

## **Come introdurre fattivamente la ‘gestione-fondata-sul-risultato’ GFR) e la programmazione e valutazione strategica (PVS) nella politica e nell’azione amministrativa italiana**

Franco Archibugi (*per uso politico*)  
Roma, Luglio 2006

### **1. Significato e scopo di questa ‘reinvenzione’ del modo di governare**

Per “*reinventing government*” viene ormai convenzionalmente designato in tutti i paesi occidentali avanzati (membri Oecd) l’insieme dei metodi di “*gestione-fondata-sul-risultato*” (GFR) (*result-based-management*).

Essi consistono nell’introduzione di sistemi di programmazione e valutazione strategica (*strategic planning and evaluation*) degli effetti della gestione nell’intero apparato pubblico: le amministrazioni di governo ‘centrale, come quelle di governo ‘locali’.

Questi metodi sono introdotti per a) tenere sotto controllo l’esecuzione e la tenuta dei programmi pubblici b) conoscere, misurare e valutare i *risultati* degli stessi programmi pubblici; c) conoscere meglio la corrispondenza fra i *conti della spesa* e e la *misura dei risultati* d) permettere, quindi una *scelta* più efficace circa le *opzioni politiche* relative alla distribuzione della spesa fra i diversi programmi pubblici.

Questi metodi hanno ormai una riconosciuta efficacia nel dare concretezza a molti dibattiti fra le forze politiche e istituzionali, dibattiti che spesso vengono sviluppati senza alcuna pertinente conoscenza dell’impiego e dei risultati effettivi delle poste in bilancio.

### **2. Lo stato internazionale delle esperienze**

Malgrado che l’esigenza è stata sentita generalmente in molti paesi, e alcuni metodi da molti decenni sono stati studiati, proposti e applicati sotto nomi e approcci disciplinari diversi, sia a livello degli studi (accademici) che delle singole applicazioni politiche in questo o quel paese, in questo o quel settore amministrativo, sono *solo due* i paesi che hanno notoriamente registrato delle iniziative ‘organiche’, ‘sistematiche’ di un certo rilievo: gli Stati Uniti e la Francia.<sup>1</sup>

L’esperienza più organica e sistematica è quella che si è avuta in USA dove il Congresso ha varato (gennaio 1993) una legge ‘*Government Performance and Result Act*’ (GPRA), che costituisce il fondamento teorico-pratico della nuova GRF: e avente come oggetto l’introduzione della pianificazione strategica (*strategic planning*), la misurazione delle prestazioni (*performance measurement*) e la costruzione dei bilanci per obiettivi, prestazioni e risultati (*performance budgeting*).

Ha fatto seguito la Francia, con una legge del 2001 (*Loi organique des lois de finances, LOLF*) che – pur partendo con un eccesso di aderenza alla complessità della legislazione tradizionale sulla materia in Francia – ha negli ultimi anni riportato il sistema di metodi nel

---

<sup>1</sup> Una informazione più estesa delle esperienze internazionali nella materia si può avere in due libri di Franco Archibugi, *Introduzione alla pianificazione strategica in campo pubblico* (Firenze: Alinea, 1954) e *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni* (Firenze, Alinea, 1955).

quadro delle modalità di programmazione strategica, già sperimentate negli Usa negli anni novanta.

In Italia, si è avuto negli stessi anni novanta una serie di iniziative legislative<sup>2</sup> che – sotto l’insegna della ‘riforma della PA’ – hanno anche evocato metodi e procedure di ‘controllo di gestione’ e di ‘controllo strategico’ del tipo di quelli della GFR. Per es.:

- il DL 29 del 1993 ha istituito in ogni Ministero i SECIN (Servizi di controllo interno); la Legge 59 del 1997 ripeté l’intenzione di organizzare per ciascuna amministrazione un ‘sistema informativo-statistico di supporto al controllo interno di gestione alimentato da rilevazioni periodiche, al massimo annuale dei costi’, di istituire ‘sistemi di valutazione sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell’attività amministrativa’, che ‘ciascuna amministrazione provveda periodicamente, e comunque annualmente, alla elaborazione di specifici indicatori di efficacia, efficienza e economicità’, e a ‘collegare l’esito della valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati alla allocazione annuale delle risorse’;
- la Legge 94 del 1997 inoltre creò i ‘Centri di responsabilità amministrativa’ (CRA) che si supponeva dovessero realizzare tutto ciò per ciascun ‘centro di spesa’ e ‘centro di costo’, e istituì le ‘Unità previsionali di bilancio’ (UPB), per un riordino generale della contabilità di Stato.
- e, infine il DL 286 del 1999, ribadì tutto questo, con lo stesso tono e lo stesso stile, prescrivendo fra l’altro un *Rapporto annuale* da parte dei SECIN cui avrebbe dovuto far capo l’insieme delle prescrizioni suddette.

