

[A.04.06-I]

# **Guida alla letteratura ufficiale sulla pianificazione strategica**

di  
**Franco Archibugi**

**Dicembre 2004**



# Guida alla letteratura ufficiale sulla pianificazione strategica

di Franco Archibugi

<b>Premessa: fonti e accessi ai documenti della Guida.....</b>	<b>5</b>
<b>1.La letteratura dell’OCSE-PUMA.....</b>	<b>7</b>
<b>2. La letteratura americana a scala federale interministeriale.....</b>	<b>9</b>
1.Gli antefatti e il contesto della introduzione della pianificazione strategica a scala federale in Usa .....	9
2. La riforma gestionale come imperativo di rinnovamento.....	11
3. L’iniziativa del Congresso .....	12
4. Il contributo del <i>General Accounting Office</i> (GAO) .....	14
5. The Congressional Budget Office (CBO).....	24
6. La National Performance Review, NPR (1993) trasformata in National Partnership for Reinventing Government, NPRP (1998). .....	25
7. Il Federal Benchmarking Consortium.....	28
8. La “branca esecutiva” della Casa Bianca .....	29
8.1 L’Office of Management and Budget (OMB) .....	30
8.2 L’ Office of Personnel Management (OPM) .....	32
8.3 La General Service Administration (GSA).....	33
9. Piani strategici e documenti dei Dipartimenti ed Agenzie federali .....	34
10. Osservazioni sull’effettivo ruolo di coordinamento dell’applicazione del GPRA.....	35
<b>3. La letteratura ufficiale francese sulla attuazione della “loi organique”(LOLF).....</b>	<b>37</b>
1.Le operazioni politico-amministrative per l’attuazione della legge organica.	37
2. Linee di guida e istruzioni tecniche per l’attuazione della legge organica....	42
3. La popolarizzazione della riforma e dei nuovi metodi .....	47
4. L’articolazione delle Missioni, dei Programmi e delle Azioni del Governo francese, sulla cui base si articola anche il bilancio e la valutazione delle spese .....	48
5. L’organizzazione ministeriale per l’attuazione della legge organica. ....	49
<b>4. La deludente esperienza britannica in materia di ammodernamento della PA e della gestione basata sul risultato.....</b>	<b>51</b>
1. Il Next Steps Programme .....	51
2. La Performance and Innovation Unit (PIU). .....	52
3. L’OPS e la Strategy Unit .....	52
4. Valutazione .....	53
<b>5. I primi documenti ufficiali della programmazione strategica in Italia.....</b>	<b>58</b>

1. Timidi, confusi e fuorvianti tentativi legislativi .....	58
2. Alcuni barlumi di istruzioni dirette in materia di programmazione strategica .....	67

## Premessa: fonti e accessi ai documenti della Guida

La Pianificazione strategica, anche se ha radici più antiche nella gestione pubblica, soprattutto negli Usa, risalenti agli anni sessanta, , ha trovato un suo decisivo ed irreversibile impulso con la legge federale GPRA (*Government Performance and Result Act*) del 1993, che ha rappresentato un *turning point* nella storia della gestione politica ed amministrativa non solo in quel paese, ma - per ripercussione - anche in tutti i paesi avanzati “occidentali”. Nel 2001 la legge francese LOLF (“*loi organique relative aux lois de finances*”) ha recepito la tendenza ormai generale verso una nuova riforma del bilancio pubblico fondata su una conoscenza dei risultati, e ciò ha dato luogo ad un processo di modernizzazione del sistema di gestione del bilancio anche alla scala delle singole amministrazioni statali, che è tuttora in corso di attuazione. Anche in Italia si hanno i primi segni di una riforma di questo genere, anche se ancora incerti, confusi e molto improvvisati.

Nel quadro della predisposizione di strumenti conoscitivi e didattici a disposizione di tutti coloro che vengono coinvolti dall’attività formativa della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, ho ritenuto di preparare una specifica **Guida alla letteratura ufficiale della pianificazione**, la letteratura - detta anche “grigia” - che nasce all’interno delle istituzioni, che ha finalità interne o esterne connesse al ruolo e alla funzionalità della istituzione che la produce; letteratura che non ha né forma né carattere accademico o didattico; letteratura che non è facilmente disponibile perché non entra nei canali della editoria commerciale.

Questa Guida ha tenuto conto delle difficoltà linguistiche e di accesso che validi operatori italiani possono avere alla letteratura stessa.

Questa Guida naturalmente è basata su una rapida acquisizione dei contenuti e dei ruoli di ciascun documento esaminato, e vuole essere solo uno strumento bibliografico per ulteriori ricerche finalizzate agli interessi informativi e formativi di ciascun studioso o utente di essa. In altri termini essa non può considerarsi un testo che abbia un contenuto valutativo per se stessa.

La ricerca che si è sviluppata per la redazione della Guida ha avuto due fonti principali.

La **Biblioteca del Centro di studi e piani economici** per tutta la letteratura cartacea (libri e documenti), prevalentemente di carattere generale .

L’**Archivio della Pianificazione strategica (ASP)**, che da alcuni anni il *Centro di studi e piani economici* ha messo in piedi con il contributo del **FORMEZ**, e che viene periodicamente aggiornato, per tutta la letteratura “grigia” sia cartacea che in prodotti elettronici messa a disposizione **on line** dai vari Enti operatori nel campo della pianificazione strategica, negli Stati Uniti e altrove.

Data la limitazione della Guida, e dato il prevalente interesse che l’esperienza americana almeno finora suscita rispetto a tutte le altre esperienze nazionali, la *Guida* si è concentrata più sulla letteratura specifica dell’**Archivio**, piuttosto che quella generale della **Biblioteca**. E’ mia convinzione che mentre nella letteratura di tipo generale si ricavano solo indirizzi che stanno diventando ormai patrimonio comune corrente del “reinventing government”, in tutti i paesi, anche nel nostro, è

specificamente nella letteratura dell'**Archivio**, più specializzata e articolata sulle esperienze concrete e più significative, che vale la pena che lo studioso e l'operatore italiano, come straniero, ponga la sua attenzione particolare. E qui infatti che egli potrà trovare materiale più utile ad una applicazione più diretta per la sua operatività.

Pertanto la *Guida*, è bene usarla tenendo d'occhio anche il *Repertorio generale dell'Archivio sulla Pianificazione strategica* (ASP) del *Centro di studi e piani economici*, (per concessione gentile del Centro stesso) allo scopo di facilitare il lettore studioso al reperimento di tutti i documenti che potranno essere di suo interesse ulteriore.

Lo scopo della *Guida*, è quella di orientare il futuro studioso e professionista della pianificazione strategica, ad orientarsi nelle fonti (per lo più in inglese) che possono, di più di altre, "*fare al caso suo*", cioè fornirgli più adeguate informazioni, suggerimenti, indicazioni operative e metodi, per le applicazioni che sia nella sua attività di ricerca che in quella professionale e di manager si troverà a dover affrontare. La *Guida*, dunque sarà un complemento di orientamento a quella classificazione tassonomica della materia che già si è cercato di articolare nello "strutturare" l'**Archivio**.

I documenti che verranno via via citati in questa rassegna guida sono in larga maggioranza inclusi nell'**Archivio** già avviato e portato a termine da alcuni anni. Quelli che appartengono all'Archivio, quindi, vengono accompagnati nella loro indicazione bibliografica, dal loro rispettivo **Codice** che li fa reperire nell'Archivio, quale che sia lo stato della loro Archiviazione: se esistente come copia cartacea, o solamente archiviato come file elettronico.

Per quanto concerne la reperibilità materiale delle pubblicazioni citate nella Guida si tenga presente che:

- Tutte quelle citate nel Repertorio dell'**Archivio** (pubblicato e scaricabile online nel sito web del Centro ([www.planningstudie.org](http://www.planningstudie.org)) sono a disposizione presso il Centro di studi e piani economici i) o in copia cartacea (consultabile presso la biblioteca del Centro); ii) o in file elettronico (formato Microsoft Words o Adobe) da richiedersi via Email al Centro stesso ([centropiani@tiscali.it](mailto:centropiani@tiscali.it)) (in attesa che l'intero Archivio venga messo a disposizione online, previo password).
- Quelle non incluse nel Repertorio dell'Archivio (cioè quelle in cui non è indicato l'eventuale Codice dell'Archivio), ma che hanno l'indicazione **Bibl.CP**, sono consultabili presso la Biblioteca del Centro.
- di ciascuna opera citata nel Repertorio, ove noto e possibile è anche indicato l'*indirizzo di rete* del documento, nonché quelli degli *Enti* che la hanno prodotta, nonché il *Numero di codice* – ove esistente e/o reperibile- che ciascun Ente-autore ha assegnato al suo interno per il documento stesso. Ciò allo scopo di facilitare un accesso diretto dell'utente alla online del documento stesso.

Anche questo lavoro di archiviazione del Centro Piani è stato reso possibile grazie ad un contributo contrattuale del FORMEZ.

Franco Archibugi

## 1.La letteratura dell'OCSE-PUMA

L'Organizzazione per lo sviluppo economico e sociale (OCSE) - ben noto ente internazionale di grande prestigio, con sede a Parigi, di cui sono membri, in pratica, tutti i paesi del mondo cosiddetto "avanzato" - dagli anni settanta istituì nel suo seno uno speciale Consiglio (intergovernativo) sulla Pubblica Amministrazione (PUMA), corredato da uno speciale Servizio interno, che ha costituito una preziosa "stanza di compensazione" (clearing house) di tutte le esperienze in corso nei paesi membri dell'OCSE di innovazione nei metodi e nelle politiche concernenti la pubblica amministrazione e la gestione pubblica in genere.

Come è stata ed è abitudine dell'OCSE anche in altri campi della cooperazione dello sviluppo, anche nel campo dello sviluppi della pubblica amministrazione, l'OCSE-PUMA ha prodotto una serie interessantissima di pubblicazioni, come risultato o di incontri e convegni internazionali da lei promossi, o da ricerche e inchieste condotte nei diversi paesi.

Una parte di queste pubblicazioni riguardano specificamente le esperienze di innovazione rivolte specificamente alla gestione basata sul risultato e alla programmazione strategica che qui elencheremo.

I lavori dell'OCSE, almeno in questo campo, non hanno raggiunto un livello elevato di approfondimento tecnico, ma costituiscono tuttavia un panorama delle esperienze utile per chi vuole informarsi sullo stato dell'arte (nelle sue luci e nelle sue ombre) nei paesi ad economia avanzata.

**Oecd-Puma, (1990), *Aspects of Managing the Centre of Government*, Oecd, Paris.**

**Oecd-Puma, (1992), *Internal Mangement Consultancy in Government*, Oecd, Paris.**

**Oecd-Puma, (1993a), *Managing with Market-Type Mechanism*. Oecd, Paris.**

**Oecd-Puma, (1993b), *Internal Markets*, Oecd, Paris.**

**Oecd-Puma, (1993c), *Performance Appraisal: Practice, Problems, Issues*, Oecd, Paris**

**Oecd-Puma, (1993d), *Value and Vision: Management Development in a Climate of Civil Service Change*, Oecd, Paris.**

**Oecd-Puma, (1993e), *The Design and Use of Regulatory Checklist in Oecd Countries*, Oecd, Paris.**

**Oecd-Puma, (1993f), *Accounting for What? The Value of Accrual Accounting to the Public Sector*, Oecd, Paris.**

**Oecd-Puma, (1994a), *Performance Measurement in Government: Performance Measurement and Result-Oriented Management*, Oecd, Paris**

**Oecd-Puma, (1994b), *New Ways of Managing Infrastructure Provision*, Oecd, Paris.**

**Oecd-Puma, (1994c), *Regulatory Management and Information Systems*. Oecd, Paris**

- Oecd-Puma, (1995a), *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure*, 337 pages, Oecd, Paris
- Oecd-Puma, (1995b), *Governance in transition: Public Management Reforms in Oecd Countries*, 247 pages, Oecd, Paris
- Oecd-Puma, (1995c), *Recommendation of the Council of the Oecd on Improving the Quality of Government Regulation (Adopted on March, 9, 1995) including The Oecd Reference Checklist*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma (1996a), *Integrating People Management into Public Service Reform* , Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1996b), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1996c), *Performance Auditing in Government: Contemporary Illustration*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1997), *The Changing Role of the Central Budget Office*, Oecd, Paris.



## 2. La letteratura americana a scala federale interministeriale

### 1. Gli antefatti e il contesto della introduzione della pianificazione strategica a scala federale in Usa

Come è stato più volte detto<sup>1</sup>, la programmazione strategica anche se ha radici più antiche nella gestione pubblica, soprattutto negli Usa, risalenti agli anni sessanta, ha trovato un suo decisivo ed irreversibile impulso con la legge federale GPRA del 1993 che ha rappresentato un *turning point* nella storia della gestione politica ed amministrativa non solo in quel paese, ma - per ripercussione - anche in tutti i paesi avanzati "occidentali".

Dal 1993 pertanto la pianificazione strategica è entrata ufficialmente nella pratica generalizzata della gestione pubblica americana, ed è diventata lo strumento attraverso cui si cerca di dare attuazione alle ripetute, reiterate conclamate aspirazioni di riforma, di ristrutturazione, di "reinvenzione" dei modi di governo pubblico, a tutti i livelli operativi.

"*Reinventing government*" è stato il nome che negli Usa (sulla scorta di qualche libro particolarmente di successo di critica dei metodi tradizionali di gestione delle istituzioni pubbliche) si è dato a tutto questo movimento il quale - a partire dalla prima amministrazione di Bill Clinton - nata anch'essa nel 1993 - ha dato luogo anche ad una speciale unità di gestione direttamente connessa alla Casa Bianca sotto la guida diretta e personale del Vicepresidente Al Gore, che ad essa si è dedicato in modo permanente e prioritario; a questa unità si è dato il nome di "*National Performance Review*" dal 1993 al 1997, e dal 1998 ha mutato il nome in "*National Partnership for Reinventing Government*".

La legge GPRA, in verità, era stata "covata" assai addietro al 1993 in sede di Congresso (come raccontato anche nella stessa "Relazione" della Commissione, attraverso i lavori della "Governmental Affairs Commission" con la quale è stato presentato il progetto di legge al Congresso per la votazione) e elaborato da una speciale Commissione senatoriale di quindici repubblicani e quindici democratici, presieduta dal Senatore repubblicano William Roth. Clinton se la trovò scodellata sul tavolo quando è arrivato alla Casa Bianca e la firmò. E, sotto molti aspetti, questa legge è particolarmente cara all'opposizione repubblicana, che ne vide lo

---

<sup>1</sup> Su questo punto si raccomanda l'opera di Franco Archibugi, *Introduzione alla pianificazione strategica*, Alinea, Firenze, 2004.

strumento per obbligare l'amministrazione democratica ad una maggiore cura dell'efficienza e della efficacia della spesa pubblica federale. Come si vedrà è stata l'agenzia *Government Accounting Office*, (che fa capo al Congresso e non alla Casa Bianca) che ha fornito dal punto di vista tecnico, i maggiori sussidi e guide e le più severe valutazioni all'operato delle diverse amministrazioni nella *implementation* della legge.

Il movimento così vasto e complesso del "*reinventing government*" è divenuto così una miniera di documenti, di piani (strategici e di prestazione), di rapporti, di "guide", di manuali, che sono la fonte migliore per il progresso anche degli studi di pianificazione strategica.<sup>2</sup> Essi appartengono a quella letteratura "grigia" di difficile reperimento che finora ha soggiornato nel chiuso delle sedi ufficiali e circolato solo presso gli interessati. Ma le rete Internet è divenuta un potente strumento di circolazione anche di questa letteratura, e ho ritenuto così utile di mettere qui a disposizione del lettore una "Guida" per poter orientarsi nella ricerca e accedere più facilmente, secondo i propri specifici interessi, ai materiali finora prodotti, e sempre crescenti in progressione geometrica, sulla materia della pianificazione strategica.

Comunque, una "breve storia" ufficiale del movimento che parte dalla iniziativa della "National Performance Review" di Clinton-Gore nel marzo del 1993, appena iniziato il loro "termine" presidenziale, è quella di John Kamensky, funzionario dell'OMB, e fra i primi organizzatori della NPR.

**Kamensky John, *A Brief History of the NPR, January 1999* [Bibl.CP]**

Questo contributo è stato usato a più riprese, dall'autore in diverse occasioni nelle quali è stato chiamato in Usa ma anche in Europa (per esempio all'Ocse) a raccontare l'iniziativa americana in modo ufficiale. L'ultimo aggiornamento (reperibile nel sito Web della NPR) è del gennaio 1999, e contiene cenni agli ultimi *sets of actions* di un programma strategico biennale (messo a punto alla fine del 1998) che la NPR (diventata NPRG) ha progettato "per un mutamento duraturo delle operazioni pubbliche a partire dal 1° Gennaio 2001".

Delle analisi assai acute più o meno storiche, più o meno critiche del movimento della NPR sono state svolte dalla Brookings Institutions, in particolare da John J. DiIulio Jr., Gerald Garvey e Donald F.Kettl.

**DiIulio J.J., G.Garvey e D.F.Kettl, *Improving Government Performance. An Owner's Manual*, The Brookings Institution, Washington DC, 1993.**

**Kettl Donald F., *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review (A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management)*, The Brookings Institution, Washington DC, August 1994 [Bibl.CP]**

---

<sup>2</sup> Il Centro di studi e piani economici (Centro Piani) o, nella sua versione inglese il *Planning Studies Centre* (PSC); ha istituito un "Archive of Strategic Planning" (ASP), in cui vengono raccolti i più interessanti documenti della pianificazione strategica, da ogni possibile fonte, secondo un criterio di classificazione, espresso nel Catalogo dell'Archivio stesso. Il Catalogo è a disposizione di studiosi e studenti via Email ed è incluso nella Web-page del Centro.

**Kettl Donald F., *Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card.* (A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management). (pp.71), September 1998.[Bibl.CP]**

## **2. La riforma gestionale come imperativo di rinnovamento**

Un cenno è opportuno darlo comunque ad alcune opere rappresentative del clima politico generale dal quale è emersa anche l'iniziativa legislativa del GPRA. Fra tali opere ricorderemo, per il ruolo che gli stessi Clinton e Gore hanno dato come ispiratori del movimento, il best-seller di David Osborne e Ted Gabler:

**Osborne D. and Gabler T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, 1992.[Bibl.CP]**

E poi fra molti altri:

**Arnold Peri E., *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning*. Princeton University Press, 1986.**

**Benveniste Guy, *Professionalizing the Organization: Reducing Bureacracy to Enhance Effectiveness*. San Francisco, Jossey-Bass, 1987.**

**Light Paul C., *The Tides of Reform: Making Government Work, 1945-1995*. Yale University Press, 1997.**

Fra i primi commenti generali della nuova politica del "reinventing government" selezioneremo, nella moltitudine dei lavori, i seguenti:

**DiIulio J.J., ed., *Deregulating the Public Service. Can Government be Improved?*, The Brookings Institution, 1994. [Bibl.CP]**

**Goddard D. and C. Riback, *You Won – Now What? How Americans Can Make Democracy Work from City Hall to the White House*. Scribners, 1998.**

**Ingraham P.W., J.R.Thompson and R.P.Sanders eds. *Transforming Government: Lesson from the Reinvention Laboratories*. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.**

**Kettl D.F., *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, The Brookings Institution, Washington, 1995.**

**Osborne D. and P.Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1997. [Bibl.CP]**

**Peters B.G., *The Future of Governing: Four Emerging Models*. The University of Kansas Press, 1996.**

**Pinkerton, J. P., *What Comes Next: The End of Big Government – and the New Paradigm Ahead*. Hyperion, 1995.**

### 3. L'iniziativa del Congresso

Ma, come si è detto, è dal Congresso che sono scaturiti i primi documenti veramente interessanti attraverso i quali si è "lanciata" la riforma.

Innanzitutto il testo della Legge, seguito dalla Relazione dal Comitato del Senato che la ha presentata:

**Us-Senate (1993), *Government Performance and Results Act. Report of the Committee on Governmental Affairs. Washington, 1993.*[ASP/DOC/I/1]**

(Il testo della legge è stato ulteriormente emendato da un'altra legge votata nel marzo 1998, che ha ulteriormente precisato alcuni contenuti dei piani strategici).

Comunque il Congresso si era già a suo tempo (negli anni sessanta) attivato nell'istituire consultazioni sui problemi della pianificazione strategica (che allora si chiamava *Planning-Programming-Budgeting System*), da cui emersero contributi tecnico-scientifici non indifferenti e che continuano a rappresentare una fonte interessante di metodi e di valutazioni. Alcuni di queste raccolte meritano di essere ricordate:

**US Congress, Senate (1967), *Planning-programming-budgeting. Hearings, 90th Congress, Gpo, 1967.*[Bibl.CP]**

**US Congress (1969), *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System.* (A Compendium of Papers Submitted to the Subcommittee on Economy in Government of the Joint Economic Committee Congress of the United States), **Gpo.**[Bibl.CP]**

**Us Congress (1977), *Compendium of materials on zero-base budgeting in the States* (prepared by the Subcommittee on intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations- Senate), **Gpo.****

E più recentemente il Congresso ha continuato a praticare consultazioni di esperti sulla implementazione della legge GPRA. Si veda per esempio:

**US Congress, (1996a) Committee on Science, *Civilian science agencies' implementation of the GPRA: Hearings before the Committee, (104° Congress, July 10, 1996)***

D'altra parte presso il Congresso è stata permanente una attività di riflessione sulle questioni di bilancio e su una appropriata valutazione dei risultati della spesa. Meritano una menzione alcuni lavori del *Congressional Budget Office* (CBO), un altro prolifico e attivissimo ufficio di assistenza ai parlamentari in materia di questioni relative alle gestioni di bilancio, ma non è stato direttamente coinvolto nell'applicazione della pianificazione strategica e nell'applicazione del GPRA. Fra i suoi rapporti sul bilancio ricorderemo un largo rapporto, di carattere solo introduttivo ed informativo, del 1993 con osservazioni generali sui problemi e le difficoltà della misurazione delle prestazioni, e qualche interessante considerazione su come le misure di prestazione possono appunto influenzare

l'analisi e la elaborazione con riferimento a tutte le esperienze avutesi nel passato sull'argomento, anche a scala degli stati, delle amministrazioni locali ed anche a quella internazionale:

**Us-CBO, *Using Performance Measures in the Federal Budget Process*, July 1993 [Bibl.CP]**

Con il contributo del General Accounting Office (GAO) – di cui si dirà nel prossimo paragrafo – il Congresso ha continuato ad esercitare uno stretto controllo sull'esecuzione della legge GPRA, e a “dare un costante giudizio” sulla qualità dei suoi progressi. Significativi al proposito sono due rapporti prodotti di concerto da alcuni organismi del Congresso:

**Us-Congress, *The Result Act: It's the Law*, November 1997. [ASP/DOC/I/2]**

preparato da: il leader della maggioranza (Dick Arme); il Presidente del Comitato Repubblicano del Senato (Larry Craig); il Presidente del Comitato per la Riforma e la Supervisione della Camera (Dan Burton); il Presidente del Comitato dei Finanziamenti della Camera (Bob Livingstone); il Presidente del Comitato del Bilancio della Camera (John Kasich). Il rapporto fa il punto dell'esecuzione della legge e soprattutto dei “piani strategici finali” consegnati nel settembre 1997, e li giudica addirittura ricorrendo ad un punteggio. Inoltre termina con delle interessantissime (ai fini della percezione del significato della pianificazione strategica) raccomandazioni alle Agenzie, all'amministrazione Clinton e allo stesso Congresso sul modo di collegare i piani stessi alle decisioni legislative e al bilancio.

