

XXXV Riunione scientifica
della Società Italiana di Economia, Demografia e Statistica
sul tema:
POLITICHE E TECNICHE DI VALUTAZIONE
DELL'ATTIVITA' DELLA PA
E DELLE POLITICHE SOCIALI
Alghero, 29-31 maggio 1997

La pianificazione sistemica:
strumento della innovazione manageriale nella
PA, negli Usa e in Europa

di **Franco Archibugi**
Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
Planning Studies Centre
Tel:+39/6/71354200
Fax:+39/6/71359021Email: psc@iol.it

**LA PIANIFICAZIONE SISTEMICA:
STRUMENTO DELLA INNOVAZIONE MANAGERIALE
NELLA PA, NEGLI USA E IN EUROPA**

Relazione di
di Franco Archibugi
Scuola superiore della Pubblica Amministrazione

Sommario

1. Introduzione

- 1.1 Il sovraccarico della PA
- 1.2 La documentazione Puma-Ocse
- 1.3 L'esperienza innovativa americana: la GPRA e la NPR

2. La pianificazione sistemica e la GPRA americana

- 2.1 Il "Piano strategico"
- 2.2 Il "Piano delle prestazioni"
- 2.3 La promozione degli studi sulla misurazione delle prestazioni e sugli indicatori di programma
- 2.4 Il coordinamento temporale dei piani
- 2.5 Il coordinamento settoriale e spaziale dei piani
- 2.6 Ciò che non è nuovo nella GPRA
- 2.7 Ciò che è nuovo nella GPRA
- 2.8 Valutazione e prospettive della GPRA

3. La rivoluzione "genetica" nella esperienza americana della NPR

- 3.1 Il punto di vista del "cliente" (*customer*)
- 3.2 I "partenariati": gli "accordi di performance" e i "*reinventing labs*"

4. Conclusione

5. Riferimenti bibliografici

1. Introduzione

In tutto il mondo vi è un grande fermento di idee e di riforma per quanto concerne la gestione della Pubblica amministrazione (PA). Ovunque è nata una grande insofferenza verso il funzionamento della PA, che sembra essere l'ultimo settore della società civile che si dimostri all'altezza dei grandi mutamenti strutturali e tecnologici della società industriale e post-industriale. Si sono scritti quintali di relazioni a) per spiegare le cause di questo particolare interesse all'ammodernamento della PA; b) per suggerire i motivi che rendono il settore pubblico così poco efficace rispetto ai progressi comunque realizzati negli altri settori.¹

1.1 Il sovraccarico della PA

Senza entrare nel merito di queste generali questioni (che esulano dal tema di questo contributo), ci limiteremo ad assumere come ragione principale di quel fermento diffuso cui abbiamo fatto riferimento, in tutti i paesi industriali dell'occidente, e della degradazione funzionale della PA, la enorme crescita quantitativa del settore pubblico, che si è avuta negli ultimi decenni ad un ritmo senza precedenti; crescita che si esprime sia in termini di occupati che di quantità di beni e servizi resi alla popolazione.

Il carico della PA sul sistema economico generale è arrivato perciò a livelli non più espandibili, per cui ogni riforma della PA che si configura nel mondo occidentale, passa attraverso lo sforzo:

- di diminuire in termini di peso la PA nel contesto delle attività sociali

¹Mi permetto, tuttavia, di consigliare per una visione panoramica del clima riformistico, a scala internazionale, il Rapporto Oecd-Puma, (1995b): "Governabilità in transizione. Riforma della gestione pubblica nei paesi dell'Ocse". Si veda anche un altro Rapporto dell'Ocse (Oecd-Puma, 1993d), sui nuovi valori e la nuova visione che sta emergendo nella gestione della PA nei paesi dell'Ocse.

- di razionalizzare le sue attività, allo scopo di controllarne l'*efficienza* (quantità di input per dati output, che significa in sostanza diminuirne i costi unitari) e di aumentarne l'*efficacia* (conformità dei risultati - in termini sia quantitativi che qualitativi - agli obiettivi e ai traguardi programmati).

1.2 La documentazione Puma-Ocse

Una clearing house di tutte le iniziative migliori in proposito è divenuta l'Ocse, presso la quale da alcuni anni si è istituito un Comitato intergovernativo e un Servizio per il Public Management (Puma); questo servizio sta diventando una centrale di smistamento, ma anche di elaborazione, di esperienze di riforma nella conduzione della PA, nei suoi diversi aspetti.² Le direzioni di lavoro su cui l'Ocse sta da tempo raccogliendo e diffondendo della documentazione interessante sono:

a) *Gestione della presa delle decisioni*

Questo campo di attività esamina il ruolo degli organi al centro" del Governo (Gabinetti dei Primi Ministri, Segretariati generali o Cancellerie federali) nel consigliare i responsabili governativi, nell'assicurare il coordinamento, la coerenza e la direzione strategica dell'azione, e di gestire i flussi di informazione a monte e a valle della presa delle decisioni (specialmente per quanto riguarda la consultazione con il pubblico). Nello stesso

²Mi duole dire che in questo processo, l'Italia svolge purtroppo un ruolo molto limitato, non solo perchè siamo molto più indietro in molti settori di intervento, ma anche perchè siamo strutturalmente incapaci (per ragioni che sarebbe troppo lungo esaminare qui) a partecipare attivamente, anche là dove l'esperienza italiana potrebbe avere un qualche interesse ad entrare in quella che ho chiamato la *clearing house* dell'Ocse.

quadro è incluso uno studio sulla deontologia e i comportamenti nel settore pubblico.³

b. Gestione delle risorse umane

Questo insieme di attività analizza gli sforzi nei paesi dell'Ocse per instaurare dei sistemi di gestione delle risorse umane più flessibili e dinamici, come elemento determinante della realizzazione degli obiettivi di riforma della gestione pubblica. I lavori del Puma portano alla valutazione dell'impatto delle riforme della gestione delle risorse umane, delle pratiche seguite in materia di reclutamento, di salari e di gestione della funzione pubblica superiore.⁴

c. Gestione e riforma della regolamentazione

Questo insieme di attività studia la gestione e la riforma dei sistemi regolamentari nei paesi della Ocse. I lavori sono basati sugli sforzi per accrescere l'efficacia della regolamentazione e diminuirne i costi o svantaggi; per migliorare la trasparenza e la flessibilità dei sistemi regolamentari, come anche la loro capacità di rispondere ai bisogni; di esaminare i ricorsi ad altri strumenti come soluzioni di ricambio alle regolamentazioni tradizionali e migliorare la cooperazione internazionale in materia regolamentare. Le attività comprendono anche un esame delle interazioni amministrazione/impresе.⁵

d. Gestione di bilancio e gestione finanziaria

Questo insieme di attività riguarda la gestione e il controllo delle spese pubbliche nei paesi membri. I lavori si basano sulla

³Si veda in proposito il Rapporto Ocse-Puma (1990 e 1992) sugli aspetti delle gestioni dei centri di governo, e sul particolare problema dell'uso delle consulenze nei processi decisionali.

⁴Si veda il Rapporto Ocse-Puma (1996d) sui problemi dell'integrazione della gestione delle persone nel servizio pubblico.

⁵Si veda una raccomandazione del Consiglio dell'Ocse per il miglioramento delle Regolamentazioni governative (1995c). Si veda ancora un rapporto sull'argomento (Ocse-Puma, 1993e).

formulazione e la messa in opera dei bilanci, nella duplice prospettiva di migliorare il controllo di bilancio, e, attraverso lo strumento del meccanismo di bilancio, aumentare la efficienza di funzionamento del settore pubblico.⁶

e. Gestione delle prestazioni e dei risultati (performance)

Questo insieme di attività esamina i meccanismi adoperati per migliorare l'efficienza e i risultati delle organizzazioni del settore pubblico. I lavori valutano le conseguenze di un sistema di decentralizzazione accresciuta della gestione pubblica, con speciale attenzione alla elaborazione di indicatori di risultato e la fissazione di traguardi; l'elaborazione di meccanismi di gestione dell'efficienza e dei risultati, con speciale attenzione ai contratti di obiettivo, i meccanismi della pianificazione strategica alla scala di organismo.⁷

f. Reporting e valutazione dei problemi e sviluppi di insieme nella gestione pubblica

Oltre ai suddetti cinque principali campi di attività, il Servizio Puma ha una parte dello staff che si occupa in permanenza di fare una "Esposizione e valutazione periodica dei problemi e delle evoluzioni della gestione del settore pubblico", attraverso: l'esame periodico di detti problemi; lo studio delle gestioni attraverso i differenti livelli di amministrazione; i profili per paese, e studi speciali che analizzano e prendono la misura delle tendenze dell'insieme delle riforme della gestione pubblica. Nel quadro di questa attività di documentazione, si prende in esame anche l'elaborazione di dati comparabili fra i paesi in generale, e in

⁶Due rapporti dell'Ocse-Puma (1993f e 1995a) forniscono una notevole quantità di dati e di esperienze in proposito.

⁷Il campo è vasto, e include:

sia la "gestione economica dei piani", con varie forme di delegazione a imprese private della gestione di alcune funzioni: infrastrutture (v. rapporto Oecd-Puma 1994b); meccanismi tipo-mercato (MTM - *Market type mechanism*) (v. Oecd-Puma, 1993a); e prezzi interni alla Pa, (1993b).

sia la "misurazione e valutazione dei risultati" (v. Oecd-Puma, 1993c, 1994a, 1996b e 1996c).

special modo sull'occupazione nel settore pubblico, ed anche si cerca di incoraggiare la più estesa diffusione possibile dei lavori del Servizio Puma e dei risultati.⁸

1.3 L'esperienza innovativa americana: la GPRA e la NPR

Ma l'impulso certamente più importante e, per certi rilevanti aspetti (che diremo), più *innovativo* sta venendo dagli Usa. E' agli aspetti più innovativi americani che dedicherò questo mio contributo⁹ tralasciando quegli aspetti che - mi sembra - siano ovunque (negli Usa, nei paesi Ocse, in Italia stessa) già acquisiti nella coscienza di coloro che si sono occupati e si occupano di riforma della PA, anche se le realizzazioni sono ancora assai lontane e forse meriterebbero una prioritaria attenzione, in un ideale programma di marcia dell'intervento politico e amministrativo nel settore.

