

Dal controllo di gestione alla programmazione strategica: passi necessari per rendere credibile l'attuazione dei programmi politici nella PA italiana

Franco Archibugi

Già dell'Università di Napoli e docente stabile della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

Relazione al Seminario sul tema

I controlli per l'attuazione dei programmi governativi

Rete interistituzionale sulla misurazione delle attività pubbliche

Sede del CNEL, Parlamentino, 30 Novembre 2006

1. Il 'controllo' per l'attuazione dei programmi governativi

Mi sembra ovvio che ogni governo che intenda realmente 'attuare' i suoi programmi si preoccupi di trovare degli strumenti tecnico-amministrativi-operativi capaci di esercitare un efficiente controllo di risultati nel senso della desiderata 'attuazione'.

Da molto tempo questi strumenti di controllo delle operazioni sono stati identificati in procedure di gestione molto simili a quelle maturate in seno alle imprese produttive, specialmente di grandi dimensioni. Nel mondo anglosassone, nelle *business schools* (da noi chiamate scuole o facoltà di economia aziendale) queste procedure di gestione sono entrate nell'uso sotto il riferimento di *management control* (controllo di gestione o controllo direzionale) e ha trovato vasta applicazione nelle attività economiche di tutti i paesi industriali più avanzati. Le più elaborate e articolate forme di *management control* sono state chiamate, anche nelle aziende, *strategic planning* (pianificazione strategica).

Su scala generale, è ormai universalmente riconosciuto che potrebbe essere molto utile introdurre buona parte di queste procedure anche nelle Pubbliche Amministrazioni, onde assicurare il desiderato controllo sull' *attuazione* dei programmi governativi.¹

¹ Il passaggio logico del 'controllo di gestione' dalle aziende private alla amministrazione pubblica è stato quello dell'applicazione di esso, come disciplina, alle 'organizzazioni non profit' (specialmente negli Usa in cui queste ultime hanno una rilevanza quantitativa superiore a quella che hanno nei paesi europei). Ciò ha comportato che anche in Italia, si è stentato a concepire il 'controllo di gestione' applicato alla pubblica amministrazione *organicamente diverso* (anche se largamente utilizzatore di strumenti analoghi) da quello praticato nelle aziende del settore privato. Per es. un noto manuale americano di *Management control*, quello di Anthony e Young [1988], che ha avuto peraltro una vasta diffusione anche in Italia, dedicato specificamente alle organizzazioni non profit, nella sua traduzione italiana [1992], aggiunse nello stesso titolo anche la sua destinazione per gli 'enti pubblici' (che nella edizione originale era assente). Questo dice molto sul fatto che tutta la letteratura ufficiale che ha introdotto il controllo di gestione nella legislatura italiana, è fortemente squilibrato verso una applicazione tecnica assai poco connessa con la 'programmazione strategica' che ne è, invece, una indispensabile premessa, alla scala della politica economica amministrativa generale. Qualcosa del genere è avvenuto anche negli Usa. Prima dell'introduzione ufficiale pubblica della programmazione strategica nelle agenzie federali, attraverso il GPRA, le agenzie che volevano applicare criteri innovativi in materia utilizzavano materiale e concetti provenienti dalla ricerca operativa nel settore privato. Per esempio, il Dipartimento dell'Energia (DOE) per anni ha fornito a se stesso e alle altre agenzie federali un 'Manuale' (*Handbook*) di gestione delle prestazioni basata sul risultato (predisposto da un Centro di ricerche misto fra DOE e alcune Università americane). L'ultima

Su scala ridotta questa introduzione ha incontrato molti ostacoli teorici e pratici, in ragione dei differenti paesi e delle differenti strutture amministrative pubbliche; in ragione della maturità culturale degli operatori pubblici; e in ragione di altri molteplici fattori che sarebbe troppo lungo e forse inutile elencare qui; insomma questa introduzione è avvenuta molto lentamente, in modalità molto diversificate, per intensità, per vastità di visione, per completezza di campo, per continuità di applicazione, e da ultimo, per capacità tecnica di applicazione.

Qualsiasi Programma politico governativo, di qualsiasi governo, soggetto ad un minimo controllo democratico e valutazione politica, dovrebbe fare i conti – a mio avviso – con le proprie *capacità di essere attuato*, capacità messe in luce e misurate attraverso il sistema detto di *programmazione strategica*, senza il quale qualsiasi programma governativo – e mia ferma convinzione – è destinato a non trovare adeguata e soddisfacente *attuazione*.

Questo sforzo di introduzione di procedure nuove di gestione mirate al controllo dei risultati di attuazione dei programmi governativi, lo chiameremo allora *Programmazione strategica (Strategic planning)*. Con ciò ho invitato ad assumere la stessa nomenclatura² – estremamente sistematica e innovativa in materia – adottata già dal Congresso federale americano nel 1993 con la legge GPRA (*Government Performance Result Act*)³, che impone a *tutte le Agenzie federali*; una complessa ma organica procedura che prevede: a) la elaborazione e pubblicazione di *‘Piani strategici’* ‘almeno quinquennali’; b) la elaborazione e pubblicazione di *Piani di prestazione (performance)* annuali [che con il 2006, si sono integrati nella stessa formazione del ‘Bilancio’ annuale, che è ora chiamato un *‘Bilancio di prestazione’ (Performance Budget)*], e la redazione di un *Rapporto di prestazione*, annuale, sui risultati del Piano annuale e sugli aggiustamenti proposti per l’anno successivo.

Malgrado che l’esigenza è stata sentita generalmente in molti paesi, e alcuni metodi da molti decenni sono stati studiati, proposti e applicati sotto nomi e approcci disciplinari diversi, sia a livello degli studi (accademici) che delle singole applicazioni politiche e amministrative in questo o quel paese, in questo o quel settore di attività pubblica⁴, sono *solo due* i paesi che hanno notoriamente registrato delle iniziative organiche, sistematiche e apparentemente durature, di un certo rilievo in materia di programmazione strategica: gli Stati Uniti e la Francia.

edizione di tale Manuale [US-DOE, 2001], benché si dichiarasse una ‘compilazione in sei volumi di *strumenti e tecniche* per applicare la GPRA’, è stata valutata inadatta da molte Agenzie nel fornire tecniche appropriate ai loro nuovi bisogni di programmazione strategica, dettati dal meccanismo ‘a cascata’ (vedi per es. lo **Schema grafico n.1**, allegato), come viene configurato presso quasi tutte le Agenzie federali americane in base alle prescrizioni del GPRA. [per es. US-DOE, 2006]; meccanismo che è assai diverso da processi pensati sia pure per grandi unità produttive multiobiettivo del settore privato.

² Con la piccola differenza della traduzione della parola inglese ‘*planning*’, con ‘*programmazione*’, in rispetto dell’ormai consolidato e preferito uso, nella lingua italiana, della parola ‘programmazione’ rispetto a quella ‘pianificazione’ quando viene riferita ad attività di governo centrale. D’altra parte ciò è coerente con l’espressione usata – sia pure una sola volta - dal primo atto legislativo italiano che ha sentito il bisogno di usarla rispetto a quelle di ‘controllo di gestione’ e di valutazione strategica (DL 1999/n.286, art.2); dopo il quale l’uso della parola si è riprodotto in modo disordinato in una serie numerosa di documenti ufficiali governativi, come rapidamente vedremo.

³ Legge che ha fortemente consolidato la sua stabilità, non solo per il fatto di essere frutto di una collaborazione bipartisan del Congresso, ma di essere stata votata come ‘emendamento’ dell’*United State Code*, il documento fondamentale che regola da sempre il funzionamento politico-amministrativo federale degli Stati Uniti,

⁴ La letteratura accademica che si è sviluppata fra i cultori della disciplina delle scienze amministrative in proposito è senza fine. Il vasto movimento di riforma è stato chiamato (specialmente nei paesi del Commonwealth, ma anche altrove) ‘New Public Management’- NPM. (Un panorama utile su questa riforma è nel volume collettivo a cura di K.McLaughlin, et alii [2002] con ivi un saggio di Barzelay [2002] sulle origini del NPM). L’OCSE ha già fatto da cassa di risonanza di questo movimento [OECD-PUMA, 1995] e in una serie di altre pubblicazioni [OECD-PUMA, 1996, 2001]. Tuttavia nei rispettivi paesi questo movimento non ha dato ancora applicazioni sistematiche e organiche, ma solo esperimenti e applicazioni in singoli settori della PA.

Grafico 1

Collegamento a ‘cascata’ fra gli obiettivi strategici e gli obiettivi annuali di prestazione di un Ente pubblico

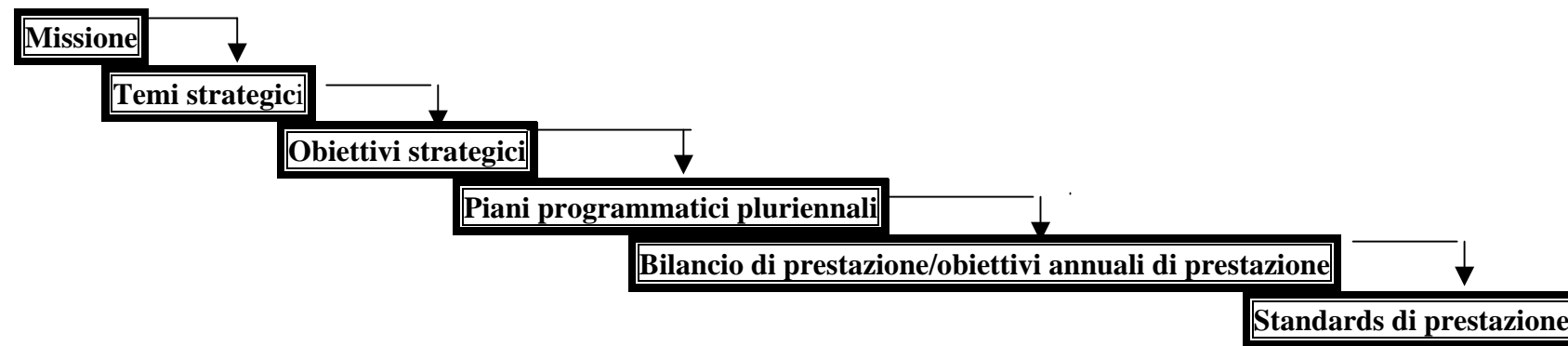
(per esempio: Ministero)

[Questo schema è grossomodo quello seguito da ogni Dipartimento o Agenzia federale americana nel gestire – in base al GPRA – il proprio processo di programmazione]

La consequenzialità del Piano strategico dell’ Ente viene illustrato dal seguente modello ‘a cascata’ che parte dalla dichiarazione di **missione** che si esprime attraverso dei ‘**temi strategici**’.