Tuttavia tutte queste cose furono indicate in modo così generico e disorganizzato, da non avere pratico effetto dal punto di vista della introduzione effettiva negli apparati ministeriali e delle altre amministrazioni pubbliche. Una lodevole direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2002, che prescriveva in termini abbastanza corretti la programmazione strategica (PS) a tutti i Ministri è rimasta lettera morta, anche perché si è inserita in un contesto operativo del tutto politicizzato, tecnicamente difettoso e non adeguato.<sup>3</sup>

Si rende opportuna nella nuova legislatura una pronta iniziativa per riprendere il discorso in termini nuovi e più decisivi sulla GFR e la PS, ed è a questo che è dedicato questo appunto. Tre sono le direzioni verso cui revisionare e indirizzare il lavoro:

1. la direzione legislativa
2. la direzione amministrativa
3. la direzione formativa

### **3. La direzione legislativa**

Si sente l’urgenza di una nuova legge *ad hoc* esclusivamente *dedicata* (come la GPRA americana) alla introduzione della PS come procedura e come tecnica di GFR in tutte le amministrazioni dello Stato.

Non si dovrebbe includere le disposizioni relative alla PS in una legge tutt’altro che concernente altre riforme amministrative nel campo della funzione pubblica (personale, rapporti con il pubblico, procedure amministrative, semplificazione, etc., ), come avvenuto nel passato, perché se ne renderebbe poco percettibile la grande rilevanza innovativa e la funzionalità specifica.

---

<sup>2</sup> Le leggi italiane cui si fa riferimento sono: il Decreto legislativo n. 29 del 1993; la Legge n.59 del 1997; la Legge n.94 del 1997; il Decreto legislativo. N.279 del 1997; il Decreto legislativo. N.286 del 1999.

<sup>3</sup> Per un approfondimento critico della legislazione italiana sulla materia e le sue ‘organiche’ incapacità a tradursi in operatività corrente si veda il contributo di F.Archibugi: *Sulla introduzione in Italia della programmazione strategica a livello di governo centrale: osservazioni critiche*, Roma: Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, dicembre 2005.

Tale legge dovrebbe riassorbire tutte le sparse disposizioni su questa materia specifica e riscrivere tutte le procedure indicate negli ultimi atti legislativi e costituire un nuovo testo unico che precisi con estrema chiarezza *funzioni, ruoli* dei vecchi e nuovi organi di Governo e *i contenuti, tempi e il calendario* dei documenti da elaborare e approvare.

Si dovrebbe subito predisporre anche in Italia una legge analoga a quella americana (con i formali adattamenti all'ordinamento italiano, ma neppure esagerandone la differenze). Il progetto di legge dovrebbe articolarsi nel seguente modo.

A partire dalla entrata in vigore della nuova legge, ogni capo di amministrazione pubblica italiana (Ministro, Presidente o Amministratore delegato di Ente, etc.) dovrebbe essere tassativamente obbligato a consegnare al Presidente del Consiglio e al Parlamento entro una data **non superiore ai tre anni** – un **Piano strategico delle attività** della propria amministrazione<sup>4</sup> di cui dovrebbero essere dettagliati i contenuti qui sotto nel punto 3.1).

Come afferma la legge americana<sup>5</sup>: “*Il piano strategico dovrà coprire un periodo non inferiore a cinque anni a partire dall'anno fiscale nel quale è stato consegnato, e dovrà essere aggiornato e revisionato almeno ogni tre anni*”. In Italia si potrebbe calibrare i tempi operativi con i tempi politici delle legislature.

A partire dalla data di consegna del primo Piano strategico, ogni amministrazione dovrebbe preparare *per ogni anno* un **Piano annuale di azioni e di prestazioni**, con riferimento agli obiettivi strategici fissati dal Piano strategico. Anche in questo caso la legge dovrebbe indicare bene quali sono i contenuti del Piano annuale di prestazioni delle singole amministrazioni. (si veda qui sotto punto 3.2)

La legge inoltre dovrebbe stabilire che alla fine di ogni anno di esercizio del Piano annuale, ogni amministrazione dovrebbe redigere un **Rapporto annuale di prestazione**, per documentare sui risultati e lo stato di esecuzione del Piano annuale. Anche in questo caso la legge dovrebbe stabilire con precisione i contenuti del Rapporto annuale di prestazione (qui sotto 3.3).