Gli aspetti dell'innovazione che si sta profilando negli studi di pubblica amministrazione e di *public management* negli Usa, attingono principalmente:

alla introduzione in modo sistematico, massiccio, e coinvolgente l'intero arco dell'apparato amministrativo federale (e tramite esso anche dell'apparato amministrativo "statale" e locale-urbano) della *pianificazione*, come metodo di decisione e di gestione (nei suoi aspetti sistematici di *pianificazione strategica* e di *pianificazione operativa*);

⁸In ordine a quest'ultima attività del Servizio Puma, è da osservare fin d'ora, che il Servizio è scarsamente informato anche delle più note e recenti iniziative della nostra amministrazione in materia.

⁹Debbo dire anche che questi aspetti che mi sembrano più "innovativi" sono anche quelli più vicini ai miei interessi di studioso dei metodi e delle tecniche della pianificazione, avendo ad essi dedicato non solo anni ma decenni ormai di inesausto - ma purtroppo anche sterile - impegno. E limitandomi a trattare questi aspetti, penso di dare un contributo personale più efficace che non sugli aspetti sui quali molti altri studiosi si sono impegnati e sui quali possono dare uguale se non migliore contributo sia di informazione che di valutazione.

ad alcune modalità specifiche che emergono dalle operazioni di attuazione della riforma amministrativa, tendenti a spostare letteralmente l'asse della riforma dai livelli dirigenziali ai livelli operativi, attraverso l'autonomizzazione degli operatori di "prima linea" (*front-line*)¹⁰.

Su questi due aspetti dell'innovazione rilevante, faremo solo accenni, utili ad inquadrare i nuovi metodi, senza entrare - per ragioni di dimensione del contributo - nel merito dei metodi e delle tecniche, preferendo abbondare nelle appendici con documenti di supporto, e rinviando caso per caso ad una già abbondante letteratura di riferimento, per ulteriori approfondimenti.

2. La pianificazione sistemica e la GPRA americana

La pianificazione è stata introdotta in modo sistematico da una Legge del Congresso del 1993: *il Government Performance and Results Act*, (GPRA). Questa Legge ha avuto un corso legislativo che precede la NPR, ed anche il cambio presidenziale del gennaio 1993 (anche se è una legge firmata in agosto da Clinton). L'importanza storica di questa legge è tale che merita di essere letta e conosciuta nella sua integrità: per questo la riproduco per intero nella appendice A. Mi limiterò ad alcuni essenziali commenti.

I principali elementi di questa Legge sono:

1. la copertura generale dell'intera amministrazione federale¹¹,
2. il processo integrato di diversi strumenti della legge; essenzialmente quattro:

¹⁰Questi due aspetti, che considero i più innovativi nell'esperienza americana, potrebbero sembrare a prima vista - e secondo una logica alquanto obsoleta - contraddittori. Niente affatto: sono anzi l'espressione più coerente di una riforma che impegna i livelli elevati non a dirigere ma a programmare, analizzare e dare prodotti di studio e ricerca, e i livelli operativi ad avvalersi dei prodotti della ricerca e delle analisi per orientare gli standards dei servizi resi e fornire un input alla programmazione dell'esperienza operativa.

¹¹Si tratta di circa 75 agenzie, fra Dipartimenti e altre istituzioni indipendenti

- il *Piano strategico pluriennale*¹²,
- il *Piano delle prestazioni ex ante* (annuale), intimamente legato al primo,
- il *Rapporto sulle prestazioni ex post* (annuale);
- e infine la *rendicontazione e flessibilità gestionale* (deroghe alle procedure di controllo se legate a risultati prestabili dai Piani).

Ma è essenziale sottolineare i contenuti previsti per questi Piani che obbligheranno le agenzie a diventare dei centri di ricerca, e non di direzione burocratica.

2.1 Il "Piano strategico"

Il *Piano strategico*, almeno quinquennale, si fonda su sei parti essenziali:

1. Una dichiarazione generale di *missione* che comprenda le principali funzioni ed operazioni. (L'agenzia è così obbligata a rivedere la sua missione, sulla base della legislazione esistente e di consultazioni frequenti con il Congresso, le parti sociali, i governi statali e locali); questa ridefinizione di missione costituisce un importante passo nel "reinventare" la missione).
2. La descrizione delle finalità e degli obiettivi dell'agenzia, in termini di risultati.
3. La descrizione del modo in cui quelle finalità ed obiettivi così espressi debbano essere conseguiti, compresa una descrizione dei processi operativi, delle qualificazioni e delle tecnologie, nonché delle risorse umane, di capitale, di informazione, ed altre, necessarie per conseguire quelle finalità e obiettivi.

¹²La legge GRPA (1993) ha disposto che la prima presentazione del Piani fosse al settembre 1997. E che i piani avessero un orizzonte temporale "*non inferiore ai 5 anni*". (e che dovessero essere riveduti almeno ogni tre anni). Ciò significa che nel 1993 il legislatore prevede una routine che implicava un orizzonte per il 2002! Nell'Appendice C riporteremo il calendario ufficiale previsto per la implementazione della GPRA.

4. La descrizione di come le finalità di prestazioni del *Piano annuale delle prestazioni* saranno poste in relazione con le finalità generali e gli obiettivi del *Piano strategico*.

5. La identificazione dei fattori chiave esterni all'agenzia, e fuori del suo controllo, che possono influenzare il conseguimento delle finalità generali e obiettivi.

6. La descrizione delle valutazioni di programma usate per determinare le finalità ed obiettivi generali, con un prospetto per le future valutazioni.

Importante la ulteriore disposizione che nell'elaborazione del piano strategico l'agenzia dovrà consultare il Congresso, e dovrà sollecitare e prendere in considerazione i punti di vista e i suggerimenti di quegli enti potenzialmente colpiti da, o interessati a, tale piano.

2.2 Il "*Piano delle prestazioni*"

Per il *Piano delle prestazioni* (annuale), gli elementi essenziali sono:

1. La determinazione degli obiettivi di prestazione (o di risultato) allo scopo di definire il livello di prestazione da conseguirsi per ogni attività di programma.

2. La indicazione di tali finalità in forma oggettiva, quantificabile e misurabile.

3. La descrizione sommaria di processi operativi delle qualificazioni e delle tecnologie, nonché delle risorse umane, di capitale, di informazione, ed altre necessarie per conseguire gli obiettivi di prestazione indicati.

4. La fissazione di indicatori di prestazione che saranno usati per la misurazione e la valutazione dei prodotti significativi, dei livelli di servizio e dei risultati di ogni attività di programma.

5. La predisposizione di una base di comparazione dei risultati attuali del programma con gli obiettivi di prestazione fissati per il programma.

6. La descrizione dei mezzi da usarsi per verificare e validare i valori misurati.

La legge inoltre dispone:

- che il Piano delle prestazioni (annuale) sia coerente con il Piano strategico, e che perciò non possa essere presentato per un anno non coperto da un corrente piano strategico;
- che, allo scopo della elaborazione del Piano delle prestazioni, una agenzia può aggregare, disaggregare, o consolidare le attività di programma, a patto che ogni aggregazione o consolidamento non ometta o minimizzi il significato di ogni attività di programma che sostituisca una delle principali funzioni o operazioni dell'agenzia stessa;
- che si debbano indicare le possibili deroghe alle disposizioni e ai controlli amministrativi per dare ai dirigenti maggiore flessibilità.

2.3 La promozione degli studi sulla misurazione delle prestazioni e sugli indicatori di programma.

Ma soprattutto è interessante che la legge - nella sezione in cui si occupa dei piani delle prestazioni - anticipa una specie di "glossario" dei termini usati e quindi contribuisce a chiarire che cosa in effetti le agenzie devono intendere per "misura delle prestazioni".¹³

La legge infatti precisa:

- "*Misura del risultato (outcome measure)* significa una valutazione dei risultati di una attività di programma in confronto con il suo voluto scopo".
- "*Misura del prodotto (output measure)* significa la tabulazione, contabilizzazione e registrazione della attività o sforzo e può

¹³E' chiaro che gli stessi strumenti (indicatori ed unità di misura) studiati per dare concretezza ai piani, sia strategico che di prestazione, valgono per il previsto Rapporto (annuale) di prestazione o di risultato.

essere espressa sia in termini quantitativi che in termini qualitativi".

- "*Obiettivo di prestazione (performance goal)* significa un livello-traguardo (*target-level*) di prestazione espresso in un tangibile, misurabile obiettivo, a fronte del quale si può comparare l'effettivo conseguimento, compreso un obiettivo espresso come standard, valore, o saggio quantitativo".

- "*Indicatore di risultato (performance indicator)* significa un particolare valore o carattere usati per misurare il prodotto (*output*) o il risultato (*outcome*)"

- "*attività di programma (program activity)* significa una specifica attività o progetto così come elencati nelle schede di programma e di finanziamento del Governo degli Stati Uniti".

- "*valutazione di programma (program evaluation)* significa un giudizio, emesso in base mediante una misurazione oggettiva ed una analisi sistematica, del modo e del grado in cui i programmi federali conseguono voluti obiettivi".