I temi strategici si traducono in **obiettivi strategici generali** (*broader*) articolati in una struttura di programma. Ciascun programma viene a sua volta articolato in obiettivi annuali di prestazione attraverso **piani programmatici pluriennali**. I piani programmatici pluriennali permettono all’Ente di ‘strategizzare’ (*strategize*) per un periodo di cinque anni su come ogni programma attuerà nel tempo gli obiettivi strategici dell’Ente.

Gli obiettivi annuali di prestazione e la valutazione della prestazione relativa agli obiettivi dell’anno precedente sono inclusi nel materiale di giustificazione delle richieste (*justifications*) di **bilancio** di ogni anno dell’Ente, per dimostrare che viene presa in considerazione nel processo di bilancio la effettiva ed attesa prestazione. In aggiunta, questi **obiettivi di prestazione annuale** sono collegati agli **standard di prestazione** dei singoli operatori (dirigenti e operatori) e enti sub-contraenti, in modo da creare un modello di ‘responsabilizzazione contabile’ (*accountability*) per conseguimento di missione.



Le richieste di bilancio annuali dell’Ente (*the Agency’s annual budget justifications*) vengono basate sulle prestazioni previste con i richiesti finanziamenti. L’Ente rendiconta le effettive prestazioni rispetto alle prestazioni progettate ogni anno nel suo Rapporto annuale di prestazione e di responsabilizzazione contabile. Questo rapporto fornisce le basi per valutare i progressi dell’Ente nel perseguire la propria missione.

L'esperienza più organica e sistematica è quella già citata che si è avuta in USA dove il Congresso ha varato (gennaio 1993) la ricordata legge GPRA che ha – come detto – prescritto a tutte le Agenzie federali la preparazione dei piani strategici (*strategic plans*); la progettazione delle azioni; la misurazione delle prestazioni (*performance measurement*); e la costruzione dei bilanci per obiettivi, prestazioni e risultati (*performance budgeting*).

Ha fatto seguito la Francia, con una legge del 2001 (*Loi organique des lois de finances, LOLF*) che – pur partendo con un eccesso di aderenza alla complessa (e in larga parte farraginosa, come in Italia) legislazione tradizionale sulla materia in Francia – ha pur tuttavia riportato negli ultimissimi anni (2005-2006) il sistema nel quadro delle modalità di programmazione strategica, già sperimentate negli Usa negli anni novanta¹

Sarebbe auspicabile che l'Italia, divenisse il terzo paese in ordine di tempo, ad entrare in questa riforma generale, accorciando le distanze con gli altri due paesi, ed entrando direttamente nel nuovo sistema in modo chiaro e definito (superando incertezze e commistioni ritardatrici).

In questo contributo intendo concentrarmi – approfittando del fatto che in Italia siamo all'inizio di una nuova legislatura e di un nuovo Governo, e che, per di più, ha anch'esso un nuovo Programma da attuare - nel ripetere schematicamente quali sono i passi necessari (ormai canonici) da fare, *e finora mai fatti in questo paese*, per finalmente introdurre su vasta scala - nella PA italiana - le procedure in questione (che chiamerei, come negli Usa, 'Programmazione Strategica', d'ora innanzi PS), e uscire dalla debilitante palude del 'controllo di gestione', così come malamente e con grande incertezza è stato introdotto in Italia.

Ma prima di tutto, in sintesi, un sguardo critico sul 'controllo di gestione' così come effettuato in Italia.²

2. Sguardo critico sul 'controllo di gestione' nell'esperienza italiana

In Italia, l'introduzione delle procedure di cui sopra si è tentata da molto tempo, ma con forme vane e improduttive. Per prima, è stata la Legge n.29 del 1993, che ha istituito le 'Sezioni di controllo interno' (SECIN) in tutti i Ministeri, cioè una forma esplicita di *controllo di gestione*.

La legislazione successiva del decennio 'novanta' non è servita di più. Vediamo:

- Il DL 29 del 1993 dopo una buona esposizione di principi, criteri ed indirizzi operativi per una *'razionalizzazione dell'organizzazione delle PA'*, ha istituito in ogni Ministero i SECIN (Servizi di controllo interno o nuclei di valutazione) (ove già non esistessero). Ma i risultati sono, a detta di tutti, insoddisfacenti.
- La Legge 59 del 1997 ripeté l'intenzione di organizzare per ciascuna amministrazione un *'sistema informativo-statistico di supporto al controllo interno di gestione alimentato da*

¹ Per maggiori informazioni sulle origini e lo sviluppo della programmazione strategica e la sua natura, mi sia consentito rinviare ad una mia recente pubblicazione: *Introduzione alla pianificazione strategica in campo pubblico* [Archibugi, 2005a]. Per un diretto approccio agli ultimi sviluppi dell'esperienza francese, consiglio – nella miriade di documenti ufficiali pubblicati- una guida metodologica del 2004 elaborata dal Ministero delle Finanze, delle finanze e dell'industria, e prodotta dal Ministero in cooperazione con la Commissione Finanze dell'Assemblea nazionale, la Corte dei Conti e il CIAP (che è un 'Comitato interministeriale di monitoraggio dei programmi') [MINEFI, etc. 2004].

² Per un giudizio critico più articolato sui tentativi fatti in Italia nel decennio 1991-2000, si veda un mio contributo alla 'VIII Conferenza nazionale sulla misurazione' [Archibugi 2005b], dal titolo: *Sulla introduzione in Italia della programmazione strategica a livello di governo centrale: osservazioni critiche*.

rilevazioni periodiche, al massimo annuale, dei costi, di istituire *'sistemi di valutazione sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell'attività amministrativa'*, di prevedere che *'ciascuna amministrazione provveda periodicamente, e comunque annualmente, alla elaborazione di specifici indicatori di efficacia, efficienza e economicità'*, e a *'collegare l'esito della valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati alla allocazione annuale delle risorse'*. Ma la produzione di indicatori non è stata parallela e conforme a quella dei programmi di azione.

- La Legge 94 del 1997 inoltre creò i *'Centri di responsabilità amministrativa'* (CRA) che si 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. Ma tutto ciò o non è avvenuto, o quando è avvenuto si è trattato di una contabilità puramente finanziaria senza il corredo conoscitivo dei risultati *reali* di ciascun programma di spesa.
- Il DL 286 del 1999, ribadì tutto questo, con lo stesso tono e lo stesso stile, prescrivendo fra l'altro un *Rapporto annuale* da parte dei SECIN cui avrebbe dovuto far capo l'insieme delle prescrizioni suddette. Un Rapporto che si è immerso nel sottosuolo. (Quale fiume carsico lo farà riemergere?).

Tuttavia tutte queste cose furono indicate in modo così generico e disorganizzato, da non avere pratico effetto dal punto di vista della introduzione effettiva negli apparati ministeriali e delle altre amministrazioni pubbliche.

Innanzitutto è da osservare che l'iniziativa di controllare coloro che dovevano mettere in piedi il *'controllo di gestione'*, fu lasciata ai singoli Ministri. E' mancato un controllo funzionale sui SECIN da parte di qualche organo dello Stato (PCM? Corte dei Conti?) che fosse indicato dalla legge. E' mancata inoltre una definizione ed istruzione tecnica da parte di qualcuno (Un DL? Una direttiva del PCM? La produzione di una manualistica ufficiale?) di *che cosa si dovesse intendere* per *'controllo di gestione'* e come *avrebbe dovuto essere applicato*, con *precise operazioni uguali per tutti i SECIN*, codificate e normalizzate in un *Manuale operativo*. Che cosa potevano fare i SECIN, composti da funzionari poco addestrati a questi problemi se non aprire qualche manuale di qualche scuola aziendale di *'Management control'*, peraltro del tutto inadatto a programmi pubblici? Essi sono stati invasi da direttive generali, ma senza assistenza pratica. A mio avviso sono stati abbandonati a se stessi.

D'altra parte dire che si introduce un *'controllo di gestione'* (*management control*), del tipo di quello diffuso nelle aziende, era non solo insufficiente ma del tutto fuorviante. Nelle aziende i programmi di produzione sono molto semplici, le strategie sono essenziali e chiaramente percepibili³. Nelle pubbliche amministrazioni, programmi e strategie sono molteplici e hanno bisogno di una *'ingegnerizzazione'* e *'progettazione'* assai complessa. I SECIN, da soli, senza la cooperazione e la guida politica delle direzioni responsabili dei programmi e dei centri responsabili di spesa, non potevano farlo.⁴

³ Eppure qualche guru accademico della economia aziendale aveva emesso dubbi sulla possibilità di applicare la pianificazione strategica anche nelle aziende [Mintzberg, 1994], creando qualche scandalo fra i cultori di business e di management aziendale, subito rientrato con una più attenta e chiara argomentazione tecnica sulla duttilità dell'intero processo di pianificazione [Mintzberg et al., 1996]. L'episodio non ha fatto che marcare ancora più nettamente il contesto della programmazione strategica nell'ambito pubblico da quello della vita delle imprese.

