applicati sotto nomi e approcci disciplinari diversi, sia a livello degli studi (accademici) che delle singole applicazioni politiche in questo o quel paese, in questo o quel settore amministrativo, sono *solo due* i paesi che hanno notoriamente registrato delle iniziative 'organiche', 'sistematiche' di un certo rilievo: gli Stati Uniti e la Francia.²

L'esperienza più organica e sistematica è quella che si è avuta in USA dove il Congresso ha varato (gennaio 1993) una legge '*Government Performance and Result Act*' (GPRA), avente come oggetto l'introduzione della pianificazione strategica (*strategic planning*), la misurazione delle prestazioni (*performance measurement*) e la costruzione dei bilanci per obiettivi, prestazioni e risultati (*performance budgeting*).

Ha fatto seguito la Francia, con una legge del 2001 (*Loi organique des lois de finances*, LOLF) che – pur partendo con un eccesso di aderenza alla complessità della legislazione tradizionale sulla materia in Francia – ha negli ultimi anni riportato il sistema di metodi nel quadro delle modalità di programmazione strategica, già sperimentate negli Usa negli anni novanta.

In Italia, si è avuto negli stessi anni novanta una serie di iniziative legislative³ che – sotto l'insegna della 'riforma della PA' – hanno anche evocato metodi e procedure di 'controllo di gestione' e di 'controllo strategico' del tipo di quelli della GFR. Per es.:

- Il DL 29 del 1993 ha istituito in ogni Ministero i SECIN (Servizi di controllo interno); la Legge 59 del 1997 ripeté l'intenzione di organizzare per ciascuna amministrazione un '*sistema informativo-statistico di supporto al controllo interno di gestione alimentato da*

² Una informazione più estesa delle esperienze internazionali nella materia si può avere in due libri di Franco Archibugi, *Introduzione alla pianificazione strategica in campo pubblico* (Firenze: Alinea, 1954) e *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni* (Firenze, Alinea, 1955).

³ Le leggi italiane cui si fa riferimento sono: il Decreto legislativo n. 29 del 1993; la Legge n.59 del 1997; la Legge n.94 del 1997; il Decreto legislativo. N.279 del 1997; il Decreto legislativo. N.286 del 1999.

rilevazioni periodiche, al massimo annuale dei costi, di istituire *‘sistemi di valutazione sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell’attività amministrativa’*, che *‘ciascuna amministrazione provveda periodicamente, e comunque annualmente, alla elaborazione di specifici indicatori di efficacia, efficienza e economicità’*, e a *‘collegare l’esito della valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati alla allocazione annuale delle risorse’*;

- la Legge 94 del 1997 inoltre creò i *‘Centri di responsabilità amministrativa’* (CRA) che si supponeva dovessero realizzare tutto ciò per ciascun *‘centro di spesa’* e *‘centro di costo’*, e istituì le *‘Unità previsionali di bilancio’* (UPB), per un riordino generale della contabilità di Stato.
- e, infine il DL 286 del 1999, ribadì tutto questo, con lo stesso tono e lo stesso stile, prescrivendo fra l’altro un *Rapporto annuale* da parte dei SECIN cui avrebbe dovuto far capo l’insieme delle prescrizioni suddette.

Tuttavia tutte queste cose furono indicate in modo così generico e disorganizzato, da non avere pratico effetto dal punto di vista della introduzione effettiva negli apparati ministeriali e delle altre amministrazioni pubbliche. Una lodevole direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2002, che prescriveva in termini abbastanza corretti *la programmazione strategica* (PS) a tutti i Ministri è rimasta lettera morta, anche perché si è inserita in un contesto operativo del tutto politicizzato, tecnicamente difettoso e non adeguato.⁴

Si rende opportuna nella nuova legislatura una pronta iniziativa per riprendere il discorso in termini nuovi e più decisivi sulla GFR e la PS, ed è a questo che è dedicato questo appunto.

Tre sono le direzioni verso cui revisionare e indirizzare il lavoro:

1. la direzione legislativa
2. la direzione amministrativa
3. la direzione formativa

⁴ Per un approfondimento critico della legislazione italiana sulla materia e le sue *‘organiche’* incapacità a tradursi in operatività corrente si veda il contributo di F.Archibugi: *Sulla introduzione in Italia della programmazione strategica a livello di governo centrale: osservazioni critiche*, Roma: Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, dicembre 2005.

3. La direzione legislativa

Si sente l'urgenza di una nuova legge *ad hoc* esclusivamente *dedicata* (come la GPRA americana) alla introduzione della PS come procedura e come tecnica di GFR in tutte le amministrazioni dello Stato.

Non si dovrebbe includere le disposizioni relative alla PS in una legge tutt'altro che concernente altre riforme amministrative nel campo della la funzione pubblica (personale, rapporti con il pubblico, procedure amministrative, semplificazione, etc.,), come avvenuto nel passato, perché se ne renderebbe poco percettibile la grande rilevanza innovativa e la funzionalità specifica.

Tale legge dovrebbe riassorbire tutte le sparse disposizioni su questa materia specifica e riscrivere tutte le procedure indicate negli ultimi atti legislativi e costituire un nuovo testo unico che precisi con estrema chiarezza *funzioni, ruoli* dei vecchi e nuovi organi di Governo e *i contenuti, tempi e il calendario* dei documenti da elaborare e approvare.

Si dovrebbe subito predisporre anche in Italia una legge analoga a quella americana (con i formali adattamenti all'ordinamento italiano, ma neppure esagerandone la differenze). Il progetto di legge dovrebbe articolarsi nel seguente modo.

A partire dalla entrata in vigore della nuova legge, ogni capo di amministrazione pubblica italiana (Ministro, Presidente o Amministratore delegato di Ente, etc.) dovrebbe essere tassativamente obbligato a consegnare al Presidente del Consiglio e al Parlamento entro una data ***non superiore ai tre anni*** – un **Piano strategico delle attività** della propria amministrazione⁵ di cui dovrebbero essere dettagliati i contenuti qui sotto nel punto 3.1).

Come afferma la legge americana⁶: *“Il piano strategico dovrà coprire un periodo non inferiore a cinque anni a partire dall'anno fiscale nel quale è stato consegnato, e dovrà essere aggiornato e revisionato almeno ogni tre anni”*. In Italia si potrebbe calibrare i tempi operativi con i tempi politici delle legislature.

⁵ In Usa la legge GPRA ha dato quasi cinque anni per farlo, dall'approvazione della legge (15-1-1993, firmata dal nuovo Presidente in agosto 1993) al 30 Settembre 1997, come data di scadenza dell'obbligo.

⁶ Le parole tra virgolette sono deliberatamente riprese dal testo della legge GPRA americana, tutte le volte che il loro contenuto ha un valore generale e non riflette necessariamente diversità di ordinamento e di tradizione legislativa.

A partire dalla data di consegna del primo Piano strategico, ogni amministrazione dovrebbe preparare *per ogni anno* un **Piano annuale di azioni e di prestazioni**, con riferimento agli obiettivi strategici fissati dal Piano strategico. Anche in questo caso la legge dovrebbe indicare bene quali sono i contenuti del Piano annuale di prestazioni delle singole amministrazioni. (si veda qui sotto punto 3.2)

La legge inoltre dovrebbe stabilire che alla fine di ogni anno di esercizio del Piano annuale, ogni amministrazione dovrebbe redigere un **Rapporto annuale di prestazione**, per documentare sui risultati e lo stato di esecuzione del Piano annuale. Anche in questo caso la legge dovrebbe stabilire con precisione i contenuti del Rapporto annuale di prestazione (qui sotto 3.3).

3.1 Che cosa dovrebbe contenere il Piano strategico (Strategic Plan)?

Nella legge dovrebbe essere indicato – con riferimento all’orizzonte temporale non inferiore ai cinque anni - che *cosa deve contenere* il Piano strategico.⁷ E cioè:

- una "**dichiarazione di missione complessiva**" (*comprehensive mission statement*) che copra le principali funzioni ed operazioni della amministrazione in questione;
- le **finalità e gli obiettivi generali**, compresi le finalità e gli obiettivi connessi ai servizi prodotti (*outcome-related*), per le principali funzioni ed operazioni dell'amministrazione in questione; tutto ciò articolato in singoli ‘programmi’, a loro volta articolati in struttura ‘concatenata’ operativa [chiamata ‘**struttura di programma**’] di ciascuna amministrazione in questione.
- gli **indicatori o misuratori** in base ai quali si intenderà misurare il conseguimento degli obiettivi di ciascun livello di obiettivi si sia formulato nella struttura di programma [di cui sopra]
- una descrizione di come le finalità e gli obiettivi di ciascun programma possano praticamente essere conseguiti, attraverso una **descrizione degli obiettivi intermedi**, strumentali alle

⁷ Riprendiamo testualmente dalla legge GPRA, integralmente tradotta in Appendice allo scritto F.Archibugi, *L'Introduzione della programmazione strategica in Italia: osservazioni critiche*, già cit.

- finalità e agli obiettivi generali e all'impiego necessario di mezzi (personale e sue qualificazioni, tecnologie, e ammontare di risorse, finanziarie, di capitale, di informazione, ed altri), necessari per conseguire quegli obiettivi generali ed intermedi ;
- una descrizione di quali e quante le **prestazioni** (*performance goals*) inclusi nel piano annuale ["piano delle prestazioni", di cui sotto] saranno messi in riferimento con le finalità e gli obiettivi del piano strategico [di cui sopra];
 - una identificazione dei *fattori chiave esterni all'amministrazione in questione, e fuori del suo controllo, che possono influenzare in modo determinante il raggiungimento delle finalità e degli obiettivi dei programmi*;
 - la identificazione dei *soggetti (gruppi sociali di interesse) comunque interessati ai programmi, e la valutazione del ruolo che potrebbero o dovrebbero avere nella esecuzione del programma*;
 - una descrizione delle procedure specifiche atte a tenere sotto controllo e permanente valutazione l'esecuzione dei programmi e descrizione dei modi eventuali per riesaminare e adattare nel corso del tempo i programmi sia nei loro obiettivi che nei mezzi usati per conseguirli.

Il **Piano annuale di prestazioni** (di cui al paragrafo 8 qui sotto) dovrebbe essere coerente con il Piano strategico dell'amministrazione o ente in questione. Un Piano di prestazione non dovrebbe essere consegnato per un anno fiscale *non* coperto da un corrente Piano strategico (quindi prima che il Piano strategico sia stato confezionato).

Nell'elaborazione di un Piano strategico, la singola amministrazione dovrebbe consultare il Parlamento, e dovrebbe sollecitare e prendere in considerazione i punti di vista e i suggerimenti di quegli enti (pubblici o privati) potenzialmente colpiti da, o interessati a, tale piano [i cosiddetti '*stakeholders*'].

3.2. Che cosa dovrebbe contenere il “Piano annuale delle prestazioni” (Performance Plan)?

Nel predisporre il proprio bilancio di previsione annuale (secondo le norme vigenti o adattate) ogni amministrazione (o ente) dovrebbe preparare un **Piano annuale delle prestazioni** che copra ogni attività

programmatica (*program activity*) prevista nel Piano strategico, che sia inserita nel bilancio annuo di tale amministrazione.

Tale Piano annuale dovrebbe:

- stabilire le finalità di prestazione (*performance goals*) per definire il livello di prestazione da raggiungere da una attività di programma, nell'anno in questione;
- esprimere tali finalità in una oggettiva, quantificabile, e misurabile forma⁸
- 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 (*performances goals*) nell'anno in questione;
- fissare (ancora più precisamente che nel Piano strategico) 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*);⁹

⁸ In casi eccezionali potrebbe essere autorizzata una forma alternativa. Tale forma alternativa (nella legge americana) deve essere autorizzata dall'Ufficio del Bilancio e della Gestione (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 dal Direttore dell'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 perché non è fattibile o praticabile esprimere le finalità di prestazione, in qualsiasi forma, della attività di programma in questione.

⁹ E' molto interessante 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, e quindi adattabilissimi in una legge italiana):

"misura dell'esito" (*outcome measure*) significa un giudizio dei risultati di una attività di programma comparati con le sue intenzioni;

"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;

"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;

"indicatore di prestazione" (*performance indicator*) significa un valore o un carattere particolari usati per misurare il prodotto o l'esito;

- fornire una base per confrontare gli effettivi risultati dei programmi [vedi sotto il Rapporto di prestazione] con i prefissati obiettivi di prestazione; e
- descrivere i mezzi da usarsi per verificare e validare i valori misurati.¹⁰

3.3. Il Rapporto di prestazione programmatica (*Program Performance Report*)

Il capo di ogni amministrazione (o ente) dovrà al termine di ogni anno di applicazione di un Piano di prestazione preparare e sottoporre al Presidente del Consiglio e al Parlamento, un “Rapporto sulle prestazioni di programma” per il precedente anno fiscale.

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 quell'anno fiscale”.¹¹

"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

"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.

Il glossario, fissato nella legge americana dalla legge stessa, dimostra la grande praticità della legislazione americana. Di fronte ad una indubbia vastità di concetti e di terminologie in un materia disciplinare non ancora consolidata, il voler fissare per legge addirittura un glossario, lungi dal voler imporre un modo di pensare, serve a stabilire un linguaggio comune e rendere più chiari i significati dei diversi testi affidati ad amministrazioni diverse. Si tratta di un linguaggio convenzionale, fissato solo allo scopo pratico di non sprecare tempo in disquisizioni nominalistiche.