Insomma, da queste precisazioni e da questi pochi cenni di contenuto è del tutto chiaro, che il meccanismo previsto prescrive alle agenzie di procedere ad ampie riflessioni metodologiche sulla misurazione delle prestazioni, e sulla identificazione degli appropriati indicatori di programma¹⁴; e innesta una trasformazione del modo in cui si prendono le decisioni. Infatti non sarebbe più ammesso prendere delle decisioni ignorando la misurazione degli effetti di tali decisioni; nè di prendere delle decisioni - mediante tale misurazione - senza una analisi di congruenza del rapporto fra i risultati prevedibili e gli obiettivi del piano.¹⁵

¹⁴Sul concetto e sulla pratica degli *indicatori di programma*, chi scrive ha sulle spalle decenni di riflessioni, applicazioni e raccomandazioni. Recentemente ha avuto occasione di illustrare il suo metodo nel primo "Congresso mondiale sulla scienza della pianificazione" (Palermo 1992), ripubblicato in *Social Indicator Research* (Archibugi, 1996a).

¹⁵E infatti sulla misurazione delle prestazioni (di programma) nel settore delle attività pubbliche si è avuta, recentemente, una insperabile fioritura di studi e di manualistica. Per quanto riguarda le Agenzie federali americane, ricorderemo

2.4 Il coordinamento temporale dei piani

Interessante sottolineare la semplicità, ma anche la razionalità del collegamento temporale fra Piano strategico e Piano prestazionale. Alla preparazione del "Piano delle prestazioni" (annuale) si è data come scadenza, per divenire di routine, solo l'anno fiscale 1999. Infatti, si è dato per scontato ed implicito che un "Piano annuale di prestazioni" (concepito in una logica programmatica come quella instaurata dalla legge stessa) non poteva essere predisposto se non *sulla base* di un Piano strategico (di medio-lungo termine) già elaborato ed accettato; cioè come strumento di attuazione del piano strategico. E di qui anche l'ovvia deduzione che anche i Rapporti annuali avesse un senso produrli *solo quando si fosse messa a regime la nuova procedura* di pianificazione e gestione.¹⁶

qui solo alcuni manuali: 1) uno dell'OMB (Office of Management and Budget (Us-Omb, 1995) e un altro commissionato al gruppo TRADE congiuntamente dal Dipartimento dell'Energia, e dal Dipartimento della Difesa (Trade, s.d.). Anche il *General Accounting Office* (Us-Gao, 1994 e 1996), che è un organismo chiave per la congiunzione fra misurazione dei risultati e contabilità di bilancio, ha prodotto delle interessanti "guide esecutive" (cioè che si è tenuti a seguire) per le Agenzie, in materia di valutazione dei risultati ottenuti. La fioritura sia dei Centri di ricerca che dei Programmi universitari per mettersi al passo sui nuovi bisogni del settore pubblico, (sia di expertise che di formazione del personale) è impressionante negli anni dopo il varo della GPRA. Il "Centro studi e piani economici" di Roma (*Planning Studies Centre*, nella sua versione internazionale) - nel quadro del "Sistema Informativo sulla Scienza della Pianificazione- Sisp" gestito con il contributo del Cnr - ha raccolto una vasta documentazione, a disposizione degli studiosi, in questa direzione (Centro di studi e piani economici, 1997a e 1997b).

¹⁶Questo "coordinamento temporale" dei piani è un pilastro di ogni seria metodologia della pianificazione. (Mi sia permesso di rinviare - senza andar troppo lontano - ad una serie di miei contributi di metodologia generale in cui sono sviluppati i termini di questo coordinamento: Archibugi, 1972, 1978, 1979, 1985). Malgrado l'importanza di base di tale coordinamento, il dettato del GPRA - di cui stiamo parlando - costituisce il primo esempio di documento ufficiale di natura normativa, nel quale (a mia conoscenza) tale coordinamento viene codificato in forma esplicita ed operativa.

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

Sul primo piano, la NPR ha costituito il fulcro della ulteriore sperimentazione (come vedremo fra poco). Sul secondo piano si sono rilanciati *gli studi di pianificazione e di valutazione*, naturalmente alquanto improvvisati, (come sempre agli inizi di ogni nuova esperienza), ma notevolmente estesi per campo di istituzioni e per campo di oggetti di applicazione. Il rilancio degli studi di pianificazione e di valutazione (pianificazione strategica e misurazione delle prestazioni) è avvenuto innanzitutto alla scala delle singole amministrazioni: ognuna per suo conto ha contribuito a produrre guide e manuali a se utili, ma così facendo producendo anche un lavoro scientifico e metodologico di interesse generale.¹⁷

2.5 Il coordinamento settoriale e spaziale dei piani

Sul coordinamento settoriale dei piani, che nella logica della pianificazione sistemica inaugurata dalla GPRA dovrebbe costituire un pilastro essenziale dell'edificio, la legge è avara di indicazioni. Tutto si limita a disporre che la agenzia quando elabora un piano dovrà (oltre che "consultare" il Congresso) anche "sol-

¹⁷Le amministrazioni più attive in proposito sono state: il Dipartimento dell'Energia, che ha assunto anche una sorta di funzione leader in questa gara (si vedano le guide in bibliografia: Us-Doe 1996a e 1996b); il Servizio per il reddito interno (*Internal Revenue Service*) (vedi Us-Irs,1996); la NASA (*National Aeronautics and Space Administration*) (Us-Nasa,1996a e 1996b); la NHTSA (*National Highway and Traffic Administration*) (Us-Nhtsa,1996); il Dipartimento della Marina (Us-Dept.of the Navy, 1992, e sgg.);

le citare e considerare i punti di vista e i suggerimenti di quelle *entities* [non meglio identificate: le altre agenzie? le parti sociali? gli Stati? i gruppi di pressione?] *potenzialmente colpite da, o interessate a, tali piani*". Per stabilire delle procedure sistematiche, è pochino.

Tuttavia, nel processo di "implementazione" della legge, che si è avuto in questi ultimi quattro anni, qualcosa si è fatto: soprattutto nel senso della cooperazione *inter-agency*,¹⁸ prettamente "settoriale". Si sono moltiplicate le sedi e i gruppi di lavoro *inter-agency*, per esaminare questo o quel problema. Per verità in questa prima fase si ha l'impressione che questo gran daffare sia stato più fortemente motivato da problemi di confronto e miglioramento dei metodi di approccio (specialmente per quanto riguarda i metodi di misurazione dei risultati) che non da problemi di analisi di compatibilità fra finalità e obiettivi di ciascun piano di agenzia, che costituisce il problema cruciale della pianificazione sistemica. Tuttavia, il confronto e la mutua assistenza *interagency* sono già segno di grandi progressi operativi nel senso della riforma verso la pianificazione. Innanzitutto la cooperazione tecnica sui metodi di misurazione delle prestazioni e sugli indicatori di programma produce un avanzamento anche concettuale importante e la possibilità di introdurre sistemi di contabilizzazione uniformi (che sono anche una premessa tecnica importante della loro significatività e, quindi, della loro utilizzabilità a fini di valutazione e decisione). In secondo luogo il confronto e la mutua assistenza *inter-agency* sono anche la premessa affinché l'eventuale analisi successiva di compatibilità fra finalità ed obiettivi si faccia in un contesto di misurazione ancora più illuminante: si valuta non solo il possibile conflitto di obiettivi, ma anche la reale portata di questo conflitto.

¹⁸La cooperazione "inter-agency", evidentemente corrisponderebbe a quello che in Italia chiameremmo "coordinamento interministeriale" (tenuto conto delle differenze istituzionali del nostro apparato amministrativo). Date le differenze istituzionali preferiamo conservare la dizione inglese, per evitare equivoci.

Quindi: da un lato non si può che essere positivi verso lo sviluppo di questa cooperazione *inter-agency*, anche se attualmente presenta molti limiti; e nello stesso tempo occorre sottolineare che l'affinamento dei metodi e l'affrontamento dei problemi di coerenza fra i piani, costituiscono una campo che non deve essere sottovalutato e che dovrebbe essere in primo piano nel processo di "implementazione" della legge del 1993.¹⁹

Per quanto riguarda il coordinamento "spaziale" dei piani, anch'esso si materializza nello sviluppo delle relazioni "intergovernative"²⁰, che hanno già una antica ed efficace tradizione nell'ordinamento federale americano.²¹

Anche dal punto di vista tecnico, non si può dire che vi siano stati nei metodi di pianificazione strategica dei soddisfacenti progressi, forse proprio per l'assenza di occasioni di sperimentare adeguatamente i problemi di analisi di compatibilità *in corpore vili*, cioè fra veri ed organici programmi e piani di agenzia federale, di stato, di enti locali.²² Per la compatibilità spaziale, poi,

¹⁹Non dimentichiamo che il corrente anno 1997 è l'anno fatidico in cui saranno presentati da tutte le agenzie i piani strategici; è probabile che solo *dopo* che tali piani saranno presentati (anche a causa di una carenza della legge) si svilupperà un confronto di compatibilità *interagency*; una volta che il processo di elaborazione dei piani sarà a regime, si potrà prevedere anche un confronto preventivo.

²⁰Che in Usa significano le relazioni fra governo federale e governi statali e locali.

²¹Si cfr. per una visione complessiva di queste relazioni intergovernative un contributo di Berry e Wechsler (1995) e un saggio di P.Keelhey (1996).