⁴ Questa profonda differenza fra la misurazione delle *performance* tra aziende del settore privato e settore pubblico è stata sempre presa in conto in Usa, in tutti i più spinti modi di introdurre nella gestione pubblica criteri e metodi delle gestioni private. Un documento che ricordo estremamente significativo in questo senso fu un Rapporto che il *Congressional Budget Office* (CBO) (storico organismo di studio del Congresso americano sulle analisi di bilancio) dedicò all'argomento [US CBO, 1993] in piena epoca di introduzione, da parte dello stesso Congresso, della GPRA. Effettivamente doveva essersi prodotto qualche eccesso di *'visione aziendalistica'*, in quei tempi, anche colà!

Penso che gli autori successivi dell'ultimo DL della serie (n.286 del 1999), si rendessero conto che la parola mutuata dall'economia aziendale 'controllo di gestione' finora era stata usata dalla legislazione corrente in modo non chiaro (almeno per quanto riguardasse la PA), se sentirono l'esigenza (art.1, intitolato ai "principi generali del controllo interno") di articolarla in tre funzioni diverse quali (lascio da parte quella della valutazione del personale dirigenziale):

1. il controllo di legittimità, regolarità e correttezza amministrativa (detto in breve '*controllo di legittimità*');
2. il controllo dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, (detto in breve '*controllo di gestione*');
3. "la valutazione della adeguatezza delle scelte compiute etc. in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti" (detto in breve '*controllo strategico*').

Questa tripartizione – che sembrava motivata da un bisogno di chiarezza – si è tramutata invece in un fattore di maggiore confusione e di fuorvia. Ha dato luogo ad un infinito dibattito su *chi* dovesse essere il titolare di queste funzioni di controllo (cioè su questioni di 'potere', *more italico*) con sofisticazioni giuridiche che hanno occupato ore di lavoro nelle varie riunioni fra PCM e organi ministeriali, e all'interno di questi ultimi tra direzioni di campo e SECIN.⁵

Ma nessuno ha pensato, in tutta questa diatriba, a:

- *come dovessero essere preparati e descritti i programmi pubblici* che ogni Ministero avrebbe dovuto, (e tuttora dovrebbe), presentare alla PCM e questa al Parlamento ogni anno;
- *quali informazioni* questi programmi dovessero contenere;
- *che tipo di obiettivi e di strumenti* essi dovessero indicare;
- *quali tipi di indicatori* dovessero collegare agli obiettivi e agli strumenti;
- a *quali metodi di misurazione* dovessero adottare.

Insomma, nessuno ha pensato a quali *requisiti tecnici* fossero necessari per esercitare - *conditio sine qua non* - quel 'controllo di gestione' che le leggi andavano largamente e ripetutamente prescrivendo, per tutto il decennio degli anni 90!⁶

⁵ A cominciare dal seguito del Decreto 1999/286 in questione (basta leggere il seguito dell' art.1 e gli art.4 e 6).

⁶ Infatti è sufficiente dare una occhiata alla congerie (talora voluminosa) di Direttive ministeriali che ogni anno sono state predisposte dai Ministri (e da nessuno lette) , sulla base delle indicazioni venute dalle altrettanti Direttive della PMC, per comprendere che esse non erano e non sono suscettibili così come sono (per informazioni, contenuti, presentazione, etc.) di costruire e assicurare la base di un controllo di gestione o strategico, vero ed efficace. Ma d'altra parte né la PMC, né i Ministeri con i loro SECIN, erano attrezzati, a suggerire, e poi utilizzare, i sistemi di programmazione strategica da introdurre. In questi casi si forma un circolo vizioso (o rimpallo di responsabilità) di incompetenza, non 'giuridica-politica' ma tecnica, che da qualche parte bisogna pur eliminare (senza riguardo di quella politico-giuridica) E, possibilmente, eliminare contemporaneamente, in tutte le sue sedi: PMC, Ministeri, SECIN, con un adeguato intensivo addestramento dei funzionari addetti (formazione che è la chiave risolutiva del problema, di cui dirò più sotto).

[Mi si conceda una interlocuzione molto personalizzata che credo sia utile come piccola testimonianza storica sui fattori che hanno ostacolato ogni più fattiva evoluzione di quanto prevedeva il DL 286/99. Già prima di quell'epoca (1996-97) infatti mi affannai personalmente ad attirare l'attenzione di molti 'addetti ai lavori' (politici ed alti dirigenti) su quanto stava avvenendo in America, che, a mio avviso, non si poteva ignorare mettendo le mani riformistiche (in modo non solo verboso ma serio ed impegnato) alla introduzione di una misurazione delle performance nella PA.

In primo luogo essendo allora docente stabile (dal 1992 al 1999 dopo il quale sono andato in pensione), alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, organismo facente capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed essendo da molto tempo bene informato, insieme ad alcuni colleghi del 'Centro di studi e piani economici' da me diretto, sulla evoluzione della cultura amministrativa americana (che era stata oggetto fin dal 1970, di un mio Rapporto [Archibugi, 1970] sulla "programmazione di bilancio" e il PPBS, (rapporto redatto per l'Ispe e il Ministero del Bilancio e della Programmazione), ed essendo avvantaggiato da numerosi contatti

Per farla breve, non si è presa coscienza in quella legislazione che la programmazione strategica non poteva venire *dopo*, a seguito del controllo di gestione, ma che nella pubblica amministrazione può avvenire solo il contrario: *prima* la programmazione e *poi* il controllo di gestione.⁷

accademici e scientifici mantenuti dal mio Centro con quell'ambiente, sentii mio dovere civile e professionale di insistere nel 1997 presso la PCM e il Dipartimento della Funzione Pubblica perché si orientasse in modo più preciso ed efficace, e in forme più adeguate, l'azione riformistica che allora il Governo stava preparando, verso la *programmazione strategica*. Ebbi dei colloqui, facendomi introdurre dall'on. Giorgio Ruffolo (che avrebbe dovuto essere molto ascoltato per l'esperienza a suo tempo avuta come Segretario della programmazione) e lasciai nelle loro mani documenti ed appunti sia su quanto stava avvenendo in America sia sui passi politici, legislativi e operativi concreti e precisi che suggerivo (non dissimili da quelli suggeriti nel presente scritto). Ma tali contatti non ebbero alcun esito. Avevo perfino promosso da parte dell'Ambasciata americana – dati i miei rapporti utili con essa - un formale invito del Governo americano al Governo italiano per una Missione ad alto livello (politico e burocratico) a Washington per conoscere *de visu* sul campo quello che stava succedendo nella amministrazione americana, e stringere stabili e proficui contatti (assai utili per noi, data l'arretratezza delle nostre esperienze in proposito) con l'ambiente politico-amministrativo e accademico americano da parte di persone adeguatamente preparate nel Governo italiano! Questa mia personale iniziativa non ebbe riscontro nel Governo italiano, con un certo disappunto della stessa ambasciata americana.

Inoltre riuscii a promuovere nel novembre 1997, - al Palazzo Reale di Caserta, una delle sedi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, (con l'aiuto del Direttore della Scuola, Prof. Guglielmo Negri e Segretario Generale della stessa, Prof. Raffaele Pellegrino, ai quali va almeno un mio debito di riconoscenza se non quella della intera PA italiana), - una Conferenza internazionale sulle *'implicazioni formative della nuova gestione basata-sul-risultato e la PS* (il *background paper* della Conferenza fu preparato da me [Archibugi, 1997]). Alla Conferenza parteciparono un folto gruppo di colleghi europei e americani, e fra questi ultimi selezionai gli inviti – con l'aiuto del collega Joe Wholey (allora consulente del GAO e docente alla *University of South California* a Los Angeles, a quelli - sia accademici che dirigenti dell'amministrazione - che potessero dare la massima informazione possibile sull'operazione del GPRA. (La conferenza, che poi fu riconosciuta da alcuni partecipanti in alcune riviste tecniche internazionali sia in Europa ed anche negli Usa, una inattesa occasione per gli addetti ai lavori di potersi parlare per la prima volta a livello internazionale, al di fuori dei riti usuali di facciata (e che nelle mie intenzioni era mirata soprattutto a stimolare sull'argomento l'ambiente e gli studiosi italiani) - fu disertata dalle autorità italiane, e perfino dai miei colleghi della Scuola, pigri verso ogni nuova visione di riforma (deceduto il compianto Guglielmo Negri, non si trovarono neppure più i mezzi per pubblicare, almeno in italiano, l'insieme molto importante delle relazioni che i colleghi stranieri donarono alla Conferenza!).

Per stimolare l'ambiente accademico italiano, riuscii a spingere sempre, in quell'epoca, la Società Italiana di Demografia, Economia e Statistica (di cui sono membro e in collaborazione con l'allora Presidente Prof. Ornello Vitali, che era anche membro del Consiglio Direttivo del *Centro di studi e piani economici*), a promuovere una delle sue periodiche 'riunioni scientifiche' (la 35a, ad Alghero, 29-31 maggio 1997) sul tema *'Politiche e tecniche di valutazione dell'attività della PA'*, alla quale presentai una mia relazione sullo specifico argomento dell'innovazione manageriale della PS in Usa, poi pubblicata nella Rivista della Società [Archibugi, 1997]. Ma tutte queste cose (colloqui personali ad alto livello, conferenza internazionale, interessamento degli ambienti accademici e quant'altro), non riuscirono ad attirare l'attenzione dei responsabili politici e amministrativi sulle novità corso. Tutte cose che sembravano non interessassero, malgrado la pretesa 'competenza' dei soggetti. Eppure se in quel momento, a quattro anni dalla GPRA americana, e nel procinto di varare le nuove leggi 'riformistiche' (si fosse inserita in Italia, la PS nei termini suggeriti, l'Italia sarebbe stato il secondo paese nel mondo a realizzare un poderoso rinnovamento di metodi, e oggi non si sarebbe aggravato, almeno in questo campo, il ritardo della nostra PA. Avremmo almeno dieci anni di sperimentazione concreta dietro le spalle. Un'occasione perduta, che giustifica l'ansietà odierna di non perderne anche altre, se continua la scarsa sensibilità degli 'addetti ai lavori' alla questione].