¹⁰. Ai fini di conformarsi ai suddetti 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”.(Questo aspetto è illustrato nella lezione sul “bilancio di programma” in F.Archibugi. *Compendio di programmazione strategica*, 2005, già citato.

¹¹ Se le finalità di prestazione sono specificate – nei casi eccezionali - in una forma ‘alternativa’ (di cui alla nota 4 qui sopra,) la legge americana prescrive che “il risultato di tale programma venga descritto in relazione a tali specificazioni,

- dovrebbe: fare una rassegna dei *risultati* nell'acquisizione degli obiettivi di prestazione dell'anno fiscale;
- valutare il Piano di prestazioni per il corrente anno fiscale relativamente alle prestazioni acquisite nei riguardi degli obiettivi di prestazione nell'anno fiscale coperto dal rapporto;
- spiegare e descrivere, nel caso in cui un obiettivo di prestazione non è stato raggiunto, (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 l'obiettivo non è stato raggiunto;
- elaborare i piani e i prospetti per conseguire l'obiettivo di prestazione prestabilito;
- spiegare perché - se la prestazione non è praticabile e fattibile - è così e quale azione viene raccomandata;
- descrivere l'uso e giudicare la efficacia nel conseguire obiettivi di prestazione e includere le sintesi delle conclusioni di queste valutazioni di programma portate a compimento durante l'anno fiscale coperto dal rapporto.

3.4. Controllo e valutazione di bilancio

Le legge che qui si suggerisce, dovrebbe inoltre contenere disposizioni (come fa la legge americana) in ordine alle modalità attraverso cui **ristrutturare i bilanci delle amministrazioni**.

In ogni paese, il bilancio delle pubbliche amministrazioni è sottoposto a delle procedure complesse che – malgrado indubbe differenze – seguono tuttavia alcune regole che nascono dalla logica stessa della sua funzionalità. Il bilancio deve essere approvato politicamente (procedura di approvazione) sia *ex ante* (bilancio preventivo) che *ex post* (bilancio consuntivo). L'attenzione politica è soprattutto portata a discutere sulle “variazioni” di bilancio (sostanzialmente di anno in anno) data la forte rigidità della spesa pubblica nei suoi capitoli di spesa più importanti.

ivi compreso il caso in cui le prestazioni sono venute meno rispetto ai criteri di un programma minimamente effettivo o riuscito”.

L'attenzione prioritaria di ogni discussione politica del bilancio è stata da sempre portata sulla parte **manovrabile** di esso, quella suscettibile di variazione.

Mentre l'attenzione sulla corretta *gestione* del bilancio è stata prevalentemente portata sulla corrispondenza delle singole deliberazioni di spesa con la struttura di bilancio deliberata politicamente, ed è insomma concentrata soprattutto sulla valutazione se ogni spesa è giustificata, quindi legittima, rispetto al disposto del bilancio approvato politicamente. Questo tipo di "controllo" viene esercitato, ovunque, da organi della amministrazione dipendenti alternativamente dal Governo o dal Parlamento, o da nessuno dei due per le parti che configurano diversi 'poteri' giurisdizionali .

Queste procedure semplici ed ovvie sono presenti in tutti i paesi comunemente analizzati (per esempio Oecd).

Ma nello stesso tempo, come abbiamo detto, già da oltre due o tre decenni in ogni paese avanzato, si è sentito – ove più ove meno - il bisogno di integrare tale procedura con la necessità (anche in questo caso ovvia) di conoscere meglio, e quindi valutare:

- quali fossero i *risultati* che con date decisioni di spesa espresse in moneta si ottenevano in termini di beni o servizi e prodotti resi;
- e se tali *risultati* ottenuti fossero ottenuti nel miglior modo possibile, con i costi più bassi e quindi l'efficienza più alta possibile, e/o con l'efficacia più elevata rispetto agli scopi cui attenevano, e/o con il livello migliore di soddisfazione qualitativa degli utenti.

Ciò ha provocato una vasta introduzione nel sistema operativo della PA di un **sistema di misurazione delle prestazioni**, prima ignoto (o noto solo qui e là solo in alcuni pionieristici settori e in modo diverso da paese a paese). Di questa necessità si è parlato a lungo e in largo, nella PA e nelle attività accademiche e didattiche; ma si è ovunque realizzato ben poco. E la scarsa esperienza di misurazioni si è attribuita generalmente alle difficoltà complesse che le prestazioni della PA offrono per una valutazione misurabile quantitativa

In realtà la quantificazione dei prodotti (in *output* o *outcome*) , e la complessità dei fattori (in *input*) nelle prestazioni della PA rendono molto difficile l'identificazione di appropriati "misuratori" o indicatori di prestazione. E ciò è bastato a scoraggiare ogni possibile

realizzazione nei luoghi operativi. Ma è anche vero che ci si è provato assai poco e in modo poco sistematico.

La grande massa di dirigenti e operatori (i funzionari della PA) per formazione personale, per prevalente abitudine di lavoro rispetto alla formazione, e per comodità personale, non sono stati mai e non sono i più appropriati promotori della introduzione di sistemi di misurazione sul posto di lavoro. I sindacati, per il loro verso, hanno sempre preferito difendere i dipendenti pubblici da forme di “razionalizzazione” e misurazione delle prestazioni, come forme di subdola pressione sui ritmi di lavoro (non altrimenti di quanto è avvenuto nella storia dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali nel settore privato). L’apprezzamento dei vantaggi per una migliore produttività delle prestazioni della PA non solo per i consumatori in genere ma anche per gli stessi addetti della PA, è stato e sarà sempre difficile, se non diverrà effetto di una routine e non verrà accompagnata da una partecipazione diretta, anche economica, ai progressi accertati.

In Italia con la Legge 94 del 1997 (e il decreto legislativo che la attua) si sono fatti passi importanti verso una importante ristrutturazione del bilancio. Come detto si è cercato di costruire il bilancio (previsionale) attraverso la istituzione di “*Unità previsionali di base*”(UPB) , “*stabilite in modo che a ciascuna UPB corrisponda un unico CRA, cui è affidata la relativa gestione*”. Ma fino adesso, una presentazione del bilancio per CRA e UPB, se ha migliorato la classificazione ‘funzionale’ del bilancio, non ha migliorato la conoscenza delle relazioni fra spesa e risultati per ciascuna voce di spesa, sia ex ante che ex post. E questo potrà avvenire solo se si costruiranno dei *Piani ex ante* di risultati attesi per ciascuna voce di spesa, e dei *Rapporti o dei Rendiconti ex post* dei risultati ottenuti per ciascuna voce di spesa; in altri termini se preventivi e consuntivi di spesa, non conterranno per ciascuna voce di spesa una rendicontazione sui risultati, attesi o conseguiti.

Ma l’occhio sui risultati (attesi o conseguiti) può essere permesso solo dalla elaborazione dei Piani (pluriennali o annuali) di cui la nuova legge dovrebbe indicare – nel senso detto - il contenuto, dati i mezzi e le risorse a disposizione , ed anche il modo di misurarli, in termini di costo. Quindi è dubbio che una autentica riforma della contabilità, mirata a far valutare contemporaneamente spesa e risultati possa effettuarsi se non in connessione con la programmazione

strategica – appunto – dei risultati e della spesa intimamente congiunti.

4. La direzione amministrativa

Questo compito di radicale riforma della GFR– una volta sancita dal parlamento nei suoi principi e nei suoi organi e nelle sue procedure di attuazione - riposa nella capacità delle amministrazioni pubbliche ‘sostantive’ di assorbirla operativamente in ciascun campo di attività e di servizio. E’ solo in questo modo che si può materializzare anche quella *spesa-fondata-sul-risultato*, di cui la PS rappresenta lo strumento.

A livello di Governo generale, occorre che vi sia un *organo centrale*, altamente qualificato, che gestisca in permanenza l’attuazione della Legge di cui sopra.¹² In Italia vi potrebbero essere alcuni organi tradizionali che potrebbero esserlo: la Corte dei Conti, la Ragioneria dello Stato, una rinnovata Direzione generale del Tesoro, il Ministero della Funzione pubblica, il Ministro delegato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; insomma una gran quantità di soggetti, con loro proprie funzioni storiche, che hanno tutti qualche cosa da dire, qualche ‘competenza’ a fare, ma nessuno che abbia una responsabilità diretta e un mandato ben preciso in materia (soprattutto su una materia così innovativa come sarebbe quella della nuova legge). Perciò sarebbe raccomandabile un *riordinamento ad hoc*, sotto la responsabilità del capo del governo, senza farne oggetto ancora di nuovi interventi legislativi (se possibile)¹³.

¹² Nell’esperienza americana, - dato il ruolo specifico svolto costituzionalmente dal Congresso, per quanto concerne la spesa – è stato il GAO (*General Accounting Office*, poi, più recentemente, cambiato in *Government Accountability Office*) tradizionale organo di controllo dipendente dal Congresso, a svolgere questo ruolo. Ma per far questo negli anni ’90 il GAO ha subito una radicale trasformazione di personale addetto. In Francia tutta l’operazione di attuazione della LOLF è stata assunta dal Ministero delle finanze dell’economia ma con qualche più recente e significativa caratteristica. La tradizionale gestione del *Budget* e quella della *Reform de l’Etat*, prima separate all’interno del Ministero dell’economia sono state riunite in una unica Direzione generale competente: la *Direction Générale pour la Modernisation de l’Etat* (DGME), che fa capo ad un Ministro delegato.

¹³ Leggi su leggi che non solo intasano e appesantiscono l’attività parlamentare, ma creano strutture amministrative ingessate, poco flessibili e poco sensibili al

Tale riordinamento dovrebbe essere centrato su *un solo Ente* che abbia la responsabilità di introdurre la Programmazione Strategica (PS) in termini operativi, e di farlo mediante le seguenti funzioni:

- sorvegliare che *ogni amministrazione o ente* attui la legge nei suoi esatti termini e nei tempi prescritti; (per questo dovrebbe controllare la presenza e sorvegliare l'azione dei SECIN (già in opera dalla legge.29/1993, eventualmente ri-denominati), e la loro capacità di interagire con i CRA e le UPB (già in opera, dalla Legge 94/1997) per la preparazione dei Piani e Rapporti prescritti dalla nuova legge.
- assistere con adeguati servizi tecnici le amministrazioni e enti (in particolare i CRA, gli UPB e i SECIN) nell'applicazione dei metodi della PS ai fini dell'attuazione della legge;
- documentare i risultati di esperienze eccellenti in Italia e all'estero da servire come esperienze pilota per la generalizzazione.
- fornire manuali, guide e istruzioni per le varie amministrazioni ;
- creare – ove ritenuta utile – una collaborazione “interministeriale” e ‘inter-enti’ alla soluzione di problemi decisionali conflittuali e/o cooperativi, nell'applicazione di processi di P.S.
- studiare metodi di partecipazione del personale ai benefici derivanti dai risultati positivi della GFR.

Il primo Ente cui dovrebbe essere applicata la GFR e la PS dovrebbe essere proprio quello creato per l'attuazione della nuova legge. Pertanto il primo Ente che dovrebbe elaborare un Piano strategico più che quinquennale e produrre un Piano annuale di prestazioni connesso al bilancio preventivo di spesa, dovrebbe essere l'Ente creato per l'attuazione della nuova Legge.

Nessuna ‘attuazione’ della nuova Legge potrebbe aver luogo senza una sufficiente preparazione dei dirigenti e dei funzionari delle amministrazioni ai nuovi metodi e al nuovo stile di gestione. Ciò

controllo di efficienza. [Ma spesso dato il nostro ordinamento, per la modifica/soppressione degli enti si deve operare con gli stessi strumenti decisionali con i quali si sono creati (anche se si tratta di un garage)]. Questo consiglia a minimizzare il possibile il ricorso a soluzioni legislative, e delegiferare il più possibile regolamentazione che possano essere trasferite a strumenti amministrativi e alla responsabile decisione dei dirigenti pubblici.

implicherà che si dovrà attendere un certo periodo di tempo prima che la nuova GFR possa giungere a “regime”. Sicuramente, gli anni residui della presente legislatura (a condizione che si ci si muoverà rapidamente per la nuova Legge), saranno quelli necessari per predisporre i *Piani strategici* di ciascuna amministrazione. La scadenza per il completamento di detti Piani (a condizione di un intenso e impegnato lavoro) potrebbe essere fissata per la fine del 2008. Pertanto i *Piani annuali* e il nuovo sistema di ‘*Bilancio programmatico*’ non potrebbe avere inizio – nella migliore delle ipotesi - che con il 2009. Il triennio 2006-2008 sarebbe pertanto solo un triennio di intensa preparazione (e formazione di quadri) al nuovo sistema. Sarebbe inoltre un triennio di sperimentazione.¹⁴

L’impegno alla elaborazione dei Piani strategici, avrebbe bisogno di un Ente *già in piena efficienza* per il sostegno dei SECIN, dei CRA e delle UPB. Poichè l’iter della legge avrà i suoi tempi (ma potrebbe essere rapidissimo volendo) si potrebbero impegnare temporaneamente delle strutture pubbliche (per es.: Corte dei conti? Formez?) capaci di mobilitare in modo rapido e informale i mezzi per una ‘anticipazione’ di assistenza tecnica e formazione in attesa che la legge entri in operatività. L’obiettivo dovrebbe essere quello di introdurre il nuovo sistema ‘a regime’ almeno nel 2009.¹⁵

¹⁴ L’esperienza americana ha avuto la seguente tempistica. La legge varata agli inizi del 1993, ha fissato al settembre del 1997 la consegna dei Piani strategici. Solo con il 1998 ebbe inizio la produzione di piani annuali di ciascuna Agenzia. Ma già le prime applicazioni dei Piani annuali indussero a fare molte revisioni sui Piani strategici di prima generazione. Fino alla scadenza del 1998, si considerò l’intero lavoro come un lavoro sperimentale, formativo e ancora non a ‘regime’. Solo con i Piani strategici di seconda generazione che elaborati nel 1999 ha avuto un orizzonte temporale al 2004-05, il sistema ha cominciato a funzionare adeguatamente. E solo con il 2001, i Piani annuali di prestazione e il bilancio programmatico ad essi connesso, è diventato normale modo di costruzione del bilancio federale.