**Us-Congress, *Seeking Honest Information for Better Decisions: Agency Performance Plans*. June 1998. [ASP/DOC/I/2]**

Preparato dallo speaker della Camera (Newt Gingrich), e dal leader della maggioranza alla Camera (Dick Arme), nonché dai presidenti di ben altri 16 altri Comitati parlamentari della Camera. Il rapporto riguarda il giudizio su “piani di prestazione” (annuali) preparati per il 1999 dalle diverse amministrazioni, in applicazione dei piani strategici già formulati, anche in questo caso fornendo un punteggio, ma anche sottolineando gli aspetti critici del rapporto fra piani di *performance* e piani strategici considerandolo generalmente deficiente (salvo che in poche agenzie) e lamentandosi degli scarsi progressi e del bisogno di accelerare “un cambiamento culturale”. Con questo rapporto il Congresso – già formulatore della legge stessa - si mostra il più acceso stimolatore della introduzione della pianificazione strategica nell'amministrazione federale; assai più acceso e convinto assertore di essa della stessa amministrazione Clinton, e dell'insieme della iniziativa Clinton-Gore che va sotto il nome di NPR (di cui diremo più sotto).

#### 4. Il contributo del *General Accounting Office* (GAO)

Ma come, si è detto, è soprattutto il *General Accounting Office* (GAO) – che da pochi anni ha mutato nome, conservando tuttavia l’acronimo: *Government Accountability Office* - la “mente” del Congresso in materia di pianificazione strategica; e ad esso si deve una enorme quantità di “guide”, di “osservazioni”, di rendicontazioni sullo stato della *implementation* della legge GPRA, e sui “prodotti” (piani strategici, piani di prestazione, rapporti di prestazione, etc.) delle varie amministrazioni per la sua attuazione. Qui di seguito segnaleremo i lavori più importanti del GAO in materia di gestione della GPRA in generale. Gli altri lavori, anche importantissimi e interessantissimi, relativi alla guida, al commento, alla valutazione dell’operato di ciascuna ente e settore operativo, li ricorderemo e segnaleremo in connessione ai documenti di pianificazione strategica propri di ciascuna ente e settore operativo.

Negli anni settanta il GAO partecipò alla sollecitazione delle agenzie federali verso l’applicazione di metodi di valutazione quali quello a “bilancio a base-zero”:

**Us-GAO, *Streamlining zero-base budgeting will benefit decisionmaking: report to the Congress, 1979.***

Ma durante gli anni novanta il GAO si è accollato degli importanti compiti di suggerimento di metodi e criteri di valutazione.

Dal 1990 al 1992 il GAO ha proceduto ad alcuni studi metodologici sulla valutazione portati avanti da una sua speciale divisione dedicata alla “valutazione dei programmi” (“Program Evaluation and Methodology Division”):

**Us-GAO, *Prospective Evaluation Methods: The Prospective Evaluation Synthesis*, (pp.115), November 1990.[ASP/DOC/IV/12]**

**Us-GAO, *Case Study Evaluations* (pp.150), November 1990 [ASP/DOC/IV/13]**

**Us-GAO, *Designing Evaluations*, (pp. ..), March 1991. [ASP/DOC/I/4]**

**Us-GAO, *The Evaluation Synthesis*, (pp.129), (Revised) March 1992.[ASP/DOC/IV/14]**

Si tratta dell’approfondimento di metodi di valutazione (nel quadro di una “cultura”, e relativa letteratura, già molto sviluppata in quel paese) particolarmente applicabili al caso dei programmi pubblici. Pur non riferendosi ancora all’esperienza sopraggiungente della pianificazione strategica a livello federale, le problematiche affrontate, specialmente quella della “sintesi valutativa” in sede ex-post ed in sede ex-ante (prospettiva) sono specialmente adattabili ai processi di pianificazione strategica attivate dalla GPRA. E’ presumibile che i sopracitati lavori del GAO e di questa speciale divisione metodologica concernente al “valutazione dei programmi” abbiano costituito il fattore essenziale della ottima gestione da parte dello stesso GAO negli anni successivi

della evoluzione delle implementazioni della GRPA, di cui – come si è detto – il Gao ha costituito la “mente” critica.

Poi si lavorò ad una grande studio-inchiesta, pubblicata nel 1992, (su 102 agenzie federali) su come la misura delle prestazioni era praticata in qualche modo dalle amministrazioni federali:

**Us-GAO, Program Performance Measures: Federal Agency Collection and Use of Performance Data, May 1992.[ASP/DOC/III/1]**

Ne è venuto fuori un quadro variopinto di metodi e di problemi che tuttavia ha costituito un utile punto di partenza, nel tentativo ulteriore di omogeneizzare la metodologia di approccio, soprattutto in vista dell'applicazione della legge GPRA del 1993.

Inaugurata la stagione del GPRA, il GAO si è attrezzato per rispondere ai suoi compiti di valutazione degli sforzi per introdurre la misurazione delle prestazioni nelle agenzie (prescritta dalla nuova legge). Con un rapporto del 1994 prese in considerazione le esperienze maturate ad altri livelli di gestione pubblica, quella degli Stati, prendendo a riferimento quella di 6 Stati che negli anni passati si erano distinti per applicazioni della pianificazione strategica o del Ppbs: la Florida, il Minnesota, la Carolina del Nord, l'Oregon, il Texas e la Virginia.

**Us-GAO, Managing for Results: State Experiences Provide Insights for Federal Management Reforms, (pp.10), December 1994.[ASP/DOC/I/5]**

Da questo rapporto del GAO, si evidenzia che questi sei Stati possono essere veramente considerati gli antesignani ed ispiratori del GPRA (in questa Guida si menzioneranno alcuni dei documenti più importanti che sono scaturiti dalle esperienze di questi Stati).

Il GAO comunque si attrezzò fra il 1993 e il 1996 per costituire un organismo di supporto permanente sia del Congresso che delle singole amministrazioni dell'Esecutivo federale, nell'opera di attuazione dei principi e delle metodologie previste dal GPRA. A questo scopo corrispondono i seguenti documenti:

**Us-GAO, *Managing fo results: Critical Actions for Measuring Performance (A testimony)*, June 1995.**

**Us-GAO, Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Result Act, (pp.33), June 1996.[ASP/DOC/I/6]**

In questo periodo, di preparazione all'introduzione dei piani strategici e di prestazione nelle Agenzie, il GAO ha affrontato alcune tematiche della riforma amministrativa in modo strettamente interrelato alla pianificazione strategica stessa da introdurre.

Si cominciò con una Guida per migliorare le prestazioni attraverso la Tecnologia e la Gestione strategica delle informazioni:

**Us-GAO, *Executive Guide: Improving Mission Performance Through Strategic Information Management and Technology (Learning from Leading Organizations)*, (pp.50), May 1994.[ASP/DOC/I/22]**

Nel 1996, affrontando il caso delle riduzioni di personale e del volontario snellimento delle strutture (favorito da una speciale legge del 1994), un rapporto GAO analizza come questa riduzione e snellimento possano realizzarsi proprio attraverso l'emergente pianificazione strategica:

**Us-GAO, *Federal Downsizing: Better Workforce and Strategic Planning Could Have Made Buyouts More Effective*, (pp.75) August 1996.[ASP/DOC/IV/15]**

Nel 1997 lo sforzo per orientare il caotico e disordinato lavoro di tutte le amministrazioni impegnate a elaborare alla meglio i *piani strategici* (con scadenza di consegna al settembre 1997), richiesti dal GPRA, spinge il GAO a produrre una serie di documenti.

Vi è innanzitutto un rapporto preparato per i Comitati del Congresso, che riconnetteva i problemi di applicazione della Legge GPRA, con tutte le passate iniziative in Usa per la programmazione di bilancio (PPBS, MBO, ZBB, etc.), nonché una "testimonianza" difronte ad alcuni Comitati del Congresso sull'esperienza che nel frattempo era stata lanciata in Gran Bretagna detta dei "Next Steps", mirata soprattutto ad autonomizzare finanziariamente alcuni servizi, e alla parallela iniziativa che si prese nella seconda fase del NPR (vedi più sotto al par. relativo alla NPR) delle PBO (*Performed-Based Organizations*) cioè gli enti che man mano venivano sperimentando sotto la guida ed il controllo della NPR, forme di riorganizzazione fondata sulla misura dei risultati (come prescritto dalla GPRA).

**Us-GAO, *Performance Budgeting; Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, (pp. )March 1997. [ASP/DOC/IV/1]**

**Us-GAO, *Performed-Based Organizations: Lessons From the British Next Steps Initiative* (By J.Christopher Mihm). (pp.10) July 1997.[ASP/DOC/I/13]**

L'impegno maggiore si cominciò a fornirlo formulando, a più riprese, delle *linee di guida ad uso delle amministrazioni* che si accingevano a preparare i documenti della pianificazione strategica e le valutazioni di *performance* prescritti dalla legge GPRA.

Sono innanzitutto da segnalare alcuni documenti del GAO preventivi agli inizi del 1997 predisposti per "assistere la partecipazione e il controllo del Congresso ed anche degli uffici della branca esecutiva della Casa bianca ai lavori di preparazione dei piani strategici" da parte delle Agenzie, nonché "per facilitare la lettura del Congresso" dei piani strategici stessi:



- Us-GAO, *Managing for Results: Using GPRA to Assist Congressional and Executive Branch Decisionmaking* (Statement of James F.Hinchman, Acting Comptroller General of the Usa), February 1997.[ASP/DOC/I/10]**
- Us-GAO, *Managing for Results: Enhancing the Usefulness of GPRA Consultations Between the Executive Branch and Congress* (Statement by L.Nye Stevens, Director Federal Management and Workforce Issues General Government Division) March 1997. [ASP/DOC/I/10]**
- Us-GAO, *Managing for Results: Achieving GPRA's Objectives Requires Strong Congressional Role* (Statement of C.A.Bosher Comptroller General)[ASP/DOC/I/10]**
- Us-GAO *Agencies' Strategic Plans Under GPRA: Key Questions to Facilitate Congressional Review* (Version 1, May 1997)[ASP/DOC/I/10]**

Questi documenti sono delle testimonianze rese dai dirigenti del GAO al Congresso sulla grande importanza di sviluppare una proficua consultazione e cooperazione fra il Congresso stesso e la branca esecutiva, comprese le singole agenzie. L'ultimo di questi documenti costituisce una analisi di molti piani strategici di agenzia in corso di elaborazione, e testimonia di una "presenza" fortissima del GAO anche nella fase preparatoria dei singoli piani. (che saranno poi consegnati nel settembre 1997, secondo la prescrizione della GPRA).

Poi si cominciarono ad affrontare le "difficoltà" incontrate nello sviluppare piani strategici fondati sulla valutazione e la misurazione delle prestazioni, con un rapporto:

- Us-GAO, *Managing for Results: Analytical Challenges in Measuring Performance*, (pp.44), May 1997 [ASP/DOC/III/3]**

Il rapporto esamina quali difficoltà analitiche e tecniche le singole Agenzie dovranno superare, una volta prodotte le grandi linee degli obiettivi di ciascuna di esse attraverso i piani strategici, quando cercheranno di misurare, dovendo passare ai piani annuali, le prestazioni di programma. E quali impostazioni dovranno adottare per fronteggiare queste difficoltà. E come dovranno fare uso di valutazioni di programma e di expertise di valutazione nell'attuazione delle misure delle prestazioni.

Poi si esaminò con particolare cura le possibilità, tutta speciale, di misurare le prestazioni in quelle Agenzie che hanno prevalenti funzioni di "regolamentazione":

- Us-GAO, *Managing for Results: Regulatory Agencies Identified Significant Barriers to Focusing on Results*, pp.89, June 1997. [ASP/DOC/I/14]**

In questo rapporto si discute, a scopo esemplificativo, le difficoltà incontrate da 5 Agenzie (l'OSHA, l'"Agenzia per la sicurezza nel lavoro"; la FAA, l'"Amministrazione federale dell'aviazione"; la FDA, l'"Amministrazione per l'alimentazione e le droghe"; l'IRS, il "Servizio del reddito interno"; e l'EPA, l'"Agenzia per la protezione dell'ambiente"). E, in particolare si mette in rilievo:

1) gli obiettivi strategici delle cinque Agenzie e le connesse misure delle prestazioni di programma e insieme gli standard di prestazione del dipendente al gennaio 1997; 2) in che misura i funzionari dell'Agenzia e il GAO pensano che questi obiettivi, misure di prestazioni programmatiche, standards di prestazione dei dipendenti mirano ai risultati; e 3) gli aiuti e le barriere che i funzionari dell'Agenzia dicono di dover fronteggiare nel cercare di mirare ai risultati.

Il Gao procede alla analisi delle bozze di piani strategici che gli pervengono per valutazione dalle Agenzie. E provvede a fornire alle stesse i propri commenti o osservazioni (tali rapporti saranno ricordati nelle bibliografie per settori di operazioni). Alcune succinte esposizioni delle analisi di questi rapporti, dinanzi a Comitati competenti del Senato, sono:

**Us-GAO, *Prospects for Effective Implementation of the GPRA* (by L.Nye Stevens), (pp.15). June 1997.[ASP/DOC/I/16]**

**Us-GAO, *Results Act: Comments on Selected Aspects of the Draft Strategic Plans of the Departments of Energy and the Interior*, (by S.D.Kladiva) (pp.14), July 1997. [ASP/DOC/I/16]**

**Us-GAO, *The Results Act: Observations on Draft Strategic Plans of Five Financial Regulatory Agencies*, (by T.J.McCool) (pp.17), July 1997. [ASP/DOC/I/16]**

In seguito si è cercato di aiutare le Agenzie a procedere alla formulazione dei piani con delle *guide e definizioni* di carattere generale:

**Us-GAO, *Business Process Reengineering Assessment Guide* , (Version 3), (pp.74) May 1997. [ASP/DOC/I/7]**

**Us-GAO, *Program Measurement and Evaluation: Definitions and Relationship* (pp.4) April 1997. [ASP/DOC/I/7]**

Il primo è una guida per le singole amministrazioni all'applicazione della legge GPRA. Esso è fortemente impregnato di metodi di *gestione di impresa*, ma affronta le operazioni più importanti di ristrutturazione e di "reingegnerizzazione" delle "imprese" cui si riferisce: le agenzie federali (cercando di rendere il lavoro di preparazione dei piani strategici da parte delle agenzie il più coordinato ed unitario possibile). Il documento, anche se tralascia i riferimenti più diretti al GPRA, sviluppa un *know how* specifico di carattere didattico (e si propone di essere periodicamente aggiornato).

Il secondo documento fornisce una succinta definizione delle diverse tipologie di valutazione nel processo di pianificazione strategica e le interconnessioni fra un tipo e l'altro di valutazione. Si tratta di un piccolo documento di essenziale importanza perché chiarisce sostanzialmente sotto forma di glossario i *due tipi di valutazione* inerenti al meccanismo messo in opera dalla GPRA: a) la *valutazione dei programmi* e b) la *valutazione delle prestazioni* per il conseguimento dei programmi.

Il GAO interviene anche nel criticare le esperienze pilota di "autonomia e flessibilità contabile-manageriale" (previste già dalla stessa legge GPRA), con un

rapporto molto circostanziato ed interessante:

**Us-GAO, *GPRA: Managerial Accountability and Flexibility Pilot Did Not Work As Intended (Report to Congressional Committees)*, pp.40, April 1997. [ASP/DOC/IV/2]**

Con questo Rapporto il GAO si dimostra il più acceso sostenitore della riforma gestionale anche dal punto di vista dell'autonomia finanziaria degli operatori pubblici, rispetto agli altri organi dell'Esecutivo più direttamente impegnati, come l'OMB. E rafforza questa sua posizione documentando sul "quadro legislativo" (oltre la GPRA) nel quale l'innovazione verso l'autonomia finanziaria delle operazioni è garantita e sostenuta (si tratta di alcune leggi di accompagnamento del GPRA mirate al miglioramento della gestione federale:

**Us-GAO, *The Statutory Framework for Improving Federal Management and Effectiveness* (pp.14) (by James F. Hinchmann), June 1997. [ASP/DOC/IV/8]**

**Us-GAO, *The Statutory Framework for Performance-base Management and Accountability* (pp.34), January 1998. . [ASP/DOC/IV/8]**

Altri rapporti insistono ulteriormente nell'incoraggiamento al rispetto delle prescrizioni del GPRA, e illustrandone i benefici, come:

**Us-GAO, *Using the Results Act to Adress Mission Fragmentation and Program Overlap* (pp.44) (by James F. Hinchmann), June 1997.[ASP/DOC/II/2].**

Alcuni rapporti del GAO sono poi entrati anche dentro alcuni aspetti particolari, come quello sulle difficoltà di fissare indicatori di prestazione nel campo della ricerca (ciò che dimostra la grande importanza data ai risultati della ricerca in tutta l'amministrazione federale americana e, più in generale ancora, in quel paese):

**Us-GAO, *Measuring Performance, Strengthen and Limitations of Research Indicators*, (pp. 34), March 1997.[ASP/DOC/V/1.1]**

**Us-GAO, *Result Act: Observations on Federal Science Agencies* (by Susan Kladiva), (pp12), July 1997. [ASP/DOC/V/1.1]**

con attenzione particolare ai problemi di coordinamento fra programmi scientifici portati avanti da numerose Agenzie federali ( prendendo in esame quelli di sei Dipartimenti o Agenzie (del Commercio, dell'Energia, dei Trasporti, della Protezione ambientale, della Fondazione Nazionale per le Scienze e della NASA).

Il Gao è pure intervenuto, con un rapporto ad hoc, anche ad esaminare i possibili effetti del temuto "millennium bug" sui tempi di applicazione della stessa pianificazione strategica delle agenzie:

**Us-GAO, *Year 2000 Computing Crisis: An Assessment Guide (Exposure Draft)*, February 1997.[ASP/DOC/I/17]**

Quando, passato il fatidico settembre 1997 (scadenza fissata dalla legge del 1993 per la consegna al Congresso dei primi “Piani strategici” da parte di tutte le amministrazioni e le agenzie federali) incominciarono a raccogliersi i primi piani strategici, il GAO si attrezzò per valutarne la consistenza, criticarne la fattura, suggerirne i miglioramenti, e permettere ai membri del Congresso di orientarsi su ciascuno dei piani strategici e sul loro insieme. Ne sono nati una serie di interessantissimi documenti che rappresentano la *letteratura più utile per addentrarsi nel processo di pianificazione strategica* in atto in quel paese, cioè in un processo concreto, effettivo; un processo legato all’operare di una amministrazione dalle grandi responsabilità: non solo verso la propria nazione, ma anche – come paese che si trova nella parte più avanzata della società politica ed economica dell’intero globo – verso il resto dei paesi avanzati (e indirettamente meno avanzati) del globo, in quanto anticipatrice storica di valori, processi e metodi, prima o poi largamente riproducibili negli altri paesi man mano che maturano le condizioni storiche di sviluppo.

Di questo insieme citeremo i rapporti più significativi (le osservazioni critiche sui singoli piani di agenzia, li includeremo come detto, nei riferimenti relativi a ciascuna esperienza settoriale).

L’analisi dei piani strategici delle Agenzie conclude sostanzialmente nel constatare come il sistema di obiettivi fissati debba essere sostanzialmente rafforzato da un sistema di valutazione delle prestazioni capaci di conseguirli. Il “miglioramento” dei piani strategici, nel processo temporale avviato dal GPRA (almeno nel primo suo round) quindi non può che contare sulla buona individuazione delle prestazioni e della loro possibilità di essere misurate, cioè sui primi “piani di prestazione” (annuali) previsti dalla GPRA. Nasce così un nuovo rapporto del GPRA mirati ad aiutare le Agenzie a formulare bene i piani di prestazione e migliorare così l’intero impianto della pianificazione strategica così avviata.

**Us-GAO, *Critical Issues for Improving Federal Agencies’ Strategic Plans*, (pp.35) September 1997 [ASP/DOC/II/1]**

Si tratta del primo rapporto “critico”, a caldo, dei primi Piani strategici pervenuti, (probabilmente nella speranza di influenzare l’ulteriore lavoro delle Agenzie autrici di tutti gli altri Piani). Le manchevolezze registrate con questo rapporto sono: 1) essi non danno i gli elementi di collegamento richiesti; 2) non sviluppano completamente le strategie per conseguire i risultati; 3) una sufficiente incrocio di problemi e programmi; 4) non riuniscono ed usano informazioni di prestazione, 5) non conducono alle valutazioni di programma. Questo Rapporto è particolarmente indicativo del modo in cui il GAO ha cercato di rendere di comune opinione che cosa si intende per pianificazione strategica e i requisiti che deve avere. E si produce una “testimonianza” dinanzi al Congresso sull’insieme della situazione:

**Us-GAO, *Observations on Agencies' Strategic Plans* . February 1998  
[ASP/DOC/II/1]**

Al termine della scadenza di presentazione dei piani strategici (Settembre 1997), il Gao si è preoccupato naturalmente di fare un bilancio critico generale di questa prima tornata di lavoro presso le Agenzie, introducendo una sorta di “pagella” competitiva per tutte le Agenzie, e istituendo così un severo monito del Congresso a chi non prendesse sul serio le prescrizioni della GPRA.

Ma al dilà di questo stimolo “alla competizione”, il GAO si è occupato anche di entrare nel dettaglio di ciascun Piano strategico facendone una accurata analisi critica piano per piano e suggerendone i miglioramenti. [Ciò ha dato luogo ad una serie di “Giudizi” (*Assessments*) dei Piani strategici dei Dipartimenti e delle Agenzie autonome, che inseriremo nella parte di questa Guida che riguarda i settori e i singoli enti ad essi preposti].

Non sono mancate alcune valutazioni di base mirate a far sì che il miglioramento della struttura “strategica” dei piani potesse essere corretta e migliorata attraverso una corretta impostazione nella elaborazione dei piani (annuali) di prestazione (*performance*) a partire dal primo anno dopo la consegna dei piani strategici (che per lo più riguardavano il quinquennio 1999-2002). E' nato così il rapporto:

**Us-GAO, *Agencies' Annual Performance Plans Can Help Address Strategic Planning Challenge* (pp118), January 1998.**

che rappresenta una valutazione complessiva dei piani strategici così come finalmente concepiti e consegnati, e di un ulteriore commento di 24 piani strategici “finali”. Il rapporto è fondato sulla determinazione di “migliorare” tali piani strategici consegnati, soprattutto legando le prestazioni da programmare nei piani annuali con gli obiettivi dei piani strategici, e questi a quelle.

A partire dal 1998, infatti, entrano in campo i piani di prestazione (annuali) previsti dal GPRA. E la speranza del GAO è quindi di poter intervenire ulteriormente nella elaborazione dei piani annuali di prestazione per ottenere anche sul piano strategico quei metodi e requisiti che non si sono ottenuti in sede di elaborazione dei piani strategici. Dipartimenti ed Agenzie fanno sforzi giganteschi per introdurre, lungo la linea degli obiettivi dei piani strategici, degli indicatori di prestazione per misurare il conseguimento di questi obiettivi. Il GAO deve fronteggiare un grande lavoro per rispondere alla diversificazione degli argomenti di merito affrontati dalle diverse Agenzie, ad un livello assai più dettagliato di quello che era compreso nella elaborazione dei piani strategici, e cercare la diversificazione sostanziale dei campi di intervento di garantire una logica coerente ed unitaria per tutto il quadro governativo federale. I primi rapporti di coordinamento sono:

**Us-GAO, *An Evaluator's Guide to Assessing Agency Annual Performance Plans* (pp.47). April 1998**

**Us-GAO, *An Agenda To Improve the Usefulness of Agencies' Annual Performance Plan* (p.48) September 1998.**

**Us-GAO, *Performance Plans: Examples of Practice That Can Improve Usefulness to Decision-makers* (pp.51), February 1999.**

Questi tre rapporti sono di un grande interesse perché rappresentano una ulteriore aggiornata analisi delle difficoltà incontrate nel reclamato “collegamento” fra piani strategici (a lungo termine) e piani di prestazione (annuali). Ai primi si è rimproverato di non avere approfondito (ma la legge GPRA lo imponeva molto blandamente) di fornire gli “indicatori” per misurare l’attuazione degli obiettivi. Ai secondi di non avere aiutato di mettere in luce anche quegli obiettivi elaborando quegli indicatori, ma di avere (ma è questo che la legge imponeva più precisamente) di fornire degli indicatori per misurare il conseguimento dei targets “annuali” fissati nei piani annuali. Insomma questi tre rapporti, da punti di vista diversi (come guida per la lettura dei piani annuali il primo; come suggerimento per l’attuazione dei piani annuali, nella linea dei pianistrategici, il secondo; e come indicazione di come la identificazione degli indicatori possa facilitare le decisioni politiche a livello di singola agenzia come a scala interagenzia) tutti e tre sono dominati dal problema di creare un “link” più organico fra prospettiva a lungo termine (piani strategici) ed efficienza a breve termine (piani di prestazione) e di migliorare “tecnicamente” l’integrazione delle due prospettive e la funzionalità della strutturazione di programma (piani strategici) con l’adozione di misure di azione adeguate (piani di prestazione).