⁷ A dire il vero, esiste un documento che aveva iniziato a mettere sulla strada giusta l'intero processo di programmazione strategica. Fu una direttiva del PMC della fine del 2002 per il 2003. Era un documento eccellente che descriveva e prescriveva in termini abbastanza corretti – ma ancora ovviamente generali, la programmazione strategica (PS) a tutti i Ministri fissandone in modo succinto le linee di guida.

Questo documento però [PCM; 2002] non solo è stato ignorato dai destinatari, ma non ha costituito il punto preciso di riferimento di una attività di assistenza tecnica e di controllo dell'operato di Ministeri e SECIN, da parte di quel Comitato tecnico-scientifico che era nato – nel DL 286/99 – proprio per introdurre la programmazione strategica nelle attività ministeriali di controllo di gestione e dettare le linee guida tecnico-operative per la sua introduzione. Basta dare una occhiata alle manifestazioni pubbliche di quel Comitato

La via radicale presa dal governo federale americano nel 1993 con la GPRA, seguiva nettamente questa strada. Prima il *programma* (almeno quinquennale, revisionato ogni tre anni e all'occorrenza anche annualmente attraverso il piano annuale di prestazioni); di ogni agenzia, e poi il *piano annuale* (ormai completamente allineato con le richieste annuali di *bilancio*). Infine, con il rapporto annuale, il *monitoraggio e il controllo completo di gestione* (che pertanto non potrebbe che essere 'strategico') con tutte le sue articolazioni, viste sia nel loro insieme che nella loro particolarità.

Il caso italiano – pieno di 'visione' e 'generalità', ma con scarsissima capacità attuativa - è stato anche handicappato a causa della *routine solo annuale* delle decisioni; con un DPEF solo di indirizzo (con un orizzonte assai debole triennale); e con una legge finanziaria concentrata su movimenti di flusso finanziario che hanno un impatto su meno di 1/10 dell'ammontare complessivo della spesa pubblica⁸, e senza una visione di quello che avviene negli altri 9/10, lasciati all'automatismo della spesa, dove i dati a disposizione (mancando una *re-ingegnerizzazione* seria e tecnicamente accurata di ogni programma del tipo di quella elaborata dal processo federale americano) dicono assai poco sui risultati effettivamente conseguiti – programma per programma – da detta spesa. E anche per quelli conseguibili da parte di un 'programma di governo' è dubbio che essi siano stati studiati in dettaglio – al di là degli indirizzi politico-elettorali -come dovrebbe essere fatto da una progettazione accurata della spesa stessa.

Tutto ha concorso quindi a ridurre il controllo di gestione ad una routine annuale piuttosto insignificante, dove i parametri di valutazione non andavano oltre certi risultati *ex post*, senza nessun vero controllo dei risultati attesi *ex ante*, per la semplice ragione che la formulazione *ex ante* dei risultati attesi nessuno l'ha mai studiata e tentata.

Questo lavoro di programmazione e di progettazione deve essere portato a termine dagli operatori dei programmi pubblici specifici, dai responsabili dei Centri di spesa, che oggi, malgrado le rivendicazioni di autonomia e di tecnicità delle loro scelte, in effetti non sanno né programmare né progettare adeguatamente tali scelte. Se la programmazione non è fatta dalle direzioni responsabili dei programmi, (magari anche con l'aiuto di esperti dei SECIN, se veramente 'esperti') e naturalmente sotto il consenso e il controllo dei Ministri e dei loro staff, i Secin non hanno gli obiettivi nei confronti dei quali possono misurare i risultati. Senza

tecnico-scientifico (i suoi Rapporti [2001, 2003a, 2004a] e le sue presentazioni in due o tre manifestazioni all'anno di vetrina, [2002, 2003b, 2004b e 2004c]) per sapere che certamente non sarebbe stato quello il modo con il quale si sarebbe potuto introdurre la programmazione strategica nei singoli ministeri! Leggendo quei documenti si capisce bene che non si avevano idee chiare su come i Ministeri (e i SECIN) avrebbero dovuto procedere per fornire i dati richiesti dalla PCM, ed anche se tali idee si fossero avute (come solo le *Linee guida* allegate al secondo Rapporto fanno invero supporre) non era certo quello il modo di aiutare (con tre o quattro talkshow di un mezza giornata) i Ministeri su come procedere nel modo fattivo alla documentazione necessaria (*know-how*, misurazioni, e quant'altro) indicata nella direttiva. Quelle direttive, avrebbero dovuto essere accompagnate da adeguati *Manuali di applicazione*, da parte di una assistenza permanente a ciascun Ministero e Centro di spesa su come strutturare i propri obiettivi, stabilirne mediante una progettazione visibile e controllabile l'attuazione, fissarne gli indicatori di conseguimento, valutarne i costi e i benefici, scandirne l'*implementazione* con date-traguardo ragionevoli e un sistema organico di monitoraggio, con un dialogo serrato fra uffici del Comitato e le unità di ciascun programma.

Invece di essere strumento di pressione sui Ministeri e di giudizio sui modi e i tempi di risposta alle Linee-guida stesse, si ha l'impressione che tali Linee guida sian state come *dimenticate* dagli stessi autori! Né è stato varato alcun serio *programma formativo*, né a livello ministeriale che interministeriale, sul tema : *come rispondere alle linee guida della PCM?*

⁸ In quello del 2007 circa 30-35 miliardi di Euro contro una spesa pubblica totale di circa 400 miliardi di Euro. Dominato dai noti vincoli europei di rapporto equilibrato (in percento) fra saldo di bilancio e PIL. Oggi in Italia si parla (ma pressappoco così si dice ogni anno) che bisogna riformare la discussione parlamentare sulla legge finanziaria. Ma siamo ancora nella nebbia. C'è ben altro da riformare! C'è da riformare l'intero impianto di formazione delle richieste di bilancio di ogni anno, e l'intera contabilità di bilancio!

programmi e sistemi concatenati di obiettivi, obiettivi intermedi, e azioni, non è possibile esercitare nessuna procedura di valutazione⁹.

Ecco le ragioni per le quali c'è bisogno di ripartire daccapo, assorbendo tutto quanto di positivo è stato detto e fatto finora, ma dando una impostazione nuova, che deduca il controllo di gestione come conseguenza di un processo articolato di programmazione strategica, definito *ex novo* in termini *chiari ed operativi* per tutta la gamma degli enti che fanno parte della PA (Stato ed Enti locali).

Tale processo stesso dovrebbe avvenire sotto il controllo di un organismo esterno alla PA - come per es. una Corte dei Conti sostanzialmente rinnovata - che ne dovrebbe garantire la conformità ad una legge di base. Legge che – semplificando assai – dovrebbe riassumere come in un testo organico unico – tutta la normativa progressa sull'argomento¹⁰.

3. La re-impostazione della PS: la direzione legislativa

Mi permetto di delineare qui tre direzioni su cui dovrebbe articolarsi questa necessaria reimpostazione della materia centrata sul processo di PS:

- la direzione legislativa
- la direzione amministrativa
- la direzione formativa.

In primo luogo è quanto mai opportuno che si comprendesse quanto importante sarebbe un riordino della legislazione confusa e male impostata finora, attraverso una inevitabile legge chiara e succinta. Essa sarebbe necessaria per segnare bene il cambiamento.

Dovrebbe essere una legge *ad hoc* esclusivamente *dedicata* (come la GPRA americana) alla introduzione della PS, come procedura e come tecnica di gestione basata sul risultato, in tutte le amministrazioni dello Stato.

Le disposizioni relative alla PS non dovrebbero essere incluse, come avvenuto con le leggi italiane degli anni '90, in una legge tutt'altro che concernente anche altre riforme amministrative nel campo della funzione pubblica (personale, rapporti con il pubblico, procedure amministrative, semplificazione, etc.), come avvenuto nel passato, perché se ne renderebbe poco percettibili la grande rilevanza innovativa e la funzionalità specifica.

La redazione di tale legge potrebbe usare la falsariga quanto mai efficace della legge americana del GPRA (1993): una legge che in *otto pagine* ha schematizzato senza suscitare

⁹ Questa è la insensatezza (che si traduce in inattività) quando si assumono delle parole, come “controllo di gestione” (e aggiungo anche: ‘programmazione strategica’), in generale, per se stesse, senza una precisa consapevolezza tecnica di quello che significano e delle operazioni che implicano.