¹⁵ Il triennio in questione dovrebbe essere un grande cantiere di formazione e di sperimentazione. Nei processi di programmazione, accelerare i tempi oltre la loro logica e ferrea necessità e consequenzialità, produce effetti opposti a quelli desiderati: quelli di un allungamento degli stessi tempi al punto che portano le cose ad un collasso abortivo prima che nascano. Come dice il vecchio ‘adagio’ popolare: ‘la gatta frettolosa fa i gattini ciechi’. Non si contano in questo paese riforme legislative che rimangono inapplicate o che diventano presto obsolete per insufficienza di fattibilità ben studiata e a causa della loro superficialità di predisposizione!

5. La direzione formativa

La formazione *ad hoc* su questa specifica materia, dovrà avere una priorità assoluta, per trasformare ogni dirigente di PA in un operatore mirato alla GFR e alla PS. Infatti, quest'ultima non è solo una 'tecnica' da introdurre, ma una mentalità e un modo di sentire il proprio ruolo e la propria missione, un nuovo *modus operandi* della PA. Per di più una vera operatività e una vera competenza in questo campo si formano solo con l'esperienza, e quindi si apprende 'facendo' (*learning by doing*).

Cionondimeno – specialmente in una prima fase – occorrerà superare anche un gap tecnico e bisognerà formare anche i tecnici capaci di assistere i dirigenti. La direzione formativa si dovrà esercitare, pertanto, su più livelli:

- dirigenti in carica (*in career*)
- futuri dirigenti
- tecnici specialisti in PS

5.1 Dirigenti in carica

La formazione dei dirigenti in carica (*in career*), dovrà essere portata ad un elevato livello di intensità, e sarà facilitata presso ciascuna amministrazione, presso ciascun CRA (e connessa UBP) proprio attraverso la elaborazione del Piano strategico, richiesto dalla nuova legge.

Tale elaborazione viene a costituire una preziosa palestra di apprendimento, che riunirebbe la competenza insostituibile dei dirigenti nei singoli campi di attività dei CRA, con l'assistenza dei tecnici 'generalisti' in materia di P.S.

Comunque ogni amministrazione dovrebbe provvedere a sviluppare al proprio interno una attività permanente di formazione e di aggiornamento dei propri dirigenti sulla PS, in cooperazione con la Scuola Superiore della PA (SSPA), rispondendo immediatamente a fornire un progetto per questa formazione da sottoporre e discutere con l'Ente ad hoc della nuova legge (o suo temporaneo sostituto).

5.2 Futuri dirigenti.

Data l'importanza quantitativa di occupazione che ha assunto in generale il settore pubblico e data l'importanza specifica che ha assunto la necessità di 'riformare', attraverso la GFR e la PS, l'intero *modus operandi* della PA, il Governo dovrebbe *condizionare la vincita a qualsiasi concorso pubblico per entrare nella PA* (dalla Sanità alla Scuola, ai Servizi economici e fiscali ai Servizi sociali, dalla Protezione ambientale alla Gestione dei Beni culturali, dalle Infrastrutture alle Attività Produttive, etc.), *alla dotazione di un titolo di base emesso (diploma o master) da parte di istituzioni educative (universitarie o altre) che si impegnano ad impartire un 'syllabus' o un 'protocollo' di materie di studio, elaborato a cura dell'Ente ad hoc da creare, concernente nozioni elementari di GFR e PS.*

In altri termini nei requisiti da inserire per la partecipazione ai più diversi concorsi di entrata nella PA, un requisito *sine qua non* dovrebbe essere quello di un corso di GFR e PS, conformew ad un protocollo omogeneo indicto per tutti (data la materia ancora indefinita anche sul piano didattico disciplinare)

5.3 Tecnici specialisti in PS

Il Governo dovrebbe anche non trascurare la formazione di *specialisti ad hoc* della nuova disciplina (GFR e PS) indipendentemente dalla loro collocazione all'interno delle strutture della PA. Al fine di favorire ed incentivare la libera crescita di corsi specifici da parte delle ordinarie istituzioni educative nelle loro libere ed autonome espressioni (Università pubbliche o private ed altre serie iniziative educative), il Governo (via l'Ente ad hoc che ne avrebbe la sovrintendenza) potrebbe fissare anche qui un syllabus di un *Master* tipo, avente alcune caratteristiche di base molto attentamente studiate e sperimentate ¹⁶.

Sulla base dei titoli ottenuti presso le istituzioni che hanno liberamente corrisposto al syllabus richiesto, si potrebbe istituire un **Albo speciale di esperti in SP e Rbm**, cui vincolare il ricorso delle pubbliche amministrazioni ed in particolare di ciascun Ente

¹⁶ Secondo una esperienza di Master sperimentale portato avanti in cooperazione *Formez-Centro di studi e piani economici*, per una specializzazione seria in questa materia di carattere post-universitario, non si può andare al disotto di un anno di lavoro e 1000 ore circa di impegno di studio.

interessato, nei loro bisogni di attingere per l'impiego di consulenti sulla materia.

[10-04]

14.

Per la preparazione del Piano Annuale di Performance di cui al DL 150

Roma, Palazzo Vidoni, Sala Tarantelli, 16-luglio 2010

[Introduzione del Prof. Franco Archibugi* al **Seminario per l'avvio all'applicazione del Decreto Legge 150**, promosso dal Formez.

Il Formez da alcuni anni – nel quadro delle sue attività di studi e formazione – ha attivato ricerche e corsi di programmazione strategica, coinvolgendo il *Centro di studi e piani economici*, e me personalmente (in quanto docente di questa definita materia presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione). Il lavoro era orientato e supportato – credo - da programmi per il Ministero dell'Ambiente con fondi strutturali della Comunità europea.

I risultati del lavoro possono essere valutati da ciascuno a suo modo perché sono stati recentemente pubblicati. Non tutti: perché c'è ancora non pubblicato un prezioso materiale didattico raccolto da esperienze americane, francesi, britanniche, che dovrebbe essere pubblicato; e poi c'è anche una *Guida al Piano annuale di performance* (già praticato in tutte le agenzie federali Usa dal 1993) che il Prof. Saturnino ha già predisposto subito, come risposta operativa immediata al DL 150 (detto “riforma Brunetta”); guida che spero verrà al più presto pubblicata.

Ma il lavoro di ricerca del Formez non è andato finora di pari passo con l'introduzione effettiva della programmazione strategica nel cuore e nei nervi della PA. Fino al DL 150, la programmazione strategica non ha trovato alcuna effettiva applicazione nelle strutture della PA italiana. Sì, ci sono stati vaghi cenni nella legislazione riformistica degli anni 90; ci sono state due buone Direttive per la programmazione strategica da parte della PCM del 2002 e del 2006 (la seconda una copiatura della prima), ma tutto si è risolto in parole. E ciò a differenza dei passi in avanti che nello stesso periodo si sono

*Già della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e Presidente del *Centro di studi e piani economici* e autore del Rapporto *La programmazione strategica in Italia: passato, presente e futuro*. (“Da Burocrate a Manager”).

fatti in USA, Francia e GB, passi da noi poco seguiti e osservati (Questa vicenda la ho illustrata e criticata nel mio libro *Da burocrate a manager*, ecc.).

Con il DL 150, invece bisogna dare atto che la prospettiva si è totalmente innovata e rinnovata. La programmazione strategica è postulata nel suo più importante e cruciale meccanismo ciclico: la formulazione *ex ante* di obiettivi, misuratori e attese di performance; e il monitoraggio *ex post* dei risultati così formulati con rapporti di performance. Come studioso e professore della materia devo dire che è stato finalmente “centrato” il processo inerente di ogni approccio programmatico che meriti di essere definito tale. E senza del quale, ogni proposizione, ogni programma, ogni intenzione è destinata a tradursi in chiacchiera.

D'altra parte è la stessa identica strada già intrapresa negli altri paesi;

- dal “*Performance Plan*” e “*Performance Report*” che il GPRA ha previsto fin dal 1993 per tutti i programmi federali (pur nel quadro, attenzione!, dello “*Strategic Plan*”, con orizzonte non inferiore ai 5 anni, previsto dalla stessa legge).
- dal PAP e dal RAP, previsti dalla Lolf in Francia fin dal 2001, e attivati solo con l'entrata a regime della Lolf stessa nel 2006;
- dai PSA (*Public Service Agreements*) che ciascun Dipartimento inglese ha ormai introdotto fin dal 1998, (sia pure con elevata variabilità di numero, natura, consistenza etc. nel tempo) e CSR (*Comprehensive Spending Review*) periodici (ma irregolari) sui risultati.

Mi consta, come osservatore fra gli osservatori, che ovunque questo meccanismo ciclico “*Piano ex ante/Rapporto ex post*” ha trovato difficoltà di applicazione. Non è difficile capire che il meccanismo – definibile facilmente nei testi normativi – non è affatto facile metterlo in campo con pratiche operative. Esso implica una *routine* totalmente nuova nella gestione manageriale della PA.

Implica una conoscenza approfondita (e una trasparenza) e una revisione della *struttura* delle operazioni/azioni (e delle spese cui danno luogo) con le quali è stata progettata. Una struttura che spesso neppure coloro che dirigono i programmi conoscono bene; figuriamoci se la possano valutare i responsabili politici e altri portatori di interesse (i cosiddetti *stakeholders*)!

Implica una conoscenza delle caratteristiche progettuali (quella che gli amici americani chiamano la *engineering* (l'ingegneria) dei programmi, che – trattandosi il più delle volte di programmi già in essere – è piuttosto una re-ingegnerizzazione degli stessi.

Per tutto questo ci vuole tempo, pazienza, studio, e grande impegno deontologico dirigenziale. Non sono cose che divengono fattibili nell'arco di un anno! Ma nel breve tempo, forti del mandato legislativo che per la prima volta obbliga a questo tipo di azione, è possibile cominciare ad agire nella giusta direzione, con sperimentazioni e preparazione degli operatori. Se non si comincia subito, anche la migliore normativa finisce nel dimenticatoio. E la normativa finora prodotta, ancorché finalmente impostata con vero approccio operativo e programmatico, non è esente da imperfezioni e criticità.

Non è chiaro ancora il meccanismo procedurale. Chi sono i responsabili organizzativi effettivi (non quelli istituzionali che implicano sempre una responsabilità teorica ed evanescente) dei “programmi”? Chi è il Responsabile del programma (gli amici francesi lo hanno individuato, nome e cognome). Quale è l'orizzonte temporale? Se deve avere una valenza per il bilancio non può non avere anche una dimensione annuale; ma all'orizzonte annuale si possono individuare solo dei traguardi nel corso di obiettivi e indicatori da raggiungere a più lungo raggio, pluriennale. In Francia e in GB si è di fatto arrivati ad una prospettiva triennale. In Usa, ad una prospettiva non inferiore a quella quinquennale.

C'è bisogno di dirigenti responsabili dei programmi, che “ci mettano la faccia”, su quanto viene ipotizzato *ex ante* come risultato valutabile *ex post*, in cambio di un determinato budget richiesto. Per questo occorre - come detto - una attenta valutazione del fattibile, non dichiarazioni di intenzioni generiche e politiche. Ci vogliono guide di comportamento precise nel formulare i piani di performance previsti dal DL 150, e questo è il compito - mi sembra - della Civit costituita dallo stesso DL. Per esempio la raccomandazione ai Responsabili di programma di essere prudenti, e di valutare con il massimo di precisione la dimensione quanti-qualitativa dei servizi resi (l'*output*) del loro programma, (attraverso gli indicatori prescelti e la

quantificazione delle risorse – umane e di capitale - messe in campo); e non sparare dimensioni irrealistiche (eludendo però quelle realistiche). Ciò è necessario per assicurare la credibilità dei processi programmatici.

Né è sufficiente di pensare di risolvere il bisogno di maggiore trasparenza, riclassificando monetariamente con più accuratezza la spesa per missioni e programmi (ed eventualmente azioni) - come avvenuto in Francia e come ci apprestiamo a fare in Italia – senza indicare, tramite la reingegnerizzazione, i costi reali di ciascun programma ripartiti per risultati “fisici” dei programmi e delle azioni. Non basta infatti conoscere *quanto* si spende per ciascun programma (e questo soddisfa una legittima curiosità contabile) ma anche *come* viene effettuata la spesa di ciascun programma e azione. Altrimenti sembra solo un “maquillage” che non fa conoscere veramente come e con quali risultati si spende.