²²Il coordinamento "inter-settoriale", che finisce per assumere logicamente il carattere di un coordinamento "inter-obiettivi" è trattato male anche nella letteratura scientifica, che si è limitata ad analisi metodologiche molto astratte (per esempio le analisi multicriteri e altre connesse) o a casi in cui i "piani" sono delle entità già consolidate o a livello "corporate" (si vedaper es. Amara, 1979; e Fandel e Spronk, eds.,1985); o a livello territoriale, urbano-regionale (v. Hill, 1973; Nijkamp 1981, 1990a e 1990b; Voogd,1983, 1990). Esperienze metodologiche applicate alla pianificazione strategica tipo GRPA saranno auspicabilmente il compito principale degli studiosi di tecniche della valutazione e della decisione (si veda in proposito alcune ulteriori valutazioni in Archibugi, 1996a e

c'è ancora molto lavoro concettuale e metodologico da portare avanti, nella scienza della pianificazione, malgrado la sovrabbondante produzione accademica delle scienze regionali, perchè non si è ancora risolto (teoricamente e amministrativamente) il problema della *appropriata unità territoriale di pianificazione e di valutazione*²³, che sorregge l'intero edificio della cooperazione "inter-regionale" (o intergovernativa, nei termini americani).

2.6 *Ciò che non è nuovo nel GRPA*

Ad una cerchia di studiosi, quale quella cui è indirizzato questo contributo, non si può nascondere o tacere che da un punto di vista sostanziale e scientifico, questi contenuti del Piano non ci dicono molto di nuovo. Chi è familiare con un minimo di letteratura relativa alla scienza della pianificazione²⁴, sa che i 6 requisiti del "Piano strategico" e del "Piano prestazionale", costituiscono l'abc di ogni logica di piano, messi in evidenza da almeno mezzo secolo (se non prima, in qualche studio isolato).

b).

²³E' un tema cui ho dedicato, da decenni, sollecitazioni sia a livello "scientifico", che a livello politico (mi sia consentito di ricordare fra l'altro un contributo del 1993 presentato alla XXIII riunione di questa Società (v. Archibugi, 1993). Un aggiornato panorama del problema è offerto da Annalisa Cicerchia nella terza giornata di questa stessa Riunione.

²⁴Non vale neppure la pena di citare qualche lavoro. E' sintomatico che questa sequenza è presente in manuali o saggi definitivi di qualsiasi tipo di pianificazione: da quella della *policy science* (per es. Dror 1971, e assai più recentemente Patton e Sawicki (1986); a quella dello *strategic planning* (per es. Amara e Lipinski, 1983), da quella dell'ingegneria dei sistemi (per es. Warfield, 1976) a quella macroeconomica (per es. Johansen, 1979) o quella urbano-territoriale (per es. Chapin, 1965). Sui problemi di convergenza multidisciplinare della pianificazione si veda un mio saggio (Archibugi, 1996b). e anche Shaller (1976). Si veda anche un libro di Peter Drucker dell'epoca (Drucker, 1964), per interessanti visioni generali.

La pianificazione strategica ha infatti una antica storia²⁵ la maggior parte della quale negli stessi Usa (che è bene forse fuggevolmente ricordare, per *flashes*):

- Essa parte dagli anni 60 (matrice/madrina: la scienza amministrativa²⁶ .
- Essa si connubia subito con la "ricerca operativa",²⁷ con l'"analisi dei sistemi"²⁸ e con l'ingegneria dei sistemi.²⁹
- Ed ebbe così la sua più grande stagione negli anni '60, quando si cercò di estendere esperienze di pianificazione strategica sviluppate al Pentagono³⁰ a tutta la compagine federale. Prese il nome di PPBS (*Planning Programming Budgeting System*). Dopo notevoli successi ottenuti in alcuni Dipartimenti, (come per esempio quello della "Salute, Educazione e Welfare"), si cercò una saldatura a livello inter-agenzia (l'allora *Bureau of Budget*, oggi OMB), ma a quel punto crollarono le stesse premesse di una sistematicità di approcci, temporale e intersettoriale. Il clima generale che succedette non fu favorevole e le iniziative connesse - favorite da un certo ricambio generazionale - si dispersero³¹.

²⁵Naturalmente si tratta della storia della "pianificazione strategica", così come questa espressione è stata usata da alcune correnti di studio, e di altre esperienze di pianificazione che pur essendo ovviamente "strategiche" non hanno trovato importante o significativo usare questa espressione.

²⁶Vedi Simon (1941, 1960, 1983), Baybrooke e Lindblom (1963) e Lindblom (1968).

²⁷Per es. Churchmann, Ackoff and Arnoff (1957), Ackoff (1961, 1963) , Ackoff e Sasieni (1968), Ackoff (1974).

²⁸Per es. Churchmann (1959, 1961,1968),

²⁹Si vedano per un visione complessiva Warfield (1979), Lorange e Vancil (1977), etc.

³⁰Cfr. Quade e Boucher (1968).

³¹La letteratura sul PPBS è vastissima.(Vedi le bibliografie di Coppa & Avery Consultant (1980); e di Ci limitiamo a segnalare dei libri che ebbero molta risonanza; per es. quelli di Novick (1965 e 1973); di Wildavsky, 1964 e 1970); di Hovey (1968), di Cutt (1974); e una ricca documentazione del Congresso ame-

L'esperienza americana dell'epoca si cercò di estenderla anche in alcuni paesi europei, come la Francia e l'Italia, ma con ancora un minore successo.³²

- Al livello operativo pubblico seguirono al PPBS negli anni '70, altre analoghe iniziative, con analoghi metodi di valutazione (come l'MBO - *Management by Objective* e lo ZBB - *Zero-base-Budgeting*),³³ ma non con maggiore successo.

- Poi si radica fortemente nelle teorie del *management* (al punto da dover discutere i suoi rapporti con lo "*strategic management*").³⁴

- Contemporaneamente continua a svilupparsi nell'applicazione al "corporate planning", specialmente come pianificazione a lungo termine.³⁵

ricano (cui parteciparono importanti autori dell'epoca) (Us Congress, 1967 e 1969). Importanti contributi alla tecnologia del PPBS sono i lavori di Selma Mushkin (1968 e 1969). Un'opera di generale rassegna che ha trovato molta udienza nel tempo, attraverso molte riedizioni è quella di Lee e Johnson (1973, 1983³). Un interessante studio canadese quello di Jacques e Paquin.. Raccomandabili sono anche le antologie di Hyde e Shafritz (1978); e di Lyden e Miller (1982).

³²In Francia il sistema di programmazione della spesa fu chiamato "*Rationalisation des Choix Budgetaires*" (RCB). Si veda: d'Aumale (1968), Agard (1970), Kessler (1973), Levi-Lambert (1975), Alain (1979), e altri. In Italia, un tentativo di introdurre la programmazione di bilancio, ispirata all'esperienza americana, vide testimone ed autore chi scrive con un Rapporto per l'ISPE, (Archibugi, 1970) al quale rinviamo per ulteriori informazioni, ormai "storiche", sulla questione; e si disperse in un clima di infingardia e incompetenza che dominava sovrano sia in quell'istituto che in genere nell'amministrazione e nella cosiddetta "cultura economica" del paese. Non mancarono alcuni lavori che esposero i nuovi metodi, senza che avessero molta udienza; per es., i lavori di Zandano e Ferraris (1971), Marcon (1978), Gerelli e Pola (1979), Bondonio (1981), Rogari e Barletti (1982), ; Ma per essere onesti, occorre riconoscere che le cose non andarono meglio anche in paesi in cui la competenza e la critica economica erano meno approssimative e superficiali che in Italia.

³³Per il MBO: Tarter (1974), Morrisey (1976), Jun (1976). Per lo ZBB: Pyhrr (1973), Minmier (1975), Hebert (1977), Wholey (1978). E più in generale su tutte le tecniche di bilancio orientate alla programmazione: Kramer (1979),

³⁴Vedi, per es., Ansoff, Declerck e Hayes (1976), Steiner (1979), Tregoe e Zimmerman (1980).

- La versione PPBS della pianificazione strategica continuò ad essere praticata a livello di molte organizzazioni pubbliche locali: negli Usa su vasta scala³⁶ ed anche in GB³⁷.
- In questa veste, la pianificazione strategica influenza anche gli *urban planners*³⁸.
- Poi la pianificazione strategica sviluppa contemporaneamente ricerche ed applicazioni sia nel mondo delle *business schools* - nel quale era nata sostanzialmente come tecnica e visione della *management theory* - che in quello delle organizzazioni pubbliche.³⁹
- Poi ha uno sviluppo nuovo e speciale - come tutte le tecniche manageriali - anche nel mondo delle organizzazioni *non-profit*, apparentate sotto questo specifico profilo con le organizzazioni *pubbliche*.⁴⁰
- Essa rimane invece, negli anni 70 e 80, ai margini in Europa, dove la gestione pubblica si trova a rimorchio di vecchi problemi di "politica macro-economica".⁴¹

³⁵Vedi fra molti : Ackoff, 1970), Amara e Lipinski, (1983).

³⁶Si vedano i lavori dello *Institute for Urban Studies* di Washington, sotto l'influenza di William Gorham: per es. i lavori, tenaci, di Hatry ed altri (1967, 1973, 1976, 1990, 1994). Forse si deve a questa resistenza delle amministrazioni locali a continuare l'esperienza del PPBS, se oggi si può assistere al rilancio della pianificazione strategica a scala pubblica in Usa.

³⁷Con l'esperienza speciale di Friend e Jessop (1969) e più in generale della IOR-School: Friend, Power e Yewlett (1974) Friend e Hickling (1987) ed altri autori quali Taylor e Hawkins (1972). Negli Usa si perfezionano gli approcci di Ackoff (1969, 1981).

³⁸Vedi Faludi (1973) e l'origine delle sue considerazioni metodologiche ed epistemologiche (1986).