### **3.1 Che cosa dovrebbe contenere il Piano strategico (Strategic Plan)?**

Nella legge dovrebbe essere indicato – con riferimento all'orizzonte temporale non inferiore ai cinque anni - che *cosa deve contenere* il Piano strategico.<sup>6</sup> E cioè:

1. una "**dichiarazione di missione complessiva**" (*comprehensive mission statement*) che copra le principali funzioni ed operazioni della amministrazione in questione;
2. le **finalità e gli obiettivi generali**, compresi le finalità e gli obiettivi connessi ai servizi prodotti (*outcome-related*), per le principali funzioni ed operazioni dell'amministrazione in questione; tutto ciò articolato in singoli 'programmi', a loro volta articolati in struttura 'concatenata' operativa [chiamata '**struttura di programma**'] di ciascuna amministrazione in questione.
3. gli **indicatori o misuratori** in base ai quali si intenderà misurare il conseguimento degli obiettivi di ciascun livello di obiettivi si sia formulato nella struttura di programma [di cui sopra]

---

<sup>4</sup> In Usa la legge GPRA ha dato quasi cinque anni per farlo, dall'approvazione della legge (15-1-1993, firmata dal nuovo Presidente in agosto 1993) al 30 Settembre 1997, come data di scadenza dell'obbligo.

<sup>5</sup> Le parole tra virgolette sono deliberatamente riprese dal testo della legge GPRA americana, tutte le volte che il loro contenuto ha un valore generale e non riflette necessariamente diversità di ordinamento e di tradizione legislativa.

<sup>6</sup> Riprendiamo testualmente dalla legge GPRA, integralmente tradotta in Appendice allo scritto F.Archibugi, *L'Introduzione della programmazione strategica in Italia: osservazioni critiche*, già cit..

4. una descrizione di come le finalità e gli obiettivi di ciascun programma possano praticamente essere conseguiti, attraverso una **descrizione degli obiettivi intermedi**, strumentali alle finalità e agli obiettivi generali e all'impiego necessario di mezzi (personale e sue qualificazioni, tecnologie, e ammontare di risorse, finanziarie, di capitale, di informazione, ed altri), necessari per conseguire quegli obiettivi generali ed intermedi ;
5. una descrizione di quali e quante le **prestazioni** (*performance goals*) inclusi nel piano annuale ["piano delle prestazioni", di cui sotto] saranno messi in riferimento con le finalità e gli obiettivi del piano strategico [di cui sopra];
6. una identificazione dei *fattori chiave esterni all'amministrazione in questione, e fuori del suo controllo, che possono influenzare in modo determinante il raggiungimento delle finalità e degli obiettivi dei programmi*;
7. la identificazione dei *sogetti (gruppi sociali di interesse) comunque interessati ai programmi, e la valutazione del ruolo che potrebbero o dovrebbero avere nella esecuzione del programma*;
8. una descrizione delle procedure specifiche atte a tenere sotto controllo e permanente valutazione l'esecuzione dei programmi e descrizione dei modi eventuali per riesaminare e adattare nel corso del tempo i programmi sia nei loro obiettivi che nei mezzi usati per conseguirli.

Il **Piano annuale di prestazioni** (di cui al paragrafo 8 qui sotto) dovrebbe essere coerente con il Piano strategico dell'amministrazione o ente in questione. Un Piano di prestazione non dovrebbe essere consegnato per un anno fiscale *non* coperto da un corrente Piano strategico (quindi prima che il Piano strategico sia stato confezionato).

Nell'elaborazione di un Piano strategico, la singola amministrazione dovrebbe consultare il Parlamento, e dovrebbe sollecitare e prendere in considerazione i punti di vista e i suggerimenti di quegli enti (pubblici o privati) potenzialmente colpiti da, o interessati a, tale piano [i cosiddetti ' *stakeholders*'].

### 3.2. Che dovrebbe contenere il "Piano annuale delle prestazioni" (*Performance Plan*)?

Nel predisporre il proprio bilancio di previsione annuale (secondo le norme vigenti o adattate) ogni amministrazione (o ente) dovrebbe preparare un **Piano annuale delle prestazioni** che copra ogni attività programmatica (*program activity*) prevista nel Piano strategico, che sia inserita nel bilancio annuo di tale amministrazione.