Volendo innovare la gestione manageriale non solo della spesa in costi monetari, ma in controllo delle modalità e dei risultati dei singoli programmi, si deve mettere in conto che nel corso dei primi anni – che vorrei definire sperimentali – il processo indicato di aggiustamento fra programmazione e risultati quantificati sarà inevitabilmente difettoso e lento. Ma ne nascerà alla fine il vero senso e utilità della programmazione, di migliorare in modo costante la efficienza e la produttività realistica del lavoro del DL150, piuttosto che dal controllo (temuto ed evitato) del conseguimento dei target indicati ex ante. (Qui naturalmente si intende la “performance organizzativa” - oggetto del DL 150 - mentre quella “individuale”, concerne metodi e misure totalmente differenti dalla programmazione strategica e che non sono oggetto del Piano annuale di performance).

E’ urgente che vengano quindi discussi ed elaborati i dettagli tecnici ed operativi dei Piani di performance, ma anche che il tutto divenga oggetto di un *poteroso sforzo di formazione* dei dirigenti pubblici per renderli in grado di capire e di predisporre i piani di performance.

E’ un compito gigantesco Ma che è il perno su cui ruoterà la attuazione del processo ciclico della performance! Se mi posso permettere di fare una osservazione preventiva sul tema generale della

formazione del dirigente pubblico su questa materia (ricavata dalla mia precedente esperienza in materia alla Scuola e al Formez, e già manifestata in più occasioni e scritti), è quella della opportunità di separare nettamente due tipi di moduli formativi destinati a due tipi differenti di figure professionali.

Il primo modello rivolto all'aggiornamento dei dirigenti in carica impegnati nei singoli Programmi (in particolare i Responsabili dei Programmi e i loro più importanti collaboratori di staff e di line) sul DL 150, e i successivi documenti e linee-guida tecnico operative, eventualmente predisposte e raccomandate dalla CIVIT) dei criteri e metodi generali della programmazione strategica, per essere in grado – al di là delle loro competenze specifiche di campo, importantissime e cruciali per ogni forma di ingegnerizzazione dei programmi – di assumere la responsabilità anche tecnica dei rispettivi piani di performance. E' un tipo di formazione che deve assumere le forme di aggiornamento di persone molto importanti e di prestigio che si attendono di non “tornare a scuola”! E che non hanno tempo e voglia di trascurare per questo i loro importanti impegni! (Il modello di texbook a 18 lezioni predisposto da me per il Formez e pubblicato come *Compendio di programmazione strategica per le PA*, opportunamente revisionato e riadattato ad hoc , potrebbe dare una idea del testo di riferimento per questo tipo di formazione).

Un secondo modello di formazione è invece rivolto alla creazione di un *corpo di esperti* che definirei “programmatori” particolarmente esperti nella materia della analisi dei progetti, dei costi, della valutazione e degli speciali campi della programmazione strategica (ingegnerizzazione, misurazione degli output e degli outcome, contabilità industriale, *performance budgeting*, *benchmarking*, *financing projecting*, etc.). Questo corpo di esperti sarebbe messo a disposizione del Ministero della Pubblica Amministrazione e dell'Innovazione, dei diversi Ministeri (SECIN), per assistenza tecnica ai Responsabili di Programma loro collaboratori per assisterli nella formulazione di Piani di performance e dei Rapporti di performance.

L'impegno formativo qui è pesante. Ho calcolato una tipologia di Master post-universitario che non può essere inferiore a 600/800 ore di lavoro, diviso in parti uguali fra aula, lavoro individuale, e stage sperimentali. L'entrata al Master deve essere fortemente selettiva, anche se senza preclusioni di laurea di background Può identificare soggetti idonei esterni ma anche interni alla PA. Al Ministero

dovrebbe essere a cuore uno standard e protocollo di Master omogeneo per tutti i Master organizzativamente simultanei per massimizzare la quantità di diplomati resi a disposizione. La loro esperienza è altamente professionale e fungibile: dovrebbero essere preparati a servire presso ogni tipo di amministrazione lo richieda.

La cosa più importante e più delicata da raggiungere è la efficacia della loro collaborazione con i Responsabili dei programmi e loro collaboratori presso i quali svolgerebbero il loro lavoro di assistenza tecnica. Questo spirito di collaborazione (che talora dovrà essere di reciproca tolleranza) dovrà essere preparato accuratamente nelle attività formative previste per i due tipi di formazione. Gli esperti programmatori devono capire che le competenze dei dirigenti di programma sono essenziali, fondamentali, al loro lavoro di servizio e che devono dimettere ogni presunzione di poter facilmente sentenziare su lavoro dai dirigenti di programma e farsi guidare da loro nella loro materia. I dirigenti di settore devono capire ed essere preparati a non sentirsi giudicati per le loro scarse competenze in materia di programmazione strategica, che il loro prestigio non viene compromesso in nessun modo se si fanno aiutare da giovani più esperti in certe cose, e che hanno tutto da guadagnare da una fattiva e cordiale collaborazione.

Il Dl 150 offre una grande opportunità per introdurre nel modo giusto la programmazione strategica in questo paese.

Chi come molti di noi si è dedicato nel passato a questo scopo senza successo non può non sperare che questa sia la volta buona, perché ne presenta alcuni caratteri tipicamente positivi. Ma non può fare a meno, nel contempo, di temere che – come in altre occasioni – la speranza si traduca in un flop.

In questo seminario che chiude una esperienza di studio passata, sarebbe molto piacevole ascoltare qualche parola di incoraggiamento da coloro che hanno in parte i mezzi per attuare quanto prevede il DL in questione.

.....

15. La valutazione della performance nell'esperienza federale USA

Relazione del Prof. Franco Archibugi
al Seminario su: *'La Relazione e la Conferenza annuale sulle prestazioni della PA'*. Promosso dal **'Gruppo di lavoro interistituzionale sulla misurazione dell'azione amministrativa'**, Roma, CNEL, Parlamentino, 16 Aprile 2012

Sommario

- 1. Premessa**
 - 2. La legge GPRA e il Piano strategico in ogni Agenzia**
 - 2.1. L'orizzonte strategico pluriennale
 - 2.2. La temporalizzazione e la 'reingegnerizzazione'
 - 3. Il Piano annuale di performance**
 - 3.1. Il Piano annuale di performance e il Rapporto annuale di performance
 - 3.2. Il ciclo della performance e la sua utilità per l'attuazione di politiche di bilancio
 - 4. La misurazione (o quantificazione) dei risultati**
 - 4.1. Un glossario unificato della misurazione
 - 4.2. La scelta degli indicatori di performance: una miniera di novità e di conoscenze per la programmazione strategica nella PA
 - 4.3. Il confronto valutativo fra Piani ex ante e Rapporti ex post
 - 5. L'evoluzione del sistema americano di gestione, dalla GPRA ad oggi: il 'performance budgeting'**
 - 5.1. L'evoluzione funzionale dei Piani di performance nella gestione del Bilancio federale. Il consolidamento del 'Bilancio di performance'
 - 5.2. Il sistema di valutazione della performance dell'OMB
 - 5.3. Il PART [\(](#)
 - 5.4. La cooperazione e la pubblicità nel PART
 - 6. Considerazione conclusiva**
- Riferimenti bibliografici**

1. Premessa

Non è la prima volta che mi trovo ad esporre e commentare, qui nel mio paese, le iniziative di riforma e i risultati ottenuti in altri paesi, in materia di politiche, sia di *performance* che di *bilancio* nella pubblica amministrazione e in generale nel settore pubblico. Mi sono dedicato a questi temi da quando, docente alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, ho creduto mio dovere contribuire alla migliore informazione dei miei studenti candidati a divenire classe dirigente nel settore pubblico della nostra società, su quanto stava avanzando nel campo educativo ed operativo della PA in alcuni grandi paesi.

Ho dedicato poi¹ le mie lezioni alla Scuola e in altri luoghi di formazione degli operatori della pubblica amministrazione (come il Formez, con dirigenti sensibili al bisogno di essere più informati) a questa migliore informazione, cercando di usare tutti i modesti mezzi a mia disposizione per una sua maggiore diffusione, anche nell'ambito dei settori più avanzati della responsabilità politica di ogni tendenza, conoscendo bene che la prima caratteristica delle esperienze su cui mi documentavo era quella che partivano tutte da un approccio tipicamente e rigorosamente *bipartisan*, e nessuna era strumentalizzata da questa o quella parte politica.

Non sono in grado di valutare se questa mia opera di modesta informazione abbia prodotto qualche risultato. Debbo dire però che²

¹ Trascurando e interrompendo miei preferiti e avviati studi di programmazione e politica economica e territoriale, (chi ne fosse curioso, visiti il mio sito Web: www.francoarchibugi.it) aventi per me una valenza e un significato generali, ben al di là della mera informazione sulle esperienze estere in materia di bilancio e criteri di gestione (informazione resa peraltro assai poco onerosa, e quindi poco prestigiosa, dalla facilità di documentazione in tempo reale che dagli anni '80 in poi, il Web ha fornito agli studiosi volenterosi e seri). Alcuni prodotti occasionali della mia opera di informazione e persuasione sono indicati – per maggiore documentazione - nella bibliografia in calce a questo scritto.

² A giudicare dai prodotti usciti dalle buone intenzioni di alcuni documenti ufficiali e presto insabbiati, della Presidenza del Consiglio, Ministeri, Comitato di 'esperti', Comitati di promozione, etc., ho l'impressione che né io né altri abbiamo minimamente intaccato l'operatività, e le cose sono rimaste letteralmente ferme fino ad oggi. Ho espresso in dettaglio, i motivi di una così severa opinione nel libro recente: *Da burocrate a manager. La programmazione strategica in Italia: passato, presente e futuro.* (Rubbettino, 2008). E' un rapporto promosso dal Formez, e dal Ministero della funzione pubblica con finanziamento dalla

nessuna delle iniziative intraprese, in diverse scadenze, dai Governi italiani negli ultimi venti/trent' anni, e dalle sue strutture operative in materia di riforma e controllo delle performance è sembrata veramente e adeguatamente informata di quanto avvenisse all'estero, e nessuna di esse, è riuscita a consolidarsi – pur nei suoi limiti sostanziali – in qualcosa di duraturo e progressivamente in crescita e perfezionamento³. Finora – mi sembra - si sono avuti solo dei 'fuochi fatui', subito spenti e rientrati nel 'dimenticatoio', soffocati appunto dal rapido ricambio degli addetti e dagli interessi contingenti di carriera degli stessi promotori, politici o amministrativi, senza lasciare alcun segno serio di cambiamento e di progresso.

Benvenuta quindi questa ennesima occasione di riparlare di quanto è avvenuto o avviene in alcune più significative esperienze estere, e di quanto esse abbiano progredito; con la speranza tuttavia di una futura discontinuità rispetto al modo in cui, nel nostro paese, questo tema e queste esperienze sono stati affrontati finora, (cioè con molta, troppa, approssimazione e sostanziale disinformazione, dispiace affermarlo).

2. La legge GPRA e il Piano strategico in ogni Agenzia

2.1. L'orizzonte strategico pluriennale

L'esperienza americana (che ha radici lontane⁴) possiamo datarla, per i nostri scopi, con la votazione da parte del Congresso, ad

Commissione europea (Fondo sociale e programmi 'strutturali. fatto [pubblicato dal Ministero e dal Fornez con una tiratura che ignoro, ma consegnata al Ministero. Credo che dal 2008 giace negli scantinati del Ministero.

³ Non intendo fare riferimento – in questo seminario - , alle più importanti esperienze fatte in Europa, (cioè in Gran Bretagna e in Francia) per la introduzione della misurazione della performance nella pubblica amministrazione, benché le abbia anche accuratamente studiate (vedi ampi dettagli nello stesso libro sopra indicato: *Da burocrate a manager, etc.*). Non mi è stato peraltro neppure assegnato di farlo. Dirò solo che in questi due paesi dall'inizio del secolo, e dietro lo stimolo dell'esperienza americana, almeno qualcosa si è fatto. Ma purtroppo si è ancora lontani dall'aver raggiunto dei risultati chiari e tangibili come in USA, forse perché le riforme discusse e introdotte non sono state impostate *sistematicamente* come in USA.

⁴ Esse risalgono all'enorme diffusione degli studi di '*analisi e ingegneria dei sistemi* dilagati in Usa nel dopoguerra; studi e ricerche che si tentò di adattare anche alla gestione dei programmi sociali ed economici degli enti pubblici (Stato federale, Stati, comunità regionali e municipali, etc.), ricevendo comprensibili

iniziativa di una Commissione *bipartisan* del Senato, di una legge famosa – ormai nota⁵ anche in Italia – votata il 3 gennaio 1993, il *Government Performance & Result Act* (GPRA)⁶. Legge che il

resistenze negli ambienti operativi dell'amministrazione pubblica americana. Esse presero la comune nomenclatura di *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS), che ebbe qualche eco in Francia, come '*Rationalisation des choix budgétaires*' e perfino in Italia, come '*Programmazione di bilancio*'. Io stesso nel lontano 1970, di ritorno da un viaggio di studi negli Usa compilai un Rapporto con proposte per il Governo italiano ('*Rapporto sulla introduzione della programmazione di bilancio in Italia*', Centro di studi e piani economici, maggio 1970).