Con la presentazione dei piani strategici nel 1997, nasce poi di per sé il problema non solo di realizzare il coordinamento operativo di tali piani, approfondendo tutte le aree di sovrapposizione interagenzia, ma anche le aree di possibile conflittualità interagenzia, ma anche quello di assicurare il coordinamento (che significa sostanzialmente “compatibilità” finanziaria delle risorse a disposizione di ciascuna agenzia e del governo federale nel suo complesso).

Qui entrano in scena più problemi: entra in scena il problema delle risorse finanziarie che potranno essere disponibili del bilancio federale nel lungo periodo. I piani strategici di lungo periodo, infatti, devono essere sostenuti da qualche prospettiva di risorse finanziarie a lungo periodo (questo, alla scala di ciascuna agenzia, era in fondo richiesto dalla stessa GPRA). Ed entra il problema di eventuali scelte da operare sia nella prospettiva del lungo periodo, sia nella prospettiva annuale. E’ il classico ma logico problema (di tipo circolare) per il quale per programmare con concretezza occorre vincolare i programmi alle risorse, ma per scegliere fra i programmi in modo responsabile e consapevole occorre avere i risultati teorici e pratici di una buona programmazione.

Negli Stati Uniti, da molto tempo il *Congressional Budget Office* (altro organismo di orientamento del Congresso nelle sue politiche generali e particolari) pratica proiezioni pluriennali, un po’ meccaniche, dei bilanci federali (vedi sotto). Si tratta ora di accompagnarle e renderle più ragionate e giustificate da scelte, decisioni politiche che vanno al di là dell’approvazione dei bilanci annuali, che è la prassi dominante. Si tratta di accompagnarle con scelte e

decisioni pluriennali, scelte di programmazione complessiva, alla quale il sistema americano (come tutti gli altri sistemi “occidentali”) è ancora assai restio.

Questi sviluppi in realtà non erano previsti dalla GPRA. Ma ne erano impliciti logicamente, assai di più di quanto non fosse creduto dalla generalità di coloro che hanno lanciato il nuovo sistema gestionale della GRPA.

Nasce così l’“attenzione” al problema del coordinamento dei piani a scala interagenzia o a scala dell’intero governo federale (*governmentwide*) un po’ ovunque. E’ l’*Office of Management and Budget* (OMB) l’organismo deputato a svolgere questa funzione per conto del Presidente dell’esecutivo. Ma è il GAO che – fiutando l’aria – presenta un rapporto fin dal 1997, in cui si approfondiscono i problemi dell’applicazione a scala di governo federale generale della GPRA, della pianificazione strategica e della pianificazione annuale.

**Us-GAO, *The GPRA: 1997 Governmentwide Implementation Will Be Uneven*, June 1997.**

E poiché, (come si dirà più sotto) anche l’*Office of Management and Budget* (OMB), l’Agenzia della branca esecutiva della Casa Bianca che si occupa di coordinamento delle operazioni di bilancio, produce per il 1999 (anno di riferimento dei primi piani di prestazioni da parte delle agenzie) un piano delle prestazioni alla scala di tutto il Governo federale – “stranamente” perché nella legge GPRA ciò non era prescritto, ma semmai si prescriveva che, a livello di ciascuna agenzia, i piani di prestazione si formulassero solo come applicazione di un *preventivo* piano strategico, mentre a livello *government-wide* tale piano strategico non è stato ancora formulato – il GAO ha subito sottoposto ad analisi l’elaborazione di tale piano di prestazione annuale (precisamente relativo all’anno 1999):

**Us-GAO, *Assessment of the Government-wide Performance Plan for Fiscal Year 1999*, (pp. 31), September 1998.**

E’ inutile dire che fin dall’inizio delle consegne anche dei piani annuali da parte delle agenzie (1999), un grosso impegno è stato posto sempre dal GAO nell’analisi critica di detti piani dando luogo ad una serie di “Osservazioni” critiche che costituiscono un interessante patrimonio di riflessione per ogni settore di intervento della pubblica amministrazione (non diversamente dagli stessi piani di prestazione predisposti dalle singole amministrazioni, che costituiscono una miniera di esemplificazioni della pianificazione strategica, ad una vastità di campi di attività mai prima vista). (Anche di queste “Osservazioni”, come dei “Giudizi” sui piani strategici, se ne farà menzione settore per settore nella parte di questa Guida che riguarderà la pianificazione strategica nei diversi campi di applicazione).

Agli inizi del 1999 il GAO comunque su richiesta del Congresso produsse un largo esame delle principali sfide gestionali e rischi programmatici dell’insieme del lavoro portato a termine con rapporti a scala di singola agenzia e scala generale governativa. Per quest’ultima il rapporto fu:

**Us-GAO, *Major Management Challenges and Program Risks. A Governmentwide Perspective* (pp.134), January 1999.**

Poiché, al di là del primo esempio di piani annuali di prestazione (per lo più relativo all'anno 1999 come si è detto), la legge GPRA prevede una *produzione continua di piani di prestazione per ogni anno a venire*, il GAO si è preoccupato di sintetizzare come potrebbe essere attuato questo *costante miglioramento* di detti piani con un altro rapporto anche molto interessante:

**Us-GAO, *Opportunities for Continued Improvements in Agencies' Performance Plans*, (pp. 53), July 1999.**

Insomma si tratta di un costante lavoro di affinamento dei concetti, dei metodi, e delle procedure per l'applicazione sempre più efficace e sempre più significativa della GPRA. A questa serie di sforzi appartengono una serie di rapporti successivi quali:

**Us-GAO, *Initial Agency Experiences Provide a Foundation to Assess Future Directions*, (Statement of P.L.Posner, Director and of C.Mihm, Associate Director), July 1999.**

Si tratta di due testimonianze personali di fronte a dei Comitati del Congresso in cui si fa il punto dell'insieme dell'esperienza e si delineano alcuni sviluppi ulteriori del sistema messo in opera.

## **5. The Congressional Budget Office (CBO)**

Come si è detto, quest'altro organismo del Congresso, non è stato coinvolto direttamente nella politica dello stesso Congresso mirata al miglioramento delle prestazioni del governo, e al migliore controllo di esse da parte dello stesso Congresso, salvo che in alcune rassegne informative portate avanti agli inizi della nuova riforma, come lo studio:

**Us-CBO, *Using Performance Measures in the Federal Budget Process*, (pp.46) July 1993.**

Tuttavia il CBO, svolge indirettamente un ruolo importante nello stesso processo, man mano che il problema della disponibilità di risorse per ciascuna agenzia e per il Governo nel suo insieme, costituirà un problema prioritario per la fissazione di obiettivi quantitativi della pianificazione strategica. Ovviamente, ciò avverrà man mano che il coordinamento della spesa a livello "government-wide" diventerà un problema sempre più un problema di visione di lungo periodo e di scelte fatte con ampio riferimento ai risultati attesi della spesa. A quel punto il CBO si presenterà come l'organismo che ha da tempo curato le analisi tendenziali



del bilancio statale con la maggiore autorità e con la maggiore attenzione. Fra queste si segnalano per es. i suoi studi:

**Us-CBO, *Budget Issues: Long-Term Fiscal Outlook*, February 1998.**

**Us-CBO, *Long-Term Budgetary Pressures and Policy Options*, May 1998.**

**6. La National Performance Review, NPR (1993) trasformata in National Partnership for Reinventing Government, NPRP (1998).**

Nel 1993, in concomitanza con l'applicazione della legge GPRA, nasce l'iniziativa Clinton-Gore della "*National Performance Review*" (NPR). Nasce in primo luogo come larga *Commissione di studio temporanea* per gettare le linee di guida di una grande operazione di riforma della amministrazione federale e dei suoi metodi di lavoro. Questo dà luogo ad una serie di Rapporti che nello stesso anno e nei successivi costituiscono la base di operazioni di riforma.

Il primo Rapporto, dopo sei mesi di lavoro a metà del 1993, è celebre:

**Us-NPR, National Performance Review (Al Gore), *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less; Report of the National Performance Review*, New York, Sept.1993. [ASP/DOC/I/3]**

Con questo rapporto ha inizio la campagna per una "gestione orientata al risultato" (*result-based management*), e fu subito accompagnato da un serie di altri Rapporti più tecnici e più settorializzati in cui si si chiarivano fin dall'inizio le implicazioni che tale gestione (e la sua campagna) avrebbero avuto su molti aspetti della vita amministrativa federale. In primo luogo per quanto riguarda il cambiamento della "cultura interna" governativa, cioè:

*a) sulla qualità della dirigenza:*

**Us-NPR, *Creating Quality Leadership and Management*.(pp.26 ), September 1993**

*b) sullo scorrimento dei controlli di gestione:*

**Us-NPR, *Streamlining Management Control* (pp.), September 1993**

*c) sulle trasformazioni nella struttura organizzativa:*

**Us-NPR, *Transforming Organizational Structure* (pp.28), September 1993**

*d) sul miglioramento dei servizi per la "clientela":*

**Us-NPR, *Improving Customer Service* (pp...), September 1993.**

In secondo luogo sulla "reinvenzione" dei processi e dei sistemi, come:

*a) sulla costruzione dei bilanci:*

**Us-NPR, *Mission-driven, results-oriented budgeting*. (pp.77). September 1993.**

*b) sui problemi di gestione finanziaria:*

**Us-NPR, *Improving Financial Management* (pp...), September 1993**

*c) sulla reinvenzione nella gestione delle “risorse umane”:*

**Us-NPR, *Reinventing Human Resource Management* (pp.63), September 1993**

*d) sul sistema degli acquisti (procurement system):*

**Us-NPR, *Reinventing Federal Procurement*, (pp.48), September 1993.**

*e) sulla riforma dei sistemi di sostegno:*

**Us-NPR, *Reinventing Support Services* (pp...) September 1993.**

*f) sulla “reingegnerizzazione” attraverso la tecnologia informatica:*

**Us-NPR, *Reengineering Through Information Technology* (pp.59), September 1993**

*g) sul ripensamento della progettazione dei programmi:*

**Us-NPR, *Improving Program Design*, (pp.10), September 1993.**

*h) sul miglioramento del partenariato “intergovernativo”:*

**Us-NPR, *Strengthening the Partnership in Intergovernmental Service Delivery*, (pp.35), September 1993.**

*i) sulle gestioni ambientali:*

**Us-NPR, *Improving Environmental Management* (pp...), September 1993**

*l) sul sistema delle regolamentazioni:*

**Us-NPR, *Improving Regulatory Systems* (pp...), September 1993**

Il Rapporto generale, e i suddetti rapporti di accompagnamento nelle diverse tematiche sopra riferite, furono inoltre accompagnati, sempre nel 1993, nel primo

anno di conclusione della NPR, da una serie di Rapporti da parte di un nucleo selezionato di Dipartimenti e di Agenzie. L'indicazione bibliografica di questi Rapporti (che accompagnarono la prima fase del lavoro della NPR) la riporteremo più sotto nelle bibliografie della pianificazione strategica per settore di attività amministrativa.

Da allora, dalla prima identificazione delle linee di riforma della amministrazione federale (Rapporto generale e insieme, notevole, di Rapporti di accompagnamento) - e la creazione di una "seconda fase", agli inizi del 1995, che costituì una forma di consolidamento e di stabilizzazione di una struttura che era stata creata con la Commissione del 1993 (fase per la quale si vedano i seguenti documenti:

**Us-NPR, *Advisory Teams for NPR Phase II, NPR: Focus of the Second Phase*, (December 1994)**

**Us-White House, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies from the Vice-President* (January 3, 1995).**

**Us-NPR, *Reinvention's Next Steps: Governing in a Balanced Budget World* (Background Paper supporting a Speech by Vice-President Al Gore), **March 4, 1996.****

la NPR, sotto la guida e responsabilità diretta del VicePresidente Al Gore, ha svolto una intensa opera di coordinamento di tutte le Agenzie federali e dei loro partner per introdurre la nuova visione del "reinventing government": questa azione è stata innanzitutto documentata da rapporti annuali, la cui serie qui innanzitutto elenchiamo:

Per il 1994:

**Us-NPR , *Creating a Government that Works Better & Costs Less: Status Report*, (pp.119) September 1994**

Per il 1995:

**Us-NPR *Commons Sense Government Works Better and Costs Less*. (Vice-President Al Gore Third Report of the National Performance Review) (pp....), September 1995.**

Per il 1996:

**Us-NPR *The Best Kept Secrets in Government* (Vice-President Al Gore Report to President Bill Clinton), September 1996**

Per il 1997:

**Us-NPR, *Businesslike Government. Lessons Learned from America's Best Companies*, October 1997**

Questi rapporti sono stati a loro volta accompagnati da un certo numero di altri rapporti, ma non in modo così sistematico come avvenne nel 1993; fra questi ve ne sono alcuni che hanno una certa importanza nella costruzione del sistema di pianificazione strategica. Ne abbiamo selezionato alcuni:

**Us-NPR, *Reaching public goals: managing government for results: resource guide*. (1996).**

**Us-NPR, (Bill Clinton & Al Gore), *Blair House Paper, January 1997*. (1997).**

Intorno al NPR si è svolto soprattutto un gran lavoro di contatti e di relazioni fra le diverse branche dell'amministrazione. La NPR divenne una "clearing house" di esperienze, e fu inevitabile che il campo più significativo della sua attività fu quello di organizzare la *cooperazione "inter-agenzia"* per segnalare ed individuare le esperienze più importanti ed interessanti che si venivano via via ottenendo nell'ambito degli indirizzi e delle sperimentazioni del "*reinventing government*".

## **7. Il Federal Benchmarking Consortium.**

A questo scopo la NPR ha costituito un "*Federal Benchmarking Consortium*", un consorzio di agenzie federali aperto però anche a importanti aziende private aventi permanenti contatti professionali e di lavoro con le agenzie federali, che iniziarono a studiare le modalità di istituire un sistema di valutazione del "*benchmarking*" inteso come "processo di identificazione e di apprendimento in base alle migliori pratiche ovunque nel mondo". Al Consorzio si devono alcuni primi documenti-studio mirati a costruire tale sistema. Per esempio:

**Us-NPR, Federal Benchmarking Consortium, *Serving the American Public: Best Practices in Tehephone Service*, (pp.16) (February 1995). [ASP-DOC-I-20]**

**Us-NPR, Federal Benchmarking Consortium, *Serving the American People: Best Practices in Resolving Customer Complaints*, Study Report, (pp.20) (March 1996). [ASP-DOC-I-20]**

**Us-NPR, Federal Benchmarking Consortium, *Serving the American Public: Best Practices in Customer-Driven Strategic Planning*, pp.24) (February 1997). [ASP-DOC-I-20]**

**Us-NPR, Federal Benchmarking Consortium, *Serving the American Public: Best Practices in Performance Measurement*, (pp.24) (June 1997). [ASP-DOC-I-20]**

**Us-NPR, Federal Benchmarking Consortium, *Serving the American People: Best Practices in Downsizing*, (pp.20) (March 1996). [ASP-DOC-I-20]**

**Us-NPR, Federal Benchmarking Consortium, *Serving the American Public: Best Practices One-Stop Customer Service*, (pp.25) (November 1997). [ASP-DOC-I-20]**

**Us-NPR, Federal Benchmarking Consortium, *World-Class Courtesy. A Best Practices Report*, (pp.5) (December 1997). [ASP-DOC-I-20]**

Il “benchmarking” viene considerato più un sistema di comunicazioni che una metodologia operativa. Ed è per questo che esso non ha dato luogo a molti documenti, quanto ad un permanente scambio di informazioni.

Intorno al Consorzio e per iniziativa dei membri più attivi (delle Agenzie federali) del Consorzio si costituì – su base volontaria - nel 1995 “*The InterAgency Benchmarking & Best Practices Council*”, per servire (come risulta dalla sua “Carta” istitutiva) “far leva sulle capacità, esperienze, e conoscenze dei migliori esempi e pratiche; ridurre duplicazioni di sforzi nella pianificazione e nella conduzione di iniziative tese al miglioramento, fissare degli standard di eccellenza negli esempi campione attraverso lo sviluppo concordato di definizioni, etiche e impostazioni; creare un contesto che riconosca e premi i trasferimenti interni ed esterni di conoscenze”. (I fondatori del Council sono stati alti funzionari dei Dipartimenti dell’Energia, dei Trasporti, degli Affari dei reduci, del Servizio per il reddito interno, dell’Ufficio dei Brevetti e Diritti). Oltre ad alcuni documenti interessanti di detto Consiglio, come un “*White Paper*” sull’organizzazione stessa delle attività dell’ente, e dei “*Suggested Principles for Benchmarking Conduct*”, il Consiglio ha prodotto un esteso ed interessante documento concernente uno “schema di classificazione dei processi comuni di governo” a livello anche “intergovernativo” (che in Usa significa fra livelli federali, di stato, e locali), da usarsi per la raccolta e la distribuzione delle “migliori pratiche”:

**Us-Inter-Agency Benchmarking & Best Practice Council, *Government Process Classification Scheme (Federal, State, Local): A Taxonomy of Common Government Processes to Use for Collecting and Sharing “Best Practices”*. October 1996. Washington DC**

Più recentemente, la NPRG (National Performance Reinventing Government) ha promosso uno speciale Gruppo di lavoro che ha prodotto un interessante rapporto sulle possibilità di introdurre nella pubblica amministrazione un metodo di “misurazione bilanciata”, diffusosi nel sistema delle aziende private:

**Us-NPRG, *Balancing Measures: Best Practices in Performance Management* (pp.49), (August 1999).**

## **8. La “branca esecutiva” della Casa Bianca**

Gli uffici che fanno parte della Casa Bianca, come “executive office” della stessa, sono tre:

- l’*Office of Management and Budget (OMB)* – un tempo *Bureau of Budget* – che si occupa dell’organizzazione e del bilancio al livello dell’intero apparato di Governo;

- l'*Office of Personnel Management (OPM)*, che si occupa della gestione del personale federale americano nel suo insieme; e infine
- il *General Services Administration (GSA)* che rappresenta un insieme di uffici e di agenzie di servizio “trasversale” per tutte le altre agenzie e ministeri, dalla applicazione delle tecnologie informatiche, agli acquisti di materiale di cancelleria e dell’auto-parco federale, etc.

Ebbene, tutte e tre questi organismi sono grandi produttori di documenti “grigi”, di documenti nei quali negli anni novanta la pianificazione strategica ha avuto una grande presenza. Ma in essi raramente si incontrano dei documenti che abbiano una diretta influenza sulle procedure e i metodi della pianificazione della pianificazione strategica (come è stato il GAO per es.). Questi organismi tuttavia sono stati degli importanti centri di comunicazione e di trasferimento di informazioni e di opportunità organizzative, ciascuno nelle sue competenze, sulla riforma, in generale, delle prestazioni.

### **8.1 L'Office of Management and Budget (OMB)**

In particolare è l'*Office of Management and Budget (OMB)* l'amministrazione più direttamente coinvolta anche nella attuazione del GPRA. Tuttavia a parte un primo tentativo di fornire nel 1995 una guida alla misura delle prestazioni, a tutte le agenzie:

**Us-Omb, *Primer on Performance Measurement*, Washington DC. 1995.**  
(Available in Internet: <http://www.npr.gov/library/>). (ASP/DOC/III/11)

e altri sulla funzionalità organizzativa stessa dell'Agenzia, quale:

**Us-OMB, *Changes Resulting From the OMB 2000 Reorganization*, December, 1995**

L'impegno dell'OMB sul piano della pianificazione strategica è stato assai minore, per esempio rispetto al GAO (e forse proprio a causa del fatto che si sarebbe probabilmente ad esso duplicato).

Vi è però un interessante Rapporto (al Presidente e al Congresso) dell'OMB nell'anno 1997 sull'esecuzione del GPRA:

**Us-OMB, *The GPRA: Report to the President and Congress (from the Director of the OMB)*, May 1997.**

in cui, tuttavia, ci si concentra soprattutto sulla esecuzione delle “esperienze pilota” peraltro previste dalla stessa legge GPRA del 1993.

E una nota “circolare” del luglio 1998 alle Agenzie (un anno dopo la scadenza della prima consegna di piani strategici), sulla preparazione e la presentazione sia dei piani strategici che dei piani di prestazione annuali

**Us-OMB, *Preparation and Submission of Strategic Plans and Annual Performance Plans* (Circular No. A-11, Part 2), pp.34), July 1998.**

Questo documento riflette la posizione dell'OMB sul modo in cui tutte le amministrazioni avrebbero dovuto mettere in relazione i compiti derivanti dal GPRA dalla applicazione del GPRA con l'ordinaria costruzione dei bilanci annuali. In altri termini come si sarebbero dovuti configurare i bilanci di programma, tenendo conto delle analisi dei costi e delle prestazioni richiesti dal GPRA.

L'OMB ha inoltre concentrato la sua attenzione sui problemi della *regolamentazione* e della misura dei suoi costi e dei suoi effetti, che è stato un tema peraltro dall'OMB stesso trattato da sempre (e soprattutto dai tempi reaganiani). Ciò ha dato luogo ad una serie di rapporti di un certo interesse, e attinenti alla valutazione delle scelte "regolamentari" eventualmente facenti parte dei "mezzi" per raggiungere gli obiettivi della pianificazione strategica. Fra tali documenti si segnalano:

**Us-OMB, *Economic Analysis of Federal Regulations Under Executive Order 12866*, (pp.17) January 1996.**

Si tratta di un documento molto importante portato a termine dall'OMB con un gruppo "interagency" (cioè interministeriale) di esperti delle principali Agenzie che emettono regolamentazioni. Il gruppo è stato co-presieduto da un membro del Consiglio dei consulenti economici del Presidente e che ha riaggiornato lo stato dell'arte in materia di costi-benefici con preciso riferimento alle azioni di regolamentazione, per lo più *costless*, cioè non implicanti impegni finanziari, ma solo disposizioni regolamentari.

Poi un rapporto al Presidente nel terzo anniversario dell'Executive Order 12866:

**Us-OMB, *More Benefits Fewer Burdens: Creating a Regulatory System that Works for the American People*, (pp.32), December 1996**

ugualmente cerca di discutere come il sistema di regolamentazioni possa diventare anche strumento del processo della pianificazione strategica.

Un altro interessante rapporto dell'OMB, in questa materia è quello dell'analisi dei costi e benefici degli investimenti in tecnologia informatica la quale si presenta anche come una "guida" agli investimenti in tecnologia da parte delle Agenzie pubbliche.

**Us-OMB, *Evaluating Information Technology Investment*, (pp.13), 1996.**

Il ruolo dell'OMB nel processo di pianificazione strategica, inoltre, è stato fortemente accentuato quando è nato il suo impegno (a seguito della prima raccolta di piani annuali di prestazione di tutte le agenzie federali, prescritti dalla GPRA) a costruire un Piano di prestazioni "*Government-wide*", per tutto il

Governo federale, come “assemblaggio” di tutti i piani di Agenzia. Ad oggi si sono prodotti il piano del 1999 e quello del 2000.