Tale Piano annuale dovrebbe:

1. stabilire le finalità di prestazione (*performance goals*) per definire il livello di prestazione da raggiungere da una attività di programma, nell'anno in questione;
2. esprimere tali finalità in una oggettiva, quantificabile, e misurabile forma<sup>7</sup>
3. descrivere brevemente i processi operativi, le qualificazioni e le tecnologie, nonché le risorse umane, di capitale, di informazione, ed altre, necessarie per raggiungere gli obiettivi programmatici (*performances goals*) nell'anno in questione;

---

<sup>7</sup> In casi eccezionali potrebbe essere autorizzata una forma alternativa. Tale forma alternativa (nella legge americana) deve essere autorizzata dall'Ufficio del Bilancio e della Gestione (OMB) solo sulla base di una dichiarazione descrittiva separata di: a) un programma minimamente efficace; b) un programma riuscito; oppure tale alternativa così come autorizzata dal Direttore dell'OMB con sufficiente precisione, e in tali termini da permettere una accurata, indipendente, determinazione se la prestazione delle attività di programma incontra, oppure no, i criteri della descrizione; oppure sulla base di una dichiarazione perché non è fattibile o praticabile esprimere le finalità di prestazione, in qualsiasi forma, della attività di programma in questione.

4. fissare (ancora più precisamente che nel Piano strategico) gli indicatori di prestazione (*performance indicators*) da usarsi per la misurazione o la valutazione dei principali prodotti, i livelli di servizio, e gli esiti di ogni attività programmatica (*program activity*);<sup>8</sup>
5. fornire una base per confrontare gli effettivi risultati dei programmi [vedi sotto il Rapporto di prestazione] con i prefissati obiettivi di prestazione; e
6. descrivere i mezzi da usarsi per verificare e validare i valori misurati.<sup>9</sup>

### 3.3. Il Rapporto di prestazione programmatica (*Program Performance Report*)

Il capo di ogni amministrazione (o ente) dovrà al termine di ogni anno di applicazione di un Piano di prestazione preparare e sottoporre al Presidente del Consiglio e al Parlamento, un “Rapporto sulle prestazioni di programma” per il precedente anno fiscale.

Ogni Rapporto di prestazione programmatica dovrebbe “esporre gli indicatori di prestazione stabiliti nel Piano di prestazioni [di cui sopra], attraverso cui l'effettiva prestazione di programma conseguita è comparata con le finalità di prestazione espresse nel Piano per quell'anno fiscale”.<sup>10</sup>

Ogni rapporto dovrebbe:

1. fare una rassegna dei *risultati* nell'acquisizione degli obiettivi di prestazione dell'anno fiscale;

---

<sup>8</sup> E' molto interessante il fatto che la stessa legge americana stabilisce un certo “glossario” di comune intendimento, per la quantificazione degli obiettivi e degli indicatori di prestazione (universalmente validi, e quindi adattabilissimi in una legge italiana):

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

Il glossario, fissato nella legge americana dalla legge stessa, dimostra la grande praticità della legislazione americana. Di fronte ad una indubbia vastità di concetti e di terminologie in un materia disciplinare non ancora consolidata, il voler fissare per legge addirittura un glossario, lungi dal voler imporre un modo di pensare, serve a stabilire un linguaggio comune e rendere più chiari i significati dei diversi testi affidati ad amministrazioni diverse. Si tratta di un linguaggio convenzionale, fissato solo allo scopo pratico di non sprecare tempo in disquisizioni nominalistiche.

<sup>9</sup>. Ai fini di conformarsi ai suddetti criteri, la legge americana prevede che “un'agenzia può *aggregare*, o *disaggregare*, o *consolidare* delle attività di programma, a meno che qualsiasi aggregazione o consolidamento non ometta o non minimizzi il senso di ogni attività di programma che costituisca una delle principali funzioni o operazioni dell'agenzia in questione”.(Questo aspetto è illustrato nella lezione sul “bilancio di programma” in F.Archibugi. *Compendio di programmazione strategica*, 2005, già citato.

<sup>10</sup> Se le finalità di prestazione sono specificate – nei casi eccezionali - in una forma ‘alternativa’ (di cui alla nota 4 qui sopra,) la legge americana prescrive che “il risultato di tale programma venga descritto in relazione a tali specificazioni, ivi compreso il caso in cui le prestazioni sono venute meno rispetto ai criteri di un programma minimamente effettivo o riuscito”.

2. valutare il Piano di prestazioni per il corrente anno fiscale relativamente alle prestazioni acquisite nei riguardi degli obiettivi di prestazione nell'anno fiscale coperto dal rapporto;
3. spiegare e descrivere, nel caso in cui un obiettivo di prestazione non è stato raggiunto, (compreso anche il caso in cui le prestazioni di una attività di programma non rispondono ai criteri di una attività riuscita oppure un corrispondente livello di acquisizione se è usata una diversa forma alternativa) perché l'obiettivo non è stato raggiunto;
4. elaborare i piani e i prospetti per conseguire l'obiettivo di prestazione prestabilito;
5. spiegare perché - se la prestazione non è praticabile e fattibile - è così e quale azione viene raccomandata;
6. descrivere l'uso e giudicare la efficacia nel conseguire obiettivi di prestazione e includere le sintesi delle conclusioni di queste valutazioni di programma portate a compimento durante l'anno fiscale coperto dal rapporto.