⁵ Ho la ferma impressione più per 'sentito dire' che per diretta lettura; perché non ho visto o sentito da nessuna parte richiamarsi con appropriata conoscenza a questa legge (se non in modo molto allusivo e vago) da parte degli 'addetti ai lavori' che si sono succeduti in questo paese, sia a livello accademico che a livello politico-amministrativo. Questa legge (appena 10 pagine, stringate e precise di indicazioni su cosa e come fare, *da parte di tutte le Agenzie federali Usa*, per introdurre la 'programmazione strategica', fu tradotta integralmente da me in italiano in appendice ad un mio rapporto alla 35a Riunione scientifica della Società Italiana di Economia, Demografia e Statistica (Alghero, 1997) e pubblicata nella '*Rivista di Economia, Demografia e Statistica*' (Vol.LI, n.1-2, 1997). (Ho deciso di allegare anche a questa breve comunicazione quella traduzione del testo integrale della legge). Cercai allora (1997-2000) di attirare l'attenzione sull'esperienza americana, appena agli inizi, del Ministero della Funzione pubblica e dell'allora Ministro e suoi collaboratori, ma con scarso successo. Essi - imbevuti solo di diritto amministrativo italiano - erano allora impegnati a riforme procedurali e amministrative che sono poi risultate assai più complesse e farraginose delle 'semplificazioni' cui si pensava di mirare. Riforme utili, ma non sufficienti, ed in certo modo anche destinate ad essere inutili (come in gran parte è poi avvenuto), se non si fosse abbordata anche quella, - di stampo più profondo di tipo 'ingegneristico', sistemico ed operativo – della 'programmazione strategica' in ogni amministrazione (su cui si veda, in italiano, il mio *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Firenze, Alinea 2005; e il mio breve corso di lezioni *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Firenze, Alinea 2004). Come vedremo, in questo paese non si era ancora disposti al rigore (e vigore) tecnico della legge americana che rivoluzionava completamente vecchie abitudini e vecchi metodi di gestione. Lo siamo oggi, dopo tante inerzie e incertezze sperimentate? Vedremo.

⁶ La legge ha la sua intitolazione ufficiale di "*Legge per istituire la pianificazione strategica [strategic planning] e la misurazione delle performance [performance measurement] nel Governo federale, etc.*" ma poi nel gergo popolare è stata più brevemente chiamata "*Legge del risultato*" [*result act*].

Presidente Clinton si trovò già sul tavolo per la firma, proprio all'inizio del suo mandato presidenziale.

Le 'dichiarazioni' della legge⁷, stringate ed essenziali, e le sue 'intenzioni' e motivazioni⁸ erano, e sono, condivise dalla politica e in ogni pubblica amministrazione di paese avanzato, quindi anche in Italia.

Ciò che merita però una maggiore e particolare attenzione sono le *modalità*, semplici ed efficaci, adottate, che colà hanno assicurato una vita operativa alla legge, con un costante miglioramento della esperienza e un ormai radicato successo, che ha trasformato e innovato il modo di gestire la pubblica amministrazione federale, recando anche un effetto esemplare su tutte le altre amministrazioni pubbliche (o 'governi' come colà si preferisce dire) statali, locali, municipali, etc. Su queste *modalità* credo che valga la pena di concentrare l'attenzione in modo succinto.⁹

L'aspetto più significativo della legge sta nell'obbligo che essa assegnò ad ogni Agenzia governativa federale di *ripensare daccapo* a tutte le sue attività e programmi di spesa in corso (in base a leggi, mandati, missioni, settori e ogni tipo di interventi, consuetudini,

⁷ (Sez.2) ' *I dirigenti [managers] federali sono seriamente svantaggiati nei loro sforzi per migliorare l'efficienza e l'efficacia [efficiency and effectiveness] di programmi, a causa di una insufficiente articolazione delle finalità programmatiche [(program goals) e da una inadeguata informazione sulle performance dei programmi [program performance]; e la attività politico-decisionale del Congresso [congressional policy-making] deliberando alla cieca decisioni e programmi, è seriamente handicappata da una insufficiente attenzione alle prestazioni e ai risultati programmatici [(program performance and results)'. Chi oserebbe negare che questa è anche la situazione che dovrebbe motivare e stimolare cambiamenti in qualsiasi altra amministrazione pubblica di altro paese?*

⁸ Tra le quali: (leggere nella legge anche le altre intenzioni) ' *aiutare i dirigenti federali a migliorare l'erogazione dei servizi, chiedendo loro di pianificare il conseguimento degli obiettivi programmatici [plan for meeting program objectives] e fornendo loro adeguata informazione sui risultati programmatici e la qualità dei servizi', nonché 'migliorare la attività decisionale del Congresso [congressional decision-making] fornendo una informazione più obbiettiva sul conseguimento degli obiettivi legali e sulla relativa efficacia ed efficienza dei programmi e della spesa federali'. Chi oserebbe non plaudire a queste intenzioni?*

⁹ Una assai più estesa ed adeguata trattazione sulla esperienza americana, messa a confronto con quella francese ed inglese, si può trovare nel capitolo 2 di un mio libro del 2008 (*Da burocrate a manager*, etc. Rubbettino 2008).e in modo ancora più esteso da un altro mio lavoro in corso di pubblicazione (*Programmazione e spesa pubblica: Lezioni dall'estero*).

emergenze, e quant'altro) e *rifondere* il tutto, in modo sistematico e articolato, attraverso un documento di partenza nuovo, denominato '*Piano strategico*'¹⁰, avente un orizzonte temporale '*non inferiore a 5 anni*' e contenente una serie di determinazioni elencate dalla legge stessa¹¹.

Nell'impegnare i dirigenti di ciascuna Agenzia a rispondere con il Piano strategico ai contenuti richiesti, la GPRA innescava, nella routine amministrativa, un processo di riflessione e di invenzione di soluzioni operative già di per sé innovativo, avente perfino un ruolo formativo e valutativo nuovo delle qualità manageriali dei dirigenti pubblici.

La legge impegnava inoltre gli elaboratori del Piano strategico (e futuri responsabili dell'attuazione del Piano stesso), a commisurare le riflessioni (di cui sopra) all'orizzonte dei 5 anni; e insieme a

¹⁰ Da consegnare al Direttore dell'OMB (l'Ufficio della Casa Bianca che gestisce il bilancio) e al Congresso; entro il 30 settembre 1997 (quindi per la elaborazione del primo Piano strategico, il GPRA – votato il 5 gennaio 1993 - diede alle singole Agenzie **quasi 5 anni di tempo!**). Per avere il tempo e la calma di elaborare programmi ragionevoli fattibili ed anche per prepararsi adeguatamente a gestirlo con personale adeguatamente istruito a gestirlo, prescindendo totalmente dai tempi politici dei mandati presidenziali (essendo peraltro una legge di riforma decisamente *bipartisan*). Un buon esempio della serietà con la quale – nella 'politica' - si concepiscono le riforme di base destinate a durare.

¹¹ I contenuti essenziali (Sezione 3 della legge) di queste determinazioni sono:

- '*una dichiarazione di missione complessiva [comprehensive mission statement] che copra le principali funzioni e operazioni della agenzia;*
- '*le finalità e gli obiettivi generali, compresi le finalità e gli obiettivi connessi ai servizi prodotti [outcome-related], 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 [skills] 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 [performance goals] (che sarebbero stati individuati a scala 'annuale' dai piani annuali, ugualmente previsti dalla stessa legge) saranno messi in riferimento con le finalità e gli obiettivi del piano strategico;*
- '*una identificazione di quei fattori chiave esterni all'agenzia, e fuori del suo controllo, che possono influenzare in modo determinante il raggiungimento delle finalità generali e degli obiettivi;*
- '*una descrizione delle valutazioni programmatiche usate per determinare o riaggiustare le finalità e gli obiettivi generali, con un prospetto per le future valutazioni programmatiche.*

*‘consultare il Congresso’, e anche a ‘sollecitare e prendere in considerazione i punti di vista e i suggerimenti di quegli enti potenzialmente colpiti da, o interessati a, tale Piano’.*¹²

2.2. La temporalizzazione e la ‘reingegnerizzazione’

Con questa impostazione, il Piano strategico ha innanzitutto tagliato corto (contro decenni e decenni di discussioni e tiriterie inutili, in campo politico e in campo accademico) sulla *temporalizzazione* dei piani; cioè su quanto avesse senso o no vincolarsi a vedute di corto, o medio, o lungo periodo, in un mondo in trasformazione e su risultati incerti, e a fronte di difficilmente controllabili emergenze¹³.

La GPRA ha imposto ad ogni Agenzia: da un lato lo sforzo di elaborare un Piano strategico *‘non inferiore a cinque anni’*; ma, dall’altro, che esso dovesse *‘essere aggiornato e revisionato almeno ogni tre anni’*.

E nello stesso tempo, le ha imposto di legare strutturalmente la prospettiva quinquennale ad uno scaglionamento attraverso un *Piano annuale delle performance* (ed un correlato *Rapporto annuale di performance*), che hanno collegato in un unico *ciclo* complessivo, la programmazione a medio termine con quella a breve termine, praticamente connessa ai preventivi e ai consuntivi di spesa dei Bilanci finanziari annuali del Governo federale.

3. Il Piano annuale di performance

Così, la GPRA ha sancito che ogni azione avente una scadenza inferiore ai cinque anni (come per esempio le azioni che dovessero essere alimentate da risorse finanziarie assegnate annualmente all’Agenzia in questione, attraverso il Bilancio annuo dello Stato)

¹² Un altro comma della legge afferma che le funzioni e le attività dell’agenzia, in esecuzione della legge GPRA, *‘dovranno essere considerate per loro natura funzioni pubbliche’ (governmental functions)* e *‘la elaborazione dei piani strategici dovrà essere portata a termine solo da dipendenti federali’*.

¹³ Discussioni che hanno poi avuto l’effetto di lasciare campo solo ad una situazione di interventi contingenti ed emergenziali, cioè nell’abolire ogni forma di programmazione, nel navigare ‘a vista’, e per di più ‘nella nebbia’, o con deliberazioni congressuali prese ‘alla cieca’.

fosse ‘programmata’ ogni anno attraverso la redazione di un Piano annuale, da intendersi come porzione temporale di quello suddetto ‘strategico’ quinquennale. La GPRA lo ha denominato ‘Piano delle prestazioni’ (*Performance Plan*). [dopo che con il nostro DL 150 si è sdoganato il termine, anche in italiano, tradurrei anche io, senza esitazione, il Piano delle prestazioni in ‘Piano delle performance’].

Ma – nella sua logica stretta - la GPRA ha previsto che tale Piano fosse formulato *solo dopo e come primo avvio*, del Piano strategico, negando che si potessero sviluppare delle decisioni programmatiche per orizzonti solo annuali. Così la GPRA prevede che il *Piano di performance (annuale)*, per ‘essere coerente con il Piano strategico’ quinquennale, non dovesse ‘essere consegnato per un anno fiscale non coperto da un corrente piano strategico’ (perciò, non prima di essere ispirato da un piano strategico).¹⁴

3.1. Il Piano annuale di performance e il Rapporto annuale di performance

Ma la grande e fondamentale innovazione della GPRA (per quanto molto ovvia per il buon senso) fu quella di istituire da parte di ogni singola Agenzia una valutazione *ex post* della propria azione,

¹⁴ La legge, oltre a dare uniformi istruzioni sulle date e i dati delle valutazioni, afferma comunque che il Piano di performance deve (sez1115):

- *stabilire le finalità di prestazione (performance goals) per definire il livello di prestazione da raggiungere da una data attività di programma;*
- *esprimere tali finalità in una oggettiva, quantificabile, e misurabile forma, (salvo che non sia autorizzata una forma alternativa);*
- *descrivere brevemente i processi operativi, le qualificazioni e le tecnologie, nonché le risorse umane, di capitale, di informazione, ed altre, necessarie per gli obiettivi programmatici (performance goals);*
- *fissare gli indicatori di performance (performance indicators) da usarsi, per la misurazione o la valutazione dei principali prodotti, livelli di servizio, e risultati (outcome) di ogni attività programmatica (program activity);*
- *fornire una base per confrontare gli attuali risultati di programma con le prefissate finalità di performance; e*
- *descrivere i mezzi da usarsi per verificare e valicare i valori misurati.*

La legge prevede inoltre anche il caso che non si possa (da parte di Agenzia e OMB in solido accordo) esprimere le finalità di prestazione di una particolare attività di programma in forma obbiettiva, quantificabile e misurabile. In tal caso il direttore dell’OMB può autorizzare una forma alternativa.

strutturalmente collegata alla programmazione *ex ante* della stessa; e ciò nei termini di un ‘Rapporto di performance’ (*Performance Report*) alla scadenza di ogni anno, strutturato rigidamente sul ‘Piano di performance’ per lo stesso anno in questione¹⁵.