³⁹Casi tipici: l'interesse del Ced (*Committee for Economic Development*) americano, di ispirazione e matrice "confindustriale" (vedi Moskow, 1978).

⁴⁰Si veda come esempi: Koteen (1989), Allison e Kaye (1997) e Barry (1997).

⁴¹Rare eccezioni il lavoro di Malm (1975) in Svezia; Brunhilde Seidel-Kwem (1983) in Germania. E il tentativo di allargare l'orizzonte operativo della pianificazione strategica fino alla scala nazionale (si veda Gharajedaghi and Ackoff

- Ritorna alla attenzione alla fine degli anni 80, anche degli *urban planners*.⁴²
- Viene ripensata anche come strumento di cooperazione fra diversi livelli di governo.⁴³
- Riemerge prepotentemente verso la metà degli anni 80 con nuovi studi e nuovo slancio: dei "testimoni bibliografici" ne assicurano la continuità con il passato;⁴⁴ e nuovi lavori appaiono che ne restaurano e approfondiscono metodi e tecniche.⁴⁵
- Nel mondo del *business*, viene affrontata la tematica delle strategie internazionali e mondiali.⁴⁶
- E, infine, nel 1993 viene consacrata dalla legge americana GPRA, come base del rinnovamento dei metodi di gestione alla scala pubblica, aprendo ad una serie imponente di a) *hearings* ufficiali (si veda due importanti *hearings* del Congresso americano, nel 1993 dopo l'approvazione della legge GPRA e nel 1996 per discutere, dopo tre anni, la sua applicazione⁴⁷; b) studi⁴⁸; c) manuali⁴⁹; d) applicazioni a tutti i livelli della amministrazione pubblica americana, che hanno anticipato l'iniziativa federale di Clinton-Gore).⁵⁰

(1991) e la raccolta di saggi appunto in onore di Ackoff (Choukroun e Snow, eds., 1992).

⁴²Si vedano soprattutto i lavori di J.M. Bryson (Bryson, 1988; Bryson & Einsweiler eds.1988).

⁴³Negli Usa nell'ambito della *American Society for Public Administration*: si veda Gage & Mandell, (1990).

⁴⁴Si vedano le analisi bibliografiche di Anthony White, 1986, per lo *strategic management*; e di Lorna Peterson, 1985, per la pianificazione strategica e a lungo termine.

⁴⁵Fra i saggi più problematici e critici segnaliamo: Bozeman & Straussman (1990); e di James L.Mercer (1991).

⁴⁶Vedi per es. i saggi raccolti da Gavin Boyd, ed. (1995).

⁴⁷Us Congress, (1993 e 1996)

⁴⁸Come quello di Moore, (1995)

⁴⁹Come quelli a cura di R.L.Kemp, (1993) e di G.L.Gordon, (1993), dedicati soprattutto al *local government*.

⁵⁰Per esempio quello della Florida (Chiles L., governor, 1992) e del Texas (1992).

- Viene perfino sacrificata nello sviluppo che, sotto spinta americana, si ha nel Puma, il servizio nato nell'Ocse, dove si sono invece assorbite molte delle visioni nuove americane del "re-inventing government".⁵¹

2.7 *Ciò che è nuovo nel GPRA*

Quello che però non si può ignorare è che si tratta della prima volta che i sei "requisiti" che sono alla base del Piano strategico (secondo il GPRA) sono inseriti in una Legge nazionale e si riferiscono ad una grande organizzazione pubblica come quella di una Amministrazione federale degli Stati Uniti; e tramite la Legge entrano come ovvia routine nel Codice degli Stati Uniti, cioè nella ovvietà di una pratica amministrativa di una grande paese.⁵²

Ma la novità e la qualità della legge in questione è sorprendente per le procedure che indica.

Innanzitutto essa ha dato - come si è detto - alle amministrazioni ben quattro anni di tempo per preparare il loro PS; tempo che appunto scade il prossimo settembre. Poi ha stabilito che il PS, deve avere un orizzonte temporale, una *prospettiva per i suoi obiettivi* e per l'analisi dei mezzi per conseguirli, "*non inferiore ai cinque anni*". In sostanza il legislatore americano del 1993 ha imposto all'amministratore americano di regolare tutta la sua azione in ragione di uno scenario - interno ed esterno alle sue determinazioni - del 2002 (ed eventualmente "oltre"). E di misurare la fattibilità, la predisposizione di strumenti e mezzi, le

⁵¹Chi scrive ha altrove illustrato (Archibugi, 1996c) le tematiche e i "campi" nel quale si è suddiviso il lavoro del Puma-Ocse, guardandone le implicazioni didattiche. Bisogna riconoscere che - malgrado la legge americana del 1993 (GPRA) - la pianificazione strategica non ha trovato nel Puma-Ocse una adeguata rispondenza, ed è stata del tutto trascurata come campo di documentazione e di innovazione.

⁵²Diciamo pure il più importante per ruolo e dimensione nel mondo contemporaneo (su questo punto si cfr. quanto ho creduto di precisare nel par. 4 dell'Appendice C a questa relazione).

politiche da seguire, la "razionalità" delle scelte, etc., alla scala di un periodo di quasi dieci anni.⁵³

Con un semplice, elementare, articolato di legge, si è reso "convenzionale", pragmaticamente, ed operativamente, quello che è stato oggetto di decennali dispute politico-ideologiche sul ruolo della pianificazione, sulle prospettive temporali di essa, sul livello della incertezza delle condizioni "ambientali", etc.

Si può dire che gli avanzamenti culturali che si realizzarono negli Usa dagli anni 60 agli anni 80⁵⁴, hanno trovato finalmente il modo di tradursi in "intelligenza" collettiva e divenire pratica corrente della amministrazione. Io non esito a paragonare questa autentica rivoluzione nel modo di operare della PA, a quella che fu la lenta, ma rivoluzionaria, organizzazione del sistema di contabilità pubblica (con istituzioni connesse) durante buona parte dei decenni che, nel secolo XIX, accompagnarono il consolidamento delle democrazie moderne. Sistema che ancora oggi permette il funzionamento e l'organizzazione dello Stato moderno (per quante difficoltà e disfunzioni manifesti).⁵⁵

Certo, alla impostazione rivoluzionaria della pianificazione strategica nel campo della gestione pubblica, corrisponde la necessaria lentezza delle realizzazioni. Siamo ancora ai primi incerti passi del nuovo sistema. E stiamo ancora domandandoci se

⁵³In Italia chi oserebbe prospettare una cosa del genere, verrebbe preso per matto! E nel più generoso dei casi, per un "illuminista", "astratto", impratico, sognatore (come accadde a coloro che osarono verso la fine degli anni '60, proporre degli obiettivi per gli anni '80, il dileggiato "Progetto 80").

⁵⁴E che non furono essi stessi esenti dalle difficoltà ed incomprensioni incontrate nel mondo politico ed operativo.

⁵⁵La GPRA è maturata nell'ambito e nel clima di un intenso dibattito, fra gli studiosi di *public management*, avutosi lungo gli anni '80, di cui ricorderemo alcuni lavori (forse neppure i più importanti): Benveniste (1987); Bozeman et al. (1990); Barzelay (1992).

durere, o si spegnerà come un fuoco di paglia, come è avvenuto nei precedenti tentativi.⁵⁶

Una importante aspetto di distinzione del GPRA, si diceva è che questo è una legge (ed una legge che lo inserisce nel *Codice degli Stati Uniti*⁵⁷; le altre riforme in Usa furono introdotte attraverso direttive presidenziali. Il GPRA non è solo una creazione del presidente, ma di tutto il Congresso.⁵⁸ Eppoi c'è la considerazione generale da non dimenticare che i mutamenti più importanti richiedono sempre molto tempo: lo staff spesso si deve riadattare, e i sistemi e i processi si devono aggiustare.

Una osservazione importante, fatta da un testimone privilegiato,⁵⁹ è che la informazione sulle prestazioni e i risultati che i dirigenti federali usano nei programmi ed operazioni gestionali forma il puntello di sostegno per la misurazione delle *performances* del GPRA. Alcuni sforzi precedenti hanno usato questa (o simile) informazione in modo più limitato, come analisi per le decisioni. Anche se questi usi possono essere molto importanti, i dati erano presi per speciali scopi, sviluppati ed usati solo da uno staff limitato. Questi staff avevano scarso o nessun potere per nessuna finalità o missione associata con l'informazione. Ogni connessione a quanto i managers facessero (o ogni responsabilità per come lo facessero) era assai remota, se non del tutto inesistente.

⁵⁶"Si ripeterà la storia"? si domanda in un lucido esame della nuova legge e delle sue prospettive Walter Groszyk, (1995) uno sperimentato dirigente dell'OMB. Costituirà il GPRA un'altra riforma che avrà breve fioritura e presto appassirà? Che cosa rende il GPRA differente da quelle precedenti iniziative, e perchè dovrebbero avere successo quando le altre non l'hanno avuto?

⁵⁷US Code o, semplicemente, *the Code*, è una compilazione di Leggi federali che hanno corrente validità. Il Codice è "*the consolidation and codification of all the general and permanent laws of the United States...in force*" (dalla Prefazione al US Code, 1970). Il Codice degli Stati Uniti è pubblicato integralmente ogni sei anni, con gli aggiornamenti cumulativi usciti annualmente.

⁵⁸ Leggi come il GPRA - avverte il citato Groszyk - possono essere durevoli monumenti per la governabilità; le direttive presidenziali sono edifici più fragili. Infatti molte delle precedenti iniziative iniziarono e finirono con il termine presidenziale. Si veda anche un acuto saggio di Mihm (1995-96)

⁵⁹Cfr. sempre il Groszyk, l.cit.