### **3.4. Controllo e valutazione di bilancio**

Le legge che qui si suggerisce, dovrebbe inoltre contenere disposizioni (come fa la legge americana) in ordine alle modalità attraverso cui **ristrutturare i bilanci delle amministrazioni**.

In ogni paese, il bilancio delle pubbliche amministrazioni è sottoposto a delle procedure complesse che – malgrado indubbe differenze – seguono tuttavia alcune regole che nascono dalla logica stessa della sua funzionalità. Il bilancio deve essere approvato politicamente (procedura di approvazione) sia *ex ante* (bilancio preventivo) che *ex post* (bilancio consuntivo). L'attenzione politica è soprattutto portata a discutere sulle “variazioni” di bilancio (sostanzialmente di anno in anno) data la forte rigidità della spesa pubblica nei suoi capitoli di spesa più importanti.

L'attenzione prioritaria di ogni discussione politica del bilancio è stata da sempre portata sulla parte **manovrabile** di esso, quella suscettibile di variazione.

Mentre l'attenzione sulla corretta *gestione* del bilancio è stata prevalentemente portata sulla corrispondenza delle singole deliberazioni di spesa con la struttura di bilancio deliberata politicamente, ed è insomma concentrata soprattutto sulla valutazione se ogni spesa è giustificata, quindi legittima, rispetto al disposto del bilancio approvato politicamente. Questo tipo di “controllo” viene esercitato, ovunque, da organi della amministrazione dipendenti alternativamente dal Governo o dal Parlamento, o da nessuno dei due per le parti che configurano diversi ‘poteri’ giurisdizionali .

Queste procedure semplici ed ovvie sono presenti in tutti i paesi comunemente analizzati (per esempio Oecd).

Ma nello stesso tempo, come abbiamo detto, già da oltre due o tre decenni in ogni paese avanzato, si è sentito – ove più ove meno - il bisogno di integrare tale procedura con la necessità (anche in questo caso ovvia) di conoscere meglio, e quindi valutare:

- quali fossero i *risultati* che con date decisioni di spesa espresse in moneta si ottenevano in termini di beni o servizi e prodotti resi;
- e se tali *risultati* ottenuti fossero ottenuti nel miglior modo possibile, con i costi più bassi e quindi l'efficienza più alta possibile, e/o con l'efficacia più elevata rispetto agli scopi cui attenevano, e/o con il livello migliore di soddisfazione qualitativa degli utenti.

Ciò ha provocato una vasta introduzione nel sistema operativo della PA di un **sistema di misurazione delle prestazioni**, prima ignoto (o noto solo qui e là solo in alcuni pionieristici settori e in modo diverso da paese a paese). Di questa necessità si è parlato a lungo e in largo, nella PA e nelle attività accademiche e didattiche; ma si è ovunque realizzato ben poco. E la

scarsa esperienza di misurazioni si è attribuita generalmente alle difficoltà complesse che le prestazioni della PA offrono per una valutazione misurabile quantitativa

In realtà la quantificazione dei prodotti (in *output* o *outcome*), e la complessità dei fattori (in *input*) nelle prestazioni della PA rendono molto difficile l'identificazione di appropriati "misuratori" o indicatori di prestazione. E ciò è bastato a scoraggiare ogni possibile realizzazione nei luoghi operativi. Ma è anche vero che ci si è provato assai poco e in modo poco sistematico.

La grande massa di dirigenti e operatori (i funzionari della PA) per formazione personale, per prevalente abitudine di lavoro rispetto alla formazione, e per comodità personale, non sono stati mai e non sono i più appropriati promotori della introduzione di sistemi di misurazione sul posto di lavoro. I sindacati, per il loro verso, hanno sempre preferito difendere i dipendenti pubblici da forme di "razionalizzazione" e misurazione delle prestazioni, come forme di subdola pressione sui ritmi di lavoro (non altrimenti di quanto è avvenuto nella storia dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali nel settore privato). L'apprezzamento dei vantaggi per una migliore produttività delle prestazioni della PA non solo per i consumatori in genere ma anche per gli stessi addetti della PA, è stato e sarà sempre difficile, se non diverrà effetto di una routine e non verrà accompagnata da una partecipazione diretta, anche economica, ai progressi accertati.