Questa ulteriore innovazione – come si può facilmente immaginare - ha molti e diversi buoni effetti: a) induce a far misurare il passo con la gamba, evitando obiettivi troppo ambiziosi, privi della certezza di poterli raggiungere; b) induce ad evitare l’abitudine di mirare solo ad ottenere automatici ri-finanziamenti di routine, abitudinari, invocando i danni all’interruzione di servizi, o spreco di personale inamovibile, senza quindi incentivare il risparmio di lavoro e l’incremento di produttività; c) spinge ad evitare sprechi dal momento che si passerà prima o poi a confrontare le risorse richieste e ottenute, con i risultati conseguiti, quelli non solo sbandierati *ex ante*, nei modi più generici e senza impegni possibili, ma effettivamente ottenuti *ex post*; e, infine, permette una maggiore generale conoscenza da parte del pubblico, ed in particolare del Parlamento e di ogni altro ente di controllo,

¹⁵ Questa innovazione è stata inserita chiaramente anche nella riforma francese della cosiddetta ‘Lof’, (*loi organique des lois financiers*) del 2001, che tuttavia non mi pare ancora completamente resa operativa (almeno pubblicamente), neppure dopo l’entrata in funzione del sistema Lof solo con il Bilancio del 2007. Anche in Gran Bretagna con l’introduzione della *Comprehensive Spending Review* (CSR, 1998) (altro modo di tener conto da parte di un Governo di paese avanzato – dopo quello federale americano - dello stesso problema di controllare la spesa pubblica e dargli un metodo di programmazione) , si è cercato di stabilire un metodo di confrontare richieste di input finanziario o di bilancio con gli output progettati con i *Public Service Agreements* (PSA), e valutarne periodicamente la conformità. Tuttavia sul modo di identificare e costruire i PSA, si è messo così spesso le mani nei successivi CSR, cambiandone il sistema, i criteri e i metodi di identificazione, che il confronto *ex ante/ex post* è andato a farsi benedire, insieme a tutto il meccanismo di utile aggiustamento e di permanente miglioramento delle prestazioni, che ne poteva derivare. Per cui non si può dire l’esperienza inglese sia particolarmente brillante, almeno allo stato attuale.

Per ulteriori, e abbastanza completi, approfondimenti sulle esperienze sia francese che britannica, ancora assai inferiori, nell’ esecuzione e nei risultati, a quella americana, rinvio al mio lavoro citato *Da burocrate a manager*, etc. (Rubbettino, 2008). E’ in corso di stampa un volume, ancora più completo e aggiornato (che uscirà probabilmente prima in inglese che in italiano) *Programmazione e bilanci: lezioni dall’estero (Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna)* e in inglese: *Public expenditure performance: Programming and Budgeting. (Unites States, France and Great Britain: three experiences assessment)*.

tradizionalmente incaricato di valutare l'operato della spesa, di avere delle informazioni un po' più attendibili sui risultati di tale spesa.

Nella formula più vincolata prevista dalla GPRA il Rapporto di performance introduce, insomma, un fattore permanente di ricerca di misurazione e quindi di miglioramento dei risultati in termini di rapporti contabili *input/output* o *input/outcome* o anche *output/outcome*.

Questa è la ragione per la quale era necessario riformare totalmente il sistema delle valutazioni, su larga scala, per quasi tutte le tipologie di valutazione; assumendo la convinzione che le valutazioni *ex post* non hanno senso, non si possono neppure formulare seriamente, senza un confronto con quelle *ex ante*. E le valutazioni *ex ante*, se in qualche modo formulate, non servono a niente se non nella prospettiva che ci saranno quelle *ex post*, sugli stessi indicatori formulati *ex ante*.

Questa d'altra parte è anche la ragione per la quale è così difficile introdurre ovunque un siffatto 'ciclo della valutazione della performance' nelle pubbliche amministrazioni, perché rappresenta un *serio elemento* di valutazione per coloro che sono responsabili dei programmi pubblici, e non solo una chiacchiera. (Ma potrebbe e dovrebbe essere anche un buon metodo per selezionare gli stessi responsabili: chi non è pronto di accettare di introdurre il ciclo di valutazione delle performance nei programmi pubblici che dirige, non dimostrerebbe per questo stesso fatto di essere un adeguato responsabile degli stessi! Dimostra di non avere le doti manageriali adatte al compito).

3.2. Il ciclo della performance e la sua utilità per l'attuazione di politiche di bilancio

Ciò ha significato dunque dare un senso, una direzione, più organica, più sistematica, meno effimera, e più tenuta sotto controllo all'azione pubblica. Si è trattato di un processo permanente chiamato, in gergo nel sistema instaurato con la GPRA, processo di 're-ingegnerizzazione' (*reengineering*) costante. Lo possiamo tradurre in modo più consono alle orecchie italiane, come processo di costante 'ri-progettazione' dei vari programmi pubblici in essere, fondati su leggi, iniziative passate da rivedere e da ri-attualizzare, aggiornandole negli obiettivi, nei mezzi e nei metodi. E ciò con lo stesso metodo esplicito con cui si elabora un 'progetto ingegneristico', includendo

tuttavia (come elemento innovativo importante) una ri-progettazione e riconsiderazione politica dei benefici e risultati, in sintonia con i mutevoli obiettivi, bisogni e priorità della società in movimento; garantendo anche una contemporanea consapevolezza dei costi che si è disposti a sostenere (correnti e di capitale) per quei risultati; ed una costante revisione dei programmi pubblici e delle occupazioni umane in ragione dei risultati da attendersi.

Questa innovazione è essenziale inoltre, per dare una qualche razionalità alle procedure di selezione e valutazione delle *policies*; perché - se è vero che tali *policies* stanno ad un livello superiore di scelta politica rispetto a quello delle mere misurazioni di produttività e di efficienza e/o efficacia – tuttavia il discutere di tali *policies*, senza un'adeguata, estesa, preventiva, misurazione e valutazione della produttività, in termini di efficienza ed efficacia che si può raggiungere, e perciò senza una adeguata misurazione dei costi e benefici raggiungibili da dette *policies*, riduce a poco il valore e la utilità di quella pur sacrosanta discussione sulle *policies*; la riduce – lasciatemi dire – a pura accademia (se non addirittura a chiacchiera ideologica).

In definitiva la GPRA introdusse la grande novità – per quanto ovvia - di vincolare la misurazione della performance ad un ciclo istituzionale della stessa, attraverso il confronto continuo fra la programmazione *ex ante* (il Piano annuale della performance) e la valutazione *ex post* (il Rapporto annuale della stessa) che si ripete ciclicamente.

Il far funzionare bene questo Rapporto, già è una grande conquista nel governo delle istituzioni pubbliche, una conquista rivoluzionaria assai più realistica di tutte quelle ‘*spending review*’ di cui si sente parlare ormai spesso in giro (soprattutto da persone che conoscono poco le difficoltà e la confusione di esse nel paese da cui proviene l’espressione: la Gran Bretagna).

4. La misurazione (o quantificazione) dei risultati

Perciò il controllo della spesa, il vero controllo e valutazione della spesa pubblica, parte dal controllo e valutazione delle performance della spesa pubblica stessa. E la legge americana GRPA è fondata tutta sulla estrema necessità di arrivare ad una costante, permanente, organica, strutturale, e non *una tantum*, misurazione dei *risultati*

dell'azione e dei programmi pubblici; risultati che siano di *output* (efficienza) o di *outcome* (efficacia), a seconda dei casi e delle scelte motivate dalle politiche rispettive.

Non è per caso, quindi, che la GPRA – il cui titolo ufficiale è **Una legge per istituire la pianificazione strategica (*strategic plan*) e la misurazione delle performance (*performance measurement*) nel Governo federale**, è stata poi nel gergo popolare comune chiamata “Legge del risultato”.

Si è diffusa l'opinione che per assicurare un vero controllo dell'azione e della spesa pubblica, si debba curare l'apprezzamento, la misurazione del risultato, non solo *dopo* che l'azione ha avuto luogo, ma nel momento in cui la stessa azione viene concepita. E che lo stesso risultato venga cioè misurato in termini operativi, programmato già nei suoi aspetti esecutivi, ritenuti possibili e fattibili, dati i vincoli e i mezzi valutati *ex ante*. Si è parlato infatti di un cambiamento ‘mentale’ del dirigente, un cambiamento del suo DNA, impostando qualsiasi intenzione di fare, con un parametro di performance già in partenza, e far dominare o guidare l'esecuzione come da una promessa di efficienza già misurata preventivamente, dal progetto stesso di azione.

E' proprio in ragione di questa indispensabilità per le decisioni pubbliche di anticipare la conoscenza *ex ante* dei reali effetti, in termini di costi presumibili e benefici ottenibili, che la GPRA federale americana ha addirittura *unificato* – ‘per legge’ – un glossario ufficiale di tutto il *sistema di programmazione strategica*, valevole per tutti i *Piani strategici* e i *Piani di performance* richiesti alle singole Agenzie. E ciò allo scopo di diffondere e condividere quella che da un po' diciamo essere una comune *cultura del risultato e delle sue misurazioni*. Un glossario di parametri che merita attenzione non per i suoi contenuti, che potrebbero essere stati altri, o altrimenti espressi (come in realtà ve ne sono ugualmente validi miriadi, diversamente usati nella progettistica pubblica o privata in ogni luogo o settore operativo o paese) ma per il fatto di averli usati come strumento di una ‘legge’, e non come arbitrio casuale di ogni singolo progetto. Per avere uno strumento di scambio e di linguaggio comune, come una moneta intellettuale tendente ad una misurazione comune delle azioni.

4.1. Un glossario unificato della misurazione

Riporto qui nella sua integralità le sei voci sensibili di tale glossario:

1. **Misura dell'esito** (*outcome measure*), significa un giudizio dei risultati di una attività di programma comparati con le sue intenzioni;

2. **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;

3. **Finalità di performance** (*goal performance*) significa un obiettivo traguardo di prestazione (*performance*) espresso in modo 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 rateo;

4. **Indicatore di prestazione** (*performance indicator*) significa un valore, o un carattere particolare, usato per misurare il prodotto o l'esito;

5. **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;

6. **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.

4.2. La scelta degli indicatori di performance: una miniera di novità e di conoscenze per la programmazione strategica nella PA

In questo modo la GPRA ha tagliato la testa ad una altra usuale e ovvia tiritera: quella che al di là di ogni schematismo o glossario, gli indicatori e le performance varieranno secondo la natura e le caratteristiche proprie di ogni settore di operatività del programma e delle circostanze o condizioni nelle quali il servizio si svolge e si programma.

Si è così *by-passata* la infinita tiritera. E si è comunemente inteso che schemi e glossari, chiariti addirittura 'per legge', servono solo come *linee guida* cui attenersi per assicurare un linguaggio comune comprensibile a tutti, che costituisce già un primo passo per il coordinamento e l'incoraggiamento

all'applicazione di nuovi *metodi di valutazione*, prima inesistenti (e ai quali ci si sente inadeguati e impreparati)¹⁶.

La ricerca di *buoni indicatori*, sulla base delle nozioni-base fissate dalla GPRA, ha innescato un vasto movimento di confronto sulle esperienze in tutto il paese (ed anche nel mondo, ove confrontabile) da parte di coloro che dovevano misurare in qualche modo i loro programmi, nei 'Piani strategici' (a medio termine) e nei 'Piani di performance' (a corto termine).

Si è trattato di confronto fra la Agenzie federali, ed altre Agenzie per esempio degli Stati, o di altre istituzioni pubbliche che, anche se non coinvolte dalla GPRA in modo diretto avevano pensato di applicare la programmazione strategica di propria iniziativa (alcune anche molto prima dell'avvento della GPRA considerate colà come antesignane e perfino ispiratrici della GRPA, (come gli Stati dell'Oregon, North Caroline, Texas, Florida, e altri)¹⁷.

Si sono anche moltiplicate in USA le iniziative, mirate a intensificare il *benchmarking*, il riferimento alla misurazione delle *migliori esperienze* (e conseguenti indicatori e misuratori), e a moltiplicare lo scambio e l'informazione rispetto ad esse. A seguito della legge, si sono istituiti infatti nuovi organismi pubblici per la raccolta di questi '*standards*' utilizzabili (se confrontabili) come indicatori di programma, da essere utilizzati dai diversi operatori impegnati nella programmazione strategica, sia dai progettisti, sia dai valutatori esterni dei progetti. Insomma si è prodotto un movimento anche spontaneo, acceso dalla

¹⁶ Quel genere di obiezioni critiche e capziose sono servite e servono per sfuggire agli impegni che la misurazione dei risultati implica. Comunque la stessa legge GPRA prevede anche una serie di norme che rendevano possibili applicazioni flessibili specifiche di misurazione rispetto alle linee guida fissate dalla legge, per tenere conto di casi speciali, adeguatamente illustrati e spiegati. Ma tali esigenze furono praticamente superate nel tempo dalle grandi applicazioni di misurazione dei risultati e dai buoni indicatori che dilagarono con le procedure di elaborazione dei Piani strategici e dei Piani di performance lanciati dalla GPRA.

¹⁷ Il segretario tecnico della Commissione senatoriale che presentò al Congresso la GPRA, John Mercer – persona brillante che ho conosciuto e con il quale ho rapporti amichevoli - afferma di essere stato (come probabilmente è vero) l'estensore materiale della legge, e proveniva da una esperienza di Sindaco di una media cittadina della California, Sunnyvale, dove aveva cercato di applicare a scala municipale gli stessi schemi della futura GPRA, ed è attualmente celebrato come 'padre' della stessa (vedere nel Web). Si è dedicato, dopo, a consulenze di applicazione degli stessi metodi presso altre istituzioni e governi. Avevo consigliato nel 1997 al nostro Ministro della Funzione Pubblica (Governo D'Alema) di associarlo, come professionista, alla riforma della PA in Italia, e rinnovai il consiglio al Ministro del programma presso la PCM (Governo Prodi), ma nel 2007. Cercavo di appoggiare le mie idee sull'esperienza americana con chi avesse maggiore peso nel rappresentarla. Ma credo di aver capito che non ero io ad essere preso poco in considerazione, ma erano le idee stesse refrattarie per il 'cortile' italiano. Io ero solo un ingombro scomodo da evitare. E la gente aveva ben altro da pensare!

applicazione su vasta scala dalla GPRA; un movimento di attenzione al cambiamento e miglioramento della performance, che senza di essa non si sarebbe avuto.