¹⁰ Come è avvenuto negli Usa, ove il mentore e guardiano tecnico dell'applicazione della GPRA da parte delle diverse Agenzie è stato il GAO, (*General Accounting Office*, da pochi anni *Government Accountability Office*) ente che fa capo direttamente al Congresso e non alla Casa Bianca. Ci sono casi in cui il GAO ha praticamente respinto con ‘osservazioni’ i Piani strategici di alcune Agenzie poco conformi a dettami della legge, mentre per tutte ha avuto il ruolo di suggeritore e di assistente tecnico, per ogni deficit o carenza di professionalità, provvedendo con le sue ‘Osservazioni’, ben note per la loro autorevolezza, a migliorare la qualità funzionale dei Piani, rispetto allo spirito e alle aspettative della GPRA (per maggiori ragguagli sul sistema americano si veda il mio libro già ricordato [Archibugi, 2005a]). E' impossibile trovare una pubblicazione del GAO attraverso cui riassumere e far comprendere il grande ruolo avuto da questa agenzia nel guidare l'introduzione della programmazione strategica. Un grande ruolo lo hanno avuto una ‘guida esecutiva’ generale del 1996 (proprio quando le Agenzie stavano nel punto più critico della redazione dei primi piani strategici [US GAO, 1996] e una guida più specifica del 1997 sulla fase della ‘re-ingegnerizzazione’ [US GAO, 1997]; di entrambe sarebbe fortemente opportuna una traduzione italiana per l'addestramento dei nostri operatori ministeriali e per ogni tipo di studente della programmazione strategica. Così pure di una guida predisposta dalla NAPA (National Academy of Public Administration) [NAPA,1997], per conto del governo.

ulteriori dissensi e adattamenti tutto il *'reinventing government'* in corso, - a mio avviso epocale - di quel paese, con larga soddisfazione di tutti.¹¹ Conoscendo bene gli ulteriori sviluppi dell'attuazione di quella legge se ne potrebbero perfino evitare alcune difficoltà colà pur tuttavia incontrate, ma oggi già superate.

Il progetto di legge dovrebbe articolarsi nel seguente modo, per tutta la gamma degli enti che fanno parte della PA., Stato ed Enti locali.

A partire dalla entrata in vigore della nuova legge, ogni capo di amministrazione pubblica italiana (Ministro, Presidente o Amministratore delegato di Ente, etc.) dovrebbe essere tassativamente obbligato a consegnare al Presidente del Consiglio e al Parlamento entro una data *non superiore ai tre anni* – un *Piano strategico delle attività* della propria amministrazione¹², in cui dovrebbero essere dettagliati i contenuti qui sotto descritti (nel punto 3.1).

Come afferma la legge americana¹³: *"Il piano strategico dovrà coprire un periodo non inferiore a cinque anni a partire dall'anno fiscale nel quale è stato consegnato, e dovrà essere aggiornato e revisionato almeno ogni tre anni"*. In Italia si potrebbe calibrare i tempi operativi con i tempi politici delle legislature.

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

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

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

Nella legge dovrebbe essere indicato – con riferimento all'orizzonte temporale non inferiore ai cinque anni - *che cosa deve contenere* il Piano strategico.¹⁴ E cioè:

- una *"dichiarazione di missione complessiva"* (*comprehensive mission statement*) che copra le principali funzioni ed operazioni della amministrazione in questione;
- le *finalità e gli obiettivi generali*, compresi le finalità e gli obiettivi connessi ai servizi prodotti (*outcome-related*), per le principali funzioni ed operazioni dell'amministrazione in questione; tutto ciò articolato in singoli 'programmi', a loro volta articolati in struttura

¹¹ Il testo in italiano del GPRA è stato tradotto da me in più di una occasione [per es.in appendice a: Archibugi, 1997 e 2005b]. Per il testo originale si veda [US Congress, 1993]. Inoltre consiglieri vivamente di accedere al sito web di John Mercer [www.john-mercer.com]. John Mercer è stato all'epoca consulente della speciale Commissione senatoriale da cui è uscita la proposta di legge (e ne fu probabilmente l'estensore materiale). (Sono sicuro che il collega John Mercer, sarebbe pronto e felice di venire chiamato come consulente del Governo italiano, per aiutarlo a mettere a punto l'introduzione della PS in Italia. Non era forse scritto nell'art.7 del DL 1999/286, che il Comitato tecnico-scientifico per la valutazione e il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, sarebbe stato composto da *'esperti di chiara fama, anche stranieri'*? E allora?)

¹² In Usa la legge GPRA ha dato alle Agenzie quasi cinque anni di tempo per produrlo, dall'approvazione della legge (15-1-1993, firmata dal nuovo Presidente in agosto 1993) al 30 Settembre 1997, data di scadenza per la presentazione al Presidente e al Congresso (in pratica all'OMB e al GAO).

¹³ 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.

¹⁴ Riprendiamo testualmente dalla legge GPRA (integralmente tradotta come detto in [Archibugi 1997 e 2005b]).

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

Il Piano strategico dovrebbe inoltre indicare come il *Piano annuale di prestazioni* (di cui al paragrafo 3.2 qui sotto) dovrebbe essere coerente con il Piano strategico dell'amministrazione o ente in questione. Un Piano di prestazioni non dovrebbe essere consegnato per un anno fiscale *non* coperto da un corrente Piano strategico (quindi prima che il Piano strategico sia stato elaborato e accettato).

Nell'elaborazione di un Piano strategico, la singola amministrazione dovrebbe consultare il Parlamento, e dovrebbe sollecitare e prendere in considerazione i punti di vista e i suggerimenti di quegli enti (pubblici o privati) potenzialmente colpiti da, o interessati a, tale piano [i cosiddetti ‘*stakeholders*’], indicati qui sopra al punto 7 della lista dei suoi contenuti.

3.2 Che cosa dovrebbe contenere il “Piano annuale delle prestazioni” (Performance Plan)?

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

Tale Piano annuale dovrebbe:

- stabilire le finalità di prestazione (*performance goals*) per definire il livello di prestazione da raggiungere da una attività di programma, *nell’anno in questione*;
- esprimere tali finalità in una forma *oggettiva, quantificabile, e misurabile*.¹⁵

¹⁵ La legge che qui si propone potrebbe stabilire (come fa il GPRA) che in casi eccezionali un Ministero, o comunque ogni Ente o Centro di spesa potrebbe essere autorizzato, in caso di necessità, ad usare una forma alternativa. Può essere interessante osservare che tale forma alternativa (nel GPRA) deve essere autorizzata dall’Ufficio del Bilancio e della Gestione (OMB) sulla base di una:

- descrivere brevemente i processi operativi, le qualificazioni e le tecnologie, nonché le risorse umane, di capitale, di informazione, ed altre, necessarie per raggiungere gli obiettivi programmatici (*performances goals*) nell'anno in questione;
- fissare (ancora più precisamente che nel Piano strategico) gli indicatori di prestazione (*performance indicators*) da usarsi per la misurazione o la valutazione dei principali prodotti, i livelli di servizio, e gli esiti di ogni attività programmatica (*program activity*);¹⁶
- fornire una base per confrontare gli effettivi risultati dei programmi [vedi sotto il Rapporto di prestazione] con i prefissati obiettivi di prestazione; e
- descrivere i mezzi da usarsi per verificare e validare i valori misurati.¹⁷

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

-
- 1) dichiarazione descrittiva separata di: a) un programma minimamente efficace; b) un programma riuscito.
 - 2) autorizzazione dal Direttore dell'OMB, con sufficiente precisione, e in tali termini da permettere una accurata, indipendente, determinazione se la prestazione delle attività di programma incontra, oppure no, i criteri della descrizione;
 - 3) una dichiarazione perché non è fattibile o praticabile esprimere le finalità di prestazione, in qualsiasi forma, della attività di programma in questione.

¹⁶ E' molto interessante il fatto che la stessa legge americana - pur nelle sue scarse otto pagine - stabilisce un certo "glossario" di comune intendimento, per la quantificazione degli obiettivi e degli indicatori di prestazione (universalmente validi, e quindi anche adattabilissimi in una legge italiana):

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

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

¹⁷. Ai fini di conformarsi ai suddetti criteri, il GPRA prevede che "un'agenzia può *aggregare*, o *disaggregare*, o *consolidare* delle attività di programma, a meno che qualsiasi aggregazione o consolidamento non ometta o non minimizzi il senso di ogni attività di programma che costituisca una delle principali funzioni o operazioni dell'agenzia in questione"[Questo aspetto è illustrato nella lezione sul "bilancio di programma" nel mio *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, 2004].

prestazione di programma conseguita è comparata con le finalità di prestazione espresse nel Piano per quell'anno fiscale".¹⁸

Ogni rapporto dovrebbe:

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

3.4 Controllo e valutazione di bilancio

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

In ogni paese, il bilancio delle pubbliche amministrazioni è sottoposto a delle procedure complesse che – malgrado indubbie 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 dall'Oecd).

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

- quali fossero i *risultati* che con date decisioni di spesa espresse in moneta si ottenevano in termini di beni o servizi e prodotti resi;

¹⁸ Se le finalità di prestazione sono specificate – nei casi eccezionali - in una forma ‘alternativa’ (di cui alla nota ¹⁶ qui sopra,) il GPRA prescrive che “il risultato di tale programma venga descritto in relazione a tali specificazioni, ivi compreso il caso in cui le prestazioni sono venute meno rispetto ai criteri di un programma minimamente effettivo o riuscito”.

- 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 attevano, e/o con il livello migliore di soddisfazione qualitativa degli utenti.

Ciò ha provocato una vasta introduzione nel sistema operativo della PA di un *sistema di misurazione delle prestazioni*, prima ignoto (o noto solo qui e là in alcuni pionieristici settori e in modo diverso da paese a paese). Di questa necessità si è parlato in lungo e in largo, nella PA e nelle attività accademiche e didattiche; ma si è ovunque realizzato ben poco. E la scarsa esperienza di misurazioni si è attribuita generalmente alle difficoltà complesse che le prestazioni della PA offrono per una valutazione misurabile quantitativa.

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

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

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

Ma l'occhio sui risultati (attesi o conseguiti) può essere permesso solo dalla elaborazione dei Piani (pluriennali o annuali) di cui la nuova legge dovrebbe indicare – nel senso detto - il contenuto, *dati i mezzi e le risorse a disposizione*, nonché il modo di misurarli, in termini di costo.