In Italia con la Legge 94 del 1997 (e il decreto legislativo che la attua) si sono fatti passi importanti verso una importante ristrutturazione del bilancio. Come detto si è cercato di costruire il bilancio (previsionale) attraverso la istituzione di "Unità previsionali di base" (UPB), "stabilite in modo che a ciascuna UPB corrisponda un unico CRA, cui è affidata la relativa gestione". Ma fino adesso, una presentazione del bilancio per CRA e UPB, se ha migliorato la classificazione 'funzionale' del bilancio, non ha migliorato la conoscenza delle relazioni fra spesa e risultati per ciascuna voce di spesa, sia ex ante che ex post. E questo potrà avvenire solo se si costruiranno dei *Piani ex ante* di risultati attesi per ciascuna voce di spesa, e dei *Rapporti o dei Rendiconti ex post* dei risultati ottenuti per ciascuna voce di spesa; in altri termini se preventivi e consuntivi di spesa, non conterranno per ciascuna voce di spesa una rendicontazione sui risultati, attesi o conseguiti.

Ma l'occhio sui risultati (attesi o conseguiti) può essere permesso solo dalla elaborazione dei Piani (pluriennali o annuali) di cui la nuova legge dovrebbe indicare – nel senso detto - il contenuto, dati i mezzi e le risorse a disposizione, ed anche il modo di misurarli, in termini di costo. Quindi è dubbio che una autentica riforma della contabilità, mirata a far valutare contemporaneamente spesa e risultati possa effettuarsi se non in connessione con la programmazione strategica – appunto – dei risultati e della spesa intimamente congiunti.

#### **4. La direzione amministrativa**

Questo compito di radicale riforma della GFR – una volta sancita dal parlamento nei suoi principi e nei suoi organi e nelle sue procedure di attuazione - riposa nella capacità delle amministrazioni pubbliche 'sostantive' di assorbirla operativamente in ciascun campo di attività e di servizio. E' solo in questo modo che si può materializzare anche quella *spesa-fondata-sul-risultato*, di cui la PS rappresenta lo strumento.

A livello di Governo generale, occorre che vi sia un *organo centrale*, altamente qualificato, che gestisca in permanenza l'attuazione della Legge di cui sopra.<sup>11</sup> In Italia vi

---

<sup>11</sup> Nell'esperienza americana, - dato il ruolo specifico svolto costituzionalmente dal Congresso, per quanto concerne la spesa – è stato il GAO (*General Accounting Office*, poi, più recentemente, cambiato in *Government Accountability Office*) tradizionale organo di controllo dipendente dal Congresso, a svolgere questo ruolo. Ma per far questo negli anni '90 il GAO ha subito una radicale trasformazione di personale addetto. In Francia tutta

potrebbero essere alcuni organi tradizionali che potrebbero esserlo: la Corte dei Conti, la Ragioneria dello Stato, una rinnovata Direzione generale del Tesoro, il Ministero della Funzione pubblica, il Ministro delegato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; insomma una gran quantità di soggetti, con loro proprie funzioni storiche, che hanno tutti qualche cosa da dire, qualche ‘competenza’ a fare, ma nessuno che abbia una responsabilità diretta e un mandato ben preciso in materia (soprattutto su una materia così innovativa come sarebbe quella della nuova legge). Perciò sarebbe raccomandabile un *riordinamento ad hoc*, sotto la responsabilità del capo del governo, senza farne oggetto ancora di nuovi interventi legislativi (se possibile)<sup>12</sup>.

Tale riordinamento dovrebbe essere centrato su *un solo Ente* che abbia la responsabilità di introdurre la Programmazione Strategica (PS) in termini operativi, e di farlo mediante le seguenti funzioni:

- sorvegliare che *ogni amministrazione o ente* attui la legge nei suoi esatti termini e nei tempi prescritti; (per questo dovrebbe controllare la presenza e sorvegliare l’azione dei SECIN (già in opera dalla legge.29/1993, eventualmente ri-denominati), e la loro capacità di interagire con i CRA e le UPB (già in opera, dalla Legge 94/1997) per la preparazione dei Piani e Rapporti prescritti dalla nuova legge.
- assistere con adeguati servizi tecnici le amministrazioni e enti (in particolare i CRA, gli UPB e i SECIN) nell’applicazione dei metodi della PS ai fini dell’attuazione della legge;
- documentare i risultati di esperienze eccellenti in Italia e all’estero da servire come esperienze pilota per la generalizzazione.
- fornire manuali, guide e istruzioni per le varie amministrazioni ;
- creare – ove ritenuta utile – una collaborazione “interministeriale” e ‘inter-enti’ alla soluzione di problemi decisionali conflittuali e/o cooperativi, nell’applicazione di processi di P.S.
- studiare metodi di partecipazione del personale ai benefici derivanti dai risultati positivi della GFR.