Gli Stati Uniti hanno perciò progredito di più nella concreta applicazione di fattori innovativi nella gestione pubblica, mentre - a mio parere - in Europa siamo ancora più distanti (malgrado alcuni tentativi, ancora poco attivi e poco efficienti, di introdurre la misurazione delle performance in Francia e in Gran Bretagna) di quanto non fossero alcuni decenni fa. E ciò dispiace perché usando il passo giusto, rappresentato dalla modalità GPRA, si sarebbe potuto raccorciare, invece che aumentare, le distanze, come è avvenuto in altri settori della vita sociale ed economica.

4.3. Il confronto valutativo fra Piani ex ante e Rapporti ex post

La GPRA – dunque - ottiene un razionale processo di valutazione stabilendo esplicitamente (sez.1116) che ‘ogni Rapporto di prestazione programmata dovrà esporre gli stessi indicatori di performance stabiliti nel Piano di performance, attraverso cui l’effettiva prestazione di programma conseguita è comparata con le finalità di performance espresse nel piano (per quell’anno in questione)’.¹⁸

¹⁸ Inoltre la GPRA prevede che ‘se le finalità di prestazione sono specificate in una forma alternativa (rispetto alla GPRA) il risultato di tale programma dovrà essere descritto in relazione a tali specificazioni, ivi compreso se le prestazioni sono venute meno rispetto ai criteri di un programma minimamente effettivo o riuscito’

Tale forma alternativa deve:

1. fare una rassegna dei risultati nella acquisizione delle finalità di performance dell’anno cui si riferisce;
2. valutare il piano di performance per il corrente anno di riferimento relativamente alle performance acquisite nei riguardi delle finalità di performance;
3. spiegare e descrivere, nel caso in cui una finalità di performance non è stata raggiunta (compreso anche il caso in cui le performance 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)
 - a. perché la finalità non è stata raggiunta;
 - b. i piani e i prospetti, per conseguire la finalità di performance
 - c. se la prestazione non è praticabile e fattibile, perché è così e quale azione viene raccomandata.

Comunque il Rapporto dovrà rispondere ad un altro gruppo di istruzioni tutte mirate ad un pieno controllo della valutazione della operatività delle indicazioni programmatiche ex ante.

La GPRA ripete inoltre quanto già avvertito per i Piani strategici ed anche i Piani di performance che, per quanto ogni Agenzia si possa far aiutare da consulenti esterni all'amministrazione per organizzare valutazioni e illustrazione di metodi, *'le funzioni e le attività previste dalla legge GPRA stessa sono da considerarsi per loro natura funzioni pubbliche'* e *'l'elaborazione dei Rapporti di performance programmatiche dovrà essere portata a termine solo da dipendenti pubblici'*.

5. L'evoluzione del sistema americano di gestione, dalla GPRA ad oggi: il 'performance budgeting'

Dunque, con la GPRA si è espanso il campo operativo della *'gestione basata sul risultato'* [*result-based-management*] (formula adottata per sintetizzare in Usa¹⁹, il nocciolo della riforma), divenuta dominante.

Nella prima fase di applicazione della GPRA, dalla emanazione della legge alla confezione dei primi Piani strategici e dei primi Piani di performance (1997-98, e 1998-2000), come si può immaginare i progressi furono assai disuguali fra le diverse Agenzie.

In questo periodo la preparazione dei suddetti Piani fu fortemente messa in difficoltà dalla scarsa preparazione in generale del personale delle diverse Agenzie, a convertirsi ai nuovi metodi di valutazione, necessari per comporre i Piani. La legge GPRA aveva previsto:

- sia un compito speciale del GAO (il *General Accounting Office*, l'Agenzia federale di controllo della spesa, dipendente dal Congresso e non dalla Casa Bianca) nell'assistere tecnicamente le Agenzie operativa nell'elaborare i loro piani²⁰,

¹⁹ Gli inglesi – HM Treasury – nella necessità di esprimere lo stesso concetto (ma sempre restii ad adottare espressioni dei loro cugini americani sempre guardati con una certa sufficienza) hanno anche mutato l'espressione in *'Outcome-focused-management'*.

²⁰ L'assistenza del GAO fu realizzata attraverso note e commenti pubblici dei documenti via via provenienti dalle singole Agenzie e con valutazioni di insieme fondate perfino con criteri pubblici di valutazione dei prodotti di Agenzie con assegnazione di punteggi di merito sulla base di metodi multicriteri, di pubblico dominio, che non potevano non avere un forte effetto competitivo sugli alti dirigenti delle Agenzie e dei loro programmi, ad anche un effetto selettivo nelle loro nomine ai posti di responsabilità. Il GAO fu incaricato nella legge GPRA (Sez.8) di presentare ogni anno al Congresso un *Rapporto* sulla *'realizzazione'*

- sia un'altra Agenzia facente parte della Branca Esecutiva, quindi ufficio diretto del Presidente, l' *Office of Personnel Management* (OPM) [*Ufficio della Gestione del Personale*] per organizzare per tutte le Agenzie, una attività straordinaria di addestramento dei funzionari pubblici, per metterli in condizione di assolvere ai compiti previsti dalla legge GPRA²¹.

Ma anche queste attività di soccorso e formazione hanno avuto bisogno di tempo e di pazienza per attuarsi e per entrare in funzione.

Tuttavia esse hanno comunque migliorato la qualità delle prestazioni e della performance, senza troppe resistenze e soprattutto senza arresti, malgrado il pericolo, nel 2001, rappresentato dal cambiamento della Presidenza americana.²²

5.1. L'evoluzione funzionale dei Piani di performance nella gestione del Bilancio federale. Il consolidamento del 'Bilancio di performance'

Nel periodo di formazione, concezione ed elaborazione dei primi *Piani strategici* e dei primi *Piani di performance*, (1993-1997) le cose hanno progredito comunque con qualche problema di compatibilità e di conflitto.

Da un lato si continuava in ogni Agenzia, e a livello *interagency*, la routine di sottoporre ogni anno le richieste di fondi all'OMB,

della legge. In quel periodo nel GAO si produssero vigorosi ricambi e nuove assunzioni di esperti che ne produssero molti cambiamenti nella natura del lavoro e nella direzione, al punto da mutare nel 2003, il nome (conservando la sigla) in *Government Accountability Office*.

²¹ L'OPM fu incaricato di *'elaborare una componente di addestramento nel campo della pianificazione strategica e della misurazione delle performance [strategic planning and performance measurement training], per i propri programmi addestramento dirigenziale, o comunque di fornire dirigenti [managers] con un orientamento verso lo sviluppo e l'uso della pianificazione strategica e la misurazione delle performance programmatiche.'* (sez. 9).

²² Due fattori hanno contribuito alla stabilità della crescita del sistema GPRA: a) il fatto che la GPRA fin dalla sua emanazione era diventata 'emendamento' del *'Codice degli Stati Uniti'* [*United State Code*] (il Codice che regola in permanenza tutta la azione amministrativa interna della vita politica americana, nel quadro dei principi, come si sa molto essenziali, della Costituzione di quel paese); b) il fatto che il GPRA fosse una legge *bipartisan*, normalmente protetta da spinte al cambiamento, revisione, riduzione di ruolo o altro .

(l'ufficio della Presidenza incaricato di formare il 'Bilancio del Presidente', come colà viene chiamato) nel modo tradizionale di sempre. Dall'altro si lavorava a costruire il *Piano strategico*, per reimpostare la visione delle attività nel modo 'programmatico' nuovo, per rispondere al mandato del GPRA, che chiedeva di organizzare anche le richieste di Bilancio, con l'esplicitazione dei risultati o performance possibili attese, e poterle poi misurare – ex post – attraverso il Rapporto annuale con quelle ottenute.

Finché ogni agenzia non avesse imparato a fare in modo nuovo le sue richieste (come previsto dal *Piano delle performance* chiesto dal GPRA) le incompatibilità non emersero. Erano potenziali, ma non attuali. Man mano che la GPRA concludeva il suo iter formativo, e i *Piani strategici* venivano completati e in base ad essi si passava a proporre il controllo della spesa attraverso i *Piani di performance* con i loro indicatori di programma (o di performance) che aprivano la conoscenza e la trasparenza ai veri costi e ai veri risultati della spesa, il vecchio modo di operare diventava sempre più incompatibile e causa di conflitti.

Insomma si realizzava una sorta di *strabismo contabile* tra la misurazione delle performance e le regole di contabilità richieste dall'OMB. Il *Piano e il Rapporto di performance*, annui, non potevano essere utilizzati come 'Bilancio delle performance': occorreva che lo stesso Bilancio complessivo del Presidente divenisse, (e si uniformasse al concetto di) un *bilancio delle performance*, costruito nel suo insieme come una sintesi integrata dei diversi bilanci di performance scaturiti dai Piani di performance delle singole agenzie.

Questo fu un momento di crisi drammatica della stessa innovazione programmatica del GPRA (dal 1999 ai primi anni del nuovo secolo). Il *Piano delle performance* non poteva diventare un bilancio 'programmatico' fine a se stesso, espressione solo di studi programmatici e quindi girare a vuoto. Esso doveva avere la sua naturale meccanica frizione ed ingranaggio con le ruote della spesa, e la sua logica corrispondenza con il passaggio dal *programming* al *budgeting*, l'ultimo naturale anello della catena GPRA, l'ultima funzione già concepita dal vecchio PPB system²³: un bilancio della nazione commisurato alle scelte in base ad una conosciuta, preferita,

²³ Si veda nella nota 4 il ricordo del PPBS. Per maggiori informazioni il libro citato: *Introduzione alla pianificazione strategica*, etc.

controllata e non casuale *performance*, fattibile nel suo realismo, ma intenzionale nella sua selezione.

Gli esperti del GAO, soprattutto quelli arruolati per assistere le Agenzie nel gestire il *Performance Budgeting* (l'ultima fase, conclusiva, del rinnovamento gestionale della programmazione strategica), si limitavano a suggerire alle Agenzie come procedere in una ri-classificazione delle spese in forma coerente con la contabilità derivata dalla strutturazione dei Piani sia strategici che di performance. Ma - essendo il 'Bilancio del Presidente', materia di competenza dell'OMB, - gli esperti del GAO rimanevano sulla soglia e non entravano, se non in via informale, sui problemi di gestione del Bilancio nazionale.

Ma una serie di fattori, quali a) l'insieme delle esercitazioni pratiche di costruzione dei Piani strategici e di performance imposta dal GPRA alle singole Agenzie; b) l'abitudine divenuta sempre più comune di confrontare piani *ex ante* con risultati *ex post* in queste stesse Agenzie (a seguito del ciclo operativo dei Piani strategici, dei Piani di performance e dei Rapporti di performance); c) l'addestramento crescente per l'applicazione dei metodi di programmazione strategica presso il personale di tutte le Agenzie, insieme al ricambio generazionale intervenuto nello stesso; tutto ciò ha favorito la penetrazione di una 'cultura del risultato' nei quadri dirigenti dell'amministrazione.

Con il cambio di amministrazione Clinton/Bush avvenuto alla fine del 2000, l'OMB stesso (che fino allora aveva assistito piuttosto passivamente ai mutamenti di metodi e di procedure stimulate dal GPRA nelle singole Agenzie sotto la guida del GAO) si rese conto che doveva assecondare il nuovo movimento per un *Bilancio di performance* a scala federale.

E così, nel 2003²⁴, si è cominciato a operare il grande cambiamento. L'OMB accettò che il *Piano di performance* che le

²⁴ Fu infatti con la Circolare A-11 (così è denominata una circolare che da sempre viene inviata dall'OMB a tutte le agenzie, con le istruzioni su come compilare le richieste di budget per un anno a venire che devono seguire un iter di discussione e approvazione da parte delle Commissioni congressuali) del luglio 2003 per la preparazione del bilancio dell'esercizio 2004/05, che introdusse buona parte delle innovazioni per trasformare il Piano delle performance in Bilancio di performance. Le citazioni però si riferiscono però alla Circolare del luglio 2004 per la preparazione del bilancio dell'esercizio 2005/06, perché più aggiornata e completa relativamente al nuovo sistema.

Agenzie stavano da qualche anno preparando per il Congresso (ed anche per l'OMB) ai sensi del GPRA, diventasse nella sostanza lo stesso documento tradizionalmente richiesto alle Agenzie per la compilazione del Bilancio (annuo) del Presidente. Si operò quindi una 'saldatura' fra i *Piani (annuali) delle performance* di ciascuna agenzia e le tradizionali richieste di fondi. Il *Piano delle performance* di ciascuna agenzie si è così trasformato - in *Bilancio di performance, valido ai fini della* formazione del Bilancio nazionale (del Presidente). E la valutazione pensata e funzionante per il GPRA (alla scala della singola Agenzia e alla scala annuale) è divenuta come relazione fra Piano *ex ante* e Rapporto *ex post* di performance anche ai fini di una generale valutazione della performance del Bilancio federale.