**Us-OMB, *Government-wide Performance Plan*** (Fiscal Year 1999), (pp. 149 ).

**Us-OMB, *Government-wide Performance Plan*** (Fiscal Year 2000), (pp.153).

Ma contrariamente a tutti i piani di prestazione (annuali) di tutte le Agenzie (ivi compresa la stessa OMB) il Piano di prestazione annuale *government-wide*, non si appoggia e non si connette, come prescritto dal GPRA e ripetutamente raccomandato dal Congresso e per esso dal GAO, al Piano strategico, per la semplice ragione che l’OMB non ha prodotto finora un piano a lungo termine *government-wide*.. Questa è una anomalia che non risulta neppure essere discussa o semplicemente rilevata: e comunque non nella presentazione dei due piani di prestazione a scala generale federale finora prodotti.

### **8.2 L’ Office of Personnel Management (OPM)**

L’*Office of Personnel Management* (OPM), il secondo degli uffici esecutivi della Casa Bianca, avrebbe potuto dare un supporto maggiore all’intero sforzo di applicazione del GPRA, giacchè gestisce i problemi dell’intero apparato funzionale dei dipendenti, quindi anche il problema della loro “formazione”. Ma le attività “educative” (malgrado le pretese) non sono al centro delle sue preoccupazioni, e quindi anche la preparazione dei dirigenti e funzionari pubblici alla pianificazione strategica non è stata una delle sue preoccupazioni maggiori. Dipendono dall’OPM dei “Management Development Centers” (uno “orientale”, in Pennsylvania, e un altro “occidentale” in Colorado) che da molti anni (più di trenta) organizzano annualmente numerosi seminari per dirigenti della pubblica amministrazione, ritenuti “di alto livello”. Ma non sembra che i programmi di tali seminari (della durata generale di una settimana) siano stati particolarmente “toccati” dagli aspetti della pianificazione strategica (considerata un aspetto “tecnico”) o della gestione della GPRA (considerata una fra le tante materie cui dedicare qualche seminario-tipo). Forse fra le agenzie di supporto al processo del *reinventing government*, l’OPM è stato l’agenzia più marginale e più emarginata. Non risulta nessun documento, nessuna operazione dell’OPM, che dimostrino un particolare interesse a dare supporto alla riforma del *reinventing government*, salvo che il tentativo di produrre un suo proprio “piano strategico” peraltro assai poco diffuso e conosciuto:

**Us-OPM, *Strategic Plan (1997-2002)*, 1997,**

consegnato, come tutti gli altri nel settembre 1997. Il Piano strategico dell’OPM incorpora le osservazioni del GAO. I due documenti sono in Archivio con il codice ( ASP-DOC-V-3.1).

Ha fatto seguito un *performance plan* per l’anno 2000:



**Us-OPM, *Annual Performance Plan (FY 2000), 1998***

ugualmente commentato con proprio documento dal GAO [ASP-DOC-V-3.2].

L'OPM ha inoltre prodotto un documento molto interessante sulla gestione "strategica" delle risorse umane, in particolare per il suo "allineamento" ai metodi della pianificazione strategica. E' questo infatti il documento più significativo (a me noto) della GSA come suo contributo all'introduzione della pianificazione strategica nella amministrazione federale americana:

**Us-OPM, *Strategic Human Resources Management: Aligning with the Mission (Sept.1999, pp35)***

In questo documento si affrontano tutti i problemi di connessione tra la gestione abituale del personale con l'applicazione della pianificazione strategica e si discutono le diverse forme di coinvolgimento dei dirigenti e dei funzionari del settore pubblico ad una gestione mirata al risultato. Il documento è pertanto di particolare interesse.

**8.3 *La General Service Administration (GSA)***

La terza agenzia che fa parte degli uffici esecutivi della Casa Bianca, è la *General Service Administration (GSA)*. La sua missione è "*quella di creare un grande ambiente di lavoro, ovunque il governo lavori, sia in un edificio ad uffici, un magazzino commerciale, o una foresta nazionale*". A sostegno della sua missione la GSA fornisce "*spazi di lavoro, sistemi di sicurezza, arredamenti, forniture, apparecchiature, computers e telefoni*". Provvede "*ai servizi di viaggio e di trasporto, gestisce il parco auto federale, i centri di telecomunicazione transcontinentali, i centri di cura federali per l'infanzia, preserva gli edifici storici, gestisce un programma di belle arti, e sviluppa, difende e valuta la politica a scala dell'intero governo*". Insomma è una organizzazione di servizio tuttofare, e come tale si è impegnata fortemente a fornire gli strumenti anche della pianificazione strategica. E' stata fra le prime agenzie federali, a formulare un piano strategico pluriennale con prospettiva "triennale", per le sue stesse attività, come prescritto dalla GPRA:

**Us-GSA, *Strategic Plan (1994)***

che fu reso disponibile per tutti i dipendenti dell'Agenzia fin dal 1995, ed è stato revisionato nel 1997. Esso fu oggetto di immediate, ma assai estese ed attente, osservazioni da parte del GAO:

**Us-GAO, *The Results Act; Observations on GSA's April 1997 Draft Strategic Plan (July 1997)***

[vedi entrambi i documenti in ASP-DOC- V-3-3.4].

Nel 1998 e nel 1999 ha pubblicato i suoi piani di prestazioni annuali per il FY 1999 e per il FY2000:

**Us-GSA, *FY 1999 Performance Plan (1998)*,**  
**Us-GSA, *FY 2000 Performance Plan (1999)*,**

puntualmente commentati dal GAO:

**Us-GAO, *Assessment of the GSA FY 1999 Performance Plan (1998)***  
**Us-GAO, *Assessment of the GSA FY 2000 Performance Plan (1999)***

Vedasi per entrambi i piani di performance del GSA e relativi giudizi del GAO:ASP/

## **9. Piani strategici e documenti dei Dipartimenti ed Agenzie federali**

Dal 1993 (data di inizio delle nuove procedure previste dalla NPRA) e in particolare dal 1997 (data prevista dalla NPRA come scadenza per la consegna da parte di ogni Agenzia federale americana del suo proprio “*Piano strategico*” e data di inizio per la predisposizione successiva dei “*Piani di prestazione*” e dei “*Rapporti di prestazione*”, si è ovviamente una serie di documenti, relativi alla applicazione dei metodi pianificazione strategica ai singoli campi operativi della pubblica amministrazione. , prodotti appunto dalle suddette Agenzie e Dipartimenti. Questa letteratura non è oggetto di questa Guida, che si è limitata a trattare vuoi i metodi, vuoi le applicazioni “trasversali” di tali metodi, operate appunto da alcune specifiche Agenzie, aventi compiti di coordinamento e, appunto, di controllo trasversale, della realizzazione ed attuazione delle legge e delle sue istruzioni.

Ciò detto, non è neppure da sottovalutare che anche i “piani” di campo (educazione, sanità, ambiente, protezione civile e calamità, occupazione, incentivazione produttiva, gestione finanziaria e fiscale, trasporti, patrimonio culturale, e via discorrendo) possono aver incontrato problemi e suggerito metodi che hanno una elevata valenza metodologica e interesse scientifico. Questa letteratura non dovrebbe essere del tutto esclusa da una rassegna critica come quelle che stiamo facendo; ma appartiene, per il momento, ad una ulteriore fase di ricognizione. Molti esempi di interesse generale che sono riportati nel *Manuale* di pianificazione strategica (di cui il presente lavoro rappresenta una Introduzione), sono stati tratti proprio da alcuni dei predetti documenti.

Da alcune Agenzie federali “di campo”, inoltre, sono stati elaborati dei Manuali generali, per scopi di formazione dei propri operatori, che prescindono dal campo specifico in cui l’Agenzia opera, e che quindi assumono un interesse generale (e meritano quindi di rientrare nel campo visivo di questa Guida.

Qui ne richiamiamo alcuni che ci sono sembrati di particolare importanza. In questa fase iniziale della applicazione su larga scala della pianificazione strategica

da parte del governo federale, tuttavia, tali manuali – essendo stati commissionati ad esperti che hanno prevalentemente operato nel settore privato (che in materia di pianificazione strategica stato più precoce e attivo – hanno il limite di non essere specificamente “ritagliati” sulla base di una esperienza tipica per organismi pubblici. Sicuramente negli anni che vengono, probabile che molte di queste Agenzie aggiorneranno i loro Manuali, con elementi metodologici tratti più specificamente dal corso della loro propria diretta esperienza.

Una selezione di questa manualistica è qui di seguito:

**Us-Doe, Department of Energy, (1996), *Guidelines for Strategic Planning* (DOE/PO-0041, January 1996b).**

**Us-Doe, Department of Energy, (1996), *Guideline for Performance Measurement*, (DOE G 120.1-5, June 1996).**

**Us Department of the Navy, Total Quality Leadership Office (s.d.), *A Handbook for Strategic Planning*, (Publication N0.94-02).**

**Us Department of the Navy, Total Quality Leadership Office (1992), *Strategic Planning: Selecting the Leadership Team*, (May 1992).**

**Us Department of the Navy, Total Quality Leadership Office (s.d.), *In Their Own Words*, (Executive Summary of Strategic Management Interview Data).**

**Us-Irs, Internal Revenue Service, Office of Economic Analysis (1996), *Best Practices: The IRS Research Project on Integrating Strategic Planning, Budgeting, Investment and Review*, (May 1996).**

**Us-Nasa, National Aeronautics and Space Administration (1996a), *Strategic Planning and Strategic Management within NASA: A Case Study*, (June 1996).**

**Us-Nasa, National Aeronautics and Space Administration (1996b), *Strategic Management Handbook*, (October 1996).**

**Us-Nasa, National Aeronautics and Space Administration (1996), *Strategic Planning Charting: A Course for the Future*, (Video; Document No.TO 12-00-0000150, October 16, 1996c).**

**Us-Nhtsa, National Highway and Traffic Safety Administration (1996), *The National Highway and Traffic Safety Administration Case Study: Planning and Performance Measurement* (August 1996).**

## **10. Osservazioni sull’effettivo ruolo di coordinamento dell’applicazione del GPRA**

Abbiamo così esaurito l’esame dei documenti più importanti concernenti l’applicazione della GPRA alla scala “interagency” (che con traduzione che possa dare una idea corrispondente, data la organizzazione amministrativa statale italiana, potrebbe dirsi “interministeriale”).

Dallo sguardo dato, ne emerge il fatto che ormai, a questa scala, il ruolo preponderante nell’applicazione della GPRA, cioè nell’applicazione della pianificazione strategica, lo svolge il GAO, l’Agenzia che dipende dal Congresso,

e non dalla Casa Bianca.

Rispetto al ruolo del GAO, è divenuto quasi inesistente il ruolo dell'OMB, l'altro organismo esecutivo che avrebbe dovuto svolgere un ruolo di coordinamento e di orientamento nella preparazione di piani strategici delle varie branche dell'amministrazione. L'OMB è stato infatti come "schiacciato" da un lato dall'iniziativa del Congresso al quale si deve la paternità effettiva della legge GPRA, una legge venuta fuori in pieno clima reaganiano e bushiano e fortemente caratterizzata da un spirito "bi-partisan", di cooperazione fra i due partiti del Congresso; e dall'altro dall'iniziativa propagandista del Presidente (e soprattutto Vice-Presidente, Al Gore), attraverso la creazione di una quasi Agenzia speciale di gestione di tutta la riforma amministrativa federale, la NPR e poi NPRP, tutta protesa a "rendere popolare" la riforma stessa.

Ma la OMB potrebbe recuperare il suo ruolo primario, quando la GPRA, oltre che ad essere strumento di razionalizzazione della spesa pubblica in ciascun dipartimento o agenzia federale, incominci ad essere usata – sotto la necessità di una logica inevitabile, anche come strumento di razionalizzazione della spesa pubblica federale nel suo insieme; come mezzo per confrontare i risultati effettivi della spesa pubblica fra diverse direzioni di spesa, e soprattutto di far emergere delle "preferenze" di spesa, nelle diverse direzioni. In quest'ultimo campo la legge GPRA in verità dava scarse indicazioni; e implicitamente si assumeva che la definizione di queste preferenze dovesse essere il ruolo proprio di Congresso e Presidenza, indipendentemente dalle modalità "tecniche" di erogazione di ciascuna categoria di spesa per se stessa.

L'assunzione, (che si sta rivelando errata), era che la scelta fra le diverse direzioni di spesa (cioè una strutturazione programmatica alla scala "government-wide", cioè dell'intero governo federale), non avesse bisogno di quello stesso apparato tecnico-decisionale che la GPRA imponeva a ciascuna Agenzia per coordinare e valutare il suo insieme di decisioni di spesa (e permetterne il controllo di gestione a chi di dovere (Congresso, Presidenza, e - perché no? - anche il pubblico).

E, in effetti, l'OMB ha come iniziato a produrre documenti – ancora incerti e vaghi – di pianificazione strategica "government-wide".

Tuttavia, la pianificazione deve "fare molto ancora le sue ossa" alla scala di ciascuna agenzia, e di ciascun tipo di spesa sostantiva: (educazione, abitazione, sanità, trasporti, assistenza al commercio, ambiente, protezione civile, politica estera, amministrazione della giustizia, etc. insomma in ogni settore di intervento pubblico). E per questo si è sviluppata una enorme letteratura applicativa, fondata essenzialmente sui piani strategici e di prestazione di ciascuna amministrazione (dipartimenti e agenzie) e sui rapporti critici che il GAO, ad anche in molti casi altre istituzioni competenti, che hanno svolto su detti piani.

Questa letteratura sostantiva sarà l'oggetto di altre Guide alla letteratura del *reinventing government* e della programmazione strategica, costruite sulla base della documentazione raccolta nell'Archivio sulla pianificazione strategica, del Centro di studi e piani economici, e dedicate eventualmente a singoli e specifici settori sostantivi di applicazione, quali quelli sopra indicati.

### **3. La letteratura ufficiale francese sulla attuazione della “loi organique”(LOLF)**

Nel 2001, dopo un lungo periodo di dibattiti e di propositi di riforma dell'organizzazione della *fonction publique* il Parlamento francese ha votato una Legge di riforma che ha statuito e progettato un lento processo di riforma di costruzione delle procedure di approvazione delle leggi finanziarie e di bilancio, introducendo nuovi metodi di valutazione della spesa pubblica. L'identità della Legge, definita “legge organica” relative alle leggi finanziarie, è la seguente:

#### **Republique Francaise**

***Loi organique N.2001-692 du 1<sup>er</sup> Aout 2001 relative aux lois de finances(p.23)***  
**(aout 2001)**

Si tratta della legge fondamentale di riforma della spesa pubblica, su cui si è basato fino ad oggi quanto è stato fatto in materia di nuove procedure di bilancio in Francia. La riforma è stata presentata infatti come “attuazione” (*mise en oeuvre*) di questa “legge organica”.

L'attuazione della legge non ha trovato discontinuità, pur nel mutamento di governo politico del paese avvenuto nel frattempo. Varata dal Governo Lionel Jospin (ministro del Minifre Laurent Fabius), ma anche contro-firmata dal Presidente Chirac, essa è rimasta il punto di riferimento, sia pure con notevoli cambiamenti intervenuti nella stessa impostazione gli anni, di tutti questi anni, con una dimostrazione molto significativa di carattere *bypartisan* del legislatore e della amministrazione politica.

#### **1.Le operazioni politico-amministrative per l'attuazione della legge organica.**

Subito dopo il varo della Legge, l'amministrazione incaricata di attuarla e di coordinarne l'esecuzione, il Ministero dell'economia, delle Finanze e dell'Industria, inviarono un documento –circolare a tutti i Ministri e Segretari di Stato del Governo:

**Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie,**

*Cahier des charges pour l'elaboration des nouveaux contenus des budgets ministeriels* (p.38)

Febbraio 2002

Tale documento di lavoro inviato dal Ministro Minifie come **circolare del 18 Febbraio 2002** per la applicazione della legge organica del 1 Agosto 2001. e intitolato: “*Quaderni di istruzioni*” cominciava a dare appunto le istruzioni atte a ottenere da ogni Ministero di elaborare i nuovi contenuti del suo bilancio, così come definiti dalla legge organica. E nel documento venivano proposti degli “elementi di metodo” e indicati i punti sui quali restasse da compiere un lavoro importante. Non si trattava di un documento definitivo ma di un punto di tappa, esaminato dal “*Comité de pilotage inter-ministeriel de la reforme* “ del 30 gennaio 2002.

Nella circolare è detto che “*ogni ministero presenterà il passo strategico prescelto, la formula organizzativa che gli sembrerà più opportuna, la modalità di pilotage ministeriale e il calendario nel quale si iscrive il suo ministero*”. E si dice “*questo sforzo di declinare la condotta del progetto sul periodo 2002-2005 è per se stesso un esercizio di anticipazione fertile, un apprendimento collettivo e un fattore di chiarificazione delle problematiche. Dobbiamo metterci collettivamente in situazione do affrontare alle poste in giuoco per le nostre amministrazioni, alle attese del Parlamento e dei cittadini, e infine alle scadenze molto ravvicinate, iscritte nel calendario della legge organica.*”

Il Documento «*Cahier des charges*» si articola nel modo seguente:

Dapprima una “*nota di presentazione*” che si riferisce al “metodo” seguito, al significato del *cahier de charge* (“documento di compiti”), alle risposte attese al documento di compiti, nonché all’esame delle risposte (che sono state richieste per il 15 marzo 2002. Nella nota è anche sintetizzato il contenuto del documento in questione.

Quindi il Documento si articola in tre parti:

- I. *La valutazione delle trasformazioni da operare secondo la riforma*
- II. *Le prefigurazioni considerate dal ministero per i bilanci anteriori al PLF 2006 (il piano annuale di bilancio della spesa).*
- III. *La direzione del progetto per compiere questi lavori*

La **prima parte** del Documento è evidentemente la parte più importante ed innovativa del documento, e si articola in due Sezioni principali:

- a. *La strutturazione del bilancio in programmi e azioni, e l’identificazione dei loro costi*
- b. *La formulazione degli obiettivi dei programmi e la misura dei risultati*

Per quanto concerne la *prima sezione*, ovvero la (a) *strutturazione del bilancio in programmi ed azioni*, il Documento distingue tale strutturazione in

- Strutturazione di programmi e azioni in funzione degli obiettivi generali delle politiche;
- Rifacimento della nomenclatura di bilancio

Poi per l'aspetto identificazione dei costi dei programmi ed azioni (cioè l'analisi delle spese) il Documento ne articola le argomentazioni nel modo che segue:

- L'identificazione del costo delle azioni in seno ad un programma
- L'identificazione dei “*costi completi*” [è da ritenersi che sia la traduzione francese del concetto di “costo pieno” (*full cost*)]
- La giustificazione delle spese all'ultimo euro
- Le evoluzioni della traduzione in bilancio (*budgétisation*) dei crediti in applicazione delle nuove regole della legge organica.

Per quanto riguarda la seconda Sezione, quella relativa alla (b) “*formulazione degli obiettivi dei programmi e la misura dei risultati*”, dapprima il Documento discute

- sul problema chiave della formulazione; l'identificazione degli obiettivi, degli indicatori, dei traguardi (*cibles*). Poi discute
- sul modo di declinare i programmi e installare i sistemi di misurazione.

Per il primo aspetto, la formulazione degli obiettivi, degli indicatori e dei traguardi, viene discussa la selezione di obiettivi misurabili associati a dei traguardi di risultato, e ciò attraverso l'indicazione su come a) selezionare un numero ristretto di obiettivi che traducano le priorità assegnate a ciascuna politica; e b) dare un'importanza equilibrata all'efficacia socio-economica, alla qualità del servizio reso agli utenti e all'efficacia della gestione delle risorse. E vengono discussi successivamente il modo di scegliere gli “indicatori di risultato” e i “traguardi di risultato”.

Per il secondo aspetto, il modo di declinare i programmi e installare i sistemi di misurazione, vengono discussi una orientamenti che è opportuno elencare:

- integrare le priorità dei programmi ai referenziali dell'azione dei servizi
- organizzare il confronto delle prestazioni dei servizi rispetto agli obiettivi nazionali di efficacia
- far beneficiare i livelli locali di fungibilità dei programmi in contropartita della trasparenza dei costi e dei risultati.
- Organizzare il dialogo regolare fra i piloti dei programmi: controllo interno, valutazione esterna.

Seguono le altre due parti (le prefigurazioni considerate dal Ministero e la direzione del progetto).

Nella **seconda parte** del Documento si tratta di come

- Elaborare l'insieme delle informazioni che dovrebbero figurare in annesso alla legge finanziaria.
- Organizzare la discussione di bilancio sulla base dei nuovi contenuti
- Eseguire il bilancio conformemente ai criteri di declinazione dei programmi
- Fare avanzare con lo stesso passo la fungibilità dei crediti e la trasparenza sui costi e i risultati

- Fare avanzare con lo stesso passo l'avvio del controllo esterno con i controlli interni verificabili.

Nella **terza parte** del Documento – la direzione del progetto – si tratta dei punti seguenti

1. dell'organizzazione del lavoro, dell'animazione del progetto e dei mezzi presi in conto (struttura del progetto e modalità di lavoro; modalità di pilotaggio ministeriale e l'arbitrato; identificazione dei temi che costituiscono le poste in gioco del ministero)
2. Le fasi del cantiere
3. l'informazione e la comunicazione
4. la gestione della transizione verso il 2005

Conclude il Documento un *Piano della risposta richiesta*.

Successivamente all'approvazione della Legge è stato creato un *Comitato interministeriale per il monitoraggio dei programmi CIAP*). La sua Missione fu definita quella: di “verificare (auditer) la pertinenza e la fattibilità dei sistemi di misura dei risultati, in collegamento al pilotaggio delle prestazioni dei servizi” associate ai programmi che costituiscono il nuovo quadro dei bilanci ministeriali.

Il CIAP, presieduto da un Ispettore generale delle Finanze, si avvale di una analisi dettagliata del contenuto e degli obiettivi della riforma di bilancio già elaborata dall'Ispezione generale delle finanze, allo scopo di proporre al CIAP stesso delle piste per la messa in opera della sua missione.

Il CIAP, si è anch'esso, così apprestato ad elaborare un “*documento di analisi dei programmi*”, raccomandandone l'uso da parte delle amministrazioni pubbliche dello Stato:

### **Comité inter-ministeriel d'audit des programmes (CIAP)**

#### ***Document d'Analyse des programmes***

**16 Decembre 2002**

Questo documento è il frutto di questo lavoro di studio e di riflessione e benché fosse destinato in primo luogo a servire al CIAP per l'elaborazione della sua Guida metodologica di audit, ha costituito pure uno strumento a disposizione delle singole amministrazioni chiamate costruire il loro bilancio secondo il modello istituito dalla LOLF.