Il primo Ente cui dovrebbe essere applicata la GFR e la PS dovrebbe essere proprio quello creato per l’attuazione della nuova legge. Pertanto il primo Ente che dovrebbe elaborare un Piano strategico più che quinquennale e produrre un Piano annuale di prestazioni connesso al bilancio preventivo di spesa, dovrebbe essere l’Ente creato per l’attuazione della nuova Legge.

Nessuna ‘attuazione’ della nuova Legge potrebbe aver luogo senza una sufficiente preparazione dei dirigenti e dei funzionari delle amministrazioni ai nuovi metodi e al nuovo stile di gestione. Ciò implicherà che si dovrà attendere un certo periodo di tempo prima che la nuova GFR possa giungere a “regime”. Sicuramente, gli anni residui della presente legislatura (a condizione che si ci si muoverà rapidamente per la nuova Legge), saranno quelli necessari per predisporre i *Piani strategici* di ciascuna amministrazione. La scadenza per il completamento di detti Piani (a condizione di un intenso e impegnato lavoro) potrebbe essere fissata per la fine del 2008. Pertanto i *Piani annuali* e il nuovo sistema di ‘*Bilancio*

---

l’operazione di attuazione della LOLF è stata assunta dal Ministero delle finanze dell’economia ma con qualche più recente e significativa caratteristica. La tradizionale gestione del *Budget* e quella della *Reform de l’Etat* , prima separate all’interno del Ministero dell’economia sono state riunite in una unica Direzione generale competente: la *Direction Générale pour la Modernisation de l’Etat* (DGME), che fa capo ad un Ministro delegato.

<sup>12</sup> Leggi su leggi che non solo intasano e appesantiscono l’attività parlamentare, ma creano strutture amministrative ingessate, poco flessibili e poco sensibili al controllo di efficienza. [Ma spesso dato il nostro ordinamento, per la modifica/soppressione degli enti si deve operare con gli stessi strumenti decisionali con i quali si sono creati (anche se si tratta di un garage)]. Questo consiglia a minimizzare il possibile il ricorso a soluzioni legislative, e de-legiferare il più possibile regolamentazione che possano essere trasferite a strumenti amministrativi e alla responsabile decisione dei dirigenti pubblici.



*programmatico* non potrebbe avere inizio – nella migliore delle ipotesi - che con il 2009. Il triennio 2006-2008 sarebbe pertanto solo un triennio di intensa preparazione (e formazione di quadri) al nuovo sistema. Sarebbe inoltre un triennio di sperimentazione.<sup>13</sup>

L'impegno alla elaborazione dei Piani strategici, avrebbe bisogno di un Ente *già in piena efficienza* per il sostegno dei SECIN, dei CRA e delle UPB. Poichè l'iter della legge avrà i suoi tempi (ma potrebbe essere rapidissimo volendo) si potrebbero impegnare temporaneamente delle strutture pubbliche (per es.: Cortei dei conti? Formez?) capaci di mobilitare in modo rapido e informale i mezzi per una 'anticipazione' di assistenza tecnica e formazione in attesa che la legge entri in operatività. L'obiettivo dovrebbe essere quello di introdurre il nuovo sistema 'a regime' almeno nel 2009.<sup>14</sup>

## 5. La direzione formativa

La formazione *ad hoc* su questa specifica materia, dovrà avere una priorità assoluta, per trasformare ogni dirigente di PA in un operatore mirato alla GFR e alla PS. Infatti, quest'ultima non è solo una 'tecnica' da introdurre, ma una mentalità e un modo di sentire il proprio ruolo e la propria missione, un nuovo *modus operandi* della PA. Per di più una vera operatività e una vera competenza in questo campo si formano solo con l'esperienza, e quindi si apprende 'facendo' (*learning by doing*).

Cionondimeno – specialmente in una prima fase – occorrerà superare anche un gap tecnico e bisognerà formare anche i tecnici capaci di assistere i dirigenti. La direzione formativa si dovrà esercitare, pertanto, su più livelli:

- a) dirigenti in carica (*in career*)
- b) futuri dirigenti
- c) tecnici specialisti in PS

### 5.1 Dirigenti in carica

La formazione dei dirigenti in carica (*in career*), dovrà essere portata ad un elevato livello di intensità, e sarà facilitata presso ciascuna amministrazione, presso ciascun CRA (e connessa UBP) proprio attraverso la elaborazione del Piano strategico, richiesto dalla nuova legge.