E' solo dal 2003 che nelle istruzioni della Circolare A-11, si incominciò con una definizione del Bilancio di performance, sulla quale la stessa GPRA non era stata del tutto esplicita:

'Che cosa è un Bilancio di performance? Il Bilancio di performance è una presentazione che collega chiaramente gli obiettivi di performance con i costi per ottenere i dati livelli di target nelle prestazioni. In generale, un Bilancio di prestazione collega gli obiettivi strategici con i relativi obiettivi di performance annuali e a lungo termine, e con i costi delle specifiche attività che mirano al conseguimento di quegli obiettivi'²⁵

5.2. Il sistema di valutazione della performance dell'OMB

²⁵ E così continua la definizione:

Un Bilancio di performance incomincia con una quadro generale [Overview] di quello che l'agenzia intende fare nell'anno di bilancio, strutturato dagli obiettivi del Piano strategico dell'Agenzia. Per ciascun obiettivo strategico, il quadro generale fornirà:

- *una base di quanto si è fatto;*
- *delle analisi sulle strategie che l'agenzia intende seguire per influenzare i risultati, e su come possono essere migliorati tali risultati;*
- *e delle analisi dei programmi che contribuiscono a quell'obiettivo , includendo i loro relativi ruoli ed efficacia (usando i giudizi del Program Assessment Rating Tool (PART) ove disponibile.*

[Più sotto si faremo cenno a che cosa è il PART].

[Per continuare a leggere il seguito di questa definizione e il seguito della circolare A-11, per la parte che riguarda la compilazione del 'Bilancio di performance', si veda la traduzione italiana di essa nel libro citato *Da burocrate a manager, etc.* (2008)]

Ma c'è di più e di meglio. Nel 'saldare' come si è detto l'analisi delle performance con il Bilancio nazionale, l'OMB ha dovuto anche trasferire, in qualche modo, il sistema di valutazione previsto dal GPRA, alla scala di agenzia, nella relazione *Piano ex ante/Rapporto ex post* ad una certa standardizzazione federale.

In tal modo come si è abolito il Piano (GPRA) di performance e lo si è fatto diventare *Performance Budget* (OMB), anche il Rapporto di valutazione ex ante/ex post (GPRA) lo si è dovuto trasferire alla scala federale.

Così si è studiato un *sistema federale di valutazione dei risultati*, valido e funzionante per tutte le Agenzie, con sue particolari caratteristiche avanzate, che merita di essere conosciuto, come mezzo per assicurare un permanente meccanismo di miglioramento del funzionamento delle gestioni pubbliche.

Tale sistema è fondato sulla valutazione degli stessi gestori o dirigenti dei programmi pubblici; ma consegue, ciò malgrado, un elevato grado di 'obiettività', a causa dei vincoli a cui la valutazione stessa dei gestori è costretta. Essi sono :

- in primo luogo, i vincoli di un rapporto oggettivo già presente nel Rapporto annuale di performance, fra *indicatori-targets promessi* (nel Piano di performance) e *indicatori-risultati conseguiti*;
- in un questionario *ad hoc* cui i top managers di ogni Agenzia devono rispondere, nel quale dalla quantità di domande fatte e dati di fatto richiesti, si lascia poco spazio alle valutazioni soggettive delle persone interrogate.

5.3. Il PART (*Performance Assessing Rating Tool*)

Tale Sistema di valutazione è chiamato *Performance Assessing Rating Tool- PART*, ['Strumento a punteggio per la Valutazione delle performance'].

L'OMB, che lo ha concepito, lo ritiene uno strumento utile per indurre, innanzitutto le Agenzie a procedere ad una 'auto-valutazione' dei risultati nella gestione dei loro Piani ('strategici' e 'di performance'), ma lungo linee-guida , istruzioni e metodi ben delimitati, assegnati dall'OMB .

Il meccanismo si basa infatti su un sistema di questioni poste in un complesso ‘Questionario’ alle agenzie, alle quali queste sono tenute a rispondere, seguendo tuttavia come falsariga le istruzioni standard fornite dall’OMB in una “Guida al PART”, dettagliata e vincolante²⁶.

5.4. La cooperazione e la pubblicità nel PART

Un altro aspetto interessante del PART è il modo in cui i partecipanti stessi al processo di valutazione si articolano in esso. Infatti il PART è un processo cooperativo che coinvolge i partecipanti

²⁶ E’ praticamente impossibile sintetizzare tale Guida (di circa 100 pagine di cui il 90% occupate dal Questionario) e neppure darne un’idea rapida. Perciò raccomando vivamente la sua lettura (Il testo tradotto del questionario del PART ed altre informazioni sul suo funzionamento, si trovano nel capitolo 2.1 del volume *Da burocrate a manager, etc.* citato).

Mi limito qui ad indicare come il questionario del PART sia costituito da una serie di quesiti molto articolati e precisi, che si riferiscono a differenti aspetti delle prestazioni di programma; aspetti raccolti in quattro sezioni:

1. *scopo e progetto del programma*, per accertare se scopo e programma sono chiari e validi;
2. *pianificazione strategica*, per valutare se il programma ha indicatori e traguardi sia annuali, sia a lungo termine;
3. *gestione del programma*, per dare un voto alla gestione compreso l’aspetto finanziario e la ricerca di progressi;
4. *risultati e rendiconto per valutare i risultati*, sia in base agli indicatori e traguardi visti nella sezione pianificazione strategica, sia con altri strumenti.

Maggiori ragguagli sulle procedure e i punteggi prescelti e sui pesi per ciascuna sezione e sul modo in cui, pesando e sommando i punteggi delle quattro sezioni, si ottiene il punteggio complessivo, sono – naturalmente - nella Guida stessa (traduzione indicata).

Le domande del Questionario sono generalmente scritte nel formato SI/NO. Dice la Guida:

- ‘Una risposta SI deve essere ben definita e riflette un alto livello di prestazione. Quando è indicata nella Guida può essere appropriata la risposta: Non applicabile. Per alcune domande indicate nella Guida vi sono anche le risposte opzionali: Molto, oppure Poco.’
- La Guida precisa inoltre: ‘Ogni domanda richiede una chiara spiegazione della domanda e citazioni a supporto di rilevante evidenza, come informazioni sulle prestazioni dell’agenzia, valutazioni indipendenti e informazioni finanziarie. Le risposte devono essere basate sull’evidenza. Le risposte devono basarsi su fatti e non su impressioni o affermazioni generiche. Nella Guida è affermato altresì che il PART è ‘centrale’ per la gestione di una iniziativa di integrazione bilancio/prestazione.

(sia quelli delle Agenzie che quelli dell'OMB).²⁷ Il primo contatto dell'OMB con le Agenzie valutate comunque è un 'esaminatore del programma' [*Program Examiner*].

Un altro aspetto molto importante è che, i PART, una volta completati sono disponibili allo scrutinio pubblico, ed entrano Online nel Web.²⁸ Entrano dapprima attraverso un riassunto in cui vengono messe in evidenza le innovazioni e i miglioramenti. Tramite il sito si accede alla valutazione dettagliata del programma e al sito web del singolo programma di Agenzia.

Poiché l'informazione sul PART è facilmente accessibile e ricercabile sul Web tutto il sistema di valutazione diventa più trasparente, produce competizione e impegno, e cooperazione consapevole fra tutti²⁹.

6. Considerazione conclusiva

Ormai da alcuni anni, quindi, (penso dall'anno fiscale 2006/07) malgrado le drammatiche iniziali difficoltà e incompatibilità, inevitabili nelle innovazioni, si è conclusa in modo definitivo una 'saldatura' fra *programmazione strategica* e *formazione dei bilanci annuali*. E' una nuova realtà, alla scala federale, che sta funzionando abbastanza bene (anche se non sono da escludere nuovi problemi e nuovi progressi). La mia opinione è che molti altri governi, specialmente quelli, europei, più amanti di indipendenza rispetto agli

²⁷ Le agenzie contribuiscono con una grande varietà di personale – sottolinea la Guida – che proviene sia dai programmi che devono essere valutati sia dagli Uffici centrali dei Dipartimenti. Questi in particolare includono:

- uno staff di programma, che lavora alle operazioni giorno per giorno;
- lo staff del Bilancio, che lavora alle richieste e alle giustificazioni delle risorse;
- lo staff 'Programmazione/performance' (*Planning/performance*) che lavora al monitoraggio dei risultati e degli effetti dei programmi.

²⁸ Ogni programma revisionato usando il PART ha un riassunto (summary) su ExpectMore.gov che include i risultati-chiave e il piano di miglioramenti del programma. Ogni riassunto si collega poi alla valutazione dettagliata del programma e al sito web del programma.

²⁹ Nella Guida è detto:

'Aumentando la trasparenza del processo di valutazione PART, lo scopo dell'amministrazione e di farci tutti responsabili [*accountable*] ogni anno dei miglioramenti delle prestazioni dei programmi.'

USA, farebbero bene a studiare a fondo e al più presto l'esperienza americana, per saltare tappe e difficoltà inutili, che l'esperienza americana ha già superato, piuttosto che tentare strade diverse (diciamo di 'cortile' nazionale). Strade che – per quanto motivate dalle stesse esigenze – sembrano non uscire, con coraggio, da metodi e procedure in esistenza in ciascun paese, e cercare di volersi adattare ai predetti 'ordinamenti nazionali' in materia, che invece non sono tanto diversi, e soprattutto sono facilmente adattabili ai nuovi sistemi – diciamo - moderni. E' mia opinione che solo quando si conoscono bene e si praticano le esperienze altrui visibilmente migliori, si possono fare autorevolmente dei passi in avanti in nome di un legittimo e non farsesco e ridicolo 'amor proprio' nazionale, se tali passi sono effettivamente riconosciuti come universalmente migliori ed innovativi.

Riferimenti bibliografici

Sugli scritti del Prof. Franco Archibugi sulla materia della programmazione strategica in ambito pubblico e sulla riforma americana del '*reinventing government*'

- F. Archibugi, (1970), *Rapporto sull'introduzione di un sistema di programmazione di bilancio in Italia*, Centro Piani, Roma, maggio 1970 (Rapporto per l'ISPE e il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica).
- -----(1996), *La formazione dei nuovi managers della PA: una trasformazione radicale dei contenuti e dei metodi*. Relazione al V convegno Nazionale sulla Formazione sul tema: "L'Università italiana tra autonomia e managerialità. Politiche del personale, formazione e professionalità emergenti". Università di Palermo, 6-8 Novembre 1996.
- -----(1997-1998), *La Pianificazione strategica in campo pubblico*. Serie di Lezioni per il Corso-Concorso nazionale promosso dalla SSPA, Roma, Dispense e Internet.
- -----(1997), *La pianificazione sistemica: strumento della innovazione manageriale nella PA, negli Usa e in Europa*, (con Appendici: trad.della GPRA) Relazione alla XXV Riunione scientifica della Società Italiana di Economia, Demografia e Statistica (Alghero, 29-31 Maggio 1997), pubblicato in "*Rivista di Economia, Demografia e Statistica*", (Vol.LI, n.1-2, Genn.-Febr. 1997).
- -----(1998) *Performed-based Management in Public Administration and its Training Implications*, (Background Paper to the International Symposium on the same theme, promoted by SSPA, Caserta 17-20 September 1997).
- -----(1998), *Pianificazione strategica e riforme della Pubblica Amministrazione* (Intervista con Francesco Moccia) in: "CRU-Critica della Razionalità Urbanistica", *Rivista della Università di Napoli Federico II*, 1998, n.9-10.

- -----(1999), *Proposta programmatica: la pianificazione strategica nella politica e nell'amministrazione italiana* . Appunto personale per l'on. Massimo D'Alema, Presidente del Consiglio e per l'on Franco Bassanini, Ministro della Funzione pubblica. (Marzo 1999).
- -----(2000), *Reinventare il governo (reinventing government): una rivoluzione americana*, "Lettera internazionale" Anno 16, N.64.
- -----(2004), *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Alinea editrice, Firenze 2004.
- -----(2004), *Governabilità ambientale e Programmazione strategica: dalle chiacchiere all'azione*. Intervento al Convegno promosso da Ministero della Funzione pubblica- Fornez, sul tema "Ambiente e Pubblica Amministrazione. Lo sviluppo sostenibile tra etica e opportunità economica: il ruolo della formazione", Roma 1.3 Dicembre 2004.
- -----(2005), *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Alinea, editore. Firenze. 2005.
- -----(2005), *Sulla introduzione in Italia della programmazione strategica al livello di Governo centrale*. Relazione alla VIII Conferenza Nazionale sulla Misurazione, (Rete istituzionale per la misurazione dell'attività pubblica) ,SSPA Roma, 5 Dicembre 2005
- -----(2006). *Come introdurre seriamente la 'Gestione-fondata-sul-risultato' e la 'Programmazione-e-valutazione strategica' nella politica e nell'azione amministrativa italiana* '. Appunto personale preparato per l'On. Prodi, Presidente del Consiglio dei Ministri (Aprile 2006).
- -----(2006), *Bilancio dello Stato: nuove strutture, nuove procedure*, Nota preparata per l'incontro del Centro Ricerche Europa (CER) sul tema: "Procedure e strutture del Bilancio dello Stato", (Roma, 4 Ottobre 2006)
- -----(2006) *Dal controllo strategico alla programmazione strategica: passi necessari per rendere credibile l'attuazione dei programmi politici nella PA italiana*. Relazione al Seminario promosso dalla "Rete istituzionale sulla misurazione delle attività pubbliche" (CNEL, 30 Novembre 2006).
- -----(2008) *Da burocrate a manager. La programmazione strategica in Italia: passato, presente e futuro*.(Rubbettino, Soveria Mannelli,CZ, 2008)