Il documento si articola in due parti fondamentali:

- I. La definizione dei programmi
- II. L'analisi e le riflessioni sulle componenti dei programmi

Per quanto concerne la prima parte il documento approfondisce

1. i termini di definizione (dei programmi) secondo la Lolf, con un esame
  - a. del posto dei programmi nel bilancio dello Stato
  - b. i documenti di informazione in appoggio ai programmi
  - c. i poteri del parlamento rispetto ai programmi
- 2) gli elementi da riunire in risposta alla predetta definizione dei programmi



Per quanto concerne la seconda parte – l’analisi e la riflessione sulle componenti dei programmi – il documento sviluppa una vera e propria trattazione fondata sui seguenti capitoli e argomenti:

*A. La strutturazione dei programmi e delle azioni*

Questo capitolo si articola nelle seguenti sezioni:

1. definire una architettura di programmi che rifletta insieme le finalità generali delle politiche e l’organizzazione degli attori
2. scomporre i programmi in azione
3. il caso particolare delle “funzioni di supporto”
4. mettere in corrispondenza le azioni o i programmi che contribuiscono ad una stessa politica
5. la pertinenza dell’architettura dei programmi e delle azioni rispetto all’azione sul campo

*B. La selezione di obiettivi misurabili associati a dei traguardi di risultati*

Questo capitolo si articola nelle seguenti sezioni:

1. Selezionare un numero ristretto di obiettivi che traducano le priorità assegnate a ciascuna politica.
2. Le questioni specifiche che pone la definizione di obiettivi di efficacia socio-economica, di qualità di servizio e di efficienza.
3. Associare ad ogni obiettivo un numero limitato di indicatori di risultato pertinenti e fattibili e definire i traguardi dei risultati

*C. Declinare i programmi nella gestione interna delle amministrazioni*

Questo capitolo si articola nelle seguenti sezioni:

1. Il quadro di gestione elaborato dal servizio responsabile del programma
2. I piani di azione e di mezzi e i bilanci operativi di programma elaborati dai responsabili dei servizi sul campo
3. Il caso specifico degli operatori

*D. Identificare e analizzare i costi connessi ai programmi e alle azioni*

Questo capitolo si articola nelle seguenti sezioni:

1. Contabilità di bilancio, contabilità generale e analisi dei costi
2. L’identificazione del costo delle azioni in seno ad un programma (costi diretti di bilancio)
3. L’identificazione dei costi completi (costi completi di bilancio)
4. L’analisi dei costi e gli strumenti di gestione

*E. Assicurare il monitoraggio (l’auditabilité) dei sistemi di misura della prestazione*

Questo capitolo si articola nelle seguenti sezioni:

1. I sistemi di informazione
2. Il controllo interno
3. l’audit interno

La Legge organica aveva previsto (art.109) che il Minifie a partire dall’anno 2003 doveva preparare un Rapporto sullo stato di avanzamento dei lavori per la

costruzione del nuovo sistema di formazione del bilancio. Secondo la LOLF il rapporto avrebbe dovuto rendicontare i lavori condotti su:

- la definizione e gli obiettivi delle politiche e delle azioni pubbliche suscettibili di strutturare la nomenclatura definite dalla Lof
- le modalità di valutazione di tali politiche e azioni pubbliche, così come gli indicatori associati;
- la gestione degli impieghi remunerati;
- i principi e le modalità dei controlli esercitati sulla gestione e l'utilizzazione dei crediti e sull'esecuzione delle spese
- l'evoluzione delle regole applicabili alle operazioni di tesoreria dello Stato
- l'adattamento del sistema contabile ai principi posti dalla Lof.

Il rapporto avrebbe dovuto fare il punto anche sulle sperimentazioni condotte o previste per preparare la attuazione della Lof e sulle difficoltà sollevate da queste sperimentazioni..

Così il Minifie ha prodotto un primo Rapporto nel maggio del 2003:

**Ministere de l'Economie, des Finances et de l'Industrie**  
**Rapport sur la preparation de la mise en oeuvre de la loi organique 2001-**  
**n.692 du 1<sup>er</sup> Aout 2001 relative aux lois de finances, en application de l'article**  
**109 de la loi de finances pour 2003**  
**Mai 2003 (p.19)**

Il rapporto esprime in 19 pagine che cosa si è fatto in proposito, costituisce una buona sintesi, permette di capire l'evoluzione del cantiere e le caratteristiche dell'avanzamento.

Nel giugno 2004 il Minifie ha fornito un secondo Rapporto più completo e più avanzato presentato dal Ministro Nicolas Sarkozy e da Dominique Bussereau, nuovo "Segretario di Stato al Bilancio e alla riforma del bilancio.:

**Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie**  
**Rapport sur la préparation de la mise en oeuvre de la loi organique 2001-**  
**n.692 du 1<sup>er</sup> Août 2001**  
**Juin 2004 (p.50)**

Tale Rapporto è molto utile alla comprensione delle difficoltà pratiche incontrate ma anche ad apprezzare i vantaggi reali, non solo quelli esposti a parole, nella applicazione dei nuovi criteri di organizzazione dei bilanci per programmi.

## **2. Linee di guida e istruzioni tecniche per l'attuazione della legge organica**

L'amministrazione francese, e soprattutto il Minifie, si è reso conto che l'aver messo in essere delle procedure di attuazione della legge organica, se poteva costituire una base indispensabile per operare la trasformazione desiderata, non

sarebbe stato sufficiente ad ottenerla, se non si fossero adeguatamente migliorate le competenze e le tecniche operative della amministrazione stessa.

Ciò ha dato luogo ad una intensa produzione di Linee di guida, Manuali, dal parte del Minifie, che costituiscono la parte più significativa e utile della "riforma". Si tratta di documenti che per molti aspetti si duplicano, ripetono gli stessi concetti e le stesse illustrazioni su *come* operare; ma nel complesso si tratta di una letteratura preziosa che si accompagna con dignità alla migliore manualistica nord-americana in proposito.

Qui si farà riferimento ai documenti più interessanti di questo tipo:

**Ministere de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Direction de la reforme budgetaire**

***Les objectifs et les indicateurs de performance des projets et rapports annuels de performance annexes au projets de lois de finances. MEMENTO.***(pag. 53)

(version du 12/12/2003)

Si tratta di un documento predisposto dalla Direzione della riforma del bilancio e destinato ai Ministeri come pro-memoria , o check-list, avente lo scopo di "aiutare a costruire gli obiettivi e indicatori che figureranno nel documento indicativo associato al PLF 2005 [pressappoco il nostro DPF] e nei progetti annuali di performance associati al PLF 2006 e seguenti."

Questo "memento" ricorda le "finalità degli obiettivi e indicatori di risultato presentati in allegato ai progetti di leggi finanziari e sintetizza i principi metodologici di costruzione degli obiettivi e indicatori già esposti nella circolare del Minifie del 18-2-2002 (documento: "Cahier de charges")

Il documento è accompagnato da allegati su dei punti metodologici precisi, illustrati con degli esempi scaturiti dai primi lavori realizzati dai ministeri. La lista delle schede (*fiches*) allegate è in evoluzione. Esse saranno elaborate progressivamente a seguito dei lavori realizzati con le amministrazioni interessate.

Gli allegati al documento sono:

**Fiche 1:**

I differenti tipi di obiettivi e di indicatori

**Fiche 2**

Grigliato di prova degli obiettivi di prestazione

**Fiche 3**

Grigliato di prova degli indicatori di prestazione

**Fiche 4:**

Estratti della LOLF

**Fiche 5**

Estratti dal "Cahier des charges" del /18-2-2002

**Fiche 6**

Estratti del Documento di analisi dei programmi del CIAP del dicembre 2002.

**Comité interministeriel d'audit des programmes (CIAP)**

***Guide d'audit initial des programmes***

**18 Decembre 2003 (2eme version)**

Si tratta di un Comitato istituito del CIRE il 15 Novembre 2001 nel quadro dell'applicazione della LOLF (1 agosto 2001).

Il CIAP ha ricevuto la missione di garantire che le informazioni utilizzate nelle discussioni di bilancio riposino su basi obiettive. Più precisamente il CIAP dovrebbe verificare e garantire:

- la qualità iniziale dei programmi rispetto alle prescrizioni della LOLF;
- la fattibilità dei risultati proposti e l'obiettività dei commenti.

Per far ciò il CIAP ha proceduto a degli audit di programma a monte della discussione dei progetti di legge finanziaria, dapprima sotto la forma di "audit iniziali" per i nuovi programmi, in seguito ogni anno sotto forma di "audit di realizzazione", per i nuovi programmi.

Il calendario di attuazione della LOLF prevede che il Governo dovrà produrre, sotto forma di allegato al PLF 2005, una presentazione dei crediti per programma conformi alle prescrizioni della LOLF.

La circolare del 4 Luglio 2003 del Ministro delegato al Bilancio e alla Riforma di Bilancio, che fissa il dettaglio delle missioni e modalità di funzionamento del CIAP, raccomandava che questo possa realizzare, entro la fine del primo semestre del 2004, l'audit di un progetto preliminare di programma per ministero, in modo da permettere a ciascuno di essi di trarne degli insegnamenti utili alla preparazione del PLF 2005.

Il CIAP ha elaborato pertanto questa Guida (una prima versione fu distribuita il 17 Marzo 2003) allo scopo di aiutare le amministrazioni a conoscere i criteri di analitiche sono alla base dei lavori affidati al CIAP, e pertanto facilitare l'audit del CIAP stesso con le singole amministrazioni.

Il piano di questa Guida, che non riguarda che gli "audit iniziali", distingue cinque tematiche:

- la strutturazione dei programmi e delle azioni
- la selezione degli obiettivi di prestazione, misurabili attraverso gli indicatori di risultato
- la declinazione dei programmi nella gestione interna delle amministrazioni
- l'identificazione e l'analisi dei costi collegati ai programmi e alle azioni
- la verifica della capacità di controllo (*auditabilité*) futuro dei sistemi di misura della prestazione

La Guida comporta, per ciascuna, di tali tematiche l'indicazione delle differenti questioni che faranno l'oggetto del lavoro d'audit iniziale. Tuttavia l'attuazione si farà in maniera differente secondo due tipi di missione:

- audit di uno o più programmi identificati, che porta sulla totalità delle tematiche sopraccitate;
- audit di uno o più programmi (eventualmente appartenenti ad una stessa missione o aventi dei legami fra loro) limitato, in un primo tempo, alle sole questioni di strutturazione dei programmi e delle azioni (parte A della Guida) e di identificazione delle spese che le compongono (parte D1 della Guida) ed anche eventualmente alle questioni di determinazione degli obiettivi e degli indicatori (parte B della guida).

La valutazione della gestione del progetto non fa parte esplicitamente del campo di audit del CIAP. Tuttavia, la qualità della gestione del progetto determina parzialmente quella della attuazione o della modificazione del programma sottoposto a audit (audit ). Pu  cos  capitare che sia utile prendere conoscenza della maniera in cui il progetto di attuazione del programma   stato gestito dall'amministrazione responsabile per meglio capire le eventuali debolezze dei risultati ottenuti, e se del caso, di formulare all'amministrazione sottoposta ad audit delle proposte di miglioramento in questo campo.

**Ministere de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Secretariat d'Etat au budget et   la reforme budgetaire, la Commission des finances de l'Assemblée nationale, La Commission des finances du Senat, la Cour des Comptes, le Comit  interministeriel d'audit des programmes.**

*La demarche de performance: strategie, objectifs, indicateurs. Guide methodologique de la LOLF*

**Juin 2004**

Cos  i molti Autori (formali) di questa Guida introducono questo comune lavoro:

“Il risultato di questo lavoro – questa Guida sul processo di prestazione – sar , lo speriamo, utile per facilitare gli scambi fra gli attori del ciclo di bilancio e per evitare le incomprensioni. Esso   messo al servizio di tutti coloro che vogliono produrre, utilizzare e controllare le informazioni relative alle prestazioni dello Stato. Questa guida costituisce un primo passo nell'elaborazione di un metodo condiviso che dovr  essere arricchito dal ritorno di esperienza dei primi anni di applicazione. In un primo momento questo documento permetterà di preparare nel migliore dei modi le prossime tappe della attuazione della LOLF, in materia di prestazioni: prefigurazione degli obiettivi e degli indicatori all'occasione del PLF per il 2006.

L'**introduzione generale** della Guida presenta le nuove nozioni.

Con il voto dei crediti di bilancio per finalit , e non pi  solamente per natura delle spese, la definizione dei risultati attesi misurata attraverso indicatori quantitativi permette di far passare la gestione dello Stato da una logica dei mezzi ad una logica di risultati.

A partire della legge finanziaria per il 2006, il Parlamento discute e vota il bilancio dello Stato prendendo in considerazione gli obiettivi strategici che gli presenta il Governo e i risultati di cui gli rende conto.

Queste informazioni non permettono di trarre delle conseguenze meccaniche dei risultati ottenuti, E' necessari per questo, di assicurarsi della pertinenza degli obiettivi e della funzionalit  del sistema di misurazione, poi analizzare precisamente i risultati ottenuti. E' l'oggetto dei controlli relativi alle prestazioni assicurate dal Parlamento, la Corte dei Conti e il Comitato interministeriale d'audit dei programmi.

Gli obiettivi strategici, definiti al momento del voto di bilancio, devono essere scambiati in ogni servizio grazie al dispositivo di “pilotaggio” della gestione delle amministrazioni, che i responsabili del programma attivano.

La **prima parte della Guida** presenta il passo della elaborazione delle strategie degli obiettivi, e degli indicatori, operata dal Governo e dal Parlamento.

La scelta degli obiettivi deve fondarsi su una riflessione strategica approfondita, che si pone in una prospettiva pluriennale. Deve tenere in conto la strategia degli altri programmi appartenenti alla stessa Missione o che appartengono alla stessa politica trasversale.

Gli obiettivi devono riunire:

- delle caratteristiche di insieme (essere in numero limitato, rappresentativi degli aspetti essenziali del programma, rispondere in maniera equilibrata alle attese dei cittadini, degli utenti, e dei contribuenti);
- delle caratteristiche appropriate a ciascuno di essi (essere chiari, essere imputabili alle attività del programma, essere misurabili attraverso indicatori quantitativi).

Gli indicatori dal canto loro devono essere:

- pertinenti, cioè permettere d’apprizzare i risultati realmente ottenuti (coerenti con l’obiettivo, che si collegano ad un aspetto sostanziale del risultato atteso, che permettano di portare un giudizio, evitando gli effetti contrari a quelli ricercati);
- utili (disponibili a intervalli regolari, che si prestino a dei confronti, impiegati dalle amministrazioni, comprensibili);
- solidi (perenni, di funzionalità incontestabile, e nello stesso tempo elaborati ad un costo ragionevole);
- verificabili e monitorabili.

Le strategie, gli obiettivi e gli indicatori sono presentati nei progetti e rapporti annuali di prestazione. Questi documenti comprendono anche delle informazioni relative alle principali attività del programma (descrizioni del programma e delle azioni che lo compongono) e giustificano la calibrazione delle dotazioni (giustificazione fino all’ultimo euro dei crediti), nella misura in cui gli obiettivi non descrivono questi aspetti.

La **seconda parte della Guida** presenta le principali modalità di pilotaggio delle amministrazioni, che permettano di realizzare gli obiettivi strategici.

Il bilancio è costituito di pacchetti globali, i programmi, affidati ad un responsabile identificato per la realizzazione di una politica pubblica.

Allo scopo di permettere a ogni servizio di passare da una logica dei mezzi ad una logica dei risultati, il responsabile di programma delega la gestione del programma, attraverso dei bilanci operativi assegnati ai servizi, articolati con gli obiettivi strategici del programma.

I dirigenti dei servizi partecipano attivamente al dialogo di gestione, animati dal responsabile di programma. E adottano le buone pratiche di gestione prescelte dopo confronto dei loro risultati con quelle di entità similari.

### 3. La popolarizzazione della riforma e dei nuovi metodi

Il Minifie ha voluto anche fornire un quadro operativo di grande diffusione della riforma e della “nuova architettura del bilancio dello Stato. Ne sono nate una serie di note divulgative ed informative via Internet, che meritano di essere qui citate:

**Ministere de l’Economie, des Finances et de l’Industrie,  
La nouvelle architecture di budget de l’Etat: l’essentiel  
Moderfie, 2004 p.60)**

[da internet: [www.modelfie.minefi.gouv.fr/essentiel](http://www.modelfie.minefi.gouv.fr/essentiel)]

Questo documento intende riassumere “l’essenziale” della riforma ed è destinato a un pubblico relativamente generico. Esso si articola in tre sezioni : la prima introduce all’essenziale della *moderfie* (definito “il “cantiere di attuazione della nuova costituzione finanziaria”); la seconda elenca le tappe superate nell’attuazione della “legge organica” dal 2001 al 2004; la terza più sostanziale, rappresenta una specie di agenda operativa piuttosto dettagliata delle operazioni che la *moderfie* presuppone.

La prima parte può considerarsi una sorta di filosofia essenziale della *moderfie*. Vi si possono estrarre alcune essenziali affermazioni;

“Questa riforma di bilancio è stata voluta dal legislatore che aveva preso coscienza dopo molti anni della necessità di rinnovare l’ordinanza organica (“ordonnance organique”) del 1959 relativa alle leggi di finanza”.....

“La riforma introduce tre innovazioni:

- la riforma del quadro della gestione pubblica per orientarla verso i risultati;
- il miglioramento della trasparenza delle informazioni di bilancio e del controllo parlamentare
- una nuova organizzazione delle scelte strategiche delle finanze pubbliche.

L’attuazione della *moderfie* ha fatto oggetto di un secondo rapporto al Parlamento sullo stato dei lavori al mese di giugno 2004, dopo quello presentato nel maggio 2003. Essa si appoggia su delle sperimentazioni, fonte di scambi di informazioni e di un “saper-fare” reso reciproco, e su un calendario operativo. Essa necessita di un accompagnamento indispensabile: tutti i funzionari dello Stato, sono più o meno coinvolti, i temi sono numerosi e svariati, e l’impatto sul lavoro delle persone è di portata ineguale.

E’ stata istituita una “Direzione della riforma di bilancio”, e ogni Ministero si è dotato di uno staff appropriato a “governare” le numerose evoluzioni a venire: mutamento di cultura, evoluzione delle professioni, emergenza di nuove professioni, modificazione delle procedure e processo di lavoro.

Il documento parla di quattro maniglie:

1. dei nuovi bilanci ministeriali;
2. una nuova contabilità
3. dei nuovi modi di gestione

#### 4. dei nuovi sistemi informativi

Parlando di parole chiave della moderfie, il documento le identifica nella “missione”, nella “programma” e nelle “azioni”.

La **missione** è ormai l’unità di voto del bilancio da parte del Parlamento.

Il **programma**, definito al livello ministeriale, raggruppa i crediti che identificano una politica pubblica. E’ la nuova “unità specifica di bilancio” (*unité de spécialité budgétaire*) per i gestori.

Le **azioni** sono dei sotto-insiemi dei programmi nei quali sono ripartite le spese.

Dopo la breve parte seconda dedicata a elencare i passi operativi conclusi nei quattro anni fra il 2001 e il 2004, la parte terza costituisce una estesa ed articolata esposizione di come dovrebbe andare in attuazione la moderfie.

L’indice dei capitoli di questa parte è il seguente

##### *Responsabilità dei gestori e orientamento del bilancio verso i risultati*

- 1) L’elaborazione dei programmi
- 2) La nomenclatura di bilancio
- 3) Gli obiettivi e la misura dei risultati
- 4) I progetti annuali di prestazione e i rapporti annuali di prestazione
- 5) Le regole di specialità e di annualità di bilancio
- 6) Il bilancio all’ultimo franco
- 7) Le occupazioni e le spese di personale
- 8) I sistemi di informazione e “Accord”
- 9) I cantieri di modernizzazione della gestione interna dei Ministeri, condizione di successo della legge organica.

##### *Trasparenza della gestione di bilancio*

6. I nuovi strumenti di informazione
7. L’allargamento del campo di competenze delle leggi finanziarie
8. I diritti di emendamento parlamentare
9. I poteri di controllo del Parlamento
10. La contabilità di esercizio
11. Un regime di bilanci annessi e di coti speciali.

##### *Attuazione*

- 1.1.1. I ritardi di applicazione del testo
- 1.1.2. Il metodo di attuazione della riforma
- 1.1.3. L’attuazione della contabilità di esercizio
- 1.1.4. Il cantiere dei sistemi di informazione

#### **4. L’articolazione delle Missioni, dei Programmi e delle Azioni del Governo francese, sulla cui base si articola anche il bilancio e la valutazione delle spese**



Dalla documentazione del Ministero destinata al grande pubblico si ricava anche la *strutturazione di programma* cui il Governo attuale è giunto alla scala di tutta la amministrazione centrale per innestare il processo di nuova contabilità e soprattutto il processo di controllo e valutazione della spesa. Questa informativa è raccolta in una serie di pagine Web:

***Ministere de l'Economie, des Finances et de l'Industrie***

***Moderfie: la nouvelle architecture du budget de l'Etat: Missions, Programmes et Actions***

da internet: [www.moderfie.minefi.gouv.fr](http://www.moderfie.minefi.gouv.fr).

Sono pagine identificative sulle Missioni e relativi Programmi e Azioni previste nel nuovo bilancio.

Sono previste: 34 Missioni, 132 Programmi e circa 580 Azioni.

Le Missioni si ripartiscono in 9 Missioni *interministeriali* e 25 Missioni *ministeriali*.

Una pagina articola le 9 Missioni interministeriali in Programmi, di cui si indicano i Ministeri responsabili.

Un'altra pagina contiene una Tavola in cui sono indicati per ogni Missione e per ogni Programma sia la Direzione ministeriale responsabile che il nome del responsabile della stessa.

Infine vi sono delle pagine che esprimono le Tavole singole di ciascuna delle 34 Missioni con la loro articolazione ("architettura") nei 132 *Programmi* e di ciascun Programma nelle sue *Azioni* (per un totale di 580 azioni).

Le varie pagine di Internet qui raccolte sono:

1. Presentazione generale
2. Documentazione
3. Organigramma delle Missioni e programmi
4. Missioni fuori Bilancio
5. 34 missioni, 132 programmi e circa 580 azioni nel Bilancio generale
6. Responsabili dei programmi (ordinati per Ministero)
7. Schede di ciascuna Missione con indicazione dei Programmi e delle Azioni

**5. L'organizzazione ministeriale per l'attuazione della legge organica.**

Altre pagine Web del Minefie fanno conoscere l'organizzazione ministeriale:

***Ministere de l'Economie, des Finances et de l'Industrie***

***Moderfie: la nouvelle architecture du budget de l'Etat: Organisation***

da internet: [www.moderfie.minefi.gouv.fr](http://www.moderfie.minefi.gouv.fr).

Si tratta di pagine che contengono notizie sul Ministro attuale del (Minefie), il Segretario di Stato alla riforma del Bilancio, i vari Uffici di Gabinetto, e

l'organigramma della Direzione per la riforma del Bilancio, istituita appositamente per la attuazione della legge organica.

## 4. La deludente esperienza britannica in materia di ammodernamento della PA e della gestione basata sul risultato

In Gran Bretagna vi è stata negli ultimi decenni, una costante attenzione al miglioramento dei metodi di gestione della Pubblica Amministrazione, ma le applicazioni hanno trovato alcune stentate attuazioni. Le cose non sono perciò andate molto al di là di una certa attenzione ai problemi generali, così come avvertiti in tutti i paesi, e discussi nella “clearing house”, che è stato il Comitato (e relativo Servizio) per la Pubblica Amministrazione dell’OECD (PUMA-OECD). Le fasi più significative di attenzione e di riforma nel Regno Unito sono state

1. il *Next Steps Programme* (1988-1998);
2. il “*Performance and Innovation Unit*” (1990-2001);
3. l’*Office of Public Service Reform –OPSR*) (dall’estate del 2002).

### 1. Il Next Steps Programme

Il Next Steps Programme nasce alla fine degli anni 80 con un Rapporto (chiamato anche “Rapporto Ibbs”) al Primo Ministro di una speciale Commissione del 1988 dal titolo: *Improving Management in Government: the Next Steps*. HMSO. 1988; cui seguirono una lunga serie di altri rapporti (per tutto il decennio successivo, da parte di numerosi enti e agenzie dello Stato) che nell’insieme composero un cosiddetto “*Next Steps Programme*”, che ebbe una vasta risonanza nel paese ed anche nel mondo anglosassone.

Questi rapporti presero l’aspetto di dialogo serrato e periodico fra il Governo ed una serie di altre istituzioni pubbliche, per esempio il Comitato per il Tesoro e la Funzione Pubblica (Treasury and Civil Service Committee), che nel luglio aveva prodotto un suo 8° Rapporto dal titolo: *Civil Service Management Reform: The Next Steps*, HMSO 1988; che ricevette subito una replica del Governo. Mentre anche il Comitato per i Conti pubblici (Committee of Public Accounts nell’ottobre 1989, intervenne con un suo proprio rapporto: *The Next Steps Initiative* HMSO, 1989.

Il Programma si è così protratto anno dopo anno per tutta la durata del Governo conservatore di John Mayer, con una permanente attenzione al “prossimo passo” e al prossimo “miglioramento”, e con diverse rendicontazioni periodiche (testimoniate da una grande quantità di documenti, per i quali vedasi la “Lista dei documenti attinenti al *Next Steps Programme*, in Appendice).

L’ultimo documento disponibile è il: *1998 Next Steps Report*, che fa un interessante bilancio dell’iniziativa, o del programma “Next Steps”.