Quindi è dubbio che una autentica riforma della contabilità, mirata a far valutare contemporaneamente spesa e risultati, possa effettuarsi *se non in connessione* con la programmazione strategica – appunto – dei risultati e della spesa, intimamente congiunti.

4. La reimpostazione della PS: la direzione amministrativa

Il conseguimento di questo obiettivo di radicale riforma fondata su una 'gestione-fondata-sul-risultato' – una volta sancita dal parlamento nei suoi principi e nei suoi organi e nelle sue

procedure di attuazione - riposa poi sulla capacità delle amministrazioni pubbliche 'di campo', di assumerla *operativamente* nel loro specifico campo di attività e di servizio. E' solo in questo modo che si può materializzare anche quella *decisione di spesa-fondata-sul-risultato*, di cui la PS rappresenta lo strumento.

A livello di Governo generale, occorre che vi sia un *organo centrale*, altamente qualificato, che gestisca in permanenza l'attuazione della Legge di cui sopra.¹⁹ In Italia vi sono alcuni organi tradizionali che possono svolgere questo ruolo: la Corte dei Conti, la Ragioneria dello Stato, una rinnovata Direzione generale del Tesoro, il Ministero della Funzione pubblica, il Ministro delegato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; insomma una gran quantità di soggetti, con loro proprie funzioni storiche, che hanno tutti qualche cosa da dire, qualche 'competenza' da rivendicare, ma nessuno che abbia una responsabilità diretta e un mandato ben preciso in materia (soprattutto su una materia così innovativa come sarebbe quella della nuova legge). Perciò sarebbe raccomandabile un *riordinamento ad hoc*, sotto la responsabilità del capo del governo. Ma questo credo che sarà difficile ottenerlo senza farne oggetto ancora di nuovi interventi legislativi²⁰.

Tale riordinamento dovrebbe essere centrato su *un solo Ente tecnico che senza entrare nel merito dei programmi*, che abbia la responsabilità di introdurre la programmazione strategica *in termini operativi*, e di farlo mediante le seguenti funzioni:

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

Il primo Ente che dovrebbe elaborare un Piano strategico più che quinquennale per se stesso (come ha fatto il GAO americano [GAO 2004] e produrre un Piano annuale di

¹⁹ Nell'esperienza americana, - dato il ruolo specifico svolto costituzionalmente dal Congresso, per quanto concerne la spesa - è stato il già ricordato GAO, tradizionale organo di controllo dipendente dal Congresso, a svolgere questo ruolo. Ma per far questo negli anni '90 il GAO ha subito una radicale trasformazione di personale addetto. In Francia tutta l'operazione di attuazione della LOLF è stata assunta dal Ministero dell'economia e delle finanze (MINEFI), ma con qualche più recente e significativa caratteristica. [MINEFI, 2004 e 2005] (Un ottima esposizione dell'intero sistema in [Waline et al., 2006]).

²⁰ Comunque sarebbe opportuno evitare tuttavia di produrre leggi su leggi che non solo intasano e appesantiscono l'attività parlamentare, ma creano strutture amministrative ingessate, poco flessibili e poco sensibili al controllo di efficienza. [Ma spesso dato il nostro ordinamento, per la modifica/soppressione degli enti si deve operare con gli stessi strumenti decisionali con i quali si sono creati (anche se si tratta di un garage)]. Questo consiglia in generale di minimizzare al massimo possibile il ricorso a soluzioni legislative, e annullare il più possibile regolamentazioni legislative che possano essere trasferite a strumenti amministrativi e alla responsabile gestione dei dirigenti pubblici. Ma poiché comunque l'introduzione della programmazione strategica - come si dirà nel prossimo paragrafo 5 - merita per molte ragioni di essere sancita con una solenne legge dello stato, forse anche quel riordinamento istituzionale che la faciliterebbe potrebbe essere operato con la stessa legge.

prestazioni connesso al bilancio preventivo di spesa, dovrebbe essere proprio l'Ente creato per l'attuazione della nuova Legge!

Nessuna 'attuazione' della nuova Legge potrebbe aver luogo senza una sufficiente preparazione dei dirigenti e dei funzionari delle amministrazioni ai nuovi metodi e al nuovo stile di gestione. Ciò implicherà che si dovrà attendere un certo periodo di tempo prima che la nuova 'gestione-basata-sul risultato' e sulla PS possa giungere a "regime". Sicuramente, gli anni residui della presente legislatura (a condizione che ci si muova rapidamente per la nuova Legge), saranno quelli necessari per predisporre i *Piani strategici* di ciascuna amministrazione. La scadenza per il completamento di detti Piani (a condizione di un intenso e impegnato lavoro) potrebbe essere fissata per la fine del 2008. Pertanto i *Piani annuali* e il nuovo sistema di '*Bilancio programmatico*' non potrebbe avere inizio – nella migliore delle ipotesi – che con il 2009. Il triennio 2006-2008 sarebbe pertanto solo un triennio di intensa preparazione (e formazione di quadri) al nuovo sistema. Sarebbe inoltre un triennio di sperimentazione.²¹

L'impegno alla elaborazione dei Piani strategici, avrebbe bisogno di un Ente *già in piena efficienza* per il sostegno dei SECIN, dei CRA e delle UPB.

Poichè l'iter della legge avrà i suoi tempi (ma potrebbe essere rapidissimo, volendo) si potrebbero impegnare temporaneamente delle strutture pubbliche (per es.: Corte dei conti? Formez?) capaci di mobilitare in modo rapido e informale i mezzi per una 'anticipazione' di assistenza tecnica e formazione *in attesa che la legge entri in operatività*. L'obiettivo dovrebbe essere quello di introdurre il nuovo sistema 'a regime' almeno nel 2009.²²

5. L'importanza dello strumento legislativo per la partenza della reimpostazione

C'è chi teme, per motivi di praticità e di rapidità, di affidare ad una legge, la legittimazione del nuovo sistema di PS., perché 'non si avrebbe il tempo' sufficiente di aspettare il lungo iter della stessa. Indubbiamente una legge implica un certo iter politico che potrebbe anche non concludersi rapidamente.

²¹ L'esperienza americana ha avuto la seguente tempistica. La legge varata agli inizi del 1993, ha fissato al settembre del 1997 la consegna dei Piani strategici. Solo con il 1998 ebbe inizio la produzione di piani annuali di ciascuna Agenzia. Ma già le prime applicazioni dei Piani annuali indussero a fare molte revisioni sui Piani strategici di prima generazione. Fino alla scadenza del 1997, si considerò l'intero lavoro come un lavoro sperimentale, formativo e ancora non a 'regime'. Solo con i Piani strategici di seconda generazione che resi pubblici nel 1997-1998 hanno avuto un orizzonte temporale al 2004-2005, il sistema ha cominciato a funzionare adeguatamente. E solo con il 2001, i Piani annuali di prestazione hanno identificato strumenti e indicatori di misurazione delle performance; e infine solo con il 2005-2006 si è riusciti a saldare l'ultimo anello del processo di PS, cioè si è realizzato il completo allineamento della formazione del Bilancio (annuale) con i Piani di performance annuali (rendendo così inutili questi ultimi perché travasati nel Bilancio stesso, che è diventato pertanto *bilancio di prestazione (performance budget)*). Quest'ultima fase è ancora in corso, e presenta particolari criticità in molte Agenzie, che tuttavia si supereranno presto per diventare normale modo di costruzione del bilancio federale (Una testimonianza del grande lavoro effettuato per saldare la formazione del bilancio alla PS e giungere al *performance budgeting* è in un saggio (disponibile in italiano) presentato da Jonathan D.Breul [2004] sul '*Bilancio di prestazione*' ad una simposio internazionale sul tema 'PS e governabilità ambientale' promosso dal 'Centro di studi e piani economici' e da 'FormAmbiente'.

²² Il triennio in questione dovrebbe essere un grande cantiere di formazione e di sperimentazione. Nei processi di programmazione, accelerare i tempi oltre la loro logica e ferrea necessità e consequenzialità, produce effetti opposti a quelli desiderati: quelli di un allungamento degli stessi tempi al punto che portano le cose ad un collasso abortivo prima che nascano. Come dice il vecchio 'adagio' popolare: 'la gatta frettolosa fa i gattini ciechi'. Non si contano in questo paese riforme legislative che rimangono inapplicate o che diventano presto obsolete per insufficienza di fattibilità ben studiata e a causa della loro superficialità di predisposizione e la fretta di 'far vedere' che si è realizzato qualcosa!

Non vedo però perché l'avviare una legge ritarderebbe, se condotta in parallelo, una concreta azione del Governo. Tutto quello che il Governo pensa di poter fare, (senza una legge) può essere fatto subito, sia che avvii, sia che non avvii anche l'iter di una legge che riqualifica e razionalizza le azioni intraprese e mette ordine nella confusione e approssimazione delle leggi passate. E' tutto lavoro che si troverebbe utilmente già fatto, quando la nuova legge entrerebbe in vigore. In questo caso, anzi, potranno essere ridotti fortemente i tempi di attuazione di quanto una futura legge dovesse prescrivere.

Ogni iniziativa del Governo per l'introduzione della PS dovrebbe essere intrapresa *come se* la legge studiata e proposta dal Governo – e non ancora approvata dal Parlamento – fosse virtualmente già in vigore. La coerenza e la sistematicità degli approcci viene comunque garantita se gli autori di una proposta di legge sono gli stessi che hanno la responsabilità di mettere in opera (senza legge) le stesse operazioni che sarebbero previste poi dalla legge. Il tempo non si perderebbe, ma si guadagnerebbe.