E forse (cosa più significativa) oggi rispetto alle esperienze del PPBS sono cambiati anche i tempi. Nei decenni precedenti, il finanziamento dei programmi federali americani - come di tutti i paesi europei - era generalmente più stabile, se non in crescita. Oggi è principalmente in diminuzione, e i programmi sono sempre più impegnati a spiegare i loro propositi e dimostrare il loro valore. La efficienza dei programmi oggi conta assai più che nel passato.

3. La rivoluzione genetica nella esperienza americana della NPR

Mentre sul piano legislativo si compiva il ciclo del GPRA, con il comune supporto di senatori sia repubblicani che democratici, e con il forte sostegno di Bill Clinton, nel frattempo divenuto Presidente (gennaio 1993), e con un contenuto di interesse epocale, la nuova amministrazione lanciava la *National Performance Review (NPR)* - traducibile come "Riforma della Capacità di Prestazione della Nazione" - finalizzata sostanzialmente alla riforma dei metodi gestionali della amministrazione federale, che la GPRA aveva lanciato con rigore, metodo e procedura, appunto, con la pianificazione strategica e sistematica.⁶⁰

La Npr (di cui in Appendice C riproduciamo una breve nota storico-illustrativa), nacque come una delle tante Commissioni di riforma che si erano succedute anche nella storia e politica amministrativa degli Usa. Tale Commissione, guidata dal Vice-Presidente Gore (e composta da circa 250 alti funzionari federali di tutte le agenzie), ha prodotto in tempi record un famoso Rapporto⁶¹ (settembre 1993) con una serie di raccomandazioni della

⁶⁰La NPR è stata oggetto già di analisi politica da studiosi della Brookings Institution, ai cui lavori rimandiamo per un più approfondito esame di tutti i suoi aspetti: Dilulio et al. (1993); Dilulio (1994); Kettl (1994); Kettl e Dilulio (1995).

⁶¹NPR, (1993): "*Dalla ceralacca ai risultati: creare un governo che lavori meglio e costi di meno*". // Il rapporto fu accompagnato da una serie di altri rapporti

cui applicazione si è occupato uno staff permanente creato alla Casa Bianca e di cui ormai si hanno numerosi rapporti di rendicontazione degli avanzamenti conseguiti. Come si è detto all'inizio, accenneremo, del vasto campo di iniziative riformatrici della NPR⁶², solo a quelle che ci sembrano, rispetto all'abituale insieme di riforme predicate e sostenute in tutti i paesi⁶³, quelle più "innovative".

3.1 Il punto di vista del cliente (customer)

La grande retorica che la NPR fa, sul "*mettere in prima linea il punto di vista del cliente*", si è concretata nella ricerca vasta di *standard di servizio alla clientela*. Le Agenzie hanno stabilito finora circa 2.000 standard. Gli standard di servizio alla clientela riflettono un' enfasi principale federale sul miglioramento dei servizi e prodotti pubblici per i loro utenti e beneficiari. E costituiscono un materiale importante per la fissazione di indicatori di prestazione utili alla elaborazione dei piani strategici.

Ovviamente non tutti gli standards sono misurabili. Per il momento, quelli che lo sono dovrebbero essere incorporati negli

presentati da alcune fra le più importanti agenzie che parteciparono con propri funzionari alla Commissione.

⁶²Le quali, come tutte le cose che assumono un forte carattere di "movimento politico" hanno avuto un tono alquanto enfatico e per certi versi pieno di slogans, che lasciano perplessi e scettici gli studiosi. (Nella Appendice D, abbiamo sintetizzato un "libretto rosso" o vademecum essenziale (Nrp 1997a) che il VicePresidente Gore stesso ha presentato come.....una guida essenziale alla riforma "genetica" del funzionario pubblico, del "reinventer", come oggi si (auto) definiscono i più accesi sperimentatori di innovazioni nella pratica coreente delle gestioni pubbliche. Abbiamo messo solo le intitolazioni dei paragrafi, ma il contenuto - salvo delle interessanti esemplificazioni - non vanno troppo oltre lo spirito esortativo e didascalico dei titoli).

⁶³Non ultima l'Italia, con i pregevoli lavori condotti in sede di Dipartimento della Funzione pubblica intorno al 1993-94, e alle successive iniziative e direttive emesse dai diversi Ministri che si sono succeduti a Palazzo Vidoni.

obiettivi di performance previsti per i piani e rapporti del GPRA.⁶⁴

L'insistenza che la NPR fa sul bisogno di fissare *standards di servizio* produce un mutamento notevole anche nella "visione delle prestazioni stesse. Per dare un flash emblematico su questo mutamento di visione, vorrei riportare un curioso e divertente stralcio da un discorso del Vice-Presidente Gore:

"Come nel settore privato, dobbiamo guardare ai nostri *customers* per misurare il nostro successo. Dopo la nostra ordinanza esecutiva nel 1993 sugli *standard del servizio clienti*, c'è stato qualche rompicapo. Alcuni hanno domandato: 'Ma chi è un *customer*?' Giacchè sembrò che la parola fosse in qualche modo fuori posto, o che lo fosse nel contesto di servizi forniti dal governo federale. Alcuni pensarono che il *customer* era il loro boss. Altri pensarono che il *customer* fosse il Congresso.... Ottenemmo in verità una quantità di curiose risposte alla domanda "*Chi sono i vostri clienti?*"

"Secondo il dizionario un *customer* è un cliente, è un utente regolare di beni e servizi. Utilizzando questa definizione è cambiato qualcosa negli ultimi quattro anni nel modo in cui trattiamo i clienti? Bene, la risposta secca è un enfatico sì. Conosciamo la risposta perchè, per la prima volta, 150 agenzie della Pubblica amministrazione, hanno sondato i loro clienti per ottenere una risposta. Per la prima volta oggi abbiamo dati su che cosa facciamo e su come stiamo facendo. I risultati saranno presto pubblicati, ma lasciate che ve ne dia un piccolo anticipo.

"Il 100 per cento delle chiamate alle Dogane Usa trovano risposte entro 60 secondi o meno. Cio che è certamente un risultato. Secondo, nel febbraio di quest'anno, da sempre uno dei mesi più indaffarati, il 97 per cento delle chiamate alla *Social Security Administration* (l'amministrazione della sicurezza sociale) trova risposta in cinque minuti o meno. La Federal Emergency Management Agency (FEMA), l'agenzia federale di gestione delle emergenze, ha pilotato circa 1-800 chiamate di aiuto di clienti a seguito di disastri in New York e Pennsylvania, e il 100 per cento delle richieste sono state eseguite con una sola chiamata. Un altro caso, l'80 per cento dei visitatori hanno classificato i centri-visitatori dei Parchi Nazionali da "buoni" a "molto buoni". Molta gente sta ottenendo le consegne postali di prima-classe nei tempi promessi dal Servizio Postale; che significa durante una notte, localmente, e in tre giorni ovunque, nel

⁶⁴Il Rapporto più interessante è quello di un Consorzio *inter-agency* che ha operato sotto l'insegna del NPR (Npr, 1997b).

durante una notte, localmente, e in tre giorni ovunque, nel continente americano. Il Servizio postale poteva farlo nel 1993 solo nel 74 per cento dei casi; ora, dopo otto trimestri di miglioramenti, si è raggiunto il 90 per cento dei casi.

"Sorvegliando e ascoltando i clienti si cambia il modo in cui si fa qualsiasi cosa. Ecco un altro esempio. Il 50 per cento dei nostri clienti non potrebbe trovare nelle pagine blu del telefono quanto gli serve. Se hanno bisogno di un passaporto, sotto quale voce lo devono cercare? Certo sotto "I" che significa *"Immigration and Naturalization Service"*. O se siete uno che va all'estero sotto "S" per *"State Department"*. (Penserei anche a "W", per "Wanna se ne va da qualche parte"). Ma perchè non porlo sotto "P" Passaporto? Non è una idea rivoluzionaria elencare i servizi chiave federali nelle pagine blu, piuttosto che i nomi degli enti e delle organizzazioni? Se la persona che riceve il servizio è il vostro cliente e cominciate a guardare con gli occhi del vostro cliente, ad ascoltare con le orecchie delle persone, pensare come le persone pensano, allora lo metterete sotto "P" per Passaporto, perchè è quello che state cercando. Questo è un gran cambiamento. Ed è possibile perchè è stato "guidato-dal-cliente" (*customer-driven*). Questa è la chiave di esso."

3.2 Il "partenariato": gli "accordi di performance" e i "re-venting labs".

Vorrei citare alcune forme concrete (per quanto diverse) che si muovono nell'onda della retorica della *partecipazione più diretta dei soggetti interessati alla riforma* (i famosi *"stakeholders"*).

La prima - che si realizza al massimo vertice della amministrazione - sono gli *accordi di prestazione* fra il Presidente e il Segretario di gabinetto o capo di una agenzia indipendente. Il concetto è basato su un contratto di impiego *performance-based* del tipo di quelli che vengono usati in alcuni altri paesi⁶⁵, ma con alcune importanti differenze. Tali accordi sono fatti al più eleva-

⁶⁵Noi, in Italia, abbiamo qualcosa del genere nella esperienza - purtroppo non felice - degli "accordi di programma" fra amministrazioni centrali, e fra queste e le amministrazioni regionali e locali.

to livello, e non tra un ministro e un direttore di agenzia, che altrove è l'usuale punto di partenza. Gli accordi presidenziali non sono neppure usati per premiare o penalizzare *performances* singole. Basati sull'accordo presidenziale, le agenzie sono allora spinte a creare altri accordi *fra l'agenzia e i funzionari subordinati*, accordi che vanno "a cascata" lungo tutta l'organizzazione. E - a questi livelli - si può legare i sistemi di valutazione del personale e le remunerazioni ad incentivo. La intenzione è di espandere il numero degli accordi, che includano più finalità e obiettivi connessi *ai risultati* che sono nel Piano strategico o nel Piano (annuale) delle prestazioni di una agenzia.