## 2. La Performance and Innovation Unit (PIU).

Con il Governo laburista di Tony Blair, si perdono le tracce di tutto il Programma “Next Steps”. Ma si riapre ugualmente una grande grancassa per la riforma della Pubblica Amministrazione, apparentemente non molto dissimile da quella del precedente Governo. Si crea presso il Gabinetto una speciale “Unità per Efficienza e l’Innovazione” (*Performance and Innovation Unit – PIU*).

Ed è del gennaio 2000 un primo Rapporto di tale unità: *Adding It Up: Improving Analysis & Modeling in Central Government*. Si parla di “tirare le somme” (*add it up*) invece che di “andare avanti” (*next steps*), ma si tratta sempre più di parole che di fatti. E si ha l’impressione che molti propositi tecnici e guide elaborati qui e là nell’ambito del programma “Next Steps” siano abortiti per scarsa attuazione e scarsa capacità. Il rapporto si dilunga sulle ragioni per cui nella PA c’è un difetto di “domanda” per una buona analisi dei problemi e d’altro canto perché c’è anche una scarsa “offerta” di capacità e di tecnica all’interno dall’amministrazione per condurre buone analisi. Tutto quello che viene sviluppato è più che giusto, ma si tratta delle solite tiritere politologiche sul perché le cose non funzionano, ma il primo grave handicap è che si fanno troppe tiritere e che nessuno degli “esperti” del PIU (che fa il rapporto-tiriterà saprebbe da dove incominciare se dovesse impiantare dentro una amministrazione un sistema di programmazione e valutazione del tipo di quelle che auspica così saggiamente). E’ la solita musica: difetto di conoscenza diffusa e di preparazione per sperimentazioni operative, ma grande capacità di disegnare modelli generali di comportamento assolutamente inutili. Con un rapporto PIU di questo tipo non si va da nessuna parte.

Un altro Rapporto del PIU *Wiring It Up: Whitehall’s Management of Cross-Cutting Policies and Services*, si occupa del problema di maggiore lavoro “incrociato” fra le diverse amministrazioni (tradizionalmente chiamato “coordinamento”) e del ruolo che Whitehall, cioè gli uffici del Primo Ministro devono assumere in questo senso. E ovviamente si riparla dell’ennesima “riforma” sotto forma di organigrammi istituzionali più che operativi, e non si sente l’aria di istituire serie strutture e metodi di programmazione strategica.

## 3. L’OPS e la Strategy Unit

Più recentemente (dalla fine del 2001) il Gabinetto di Blair ha creato *ex novo* due altre strutture (mettendo da parte, sembra, la “unità” PIU).

La prima si chiama *Strategy Unit* (“Unità di strategia”). La sua attività ancora non è ben definita, almeno sulla base dei suoi prodotti (rapporti) che non sono molto espliciti. [Forse viene meno ancora per noi l’accesso a qualche documento chiarificatore dell’insieme delle intenzioni e dei primi risultati del nuovo organismo]

Si ha a disposizione un Rapporto della fine del 2003, e firmato da due autori (Geoff Mulgan e David Albury) della suddetta Unità dal titolo “*Innovation in the public sector*”. Il lavoro viene presentato come “complementare” ad una *Strategy*

*Survival Guide* della stessa Unità di Strategia (che è introvabile nei siti ufficiali dell'Unità).

Tuttavia da altri documenti reperibili in tali siti quali:

- *The Future and How to Think About It* (un documento di 24 pagine di riflessione sul futuribile) e
- *Connecting the UK: the Digital Strategy* (del marzo 2005) documento specifico sulla digitalizzazione nell'amministrazione pubblica e oltre, si ha l'impressione che questa Unità, sia da intendersi un *think-thank* del Primo Ministro per le più svariate esigenze di approfondimento e di sostegno alla riflessione, piuttosto che un organo mirato – come era il PIU – a introdurre nuovi metodi di performance nel settore pubblico.

La seconda struttura messa in opera è il *PM' Office of Public Service Reform* – OPSR) [Ufficio del Primo Ministro per la Riforma del Servizio Pubblico], creato nell'estate del 2001, come “organo di consulenza per il PM e per lavorare con i Dipartimenti del Governo su come riformare i servizi pubblici, incluso il *Civil Service* [la funzione pubblica centrale] e i governi locali”.

Il primo Rapporto di tale nuovo ente (del marzo 2002), di 28 pagine, dal titolo: *Reforming our public services: principles to practice*, è una sequenza di parole generiche sui fondamenti della riforma, sul mettere l'utente, il cittadino, (*customer*) in prima fila, sulla fissazione di standard e responsabilità amministrativa, sui principi della devoluzione e la delegazione, sulla flessibilità e gli incentivi, sull'allargamento delle scelte, e su mettere tutte queste cose insieme. Tutti concetti e parole ormai santificate da decenni di altre parole in sede Oecd, in sede di dichiarazioni e leggi di dozzine di paesi, riprese a suo tempo dall'amministrazione Clinton e in decine di documenti politici generici della “National Performance Review” americana, e dagli stessi documenti britannici precedenti alla creazione di questo OPSR, (il *Next Steps Program* e lo stesso *Performance and Innovation Unit*. che dal punto di vista operativo erano andati assai più avanti in tutte le direzioni citate, anche se con pochi risultati.

#### 4. Valutazione

La cosa stupefacente è che in questi nuovi documenti, non si faccia alcuna menzione di tutti i vari *passi* precedenti già fatti, neppure in date remote ma appena da pochi anni passati, neppure da altri governi, ma dallo stesso governo in carica e dallo stesso Primo Ministro. E, per di più, la qualità oggettiva degli approcci e dei testi – per quanto rimasti sulle generali anche quelli passati - sempre più degradante, sempre più generica, sempre più “aria fritta”, cioè ripetizione all'infinito delle stesse cose, che ogni volta scade di qualità.

La differenza sostanziale tra l'aria fritta americana di William Gore e della NPR degli anni '90, e quella britannica, francese (già con qualche progresso negli ultimi anni) e – non parliamone neppure !– italiana, sta nel fatto che accanto ad essa, in quella americana, grazie alla legge GPRA, sintetica, precisa e chiara, e sulla base del controllo qualificato del GAO, dell'OMB, e di molte altre agenzie di sostegno e controllo, nelle singole amministrazioni (dipartimenti, enti e

agenzie) di settore operativo, si è incominciato a sperimentare sul serio e ad applicare la pianificazione strategica, con personale preparato ad hoc, e - dove non preparato - con uno sforzo di adeguamento – ora con formazione interna, ora con consulenza esterna, più spesso con entrambe, e soprattutto poche chiacchiere e pochi convegni inutili, di falsi esperti – a “viverla” e misurare in concreto le prestazioni, le possibilità operative, i costi effettivi, i risultati scadenzati, l’introduzione di un monitoraggio strategico consono al piano, etc.; e sapendo da dove incominciare per fare tutto questo! Ben poco di questo sta avvenendo nei paesi europei – che si sappia; nemmeno in Francia (dove forse si ha il sentore da documenti pubblicati, che qualche passo si stia facendo).

Quindi per un *benchmarking* – se di *benchmarking* si tratta – è opportuno seriamente guardare direttamente agli Usa, dove si può imparare qualcosa che non sia *wordiness*, cioè chiacchiere.

### **Appendice 1 :** **Documenti esaminati.**

1. Prime Minister’s Cabinet Office *Civil Service Management Reform: The Next Steps*, HMSO 1988
2. Prime Minister’s Cabinet Office, *Adding It Up: Improving Analysis & Modeling in Central Government*. A Performance and Innovation Unit (PIU) Report (January 2000).
3. Prime Minister’s Cabinet Office, , *Adding It Up: Improving Analysis & Modeling in Central Government: Case Studies*. A Performance and Innovation Unit (PIU) Report (January 2000)
4. Prime Minister’s Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (PIU), *Wiring It Up: Whitehall’s Management of Cross-Cutting Policies and Services*, (January 2000).
5. Prime Minister’s Office of Public Services Reform, *Reforming our public services: principles to practice*(march 2002) p.28.
6. Prime Minister’s Cabinet Office, Strategy Unit, (Geoff Mulgan e David Albury) “*Innovation in the public sector*”.(p.40) (2003)
7. Prime Minister’s Cabinet Office, Strategy Unit, *The Future and How to Think About It* (p.24) senza data
8. Prime Minister’s Cabinet Office, Strategy Unit, *Connecting the UK: the Digital Strategy* (march 2005)

### **Appendice 2 :** **Lista di documenti del *Next Steps Programme***

*Improving Management in Government : The Next Steps*. [A Report to the Prime Minister: (Ibbs Report)]. HMSO 1988.

*Civil Service Management Reform : The Next Steps* [Eighth Report from the Treasury and Civil Service Committee (HC 494). HMSO July 1988.]

*Civil Service Management Reform : The Next Steps* [The Government reply to the Eighth Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1987–88 (Cm 524)]. HMSO November 1988.

*The Next Steps Initiative* [Thirty eighth Report from the Committee of Public Accounts, Session 1988-89 (HC 420)] HMSO October 1989.

- Developments in the Next Steps Programme* [Fifth report from the Treasury and Civil Service Committee. (HC 348)] HMSO July 1989.
- Developments in the Next Steps Programme.*[The Government reply to the Fifth Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1988–89 (Cm 841)]. HMSO October 1989.
- The Next Steps Initiative* [The Government's reply to the Thirty Eighth Report. (420)] HMSO October 1989.
- The Financing and Accountability of Next Steps Agencies.* (Cm 914). HM Treasury. HMSO December 1989.
- The Government Trading Act.* HMSO July 1990.
- Progress in the Next Steps Initiative* [Eighth Report from the Treasury and Civil Service Committee. (HC481) HMSO July 1990.
- Progress in the Next Steps Initiative.* [The Government reply to the Eighth Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1989–90 (Cm 1263)]. HMSO October 1990.
- Improving Management in Government — The Next Steps Agencies Review 1990* (Cm 1261). HMSO October 1990.
- Making the Most of Next Steps : The Management of Ministers' Departments and their Executive Agencies.* [A Report to the Prime Minister (Fraser Report)]. HMSO 1991.
- Setting Up Next Steps. A short account of the origins, launch and implementation of the Next Steps Project in the British Civil Service.* HMSO 1991.
- The Next Steps Initiative* [Seventh Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1990-91 (HC 496) ] HMSO July 1991.
- The Citizen's Charter.* (Cm 1599). HMSO July 1991.
- Competing for Quality.* (Cm 1730). HMSO November 1991.
- Improving Management in Government — The Next Steps Agencies. Review 1991* (Cm 1760). HMSO November 1991.
- The Next Steps Initiative.* [The Government reply to the Seventh Report from the Treasury and Civil Service Committee.] HMSO November 1991.
- The Vehicle Inspectorate : Progress as the First Executive Agency.* [Report from the National Audit Office]. HMSO February 1992.
- The Citizen's Charter —*[ First Report: 1992. (Cm 2101)]. HMSO November 1992.
- The Next Steps Agencies : Review 1992.*(Cm 2111). HMSO December 1992.
- Realising Our Potential : A Strategy for Science, Engineering and Technology.* (Cm 2250) HMSO May 1993.
- Open Government.* (Cm 2290). HMSO July 1993.
- The Government's Guide to Market Testing.* (ISBN 011430078X). HMSO August 1993.
- Career Management and Succession Planning Study.*(ISBN 04114300925). HMSO November 1993.
- Next Steps Review : 1993.* (Cm 2340). HMSO December 1993.
- Next Steps : Moving On. (The Trosa Report).* Cabinet Office (OPSS) February 1994.
- The Citizen's Charter Second Report : 1994.* (Cm 2450). HMSO March 1994.
- Multi-Departmental Scrutiny of Public Sector Research Establishments.*(ISBN 0–11–430105–0). HMSO July 1994.
- The Civil Service: Continuity and Change.*(Cm 2627). HMSO July 1994.
- The Role of the Civil Service* [The Fifth Report from the Treasury and Civil Service Committee Session 1993-94, Volume 1 (27-1) (ISBN 0 10 020654 9)] HMSO November 1994
- Next Steps Review 1994.*(Cm 2750). HMSO December 1994.

- The Civil Service : Taking Forward Continuity and Change.*(Cm 2748). HMSO January 1995.
- After Next Steps.(The Massey Report).*Cabinet Office (OPS) January 1995.
- Competitiveness : Forging Ahead.* (Cm 2867). HMSO May 1995.
- First Report of the Committee on Standards in Public life.*(Cm 2850). HMSO May 1995.
- The Role of the Civil Service* [The Government reply to the Fifth Report from the Treasury and Civil Service Committee. (Cm 2931)]. HMSO July 1995.
- Better Accounting for the Taxpayer's Money : Resource Accounting and Budgeting in Government.* (Cm 2929). HMSO July 1995.
- Resource Management Systems.* (ISBN 0-11-4301328). HMSO July 1995.
- Citizen's Charter : The Facts and Figures.* (Cm 2970). HMSO September 1995.
- Public Sector Research Establishments : The Government Response to the Multi-Departmental Scrutiny of the Public Sector Research Establishments.*(Cm 2991). HMSO September 1995.
- The Strategic Management of Agencies — Models for Management.* (ISBN 0-11-430137-9). HMSO September 1995.
- The Strategic Management of Agencies — Full Report of Case Studies.*(ISBN 0-11-430138-7). HMSO September 1995.
- Efficiency Plans : Guidance for Development and Use.* (ISBN 0 7115 0305 2). HMSO November 1995.
- Next Steps Review 1995* (Cm 3164). HMSO February 1996.[
- Report of the Enquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecutions* (The Scott Report) (HC 115). HMSO February 1996.
- Competitiveness: Creating the Enterprise Centre of Europe.*(Cm 3300). HMSO June 1996.
- Development and Training for Civil Servants : A Framework for Action.*(Cm 3321). HMSO July 1996.
- Competing for Quality Policy Review.*(ISBN 0114 301425). HMSO July 1996.
- Public Service Committee : Second Report. Ministerial Accountability.*(HC 313). HMSO July 1996.
- The Citizen's Charter : 5 years on* (Cm 3370). HMSO September 1996.
- Government.direct A prospectus for the Electronic Delivery of Government Services.* (Cm3438). The Stationery Office. November 1996.
- Public Service Committee: Government Response to the Second Report from the Committee (Session 1995-96) on Ministerial Accountability and Responsibility* (HC 67) The Stationery Office November 1996
- Benchmarking Next Steps Executive Agencies:An evaluation of the Agency Pilot Exercise June-December 1996.* Cabinet Office (OPS) February 1997.
- Next Steps Review 1996* (CM 3579). The Stationery Office March 1997
- Towards Best Practice: An evaluation of the first two years of the Public Sector Benchmarking project 1996-98.*
- Objective Setting & Monitoring in Executive NDPBs* [Available from the Efficiency and Effectiveness Group, Room 61D/1], Cabinet Office, Horse Guards Road, London,
- Executive Non-departmental Public Bodies 1997 Report* (Cm 3712) The Stationery Office, November 1997.
- Select Committee on the Public Service: Report* (HL Paper 55). The Stationery Office January 1998
- Next Steps Report 1997*(Cm 3880) The Stationery Office March 1998
- Modern Public Services for Britain Investing in Reform* (Cm 4011) The Stationery Office July 1998



- Selling Government Services into Wider Markets Policy and Guidance Note*, HM Treasury July 1998
- Benefits Agency: Performance measurement, Report by the Comptroller and Auditor General*. (HC 952) The Stationery Office, July 1998
- Modern Public Services for Britain: Investing in Reform* (Cm 4011) The Stationery Office, July 1998.
- Pre-Budget Report 1998 — Steering a stable course for lasting stability* (Cm 4076) Stationery Office
- Executive Non-departmental Public Bodies 1998 Report*, (Cm 4157) The Stationery Office, December 1998.
- A Guide to quality schemes for the public sector* Cabinet Office January 1999

## **5. I primi documenti ufficiali della programmazione strategica in Italia**

### **1. Timidi, confusi e fuorvianti tentativi legislativi**

In Italia la programmazione strategica non ha ancora dato sul piano ufficiale alcun serio segno di vita.

Questo non significa che non si sia fatto un gran parlare nelle sedi ufficiali (almeno da cinquanta anni) di riforma dei metodi della Pubblica amministrazione, e che a scala di qualche Ministero, si siano tentati “sistemi” di valutazione della spesa che si richiamano alla misurazione delle prestazioni, e che sono un ingrediente della programmazione strategica come metodo complessivo.

E’ difficile non trovare in qualche documento ufficiale del Governo o di Enti pubblici, un riferimento qualsiasi al bisogno di riformare il sistema di rendicontazione del bilancio pubblico o il sistema di programmare la spesa futura (per lo più nell’orizzonte annuale) con un manifesto riferimento alla missione e agli obiettivi di tale spesa.

L’argomento è stato largamente trattato come riferimento ad alcune statuizioni contenute in diversi documenti legislativi, specialmente negli novanta del secolo scorso; statuizioni tuttavia frammentarie, in tali documenti legislativi, ad altri aspetti della riforma amministrativa, e espresse in termini così vaghi e generici, da non avere dato luogo ad operative fattive, e a precisazioni metodologiche sul come fare. Inoltre quelle statuizioni sono state prevalentemente dominate dal problema del “controllo” della spesa, rispetto a mandati e a missioni degli enti. E scarso riferimento finora si è fatto alla definizione degli obiettivi, supportati da adeguate analisi dei costi, da adeguati indicatori per la misurazione dei risultati, da adeguati processi di ingegnerizzazione del loro conseguimento.

I riferimenti legislativi sono rimasti non si sono saldati con una amministrazione di funzionari sostanzialmente incapaci di interpretarne operativamente le prescrizioni verbali.

Se si vuole conoscere i riferimenti legislativi si deve far riferimento ad una serie di leggi o decreti-legge nessuno dei quali specifico e dedicato, e sufficientemente indicativo:

**Repubblica italiana, Decreto legislativo 1993/n.29, *Razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego***

In questo documento, finalizzato ad una miriade di altre cose, si può trovare un art.18, dedicato ai criteri di rilevazione e analisi dei costi e dei rendimenti, in cui si dice [(comma 1)] che “...i dirigenti generali adottano misure organizzative idonee a consentire la rilevazione dei costi e dei rendimenti dell’attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative”; e che [(comma 2)] il “Dipartimento della funzione pubblica può chiedere all’Istituto nazionale di statistica la elaborazione di norme tecniche e criteri per le rilevazioni ed analisi di cui al comma 1, e all’Autorità per l’informatica nella pubblica amministrazione, la elaborazione di procedure informatiche standardizzate allo scopo di evidenziare gli scostamenti dei costi e dei rendimenti rispetto a valori medi e “standard”.

Vi è poi un art.20, che statuisce: “[comma 1]. “I dirigenti generali ed i dirigenti sono responsabili dell’attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti, della realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati in relazione agli obiettivi dei rendimenti e dei risultati della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, incluse le decisioni organizzative e di gestione del personale. All’inizio di ogni anno, i dirigenti presentano al direttore generale, e questi al Ministro, una relazione sull’attività svolta nell’anno precedente.” Ma nulla di più.

E [(comma 2)] “Nelle amministrazioni pubbliche, ove già non esistano, sono istituiti servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione, con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l’imparzialità ed il buon andamento dell’azione amministrativa. I servizi o nuclei determinano almeno annualmente, anche su indicazione degli organi di vertice, i parametri di riferimento del controllo.” E ancora [(comma 3)]. “Gli uffici di cui alla comma 2 operano in posizione di autonomia e rispondono esclusivamente agli organi di direzione politica. Ad essi è attribuito, nell’ambito delle dotazioni organiche vigenti, un apposito contingente di personale. Può essere utilizzato anche personale già collocato fuori ruolo. Per motivate esigenze le amministrazioni pubbliche possono altresì avvalersi di consulenti esterni, esperti in tecniche di valutazione e ne controllo di gestione.” E infine: [(comma 4)] “I nuclei di valutazione, ove istituiti, sono composti da dirigenti generali e da esperti anche esterni alle amministrazioni. I casi di particolare complessità, il Presidente del Consiglio può stipulare anche cumulativamente per più amministrazioni, convenzioni apposite con soggetti pubblici o privati particolarmente qualificati”. [(comma 5)] “I servizi e nuclei [(comma 5)] hanno accesso ai documenti amministrativi e possono richiedere, oralmente o per iscritto, informazione agli uffici pubblici. Riferiscono trimestralmente sui risultati della loro attività agli organi generali di direzione.....

Un art 63.dello stesso documento che si occupa di “finalità relative al controllo della spesa”, sancisce :[(comma 1)] Al fine di realizzare il più efficace controllo dei bilanci, anche articolati per funzioni e per programmi, e la rilevazione dei costi, con particolare riferimento al costo del lavoro, il Ministero del Tesoro, di intesa con la PCM-Dip.Funzione pubblica, provvede alla

*acquisizione delle informazioni sui flussi finanziari relativi a tutte le amministrazioni pubbliche.*

**Repubblica italiana ,Legge 97/n.59 , “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma dellaPA e per la semplificazione amministrativa”**

Anche in questa Legge dagli oggetti più svariati si inravvedono alcuni articolati che riguardano il nostro tema, per quanto molto indirettamente. Ma non si fa nessun passo in avanti significativo rispetto al nostro tema.

Nell’art.11 si ripete ancora la delega al Governo di (comma C) “*riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche*”

Nell’art. 17/comma 1 si ripetono una serie di *principi e criteri direttivi*” ai quali il Governo si doveva attenere nel definire gli atti delegati:

- a) *prevedere che ciascuna amministrazione organizzi un sistema informativo-statistico di supporto al controllo interno di gestione, alimentato da rilevazioni periodiche, al massimo annuali, dei costi delle attività e dei prodotti;*
- b) *prevedere e istituire sistemi per la valutazione, sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell’attività amministrativa e dei servizi pubblici favorendo l’adozione di carte dei servizi e assicurando in ogni caso sanzioni per la loro violazione, e di altri strumenti per la tutela dei diritti dell’utente e per la sua partecipazione, anche in forme associate, alla definizione delle carte dei servizi e alla valutazione dei risultati;*
- c) *prevedere che ciascuna amministrazione provveda periodicamente e comunque annualmente alla elaborazione di specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità ed alla valutazione comparativa dei costi, rendimenti e risultati;*
- d) *collegare l’esito dell’attività di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati alla allocazione annuale delle risorse;*

Ancora nell’art.17/comma2. è sancito che “*il Presidente del Consiglio dei Ministri presenta annualmente una relazione al Parlamento circa gli esiti di cui al comma 1*”.

Dunque in attesa, si rimanda sulla materia, ai provvedimenti delegati; che arrivano, in materia di controlli e valutazione con il

**Repubblica italiana, Decreto legislativo 1999/n.286 (applicativo dell’art.11 della Legge 1997/n.59)**

In realtà questo decreto più che applicativo dell’art.11 della Legge 1997/n.59, (articolo assai scarno e generale), semmai si rifà esplicitamente al vecchio Decreto legge n.29 del 1993, che era stato più circostanziato, istituendo i *Servizi di controllo interno* (Secin)e i *Nuclei di valutazione*, ai quali poi non fu mai detto *come* dovevano operare, e ai quali non furono mai dati precise istruzioni di metodo.

Il Decreto legge n.286, dedicato all'argomento, si limita a sancire che

- a. *“l'attività di valutazione e controllo strategico supporta l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo di cui agli articoli 3, comma 1, lettere b) e c), e 14 del decreto n. 29. Essa è pertanto svolta da strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo....*
- b. *il controllo di gestione e l'attività di valutazione dei dirigenti, fermo restando quanto previsto alla lettera a), sono svolte da strutture e soggetti che rispondono ai dirigenti posti al vertice dell'unità organizzativa interessata;*
- c. *l'attività di valutazione dei dirigenti utilizza anche i risultati del controllo di gestione, ma è svolta da strutture o soggetti diverse da quelle cui è demandato il controllo di gestione medesimo;*
- d. *le funzioni di cui alle precedenti lettere sono esercitate in modo integrato;*
- e. *è fatto divieto di affidare verifiche di regolarità amministrativa e contabile a strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti, al controllo strategico.*

Per quanto concerne il controllo di gestione, viene stabilito che ai fini del controllo di gestione, ciascuna amministrazione pubblica definisce:

- a. *l'unità o le unità responsabili della progettazione e della gestione del controllo di gestione;*
- b. *le unità organizzative a livello delle quali si intende misurare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;*
- c. *le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili;*
- d. *l'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa, con riferimento all'intera amministrazione o a singole unità organizzative;*
- e. *le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono sostenuti;*
- f. *gli indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità;*
- g. *g) la frequenza di rilevazione delle informazioni.*

.....