Venendo meno l'argomento del ritardo che la via legislativa comporterebbe, se non incidesse sui tempi dell'operazione amministrativa, una ragione plausibile per non aprire perseguire una soluzione legislativa potrebbe essere quello di non ritenere la introduzione della PS una azione politica così importante tale da giustificare l'uso dello strumento legislativo. O che tale introduzione non sarebbe adatta alla natura delle operazioni da introdurre. Infatti non sempre una legge serve a realizzare le politiche (come dimostra la enorme quantità di leggi disattese in Italia) se non si inquadra in un processo programmatico importante. E in effetti – in generale, in questo paese - sarebbe saggio ricorrere allo strumento legislativo (fortemente abusato e spesso discredito in Italia) il meno possibile; sarebbe saggio evitarlo giustamente per tutte quelle iniziative e operazioni che possono essere più efficaci se aderiscono flessibilmente alle situazioni reali (pur sempre nel massimo di pubblicità e trasparenza) e possono essere affidate alla responsabilità operativa dell'esecutivo nel quadro di programmi di interventi predefiniti da una PS (salvo il *reddes rationem* finale politico dell'elettore)²³. Ma è questo il caso? Non credo. Credo piuttosto al contrario.

Credo invece all'importanza specifica, direi alla *necessità*, di mettere l'intera operazione di riforma (che va sotto il nome di PS), sotto il quadro di una nuova legge, se si vuole incidere in modo *modesto, generoso e duraturo* (senza pensare solo al 'programma' del centrosinistra) al reale beneficio della PA nel suo insieme. Infatti la innovazione nel campo amministrativo e strumentale rappresentato dalla introduzione della PS ha un contenuto di carattere cos' fondamentale e 'pregiudiziale' (*prealable* direbbero i francesi), quasi costituzionale²⁴, per la 'rivoluzione' che rappresenta nella funzionalità del Governo. Qualcuno ha detto che la PS sarebbe 'la madre di tutte le riforme', perché riguarda proprio il modo di governare e di operare dei poteri pubblici²⁵, con costante ma ordinato riciclo fra indirizzo e decisione, o

²³ Basta dare una occhiata alla quantità di piccoli interventi legislativi che intasano e appesantiscono l'azione del Parlamento (e sempre il confronto con l'attività parlamentare del Congresso americano sarebbe anche in questo caso assai salutare!) per capire come la PS sarebbe una grande occasione per invertire il modello legislativo predominante in Italia: dove è invocata la sanzione di legge per ogni piccolo intervento dell'esecutivo e si portano invece poco nel Parlamento grandi scelte di indirizzo. La PS inquadrebbe in programmi strategici pluriennali la 'cascata' di interventi singoli e minuti che l'esecutivo sarebbe tenuto a implementare in funzione dell'approvazione dei grandi e sistematici interventi previsti dai programmi di campo portati in Parlamento. E ciò 'razionalizzerebbe' i rapporti tra parlamento ed esecutivo assai più che dotte disquisizioni giuridico-amministrative sui rapporti fra 'funzioni di indirizzo' e 'funzioni operative', care ai cultori del diritto amministrativo! [Anche su questo punto sia permesso rinviare a maggiori argomenti nel mio citato scritto 2005b].

²⁴ I francesi hanno definito la LOLF, '*une véritable nouvelle Constitution financière de la France*'

²⁵ Su questo punto si è sviluppata ormai la nota, e da me più volte richiamata, vastissima letteratura di genere popolare, specialmente in connessione ad un cambiamento universalmente sentito, anche e proprio nel mondo anglosassone (che pur è già, in partenza, ampiamente più avanzato nella materia). Citerò i best-sellers più famosi, sempre di genere che definirei 'popolare'; innanzitutto il celebrato Osborne e Gaebler [1992], il best-

meglio fra livelli operativi funzionali ‘elevati’ e ‘bassi’²⁶, che non possono essere distinti in astratti e mai attuabili confini fra ‘competenze’, se non in maniera molto convenzionale.

Per queste e molte altre ragioni connesse alla presa di coscienza dell’importanza di questa *Reinventing Government Revolution* (come ormai è chiamata in America su larga scala in tutta l’amministrazione federale e locale, dall’espressione che gli aveva dato enfaticamente Al Gore) ormai irreversibilmente consolidata in tutto l’apparato governativo e che sta segnando anche un increscioso ma inevitabile solco fra due diverse virtuali generazioni di funzionari pubblici, credo che sarebbe un errore in Italia affidarla solo alla capacità e alla buona volontà di un settore del governo; e di un governo transeunte (per quanto lo si possa augurare stabile per almeno la durata di una intera legislatura!).

C’è bisogno di marcare con, ed affidare a, una legge del Parlamento, uno sforzo del tutto peculiare, un mutamento di pratiche amministrative così generale, così impegnativo, così radicale?²⁷ . E di natura necessariamente bipartisan. Una azione così organicamente risoltrice di una buona parte dei danni connessi ai difetti cronici del nostro sistema nazionale: l’inefficienza del nostro apparato statale.

Sarebbe un errore non farlo. Rischierebbe di apparire una riforma del tutto strumentale all’attuazione del programma di *questo* governo, (analogo all’errore del governo precedente , che trascurò di pensare alla riforma dell’apparato statale per inseguire la ‘realizzazione’ del programma di *quel* governo (chiamato ‘contratto con gli italiani’). Porterebbe al rischio di un controproducente ‘minimizzazione’ della stessa riforma; e potrebbe portare ad una sua applicazione in tono minore e non molto comprensibile, come le leggi del precedente centro-sinistra, farraginose e non del tutto ‘moderne’ e aggiornate sulla materia.

La riforma, invece, dovrebbe fondarsi su una intensa campagna dal profilo alto nel mondo della PA, e portata avanti con una grande tensione fra fautori della innovazione e resistenti ad essa. Dovrebbe trovare un sostegno di immagine presso l’opinione pubblica che solo una legge, e una legge di grande risonanza, ma semplice e stringata, potrebbe mobilitare rispetto alla gestione abitudinaria. Il livello di pressione e di controllo dovrebbe mantenersi elevato, e l’autorità dello strumento legislativo lo potrebbe garantire molto meglio di altri strumenti. La trasparenza delle operazioni potrebbe garantire a sua volta il sostegno bipartisan dell’intera iniziativa, e questo sarebbe più facile ottenerlo con una iniziativa parlamentare, piuttosto che iniziative che rischierebbero di apparire di parte, anche se la loro natura fosse decisamente non partigiana! Così la riforma ha avuto successo negli Usa, per iniziativa del Congresso. Così, la riforma sta avendo successo (con la LOLF) in Francia, anche se tutto è partito – ma con una legge – dal Ministero dell’Economia, delle Finanze e dell’Industria (MINEFI). In

seller che ispirò la NPR di Bill Clinton e Al Gore; e poi Barzelay [1992]; Osborn e Plastrik; [1997]; Kettl and DiIulio [1995]; e molti altri; nonché la grande produzione di ‘rapporti’ scaturiti dalla stessa NPR (*National Performance Review*, 1993), poi trasformata in NPRG (*National Partnership for Reinventing Government*, 1998), gestita a pieno tempo dal vice-presidente Al Gore, e poi chiusa con l’avvento di Bush nel 2001 (fra questi rapporti indichiamo il primo e più significativo [NPR 1993], ma vi sono dozzine di altri interessanti rapporti della NPR sulla riforma burocratica (si veda la *Guida alla letteratura ufficiale sulla pianificazione strategica*, in appendice al mio volume [Archibugi 2005]. E’ da rimarcare come questo genere di attività, e connessa letteratura, è stata chiusa con il cambio di staff politico, proprio perché era un prodotto tipicamente politico (dei Democratici), mentre la GPRA, la legge tipicamente bipartisan del Congresso, e inserita come emendamento del Codice degli Stati Uniti (*United State Code*), è una legge che non solo non è andata alla deriva, ma ha trovato una sua accelerazione tra il 2001 ad oggi, portando a compimento una delle innovazioni più importanti, la realizzazione del ‘Bilancio di prestazione’ (*Performance Budgeting*) cioè l’allineamento e la fusione totale del bilancio federale con la PS! (si veda in proposito un altro mio recentissimo paper [2006], con allegata selezionata bibliografia).

²⁶ Qui mi riferisco alla sciocca retorica delle programmazioni ‘dal basso’ o dall’alto che sono entrambe null’altro che due direzioni cicliche del processo stesso di programmazione strategica.

²⁷ Uno sforzo che altrove ha fatto parlare di un nuovo DNA, e che sta muovendo persino gli ambienti più conservatori.

entrambi i casi i progressi ottenuti non sono stati ritardati, ma anzi accelerati, dal cambio di gestione politica nel paese. Negli altri paesi che pur hanno introdotto alcune riforme interessanti, la loro importanza è solo settoriale e parziale, la loro visibilità è nulla, e i loro risultati nel complesso effimeri e inosservati.

Una legge servirebbe a scandire un momento di alta tensione innovativa e riformistica su un campo in cui, da cinquanta anni e più in Italia, troppe ‘commissioni di studio’ nonché una certa quantità di leggi e leggine hanno operato lanciando sassi nello stagno della PA che hanno più intorbidito le acque che fatto chiarezza. Servirebbe a scuotere una situazione in cui la maturità e la indolenza delle strutture e delle persone, la scarsa preparazione tecnica e le incertezze di guida politica (ivi compreso il desiderio naturale ma eccessivo di ottenere risultati politici immediati e a buon mercato) congiurano a rendere labili e facilmente cancellabili i segni di ogni iniziativa innovativa senza impostarla su una programmazione di lungo periodo.²⁸ In questo campo una legge inviterebbe coraggiosamente a guardare nel lungo periodo, programmando operazioni *lunghe ma durature*, ma, nello stesso tempo, da iniziarsi *subito e immantinente!* Solo una legge, infatti, avrebbe titolo a proporre ufficialmente una prospettiva pluriennale (almeno quinquennale) per una parte delle iniziative programmate.