Una seconda forma interessante sono i *partenariati sulle prestazioni (Performance Partnership)* che si realizzano tra governo federale e governi locali. Questi partenariati sulle prestazioni sono costituiti da accordi negoziati fra governo federale e Stati singoli o Governi locali, nei quali il Governo federale fornisce allo stato o governo locale una maggiore flessibilità nell'amministrazione di un programma, in cambio di una maggiore *rendicontazione (accountability)* e responsabilizzazione rispetto alle prestazioni e risultati di un programma. A parte i programmi per la sicurezza sociale e per i veterani, il governo federale eroga, infatti, pochi contributi o servizi diretti al pubblico. Più spesso, gli Stati o il governo locale forniscono questi servizi, con il loro costo finanziato del tutto o in parte dal governo federale. Il partenariato sulle prestazioni può portare più attenzione sul valore e l'effetto di questi fondi federali. Al momento, solo un numero limitato di partenariati sono stati negoziati. Ma questi accordi possono anche essere uno strumento per estendere la stessa valutazione delle prestazioni a tutti i governi locali e favorire lo scambio informativo e la eliminazione di forti distorsioni, pur salvaguardando l'autonomia federalista⁶⁶ di governi locali.

⁶⁶Permettetemi di insistere a ricordare, anche in questa occasione, che per tradizione la logica "federalista" stava nell'aumentare non nel diminuire i legami fra autonomie. Fin dai suoi inizi nella federazione americana, i federalisti (Hamilton e il suo battagliero giornale "Il Federalista") si sono battuti per incrementare (non diminuire) le responsabilità e i fondi comuni della Federazione!).

Una terza forma di partenariato che si sviluppa all'interno della NPR merita di essere ricordata. Si tratta della istituzione dei *laboratori di "reinvenzione" ("Reinvention Labs")*.

Negli ultimi anni la NPR ha promosso oltre 200 laboratori di reinvenzione nelle agenzie federali. Questi laboratori stanno sperimentando modi per dare forma più "fluida" (*streamline*) ai processi amministrativi e ridurre ed eliminare controlli non necessari sui dirigenti federali. La principale attenzione dei *labs*, tuttavia, è stata portata sui controlli e regole stabilite dalla agenzia stessa, e non sulle richieste a livello di intera amministrazione federale.⁶⁷

4. Conclusione

L'esperienza americana, sia quella dell'introduzione, per la prima volta, di una procedura precisa:

a) di pianificazione strategica e sistematica a livello di agenzie federali e (con minore definizione) a livello di coordinamento inter-agency,(GPRA); sia quella di un rivolgimento dei metodi quotidiani ed operativi alla scala della linea del fronte (riforme "guidate dall'utente" e partenariato controllori-controllati) (NPR) meritano molta attenzione e discussione. Sono ricche di esperienze e possono essere fortemente ispiratrici di riforme sul campo in ogni paese avanzato. Qui se ne è dato necessariamente una visione molto generale, forse anche un pò superficiale. Ma come negli Usa, anche altrove, l'applicazione di metodi e tecniche di pianificazione, sistematica e strategica, passa attraverso

⁶⁷ Ulteriori informazioni sulle varie direzioni in cui si è impegnato lo staff del NPR sono nei numerosi Rapporti resi pubblici, che hanno però, tutti, un carattere fortemente divulgativo. In Bibliografia, abbiamo segnalato i più interessanti (Npr, 1994; 1996a; 1996b; 1996c). Colgo l'occasione per segnalare che quasi la totalità degli scritti e dei lavori e Rapporti segnalati in questo saggio possono reperirsi in Italia nella Biblioteca del Centro di studi e piani economici.(Tel. +30-6-71354200).

una procedura politica che domanda comprensibilità, diffusione, e forse anche un pò di superficialità e slogans.

Il dovere degli studiosi che sono convinti di essere portatori di metodi la cui applicazione costante, tenace, e continua recherebbe un grande vantaggio alla decisione politica ed amministrativa e a coloro che ne sono i titolari, è anche quello di farsi banditori e predicatori di tali metodi. E il dovere delle associazioni scientifiche e professionali di questi studiosi è anche quello di insistere presso i politici e l'opinione pubblica perchè tali metodi vengano adottati. Questo è il caso dei *metodi di misurazione dei risultati delle gestioni pubbliche, e di programmazione delle stesse*, di cui ci stiamo occupando. La responsabilità dell'adozione e dell'applicazione di tali metodi rimane ovviamente ai rappresentanti politici, ma gli studiosi devono anche informare e dimostrare di conoscere bene come fare, di saper affinare le proprie metodologie *come se* i metodi fossero applicati, e sperimentarne così in permanenza la loro fattibilità e praticabilità.

5. Riferimenti bibliografici

- Ackoff, Russel L. (1961), *Progress in operations research*, Wiley, New York.
- Ackoff, Russel L. (1974), *Redesigning the future: a systems approach to societal problems*, Wiley, New York.
- Ackoff, Russel L. (1970), *A concept of corporate planning*, Wiley-Interscience, New York.
- Ackoff, Russel L. (1981), *Creating the corporate future: plan or be planned*, Wiley, New York.
- Ackoff, Russel L. & Patrick Rivett, (1963), *A manager's guide to operations research*, Wiley, New York.
- Ackoff, Russel L. & Maurice W. Sasieni (1968), *Fundamentals of operations research*, Wiley, New York.
- Agard, Jacques ed. (1970), *Rationalisation des choix budgétaires* (Introd. par Valéry Giscard-d'Estaing) Dunod, Paris.
- Allison, Michael & Jude Kaye (1997), *Strategic planning for nonprofit organizations: a practical guide and workbook*, Wiley, New York.
- Amara, R.C. (1979), Strategic Planning in a changing corporate environment, *Long-Range Plannig*, 12, 2-16.
- Amara, R.C. & A.J.Lipinski (1983), *Business Planning for an uncertain future: Scenarios & strategies*, Pergamon, New York-Oxford.
- Ansoff, Igor, et al. eds.(1976), *From Strategic planning to strategic management*, Wiley, New York-London.
- Archibugi, Franco (1970), *Rapporto sulla introduzione di un sistema di programmazione di bilancio in Italia*, (Ricerca svolta per conto dell'Istituto di studi per la programmazione economica), Ispe, Roma.
- Archibugi, Franco (1972), *La costruzione del Quadro contabile per la Pianificazione nazionale* (Rapporto generale n.1 del "Progetto Quadro" del Ministero del Bilancio e della Programmazione economica).Ispe, 1972.
- Archibugi, Franco (1978), *Les instrument comptables et institutionnelles d'une véritable planification sociale*, (Rapport presente au "Colloque du Comité Planification et prospective" de l'Institut International des Sciences Administratives, Sousse, Tunisie, 16-19 mai 1978.)
- Archibugi, Franco (1979), *Verso un sistema centrale di pianificazione; contributi allo sviluppo di una teoria e di un metodo generale di pianificazione nazionale*, Centro di studi e piani economici, Roma 1979.
- Archibugi, Franco (1986), "Il ruolo della programmazione, come riforma istituzionale di base", in *Il Progetto*, V, n.30.
- Archibugi, Franco (1993), *Il bacino integrato di mobilità urbana, e la sua identificazione programmatica: un prerequisito di razionalità per ogni pianificazione dei trasporti urbani*. Relazione alla XXXIII Riunione scientifica della Sieds, Taormina, 6-8 maggio 1993) In: Riv. di Econ. Demogr. e Statist. Vol.XLVIII, 1994, p253-273).

- Archibugi, Franco (1996a), "Program Indicators: Their Role and Use in the Integrated Social or Community Programming", *Social Indicators Research*, Vol.39, N.3, p.239-279, 1996.
- Archibugi, Franco (1996b), "Towards a New Discipline of Planning", *Socio-Economic Planning Sciences*, Vol.30, N.2 pp.81-102.
- Archibugi, Franco (1996c), La formazione dei nuovi managers della PA: una trasformazione radicale dei contenuti e dei metodi, in *Informatica e Documentazione*, Anno 23, N.1, 1996.
- Barry, Brian W. (1997) *Strategic planning workbook for nonprofit organizations*, Amherst H.Wilder Found., St.Paul, Mn.
- Barzelay, Michael, (1992), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Univ. of California Press, Berkeley.
- Baybrooke, D., and C.E. Lindblom, (1963), *A Strategy of Decision*, New York, Free Press.
- Benveniste, Guy, (1987), *Professionalizing the Organization: Reducing Bureacracy to Enhance Effectiveness*, Jossey-Bass, S.Francisco.
- Berry, Frances S. & Barton Wechsler, (1995), "State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings From a National Survey", *Public Administration Review*, v.55, n.2, March-April 1995, pp159-68
- Boyd, Gavin,ed. (1995), *Competitive and cooperative macromanagement: the challenges of structural interdependance*, Elgar, Aldershot,UK.
- Bozeman, Barry & Jeffrey D.Strassman, (1990), *Public management strategies: guidelines for managerial effectiveness* Jossey-Bass, San Francisco.
- Bryson J.M. (1988), *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Bryson J.M. & R.C. Einsweiler, eds. (1988), *Strategic Planning: threats and opportunities for planners*, Planners Press, APA, Chicago.
- Catanese, Anthony J. (1984), *The politics of planning and development*, Sage, Beverly Hill, Ca Usa.
- Centro di studi e piani economici (Planning Studies Centre), (1997a), *I Centri di ricerca e promozione sulla gestione pubblica. Esplorazione (diretta ed internet) delle attività preso le principali istituzioni di ricerca sul "public management"*. (Pubblicazione per fascicoli) Roma.
- Centro di studi e piani economici (Planning Sudies Centre), (1997b) *I nuovi programmi didattici nella formazione del manager pubblico. Esplorazione (diretta ed internet) dei principali programmi di "public management"*. (Pubblicazioni per fascicoli), Roma.
- Chapin, F.S., Jr. (1965), *Urban Land Use Planning*, University of Illinois Press.
- Churchman, Charles W. (1961), *Predictionand optimal decision: philosophical issues of a science of values*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. Usa.
- Churchman, Charles W. (1968), *The systems approach*, Delacorte Press, New York.
- Churchman, Charles W. and Philburn Ratoosh (1959), *Measurement: definitions and theories*, Wiley, New York.
- Churchman, Charles W. , Russel L. Ackoff & E. Leonard Arnoff (1957), *Introduction to operation research*, Wiley, New York.
- Cicerchia, A., (1996), "Indicators for the Measurement of the Quality of Urban Life. What is the Appropriate Territorial Dimension?", in *Social Indicators Research, An International and Interdisciplinary Journal for Quality of Life Measurement*, Vol.39, No.3, 1996.