Dopo essersi dilungato sulla valutazione del personale aventi funzioni dirigenziali (problema assai sentito dal personale interessato, ma del tutto subordinato alla introduzione di un sistema di programmazione), il Decreto legge n.286, introduce il concetto di “valutazione e controllo strategico” (art. 6) e sostiene:

1. *L'attività di valutazione e controllo strategico mira a verificare, in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico. L'attività stessa consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi.*

2. *Gli uffici ed i soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico riferiscono in via riservata agli organi di indirizzo politico, con le relazioni di cui al comma 3, sulle risultanze delle analisi effettuate. Essi di norma supportano l'organo di indirizzo politico anche per la valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente all'organo medesimo per il conseguimento degli obiettivi da questo assegnatigli.*

3. *Nelle amministrazioni dello Stato, i compiti di cui ai commi 1 e 2 sono affidati ad apposito ufficio, operante nell'ambito delle strutture di cui all'articolo 14, comma 2, del decreto n. 29, denominato Servizio di controllo interno[Secin] e [peraltro già istituito sette anni prima dal Decreto-legge n.29] dotato di adeguata autonomia operativa. La direzione dell'ufficio può essere dal Ministro affidata anche ad un organo collegiale, ferma restando la possibilità di ricorrere, anche per la direzione stessa, ad esperti estranei alla pubblica amministrazione, ai sensi del predetto articolo 14, comma 2, del Decreto n. 29. I servizi di controllo interno operano in collegamento con gli uffici di statistica istituiti ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322. Essi redigono almeno annualmente una relazione sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni. Possono svolgere, anche su richiesta del Ministro, analisi su politiche e programmi specifici dell'amministrazione di appartenenza e fornire indicazioni e proposte sulla sistematica generale dei controlli interni nell'amministrazione*

Seguono altri articolati dedicati ai compiti della Presenza del Consiglio, fra i quali la costituzione di una “apposito Comitato tecnico scientifico e dell'Osservatorio di cui al comma 3. “Il comitato é composto da non più di sei membri, scelti tra esperti di chiara fama, anche stranieri, uno in materia di metodologia della ricerca valutativa, gli altri nelle discipline economiche, giuridiche, politologiche, sociologiche e statistiche”.

Il Decreto legge n.286 inoltre statuisce che la “ direttiva annuale del Ministro di cui all'articolo 14 del decreto n. 29, costituisce il documento base per la programmazione e la definizione degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello. In coerenza ad eventuali indirizzi del Presidente del Consiglio dei Ministri, e nel quadro degli obiettivi generali di parità e pari opportunità previsti dalla legge, la direttiva identifica i principali risultati da realizzare, in relazione anche agli indicatori stabiliti dalla documentazione di bilancio per centri di responsabilità e per funzioni-obiettivo, e determina, in relazione alle risorse assegnate, gli obiettivi di miglioramento, eventualmente indicando progetti speciali e scadenze intermedie. La direttiva, avvalendosi del supporto dei servizi di controllo interno di cui all'articolo 6, definisce altresì i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione dell'attuazione.”

Infine il Decreto n.286 elenca quali dovrebbero essere i sistemi automatizzati e le procedure manuali rilevanti ai fini del sistema di controllo, qualora disponibili:

- a. *sistemi e procedure relativi alla rendicontazione contabile della singola amministrazione;*
- b. *sistemi e procedure relativi alla gestione del personale (di tipo economico, finanziario e di attività - presenze, assenze, attribuzione a centro di disponibilità);*

- c. *sistemi e procedure relativi al fabbisogno ed al dimensionamento del personale;*
- d. *sistemi e procedure relativi alla rilevazione delle attività svolte per la realizzazione degli scopi istituzionali (erogazione prodotti/servizi, sviluppo procedure amministrative) e dei relativi effetti;*
- e. *sistemi e procedure relativi alla analisi delle spese di funzionamento (personale, beni e servizi) dell'amministrazione*
- f. *sistemi e procedure di contabilità analitica.*

In queste scarse statuizioni si esaurisce tutto quello che concerne il mandato al Governo per l'attuazione della riforma da parte del decreto delegato. Qui si esaurisce tutto quello che costituisce normativa e regolazione per l'azione delle amministrazioni in materia di attuazione agli indirizzi legislativi precedenti.

Pertanto è un decreto che assomiglia troppo ai decreti e leggi che lo hanno generato. È un fotocopia di essi, anziché essere un documento che entra nel più preciso e circostanziato tema di *come* le amministrazioni dovrebbero operare e *che cosa* devono fare. (Basta confrontare le poche pagine del GPRA americano, e la farraginoso prosa delle leggi e decreti italiani per percepire l'abissale differenza fra la logica pragmatica e operativa del Congresso americano - e di chi gli prepara i testi legislativi - e la logica "regolativa" della legge italiana; perfino di quella che vuole introdurre un nuovo modo di concepire l'operatività della pubblica amministrazione!).

Nella legge americana si dice che cosa le Agenzie devono fare, e si suggerisce anche come farlo. Nelle leggi italiane si dice quello che i Ministeri *possono*, hanno *facoltà* di fare, e da quali "*principi e criteri*" devono essere ispirati. Il *che cosa* fare e il *come* farlo è lasciato alla libera creatività degli esecutori.

In realtà né il legislatore né gli esecutori *sanno* che cosa fare e come farlo, e ripetono frasi e intenzioni magari giuste, ma che all'atto pratico il legislatore non può controllare che siano state eseguite, né l'esecutore dimostrare che siano state eseguite. La *incapacità di attuazione*, non sta solo nell'inerzia, nella pigrizia, o anche nell'ignoranza dell'esecutore, ma anche nella stessa formulazione del mandato, che non è un vero mandato, ma solo una dichiarazione di "principi e criteri".

Una maggiore concretezza – cioè capacità operativa – è riscontrabile in altri documenti legislativi che nel frattempo sono stati emessi, quelli relativi al modo di costruire il bilancio pubblico, in generale e per ministeri e di presentarlo alla lettura del Parlamento e del pubblico. Ma in siffatto modo si nasconde un trabocchetto.

**Repubblica Italiana, Legge 1997/n.94, Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n.468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega Al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato**

Questa legge modifica le "norme" della costruzione del bilancio (vigente da sempre e nella attuale versione dal 1978), nel senso di chiedere – dal punto di

vista della strutturazione di bilancio – nel senso che la richiesta annuale di fondi da spendere fosse innanzitutto fatta da entità operative della PA chiamate “Unità previsionali di base (Upb) del bilancio”. E questo nell’intento di rendere più percepibile la relazione fra l’ammontare richiesto con la destinazione dei fondi.

La legge domanda [come ti sbagli?] – al decreto delegato del Governo l’indicazione che cosa le Upb dovrebbero fare. Il Parlamento di limita a esternare – come al solito – i “principi e criteri direttivi” cui il decreto dovrebbe uniformarsi:

- a) *rendere più razionali, significative e trasparenti le scelte del Governo e del Parlamento sulla acquisizione delle entrate e sulla ripartizione delle risorse fra le destinazioni di spesa e, all’intermo di esse, sulla loro destinazione finale, avuto riguardo alla identificazione delle connesse responsabilità della gestione;*
- b) *Razionalizzare la gestione finanziaria e l’azione amministrativa, collegando la ripartizione delle risorse per funzioni alla identificazione dei “Centri di responsabilità amministrativa (CdR)” e alla disciplina del procedimento; a tal fine saranno analiticamente riconsiderati gli oggetti dei capitoli di spesa, secondo il contenuto economico, riorganizzando, ove necessario, la normativa che fa da supporto all’autorizzazione di bilancio, anche attraverso l’abrogazione di norme desuete e assorbite;*
- c) *Individuare in modo certo il responsabile delle unità revisionali e dei relativi procedimenti;*
- d) *e), f), e g)[alcune modalità di gestione interna alla Tesoreria coerenti con la riforma statutaria]*
- h) *Disciplinare la procedura di formazione del bilancio sulla base di un esame delle esigenze funzionali e degli obiettivi concretamente perseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio, con esclusione del criterio della spesa storica incrementale;*
- i) *Introdurre, ai fini della gestione e della rendicontazione, una contabilità analitica per “centri di costo”.*

Seguono alcuni articolati tecnici che non concernono il modo nuovo di costruire i bilanci.

La legge n.94 fu seguita subito dal decreto delegato nella materia:

**Repubblica Italiana, Decreto legislativo 1997/n.279. Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del Rendiconto generale dello Stato**

Questo decreto (n.279) ha detto qualcosa di più sul da farsi. Ha fissato la data (1998) a decorrere dalla quale si sarebbe presentato il bilancio in termini di “Unità previsionali di base” (Upb); ha precisato ulteriormente la natura delle Upb (“Le Upb costituiscono l’insieme organico delle risorse finanziarie affidate alla gestione di un unico Centro di responsabilità amministrativa (CRA). La determinazione delle Upb deve assicurare la piena rispondenza della gestione finanziaria agli obiettivi posti all’azione amministrativa dello Stato, nell’ambito del criterio della ripartizione delle risorse per funzioni, individuate con



*riferimento agli obiettivi generali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore ed all'esigenza di verificare la congruenza delle attività amministrative agli obiettivi medesimi, anche in termini di servizi finali resi ai cittadini.”). E a ciò seguono ulteriori specificazioni delle Upb.*

Oltre al funzionamento delle Upb, questa legge ribadisce il desiderio di poter “collegare le risorse impiegate (o da impiegare) con i risultati conseguiti (art.10):

*“Al fine di consentire la valutazione economica dei servizi e delle attività prodotti, le pubbliche amministrazioni adottano, (omissis) un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per “centri di costo”. Esso collega le risorse umane, finanziarie e strumentali impiegate con i risultati conseguiti e le connesse responsabilità dirigenziali, allo scopo di realizzare il monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione svolta dalle singole amministrazioni. Queste ultime provvedono alle rilevazioni analitiche riguardanti le attività di propria competenza secondo i criteri e le metodologie unitari previsti dal sistema predetto, al quale adeguano anche le rilevazioni di supporto al controllo interno, assicurando l'integrazione dei sistemi informativi e il costante aggiornamento dei dati”.*

Qui il decreto si spinge a richiedere alle amministrazioni di seguire un preciso di presentare i conti o per lo meno di costruirli in modo coerente con le intenzioni di riforma della contabilità.

*“Le componenti del sistema pubblico di contabilità economica per centri di costo sono: il piano dei conti; i centri di costo e i servizi erogati. Il piano dei conti, [di cui è allegata al decreto una tabella-guida], costituisce lo strumento per la rilevazione economica dei costi necessario al controllo di gestione. I centri di costo sono individuati in coerenza con il sistema dei Cdr, ne rilevano i risultati economici e ne seguono l'evoluzione, anche in relazione ai provvedimenti di riorganizzazione”.*

E inoltre: “I servizi esprimono le funzioni elementari, finali e strumentali, cui danno luogo i diversi centri di costo per il raggiungimento degli scopi dell'amministrazione. Essi sono aggregati nelle funzioni-obiettivo che esprimono le missioni istituzionali di ciascuna amministrazione interessata. In base alla definizione dei servizi finali e strumentali evidenziati nelle rilevazioni analitiche elementari, il Ministro competente individua gli indicatori idonei a consentire la valutazione di efficienza, di efficacia e di economicità del risultato della gestione.

*Seguono articoli di contabilità tecnica sul raccordo tra contabilità economica e contabilità finanziaria, e per l'evidenziazione del collegamento del risultato economico scaturente dalla contabilità analitica dei costi con quello della gestione finanziaria delle spese risultante dal rendiconto generale dello Stato.*

L'intenzione è chiara: si cerca insieme alla riclassificazione delle spese per omogeneità di destinazione, di far sì ci sia un collegamento fra l'ammontare contabile della spesa e il “risultato” (in qualche modo misurato) della spesa stessa. In altri termini: che l'ammontare della spesa sia significativo di qualche cosa, di una quantità non solo monetaria, ma reale di servizi resi.

A questo fine segue una dichiarazione che dovrebbe essere piuttosto una prescrizione:

*Le amministrazioni pubbliche (omissis) adottano le misure organizzative necessarie per la rilevazione e per l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa e della gestione dei singoli centri di costo, secondo il sistema pubblico di contabilità economica di cui all'articolo 10.*

Ma se le amministrazioni non lo fanno? Se le amministrazioni non corredano i dati di bilancio con l'accompagnamento dei dati con dati e indicatori di prestazione, che significato possono avere i soli dati monetari? La Tesoreria, o l'autorità di contabilità economica, si rifiuterà forse di aggregare questi dati nel sistema di "nuova" contabilità? 'E dubbio.

In realtà cercare di introdurre la programmazione strategica della spesa, - che è un insieme di operazioni complesse, che vanno dall'analisi razionale dei mandati e delle missioni, alla creazione di un sistema di obiettivi per l'ente programmatore, (da cui estrarre una "struttura di programma"); dalla selezione per ogni obiettivo (da quello finale a quelli intermedi o strumentali) dei relativi, connessi, indicatori di prestazione; dalla analisi delle singole attività che la strutturazione di programma implica al processo di ristrutturazione delle attività, e connessi mezzi (umani, tecnici, finanziari) da impiegare (detto anche processo di "reingegnerizzazione"), e infine dalla ricostruzione del bilancio di spesa, per programma, per obiettivo, per prestazione ad un sistema permanente di controllo dei ritmi e traguardi progettati e dei confronti con delle operazioni standard studiate o adottate, - ebbene di fronte a tutto ciò quel modo di introdurre la programmazione sembrerebbe molto arduo, effimero e fuorviante.

Qui è il trabocchetto cui si è fatto riferimento. Se i dati introdotti nella contabilità, non fossero il risultato di tutta questa procedura, ma solo il risultato di una riaggregazione secondo nominalismi funzionali nuovi in linea con una supposta programmazione a livello aggregato, allora l'operazione prenderebbe il carattere di una operazione puramente estetica, un maquillage, sul vecchio modo di leggere la spesa e fare confronti, attraverso classificazioni funzionali apparentemente (solo apparentemente) più significative (rispetto alla totale ignoranza di oggi) del rapporto fra destinazione e risultato da un lato e ammontare di spesa dall'altro.

Perché non seguire invece la via *diretta e maestra* di una legislazione e di istruzioni esecutive che definiscono *che cosa ogni amministrazione deve fare per programmare la propria azione o attività*, e di conseguenza la propria spesa, in modo compatibile con i propri mezzi, e con piena analisi sia dei costi che dei traguardi verso il conseguimento dell'obiettivo generale (di cui alla struttura di programma)?

In questo modo, arriverebbero nella sede di costruzione del bilancio dei dati che includono già i *risultati attesi* (ottenuti o previsti). E si tratterebbe di risultati che non sarebbero solo il risultato di manipolazioni contabili a livello nominalistico.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ulteriori considerazioni sull'insufficienza della legislazione italiana rispetto all'introduzione della programmazione strategica sono inclusi su un saggio speciale di F. Archibugi, *Osservazioni sulla introduzione in Italia della programmazione strategica*, ricerca SSPA, Roma 2004.

## 2. Alcuni barlumi di istruzioni diretta in materia di programmazione strategica

Nel Decreto 286 che abbiamo sopra commentato, si concretava in una frase ogni possibilità di avviare un processo di programmazione, quando si afferma che la direttiva annuale di ogni Ministro (peraltro già istituita fin dal 1993 dal Decreto n.29) “*costituisce il documento base per la programmazione e la definizione degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello. E che tale direttiva “(omissis) identifica i principali risultati da realizzare, in relazione anche agli indicatori stabiliti dalla documentazione di bilancio per centri di responsabilità e per funzioni-obiettivo, e determina, in relazione alle risorse assegnate, gli obiettivi di miglioramento, eventualmente indicando progetti speciali e scadenze intermedie. La direttiva, avvalendosi del supporto dei servizi di controllo interno..., definisce altresì i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione dell’attuazione”.*

In assenza di una legislazione *ad hoc* adeguata, in Italia l’unica via esistente di introdurre l’analisi di programmazione nelle amministrazioni centrali dello Stato è quella di inserire una nuova analisi nelle Direttive dei Ministri relative alla spesa, anno per anno (presentate per CdR e Upb), direttive già previste fin dal Decreto n.29 del 1993. E’ l’unica via, *rebus sic stantibus*. Ma una via indiretta.

Ma non si potrebbe – invece – scegliere una via più diretta, quella di un legge organica che impegni ogni amministrazione non a migliorare e perfezionare nel senso delle analisi di programmazione, la propria Direttiva annuale, già in essere con altri sostanziali propositi, ma a presentare un proprio *Programma strategico*, pluriennale di azioni e di obiettivi, secondo un approccio sistemico, accompagnato, poi, ogni anno da un *Programma di prestazioni annuali* (che potrebbe assimilarsi alla Direttiva esistente) in cui si fissano i target o traguardi, decisi per l’anno in questione, in base alle risorse a disposizione, e ai programmi operativi pluriennali formulati?

In tal modo, l’intero “sistema” procedurale, offrirebbe un più coerente svolgimento, ed eviterebbe l’inevitabile fallimento dato dal diverso comportamento dei Ministri (nelle loro direttive) e dalla disomogeneità degli approcci. Ma un siffatto approccio, necessiterebbe di un chiaro mandato legislativo contenente (come il GPRA federale americano), l’articolazione dei *contenuti* sia del Programma pluriennale, che dei Programmi annuali. Una legge che non si limitasse ad accennare solo – e per di più disordinatamente, qua e là, in più documenti non sempre molto coerenti fra loro – una sorta di “principi e criteri” che servono più a giustificare l’atto legislativo stesso, che ad indicare le prescrittive linee di azione per l’esecutivo (governo, ministri e amministrazioni operative).

Nella situazione attuale italiana, quel poco di nuovo che si è fatto, deriva dalla iniziativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri (sollecitata, sembra, da quel Comitato tecnico-scientifico evocato dal Decreto-legge n.286, art. 7) a inviare ai Ministri delle “Direttive generali”, su come elaborare le loro proprie Direttive

annuali (di cui al Decreto 29/1993). La prima di queste direttive fu emanata alla fine del 2000 per l'anno 2001, e ne seguirono altre due per l'anno 2002 e 2003:

**Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa***, (contenente: Linee Guida per la redazione della direttiva annuale sull'azione amministrativa (del 2001), Roma, 12-12-2000.(direttiva firmata: Amato)

**Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002*** (contenente: Linee Guida sulla struttura delle direttive generali annuali dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione), Roma, 15-11-2001 (Direttiva firmata: Berlusconi)

**Presidenza del Consiglio dei Ministri, *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, 08-11-2002 (Direttiva firmata: Berlusconi)

Nella *prima (per il 2001)* si chiedeva che le Direttive ministeriali contenessero i seguenti punti:

1. *“ri-definizione delle missioni istituzionali delle amministrazioni in armonia con la ri-definizione legislativa delle funzioni ministeriali e identificazione degli obiettivi da raggiungere anche in dimensione poliennale;*
2. *determinazione dei processi attraverso i quali si darà corso alla legislazione in tema di riforma dell'azione amministrativa;*
3. *precisazione degli obiettivi 2001 dei centri di responsabilità amministrativa, identificati come gli uffici dirigenziali di primo livello;*
4. *identificazione dei progetti di particolare rilevanza previsti dalla legge finanziaria 2001, dalla legislazione più recente o dai piani di azione approvati a livello governativo mediante specificazione delle responsabilità e delle scadenze temporali per la loro attuazione;*
5. *definizione del ruolo e delle funzioni dei servizi di controllo interno all'interno degli uffici di diretta collaborazione”.*

Nelle Linee Guida allegate alla direttiva si inseriscono raccomandazioni ed osservazioni di primaria importanza, come quella (di stile) che:

*“La direttiva annuale dovrebbe ... essere un documento di natura prescrittiva e non descrittiva e analitica. L'efficacia in questa direzione sarà maggiore se assumerà uno stile discorsivo chiaro e piano. Pertanto le premesse andrebbero ridotte al minimo o addirittura abolite, come pure in generale i riferimenti normativi. Si tratta di un documento che sarà tanto più impegnativo nei confronti degli uffici amministrativi quanto più sarà chiaro all'esterno e consentirà all'opinione pubblica di comprendere con precisione gli obiettivi ed i risultati attesi dell'azione amministrativa”.*

Oppure un'altra che:

*“...un atto dell'importanza della direttiva generale sull'azione amministrativa... dovrebbe:*

1. *ribadire le missioni istituzionali affidate dalla legislazione alle singole amministrazioni e provvedere alla loro necessaria articolazione; in particolare ciò significa la necessità di specificare non solo i principali ambiti di attività delle amministrazioni in termini di politiche pubbliche perseguite, ma anche i macro-obiettivi in prospettiva pluriennale, attraverso un'indicazione anche di larga massima, ma se possibile quantitativa, dei risultati desiderabili e dei tempi necessari per raggiungerli; l'importanza di questa definizione della missione delle grandi unità organizzative (Dipartimenti o, in loro assenza Direzioni Generali) è soprattutto quella di consentire un processo di identificazione di coloro che lavorano all'interno delle organizzazioni con il contenuto delle attività di competenza; inoltre una chiara definizione della missione è fondamentale per costruire corretti circuiti di responsabilità dirigenziale e per identificare i criteri di ordine generale necessari per selezionare gli obiettivi specifici e i progetti di cui ai successivi paragrafi 3 e 4. E' auspicabile che, da questo punto di vista la direttiva 2001 e quelle immediatamente successive possano rappresentare una sorta di "carta costituzionale" delle amministrazioni, certo passibile di modifiche, ma tendenzialmente stabile nel tempo e capace di fornire l'orientamento al quadro dirigente sulle direzioni di marcia e sulle priorità di azione;*
2. *definire il percorso attraverso il quale l'amministrazione si preparerà alla scadenza costituita dalla prossima legislatura con quanto ciò comporta in termini di trasformazione istituzionale; da questo punto di vista la direttiva potrebbe opportunamente prevedere esperienze formative, o comunque momenti collettivi, che coinvolgano tutti i membri dell'organizzazione a partire da coloro che hanno le maggiori responsabilità; nel corso di tali momenti di formazione e/o discussione verranno socializzati le missioni e i macro-obiettivi, al fine di elaborarli ulteriormente e di favorire la loro piena internalizzazione da parte di coloro cui spetta la responsabilità di tradurli in pratica."*

E che: *"Va comunque evitato che un'indicazione troppo analitica delle missioni istituzionali renda disagiata il successivo coordinamento e, soprattutto, la chiara identificazione delle priorità di azione"*.

La direttiva è ricca di altre numerose e opportune indicazioni di contenuto date ai Ministri per redigere le loro direttive ministeriali. Per esempio, rispetto al terzo punto sopra indicato (la fissazione degli "obiettivi generali dell'azione amministrativa") l'indicazione che:

*"in particolare va ribadito come ....sia necessario introdurre in modo stringente il vincolo della misurabilità, senza il quale appare impossibile definire obiettivi significativi, degni di essere perseguiti e comunicabili verso l'esterno"*.