Tale elaborazione viene a costituire una preziosa palestra di apprendimento, che riunirebbe la competenza insostituibile dei dirigenti nei singoli campi di attività dei CRA, con l'assistenza dei tecnici 'generalisti' in materia di P.S.

---

<sup>13</sup> L'esperienza americana ha avuto la seguente tempistica. La legge varata agli inizi del 1993, ha fissato al settembre del 1997 la consegna dei Piani strategici. Solo con il 1998 ebbe inizio la produzione di piani annuali di ciascuna Agenzia. Ma già le prime applicazioni dei Piani annuali indussero a fare molte revisioni sui Piani strategici di prima generazione. Fino alla scadenza del 1998, si considerò l'intero lavoro come un lavoro sperimentale, formativo e ancora non a 'regime' Solo con i Piani strategici di seconda generazione che elaborati nel 1999 ha avuto un orizzonte temporale al 2004-05, il sistema ha cominciato a funzionare adeguatamente. E solo con il 2001, i Piani annuali di prestazione e il bilancio programmatico ad essi connesso, e diventato normale modo di costruzione del bilancio federale.

<sup>14</sup> Il triennio in questione dovrebbe essere un grande cantiere di formazione e di sperimentazione. Nei processi di programmazione, accelerare i tempi oltre la loro logica e ferrea necessità e consequenzialità, produce effetti opposti a quelli desiderati: quelli di un allungamento degli stessi tempi al punto che portano le cose ad un collasso abortivo prima che nascano. Come dice il vecchio 'adagio' popolare: 'la gatta frettolosa fa i gattini ciechi'. Non si contano in questo paese riforme legislative che rimangono inapplicabili o che diventano presto obsolete per insufficienza di fattibilità ben studiata e a causa della loro superficialità di predisposizione!

Comunque ogni amministrazione dovrebbe provvedere a sviluppare al proprio interno una attività permanente di formazione e di aggiornamento dei propri dirigenti sulla PS, in cooperazione con la Scuola Superiore della PA (SSPA), rispondendo immediatamente a fornire un progetto per questa formazione da sottoporre e discutere con l'Ente ad hoc della nuova legge (o suo temporaneo sostituto).

### **5.2 Futuri dirigenti.**

Data l'importanza quantitativa di occupazione che ha assunto in generale il settore pubblico e data l'importanza specifica che ha assunto la necessità di 'riformare', attraverso la GFR e la PS, l'intero *modus operandi* della PA, il Governo dovrebbe *condizionare la vincita a qualsiasi concorso pubblico per entrare nella PA* (dalla Sanità alla Scuola, ai Servizi economici e fiscali ai Servizi sociali, dalla Protezione ambientale alla Gestione dei Beni culturali, dalle Infrastrutture alle Attività Produttive, etc.), *alla dotazione di un titolo di base emesso (diploma o master) da parte di istituzioni educative (universitarie o altre) che si impegnano ad impartire un 'syllabus' o un 'protocollo' di materie di studio, elaborato a cura dell'Ente ad hoc da creare, concernente nozioni elementari di GFR e PS.*

In altri termini nei requisiti da inserire per la partecipazione ai più diversi concorsi di entrata nella PA, un requisito *sine qua non* dovrebbe essere quello di un corso di GFR e PS, conformew ad un protocollo omogeneo indicto per tutti (data la materia ancora indefinita anche sul piano didattico disciplinare)

### **5.3 Tecnici specialisti in PS**

Il Governo dovrebbe anche non trascurare la formazione di *specialisti ad hoc* della nuova disciplina (GFR e PS) indipendentemente dalla loro collocazione all'interno delle strutture della PA. Al fine di favorire ed incentivare la libera crescita di corsi specifici da parte delle ordinarie istituzioni educative nelle loro libere ed autonome espressioni (Università pubbliche o private ed altre serie iniziative educative), il Governo (via l'Ente ad hoc che ne avrebbe la sovrintendenza) potrebbe fissare anche qui un syllabus di un *Master* tipo, avente alcune caratteristiche di base molto attentamente studiate e sperimentate <sup>15</sup>.

Sulla base dei titoli ottenuti presso le istituzioni che hanno liberamente corrisposto al syllabus richiesto, si potrebbe istituire un **Albo speciale di esperti in PS e GFR** cui vincolare il ricorso delle pubbliche amministrazioni ed in particolare dell'Ente ad hoc, nei loro bisogni di attingere per l'impiego di consulenti sulla materia.

---

<sup>15</sup> Secondo una esperienza di Master sperimentale portato avanti in cooperazione *Formez-Centro di studi e piani economici*, per una specializzazione seria in questa materia di carattere post-universitario, non si può andare al disotto di un anno di lavoro e 1000 ore circa di impegno di studio.