6. La reimpostazione della PS: la direzione formativa

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

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

- dirigenti in carica (*in career*)
- futuri dirigenti
- tecnici specialisti in PS.

6.1 Dirigenti in carica

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

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

Comunque ogni amministrazione dovrebbe provvedere a sviluppare al proprio interno una attività permanente di formazione e di aggiornamento dei propri dirigenti sulla PS, in cooperazione con la Scuola Superiore della PA (SSPA), rispondendo immediatamente a

²⁸ Si dovrebbero sempre tenere presenti gli errori del passato, quelli commessi in molti casi in cui si cercò di introdurre – con sbandierato pragmatismo - la programmazione socioeconomica sotto la pressione della ‘praticità’ e della ‘urgenza’ – e che si sono risolti in una perdita enorme di interi decenni e nessun duraturo (sia pur lento e paziente) risultato riformistico, né a breve né a lungo termine!

fornire un progetto per questa formazione da sottoporre e discutere con l'Ente ad hoc della nuova legge (o suo temporaneo sostituto).

6.2 Futuri dirigenti

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

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

6.3 Tecnici specialisti in PS

Il Governo dovrebbe anche non trascurare la formazione di *specialisti ad hoc* della nuova disciplina (PS) indipendentemente dalla loro collocazione all'interno delle strutture della PA. Al fine di favorire ed incentivare la libera crescita di corsi specifici da parte delle ordinarie istituzioni educative nelle loro libere ed autonome espressioni (Università pubbliche o private ed altre serie iniziative educative), il Governo (via l'Ente ad hoc che ne avrebbe la sovrintendenza) potrebbe fissare anche qui il Syllabus di un *Master* tipo, avente alcune caratteristiche di base molto attentamente studiate e sperimentate ²⁹.

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

Riferimenti

Anthony Robert N. and Young David W. (1988). *Management control in nonprofit organizations*. Homewood, Ill., Richard D. Irwin, inc.

Anthony Robert N. e Young David W. (1992). *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit*. Milano, McGraw-Hill Libri Italia srl.

Archibugi Franco (1970). *Rapporto sull'introduzione di un sistema di programmazione di bilancio in Italia* (Studio eseguito su incarico della Segreteria della Programmazione- ISPE) Roma: Centro di studi e piani economici (pp.180), 1970 .

²⁹ Secondo una esperienza di Master sperimentale portato avanti in cooperazione *Formez-Centro di studi e piani economici*, per una specializzazione seria in questa materia di carattere post-universitario, non si può andare al disotto di un anno di lavoro e 1000 ore circa di impegno di studio. Dal Syllabus del Master [Centro di studi e piani economici, 2003] è stato ricavato il testo di una Manuale assai esteso (3 volumi), ricco di esemplificazioni da altri paesi (F. Archibugi e M. D'Eramo, a cura di, in edizione provvisoria presso il Centro di studi e piani economici [2005], ma in via di pubblicazione.

- Archibugi Franco (1996). "La formazione dei nuovi managers della Pubblica Amministrazione: una trasformazione radicale dei contenuti e dei metodi." In: *Informatica e Documentazione* Anno 23 (N.1).
- Archibugi Franco (1997a). "La pianificazione sistemica: strumento della innovazione manageriale nella PA, negli Usa e in Europa." In: *Rivista italiana di demografia, economia e statistica*, LI, (1-2).
- Archibugi Franco (1997b) *La nuova professionalità del dirigente della PA e le sue implicazioni formative*, Background paper, Simposio internazionale su "Result-based Management and its Educational Implications", Caserta SSPA, Settembre 1997.
- Archibugi Franco (2004). *Compendio di programmazione strategica in ambito pubblico*. Firenze, Alinea editrice.
- Archibugi Franco (2005a). *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*. Firenze, Alinea editrice.
- Archibugi Franco (2005b). *Sulla introduzione in Italia della programmazione strategica al livello di governo centrale: osservazioni critiche*. Roma, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA).
- Archibugi Franco (2006). *Bilancio dello Stato: verso nuove strutture e nuove procedure* (Nota preparata per l'incontro-seminario promosso dal Centro Europa Ricerche (CER) sul tema: 'Procedure e Strutture del Bilancio dello Stato'. Roma :4 ottobre 2006.
- Archibugi Franco e D'Eramo Mario (2005). *Manuale di pianificazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, (in tre volumi) Centro di studi e piani economici (edizione provvisoria).
- Barzelay Michael (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley, University of California Press.
- Barzelay Michael (2002). 'Origins of the New Public Management: an international view from public administration/political science'. *New Public Management: current trends and future prospects*. In: E. F. Kate McLaughlin *et al.* eds. London: Routledge.
- Breul Jonathan D. (2004). Il 'bilancio di prestazione' negli Stati Uniti. In: *Pianificazione strategica e governabilità ambientale: un simposio*. A cura di Franco Archibugi e Antonio Saturnino. Firenze, Alinea.
- Centro di studi e piani economici (2003) 'Master di programmazione strategica nelle pubbliche amministrazioni', *Syllabus*, Roma 2003.
- Kettl Donald F. and DiIulio John J., Ed. (1995). *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington DC, Brookings Institution.
- McLaughlin Kate *et al.*, eds (2002). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- MINEFI (2004). Ministère de l'Economie et des Finances, Secrétaire d'Etat ai Budget (MINEFI), Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, Cour des Comptes, et Comité Interministeriel d'Audit des Programmes (CIAP) (2004, Juin), *Les demarche de performance: strategie, objectifs, indicateurs*. (Guide methodologique pour l'application de la LOLF). Paris , Juin 2004.
- MINEFI (2005). Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie *La nouvelle architecture du budget de l'Etat. Missions, Programmes et Actions*. Paris.
- Mintzberg H. (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, New York: The Free Press.
- Mintzberg H. *et al.* (1996), *The Strategy Process: Context, Concepts, Cases*. Harlow: Pearson Education Ltd.
- NAPA (National Academy of Public Administration).(1997) *Effectively Implementing the GPRA* (p.54) Washington, September 1997,
- NPR (National Performance Review) (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of the NPR*, September 1993.
- OECD-PUMA (1995). *Governance in transition: Public Management Reforms in OECD countries*. Paris: OECD.
- OECD-PUMA (1996). *Performance Auditing in Government: Contemporary Illustration*. Paris: OECD.
- OECD-PUMA (2001). *Government of the Future* (Conference: "Getting from Here to There"). Paris: OECD.
- Osborne D.and Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading Mass., Addison-Wesley.
- Osborne David and Peter Plastrik (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, MA, Addison-Wesley.
- PCM-(Presidenza del Consiglio dei Ministri) 'Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato':
1. (2001) *I controlli interni nei Ministeri. Primo Rapporto*. Roma, Maggio 2001.
 2. (2002) *Seminario con i servizi di controllo interno* (presso Scuola Superiore Pubblica Amministrazione, 27 novembre 2002).
 3. (2003a), *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri: Stato e Prospettive*. Secondo Rapporto. Roma gennaio 2003.

4. (2003b) *Stato e prospettive dei processi di programmazione strategica nei Ministeri. Riflessioni alla luce del secondo Rapporto del Comitato* (Roma, Università di Tor Vergata, 18 Marzo 2003 e Milano, Politecnico, 8 Maggio 2003). Quaderni del Comitato.
 5. (2004a) *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Stato e prospettive. Terzo Rapporto* (Aprile 2004).
 6. (2004b) *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Presentazione Terzo Rapporto del Comitato.* (Corte dei Conti, 9 Giugno 2004). Quaderni del Comitato.
 7. (2004c) *Il controllo di gestione nelle Amministrazioni statali: esperienze a confronto* (Convegno presso Istituto Superiore Antincendi, Dip. Dei Vigili del Fuoco e del Soccorso civile, 29 Ottobre 2004) *Politiche pubbliche e allocazione delle risorse*, (Convegno presso la Corte dei Conti, 1 Dicembre 2004). Quaderni del Comitato.
- PCM (Presidenza del Consiglio dei Ministri) (2002). *Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003* (contenente: Linee Guida.). Roma, PCM.
- US CBO (Congressional Budget Office) (1993). *Using Performance Measures in the Federal Budget Process*.
- US Congress, (1993). *The Government Performance and Result Act (GPRA)* (pp.8) and *Report of the Committee on Governmental Affairs of US Senate* (pp.57), Washington DC.
- US GAO (General Accounting Office). *Executive Guide: Effectively Implementing the GPRA* (June 1996) pp.33. Washington DC.
- US GAO (General Accounting Office). *Business Process Reengineering Assessment Guide* (Version 3) (may 1997, pp.75, Washington DC.
- US GAO (Government Accountability Office). (2004). *Strategic Plan (2004-2009)*. Washington DC: pp.258.
- US DOE (Department of Energy), (2001). *The Performance-based Management Handbook*. A six-volume Compilation of Techniques and Tools for Implementing the GPRA of 1993 (in cooperation of TRADE Network and the ORISE , Oak Ridge Institute for Science and Education). Washington DC.
- US DOE (Department of Energy) (2006). *Strategic Plan (2006)*. Washington DC, US DOE.
- US OMB (Office of Management and Budget) *Preparation and Submission of Strategic Plans, Annual Performance Plans and Annual Program Performance Reports*. (Circular A-11, Part VI.). June 2002, Washington DC.
- Waline Charles et al. (2006). *Le budget de l'Etat. Nouvelles regles, nouvelles pratiques*. Paris, La Documentation Francaise.