Ma la parte più significativa e utile di questa Direttiva è quella che cerca di mettere ordine nel modo in cui si stabiliscono i rapporti fra le azioni amministrative (e i loro obiettivi) di ogni Ministero e le azioni derivanti da speciali obiettivi delle politiche governative che possono anche essere oggetto di temporanee priorità politiche che nella Direttiva vengono denominati "Progetti di trasformazione".(parte quarta dello schema suggerito) Qui si ritiene utile

riprodurre per intero il paragrafo concernente questi *progetti di trasformazione*, perché si tocca un punto delicato e cruciale della politica pubblica in ogni paese e in ogni circostanza: il rapporto fra azione “ordinaria” e azione “straordinaria” della stessa. Così si esprime la Direttiva al proposito:

*“Se nell’identificazione degli obiettivi generali dell’azione amministrativa ci si deve concentrare sull’attività continuativa delle amministrazioni, ciò tuttavia non esaurisce il campo delle legittime prescrizioni degli organi di indirizzo politico. In particolare è noto come buona parte delle indicazioni più stringenti che vengono dai Ministri riguardi i progetti considerati prioritari nel periodo di tempo considerato: ciò che viene in evidenza, allora, sono le discontinuità, le nuove attività, e, più in generale, tutto ciò che esce dalla routine abituale.*

*Può essere utile, da questo punto di vista, adottare una definizione il più possibile precisa di progetto ponendo particolare attenzione a due profili:*

- in primo luogo il fatto che un progetto include di necessità non solo l’attività della unità organizzativa che ne ha la responsabilità principale, ma anche un più ampio insieme di soggetti istituzionali e organizzativi, interni e/o esterni rispetto al Ministero (e talvolta anche al settore pubblico);*
- in secondo luogo un progetto si caratterizza per una dimensione temporale precisa, che comprende necessariamente una data di inizio ed un termine finale (che ovviamente può coincidere con la messa a regime di un’attività istituzionale).*

*Queste due caratteristiche (la complessità e la temporaneità) definiscono una situazione per alcuni versi eccezionale rispetto alle attività di istituto, che rende particolarmente critico il processo di attuazione e richiede pertanto uno specifico presidio.*

*L’identificazione di questi progetti – ferma restando, ovviamente, la responsabilità esclusiva degli organi titolari del potere di indirizzo politico – può essere fatta a partire dalle riforme introdotte in sede di legge finanziaria ed eventuali collegati, ma anche dalle disposizioni emanate negli anni precedenti, da accordi internazionali o iniziative europee, eccetera. Resta, oltre alle due caratteristiche di complessità e temporaneità già menzionate, l’esigenza che il progetto sia considerato politicamente rilevante e prioritario.*

*Anche in questo caso, quindi, vale il principio di selettività ai fini della comunicabilità e quindi apparirebbe preferibile omettere iniziative anche rilevanti (magari limitandosi a ricordarle brevemente nella parte relativa agli obiettivi generali dell’azione amministrativa), piuttosto che comporre questo paragrafo con una lunga lista di questioni da “curare” da parte degli uffici. Tra l’altro va ricordato che questo paragrafo della direttiva è probabilmente quello nel quale massime saranno le variazioni annuali di contenuto e di struttura e quindi quello che, una volta a regime gli strumenti di programmazione e controllo strategico, più attirerà l’attenzione dei destinatari.*

*Comunque il concentrarsi su pochi progetti di particolare rilevanza, vuoi per la loro centralità nella politica governativa, vuoi per la loro elevata innovatività, consentirà una maggiore analiticità e incisività delle prescrizioni. In buona*

sostanza la direttiva dovrà definire gli elementi minimi del sistema di project management per i progetti presi in considerazione, e cioè:

- *l'identificazione puntuale del responsabile complessivo del progetto, il suo ruolo nei confronti delle differenti unità organizzative chiamate a collaborare all'interno del Ministero, anche in deroga alle normali linee gerarchiche ed organizzative; in questa parte può essere altresì opportuno specificare se e in che misura il soggetto responsabile potrà o dovrà far riferimento direttamente al titolare dell'indirizzo politico per risolvere a questo livello gli eventuali problemi che potrebbero verificarsi nella collaborazione degli uffici interni o dei soggetti esterni; in questo caso potrebbe essere importante definire, all'interno degli uffici di diretta collaborazione, chi è il responsabile dell'interfaccia con il soggetto responsabile del progetto;*
- *l'identificazione dei risultati da raggiungere alla fine del progetto, e comunque alle scadenze intermedie previste nel corso del periodo di bilancio 2001;*
- *la definizione delle tecniche di project management da utilizzare, la loro presentazione anche in forma semplificata (ad esempio diagrammi GANTT), nonché la chiarificazione delle modalità attraverso le quali gli uffici di diretta collaborazione, ed in particolare il servizio di controllo interno, avranno accesso in tempo reale al sistema, per verificare lo stato di avanzamento del progetto medesimo, in modo da poter eventualmente proporre al Ministro le opportune azioni correttive.*

La *seconda (per l'anno 2002)*, delle Direttive segnalate ripete sostanzialmente, con parole diverse – talora migliori, talora peggiori - , quanto già espresso nella precedente Direttiva per l'anno 2001 e in alcuni passaggi della legislazione precedente (non si capisce perché in sede redazionale non si sia curata un esplicito riferimento ai due testi).

La *terza (per l'anno 2003)*, invece, introduce per la prima volta – fin nel suo titolo – la programmazione strategica in materia esplicita. Nelle sue Linee Guida – sia pure in modo molto succinto – si introducono delle istruzioni su *come fare*, che avrebbero dovuto molto aiutare in Ministri e le strutture ministeriali a loro disposizione, in particolare i Secin (Servizi di controllo interno) istituiti fin dal 1993, e reiteratamente incaricati dalle leggi e decreti successivi, di attrezzarsi per trasformare la gestione tradizionale in gestione “programmata”, a finalmente – con l'obbligo di formulare i loro programmi strategici della Direttiva annuale, inserire un autentico processo di programmazione strategica.

La direttiva in questione presenta le “direttive ministeriali” come dei veri e propri “piani” o “programmi” strategici (nel senso della legislazione americana del GPRA). Esse vengono presentate come “*sistemi di obiettivi e di indicatori*” fra loro (gerarchicamente) coordinati a tre livelli:

1. obiettivi strategici
2. obiettivi operativi
3. programmi di azione

I tre livelli (e tipi) di obiettivi vengono così descritti:

- “Gli ‘obiettivi strategici’ sono definiti dal Ministro in coerenza con le priorità politiche individuate, sulla base del Documento di programmazione economico-finanziaria, dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, della più recente legislazione di settore ovvero di altre iniziative legislative eventualmente in itinere. Gli obiettivi strategici possono essere anche pluriennali, nel qual caso sarà necessario identificare le scadenze temporali di attuazione.
- “Gli ‘obiettivi operativi’ costituiscono gli obiettivi di azione amministrativa relativi al ciclo annuale di bilancio ed alle risorse assegnate ai CRA. Rappresentano specificazioni degli obiettivi strategici, delle politiche intersettoriali prioritarie (semplificazione amministrativa, informatizzazione dell’amministrazione, razionalizzazione della spesa, miglioramento della qualità dei servizi) o, anche, obiettivi di miglioramento del funzionamento delle attività correnti dei CRA. Sono in cascata rispetto agli obiettivi strategici e devono essere declinati dal Responsabile di CRA in programmi di azione.
- “I ‘programmi di azione’ rappresentano lo strumento per raggiungere gli obiettivi operativi e devono contenere (cfr. scheda 3):
  1. i tempi di completamento;
  2. il responsabile del completamento del programma;
  3. le altre strutture, interne all’amministrazione o esterne ad essa, che possono influenzarne la realizzazione; nel caso di strutture interne, in particolare, andranno formalizzate le modalità di coordinamento dei diversi interventi e l’eventuale ruolo che il responsabile del programma dovrà assumere nelle fasi di coordinamento, anche in deroga alle normali linee gerarchiche e organizzative;
  4. le principali fasi del programma, le relative scadenze e gli obiettivi intermedi, ricorrendo a sistemi di rappresentazione tipici del project management (Pert, Diagrammi di Gantt)”.

Tutto ciò costituisce una corretta definizione e precisa “strutturazione di programma” come suggerisce ogni manuale di programmazione strategica.<sup>4</sup>

Le linee Guida in questione prescrivono molto chiaramente e molto opportunamente che il sistema di obiettivi predetto deve assicurare:

- “la coerenza esterna. Gli obiettivi strategici indicati nella direttiva devono essere rappresentativi delle politiche di interesse del Ministero prese in considerazione nei documenti programmatici generali del Governo. Nel caso di politiche pubbliche che interessano più Ministeri, inoltre, si deve assicurare la sintonia tra le priorità indicate nelle direttive dei Ministri coinvolti, identificando le opportune modalità di coordinamento e le relative responsabilità;

---

<sup>4</sup> Si veda il Manuale di pianificazione strategica tratto dalle *Lezioni di pianificazione strategica* di F. Archibugi ed altri, svolte presso la Scuola superiore di amministrazione pubblica nell’anno 1997-98 nel Corso-concorso per la dirigenza pubblica (poi cancellato)



- *la coerenza interna tra i diversi livelli degli obiettivi, affinché si possa, con adeguata certezza, affermare che la realizzazione dei progetti che costituiscono un programma di azione garantisce il perseguimento dell'obiettivo operativo che sovrintende al programma d'azione stesso. Il raggiungimento degli obiettivi operativi, a sua volta, consente il raggiungimento degli obiettivi strategici.*

Le Linee Guida aggiungono che *“la verifica della coerenza interna ed esterna di tutto il quadro degli obiettivi, dei programmi di azione e dei progetti, è uno dei compiti chiave del Servizio di controllo interno”*.

Per quanto concerne il “sistema di obiettivi, le Linee Guida prescrivono che: *“a ogni obiettivo sia strategico che operativo deve essere ‘associato’ un indicatore quantitativo (di realizzazione, di risultato, di impatto) e il valore che si intende raggiungere per tale indicatore (valore-obiettivo)”*.

Quest'ultimo valore-obiettivo viene denominato generalmente “Traguardo” o “Target”.<sup>5</sup>

Secondo le Linee Guida possono essere utilizzate le seguenti tipologie di indicatori di prestazione:

- *“indicatori di realizzazione finanziaria”, che misurano l'avanzamento della spesa prevista;*
- *“indicatori di realizzazione fisica”, che misurano il grado di realizzazione del progetto o dell'intervento;*
- *“indicatori di risultato”, che misurano il grado di raggiungimento dell'obiettivo che il progetto o l'intervento si propone di conseguire.*
- *“indicatori di impatto”; esprimono l'impatto che il raggiungimento degli obiettivi genera sul sistema di riferimento (P.A., collettività).*

Le Linee Guida precisano che generalmente i diversi tipi di indicatori descritti possono essere più o meno adatti ai diversi tipi di obiettivi:

*“gli obiettivi strategici definiti dal Ministro sono quantificati da indicatori di risultato e di impatto” mentre gli obiettivi operativi sono misurati da indicatori di realizzazione (fisica e finanziaria) e, in alcuni casi, anche da indicatori di risultato. In genere, gli obiettivi operativi non sono quantificati da indicatori di impatto”*.

Secondo le Linee Guida, *“la definizione di un indicatore associato ad un obiettivo può risultare di particolare complessità nel caso in cui alcuni obiettivi siano difficilmente traducibili in indicatori quantitativi di facile misurabilità ed univocità. In questi casi, si potrà quindi ricorrere, in alternativa agli indicatori quantitativi, a:*

- *indicatori di tipo binario (si/no);*
- *indicatori di tipo qualitativo (alto/medio/basso);*
- *indicatori proxy, in grado di misurare il raggiungimento di un obiettivo mediante un complesso di indicatori non direttamente riferiti all'obiettivo stesso.*

---

<sup>5</sup> Si veda il corso di lezioni della SSPA sopra indicato.

La parte delle Linee Guida dedicata alla definizione del “sistema di obiettivi e indicatori” in cui dovrebbe consistere ciascuna Direttiva ministeriale sia pure nella sua sinteticità, è di un elevato livello di qualità tecnico-scientifica che potrebbe aiutare molto gli operatori amministrativi (dirigenti e funzionari dei Centri di responsabilità amministrativa a applicare l’innovazione della gestione-basata-sui risultati e della programmazione strategica.

La seconda parte delle Linee-Guida, prescrive il *modo di strutturare* la Direttiva ministeriale, ed anche in questo caso – nella sua sinteticità – dà delle istruzioni chiare ed operative anche se queste erano contenute già nelle Direttive precedenti della PCM. Si raccomanda di strutturare la Direttiva (che non si capisce perché conviene definita “programma” o “piano”) in cinque Sezioni:

1. Le priorità politiche del Ministro
2. Gli obiettivi dell’azione amministrativa del Ministero
3. Definizione del sistema di monitoraggio
4. Introduzione del sistema di valutazione dei dirigenti
5. Indicazioni su iniziative ed attività di carattere formativo previste nell’anno.

Nella *prima sezione* si chiede di “focalizzare” l’azione dell’amministrazione per l’anno di riferimento.

Nella *seconda sezione* si chiede di inserire gli elementi già descritti nella prima parte relativi al *sistema di obiettivi e di indicatori*.

Nella *terza sezione* chiede di definire il monitoraggio (cordinato dal Secin) come articolato in due momenti:

- a) “un monitoraggio intermedio relativo a periodi infra-annuali, finalizzato a: rilevare il livello attuale di realizzazione (finanziaria e/o fisica) dei programmi di azione; identificare gli eventuali scostamenti rispetto ai livelli di realizzazione previsti al fine di introdurre i necessari interventi correttivi;
- b) “un monitoraggio finale, alla fine dell’esercizio, con la funzione di rilevare il livello effettivamente conseguito per gli indicatori di realizzazione e di risultato relativi a ciascun obiettivo; confrontare tale livello con il valore-obiettivo predefinito per evidenziare eventuali risultati insoddisfacenti; verificare, nel caso dei programmi di azione che non siano stati completati, o degli obiettivi pluriennali, il grado di realizzazione (finanziaria e/o fisica)”.

Viene inoltre raccomandato “di cogliere tutte le opportunità offerte dalla rete intranet delle amministrazioni, per semplificare i flussi informativi connessi con l’attività di monitoraggio”.

Nella *quarta sezione* infine si chiede che la Direttiva di ogni Ministero per l’anno 2003 avrebbe dovuto indicare le *modalità di sperimentazione* del sistema di valutazione dei dirigenti, di cui da tempo si era auspicata l’introduzione in rapporto ai risultati programmatici ottenuti.

Nella *quinta sezione* infine si chiede di documentare sulle iniziative di carattere formativo previste nell'anno. Secondo le Linee guida si tratterebbe di:

- *“prevedere e incentivare interventi formativi sulla dirigenza pubblica tesi ad assicurare lo sviluppo delle competenze in materia di programmazione, controllo e valutazione in stretta coerenza con quanto previsto nella Direttiva 13 dicembre\_2001 del Ministro per la Funzione Pubblica sulla “formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni”;*
- *“costruire una base di conoscenza “comune”, a disposizione di tutte le amministrazioni, sugli strumenti tecnici a supporto del processo di programmazione (livelli di obiettivi, indicatori di riferimento, schede per l’elaborazione dei programmi di azione)”.*

Vi è una *quarta parte* delle Linee Guida che riguarda il ruolo dei soggetti coinvolti nella predisposizione e nell’attuazione della direttiva. Qui viene indicato il ruolo a) dei Ministri; b) dei responsabili dei CRA; e quello dei Secin. Per quanto riguarda i Secin, viene affermato che essi “supportano il Ministro nella comunicazione dell’indirizzo politico e nel governo del processo di programmazione strategica del Ministero”, e che i loro “compiti” sono:

1. “nella fase di costruzione della direttiva,
  - *facilitare il procedimento di predisposizione della direttiva*
  - *fornire un supporto metodologico e tecnico ai responsabili dei CRA*
  - *verificare la corretta predisposizione della direttiva, con particolare attenzione alla coerenza esterna ed interna*
  - *predisporre il sistema di monitoraggio per il controllo dell’attuazione della direttiva*
2. “nella fase di attuazione della direttiva,
  - *garantire l’applicazione del sistema di monitoraggio, segnalando al Ministro nodi e criticità rilevati*
  - *raccordarsi con i Servizi di controllo interno degli altri Ministeri per impostare, costruire ed implementare, con il coordinamento del Comitato tecnico scientifico della Presidenza del Consiglio dei Ministri, azioni di benchmarking fra le diverse amministrazioni dello Stato fornire l’apporto necessario per le iniziative di carattere formativo”.*

Vi è infine una *quinta parte* che riguarda: l’individuazione delle priorità politiche e la determinazione degli obiettivi nella direttiva annuale.

Qui le Linee Guida articolano in fasi il procedimento di individuazione delle priorità politiche e di determinazione degli obiettivi. Tali fasi sono:

Fase 1: Definizione delle priorità politiche da parte del Ministro. Indirizzo politico.

- *“Il Ministro individua le priorità politiche. Questo primo atto di indirizzo costituisce l’impulso del procedimento di predisposizione della direttiva e*

*dovrà essere comunicato ai titolari dei centri di responsabilità amministrativa entro la fine di ottobre (“fase discendente”).*

Fase 2: Proposta di obiettivi strategici e declinazione degli obiettivi operativi da parte dei CRA.

- *“I titolari dei CRA - eventualmente costituiti in conferenza permanente come previsto dall’articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 – sottopongono al Ministro, supportato dal Servizio di controllo interno, gli obiettivi strategici, anche a carattere pluriennale. Tali obiettivi, opportunamente contenuti nel numero, concretizzano le priorità politiche e sono corredati dagli obiettivi operativi nonché dai relativi programmi di azione. I titolari dei CRA formulano le proprie proposte al Ministro, previa verifica della disponibilità delle risorse umane, finanziarie, materiali e tecnologiche effettivamente disponibili (“fase ascendente”).*

Fase 3: Definitivo “consolidamento” degli obiettivi strategici.

- *“Il Ministro – definito conclusivamente il quadro delle priorità politiche delineate all’inizio e valutate le proposte dei dirigenti titolari di CRA, determina gli obiettivi strategici dell’azione amministrativa. Emanando quindi la direttiva generale annuale sull’attività amministrativa e sulla gestione.*

Benché vincolata, all’origine, alla natura “annuale” della Direttiva Ministeriale, legata alle formulazioni annuali dei bilanci pubblici, la Direttiva PCM per il 2003, e le sue Linee Guida costituiscono (meglio sarebbe dire potrebbero costituire) una traccia assai importante di operatività politica anche in Italia.

Ma a differenza dell’esperienza americana che fin dall’inizio (1993) è stata precisa e determinata, e oggi perfino a quella francese (2001) , che si è messa – almeno sul piano del suo pilotaggio attraverso strumenti di analisi e di metodo, all’altezza della migliore tecnologia della programmazione strategica, in Italia vi è solo quest’ultima Direttiva del PDC (2002) a rappresentare un documento ufficiale pertinente e finalizzato alla programmazione strategica. Il resto è materiale alquanto confuso e superficiale.

Questo ha condizionato quei pochi documenti ufficiali che hanno circolato in Italia come rendicontazione dello stato e delle prospettive di attuazione della programmazione strategica . Questi sono quelli dello stesso Comitato tecnico-scientifico, da cui è nato l’impulso alla programmazione strategica e, probabilmente, la Direttiva della PCM di cui abbiamo lodato le qualità.

Questo Comitato infatti si è limitato successivamente a fare rapporti sullo stato di avanzamento (assai scarso) della innovazione presso i singoli Ministeri e presso gli organi ministeriali preposti alla gestione ed attuazione dei nuovi metodi di valutazione, per es.:

**Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato Tecnico Scientifico per il Coordinamento in Materia di Valutazione e Controllo Strategico nelle Amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri, Stato e Propettive.***

- **Secondo Rapporto, Roma Gennaio 2003**
- **Terzo Rapporto, Roma 2004**

In questi Rapporti, il Comitato non ha esplicitamente detto in che cosa le Direttive ministeriali (quelle del 2003 e del 2004) non hanno seguito le Linee Guida della PCM, come ha fatto per es. il GAO che ogni anno ha diffuso documenti di “Osservazioni” sui Piani strategici e i Piani annuali prestazionali della Agenzie, valutati in ragione della loro osservanza alle prescrizioni elencate dalla Legge. Forse che la natura giuridica della fonte (Legge del Congresso, l’una; Direttiva della PCM l’altra) può aver indebolito la stessa stesura dei ruoli e dei rapporti degli organi di valutazione ufficiali? Forse sì, ma è da temere che un ruolo particolare lo abbia anche giocato il diverso costume di condiscendenza nei rapporti istituzionali, specie ai livelli funzionali.

Dai rapporti del Comitato tecnico scientifico si ricavano solo non esaltanti giudizi generali sullo stato di avanzamento dei Ministeri dell’introduzione della programmazione strategica, (magari statistiche sulla composizione dei Secin) ma non chiari e doverosi giudizi sulle deficienze tecniche delle Direttive ministeriali rispetto alle prescrizioni delle Linee Guida emanate.

Le Direttive ministeriali contengono una strutturazione di programma adeguata? Hanno una coerenza esterna ed interna fra gli obiettivi identificati? Il rapporto fra obiettivi strategici, obiettivi operativi o strumentali, e Azioni o Progetti di trasformazione è ben costruito? Il sistema di relazione fra azioni e progetti previsti e analisi dei costi e costruzione del bilancio di programma è soddisfacente? Il sistema di monitoraggio – intermedio o finale – funziona? Etc.

E se – come probabile – poche di questi interrogativi hanno risposte positive, perché il Comitato tecnico-scientifico non indica – alla luce del direttive e linee di guida emanate - dove sono le deficienze tecniche e quali operazioni devono essere fatte per arrivare ad un programma o direttiva ministeriale più confacente alle regole della programmazione strategica?

E’ solo così che si instaura un dialogo operativo e migliorativo ed un processo di apprendimento da parte di tutti: operatori e tecnici (imparare facendo, learning by doing). Ma perché questo processo funzioni occorre che si parta da un livello di conoscenze tecniche sufficientemente elevato da parte dei tecnici ed da una conoscenza generale già predisposta da parte degli operatori. Occorre che gli unie gli altri – sia pure a livello di approfondimento diverso – sappiano che cosa è la programmazione strategica, da dove viene, dove stanno le sue esperienze più significative. Se non si instaura anche questo processo informativo e formativo più avanzato, (che peraltro la Direttiva per il 2003 del PCM esplicitamente prescrive nella sezione V della Parte seconda), nessun serio passo in avanti è prevedibile.

Infatti c’è invece larga testimonianza che i progressi sia tecnici che applicativi battano molto il passo, rimangano alla trattazione generale e verbale della necessità di tali nuovi processi, vi sia quindi grande carenza di progresso “scientifico”, peraltro riscontrabile nel materiale provenienti dai alcuni incontri accademici promossi sempre dalla Presidenza del Consiglio per popolarizzare la tematica; per es.

**Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato Tecnico Scientifico per il Coordinamento in Materia di Valutazione e Controllo Strategico nelle Amministrazioni dello Stato, *Stato e Prospettive dei Processi di Programmazione Strategica nei Ministeri. Riflessioni alla luce del secondo rapporto del Comitato***

che contiene il resoconto di due “momenti di dibattito presso il mondo accademico”, non particolarmente espressione di un approfondimento tecnico-scientifico della materia.

L’esperienza italiana nasce - come si è più sopra già detto - con lo stesso approccio di quella francese: dare una nuova architettura al bilancio dello Stato. Ma a differenza di quella francese, che negli ultimi tempi si è arricchita di strumenti conoscitivi di attuazione e di sperimentazioni prodotti dagli organi del Ministero dell’Economia e della sua Direzione per la riforma del bilancio (che sta svolgendo un ruolo di stimolazione e di confronto analogo a quello del GAO statunitense), e che sta vivendo una intensa stagione di attività educative e di ricerca, quella italiana sembra si sia arenata nella superficie generica delle dichiarazioni di principio e dei dibattiti auto-referenziali di tipo politologico, da cui non si ricava alcun progressivo avanzamento.

Non c’è da meravigliarsi che – sul piano ufficiale – l’esperienza “italiana” sia ancora ai suoi primissimi passi e si incontrino enormi difficoltà applicative.