- Cutt, James (1974), *A planning, programming, and budgeting manual; resource allocation in public sector economics*, Praeger, New York.
- d' Aumale, Geoffroy (1968), *La Programmation des decision, systeme de planification-programmation-budgetisation*. Puf, Paris.
- DiIulio, John J.Jr.(ed.) (1994) *Deregulating the Public Sector. Can Government Be improved?*, The Brookings Institution, Washington, D.C..
- DiIulio, John J.Jr., Garvey G., Kettl, D.F. (1993), *Improving Government Performance. An Owner's Manual*, The Brookings Institution, Washington DC.
- Dror, Y.(1971), *Design for Policy Sciences*, Elsevier, Amsterdam.
- Drucker, Peter Ferdinand (1964), *Managing for Result; economic tasks and risk-taking decisions*, Harper, New York.
- Fandel G. & J.Spronk, eds., (1985), *Multiple Criteria Decision Methods and Applications*, Springer, Berlin.
- Faludi, A. (1973), *Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford.
- Faludi, A. (1986), *Critical Rationalism and Planning Methodology*, Pion, London.
- Florida, Governor (Chiles), (1992), *A strategic plan for Florida: 1992-1996 update*, Executive Office of the Governor, Tallahassee, Fla.
- Friend, J.K. & W.N.Jessop (1969), *Local Government and strategic choice: an operational research to the processes of public planning*, Tavistock, London.
- Friend, J.K., J.M.Power & C.J.L.Yewlett,(1974) *Public planning: the intercorporate dimension*, Tavistock, London.
- Friend, J.K. & A.Hickling, (1987), *Planning under pressure: the strategic choice approach*, Pergamon, Oxford.
- Furlan, Santino (1980), *Il budget a base zero: una moderna tecnica di pianificazione e controllo delle risorse*, Angeli, Milano.
- Gage R.W. & M.P.Mandell, eds. (1990), *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*, Praeger New York.
- Gordon, Gerald L. (1993), *Strategic planning for local government*, ICMA, Washington.
- Groszyk Walter, (1995), *Implementation of the Government Performance and Results Act of 1993*, (paper preparato per un incontro promosso dall'Oecd a Parigi di esperti in misurazione delle prestazioni. (novembre 1995). L'a. è dirigente dell'*Office of Management and Budget*, branca esecutiva della Casa Bianca).
- Hatry, Harry P., (1967), *Criteria for evaluation in planning State and local programs* (A study submitted by the Subcommittee on Intergovernmental Relations to the Committee on Government Operations, US Senate).
- Hatry, Harry P. et al. (1973), *Practical program evaluation for State and local government officials*, Urban Institute, Washington DC.
- Hartry, Harry P., et al. (1976), *Program Analysis for State an local governments*, Urban Institute, Washington DC.
- Hatry, Harry P., et al. (1990), *Monitoring the outcomes of economic development programs: a manual*, Urban Institute Press, Washington DC.
- Hatry, Harry P., K.E. Newcomer and J.S.Wholey, (1994) *Handbook of practical program evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Havemann Robert H. & Julius Margolis, eds. (1970), *Public expenditures and policy analysis*, Markham, Chicago, Usa.
- Hebert, Joseph L., ed., (1977), *Experiences in zero-base budgeting*, PBI, New York.
- Hill, M. (1973), *Planning for Multiple Objectives (An Apporach to the Evaluation of Transportation Plans)*, Monograph Series N.5, Regional Science Research Institute, Philadelphia.

- Hovey, Harol A. (1968), *The planning-programming-budgeting approach to Government decision-making*. (Foreword of William Proxmire). Praeger, New York.
- Jacques, Jocelyn & Michel Paquin, (1977), *Le budgets de programme: un outil moderne de gestion*, Editions Agence d'Arc, Quebec.
- Johansen, L. (1979), *Lectures on Macroeconomic Planning. Vol. 1: General Aspects. Vol. 2: Centralisation, Decentralisation, under Uncertainty*, North Holland, Amsterdam, 1977-1979.
- Jun, Jong S. (1976), *Management by objectives in government: theory and practice*, Sage, Beverly Hills, Calif.
- Keelhey, Patricia, et al. (1996), *Benchmarking for Best Practices in the Public Sector: Achieving Performance Breakthroughs in Federal, State and Local Agencies*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Kemp, Roger L. ed. (1993), *Strategic planning for local government: a handbook for officials and citizen*, McFarland, Jefferson, N-C.
- Kessler, Philippe, *Le budget de programme; un instrument de "management" pour les administrations publiques*, Berger-Levrault, Paris.
- Kettl, Donald F. (1994), *Reinventing Government? Appraising The National Performances Review*, Center for Public Management, The Brookings Institution, Washington DC.
- Kettl, Donald F. and John J.DiIulio, eds. (1995), *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, Brookings Institution, Washington DC.
- Koteen, Jack (1989), *Strategic management in public and nonprofit organizations: thinking and acting strategically on public concerns*, Praeger, New York.
- Kramer, Fred A. ed. (1979), *Contemporary approaches to public budgeting*, Winthrop, Cambridge, Mass.Usa.
- Lee, Robert D. Jr. & Ronald W. Johnson, (1973), *Public budgeting systems*, University Park Press, Baltimore.
- Levy-Lambert, Hubert (1975), *La Rationalisation des choix budgetaires: technique d'analyse*, Puf, Paris.
- Lindblom, C.E. (1968), *The Policy Making Process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs,N.Y.
- Lynch, Thomas D., (1981), *Contemporary public budgeting*, Transaction Books, New Brunswick, N.J., Usa
- Lorange, P. and R.F.Vancil eds.(1977), *Strategic Planning Systems*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Marcon, Giuseppe (1978), *Bilancio, programmazione e razionalità delle decisioni pubbliche*, Angeli, Milano.
- Malm, Allan T.(1975), *Strategic planning systems: a framework for analysis and design*, Studentlitteratur, Lund.
- Mercer, James L. (1991), *Strategic Planning for Public Managers*, Quorum Books, New York.
- Mihm, J. Christopher, (1995-96), "GPRA and the New Dialogue", *The Public Manager*, 24 (4), Winter 1995-96, p.15-18.
- Minmier, George S. (1975), *An evaluation of the zero-base budgeting system in governmental institutions*, School of Business Administration, Georgia State University, Atlanta, George.
- Moore, Mark Harrison, (1995), *Creating public value: strategic management in government*, Harvard Univers. Press, Cambridge, Mass.

- Morrisey, George L., (1976), *Management by objectives and results in the public sector*, Addison-Wesley, Reading, Mass.
- Moskow, M.H. (1978), *Strategic planning in business and government*, Committee for Economic Development, Supplementary Paper, New York.
- Mushkin, Selma J. & Marjorie Willcox (1968), *An operative PPS: a collaborative undertaking in the States*, (Council of State Planning Agencies and National Association of State Budget Officers), State-Local Finances Project, George Washington University, Washington DC.
- Mushkin, Selma J. & John F.Cotton (1968), *Sharing Federal funds for State and local needs; grants-in-aid and PPB systems*, Praeger, New York.
- Newland, Chester A. et al. (1974), *MBO and productivity bargaining in the public sector*, International Personnel Management Association. Chicago.
- Nijkamp, P. (1990), *Multicriteria Evaluation in Physical Planning*, Franco Angeli, Milano.
- Nijkamp, P. and Rietveld, P. (1981), Urban Planning in a Multiobjective Multilevel Planning Perspective, in Nijkamp, P. and Rietveld, P. (eds.), *Cities in Transition: Problems and Policies*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, The Netherlands, pp. 309-326.
- Nijkamp, P., Rietveld, P., et al. (1990), Multiple Criteria Evaluation: Issues and Perspectives, in Shefer, D. and Voogd, H. (eds.), *Evaluation Methods for Urban and Regional Planning*, Pion, London.
- Novick, D. ed., (1965) *Program Budgeting; program analysis and the Federal budget*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Novick, D. (1973), *Current Practice in Program Budgeting (PPBS)*, Heinemann, London.
- NPR, (1993) National Performance Review (Al Gore), *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less; Report of the National Performance Review*, New York, Plume (Sept.1993).
- NPR, (1994), National Performance Review, *Mission-driven, results-oriented budgeting: accompanying report of the NPR*, NPR, Washington DC.
- NPR, (1996a), National Performance Review, *Reaching public goals: managing government for results: resource guide*, NPR, Washington DC.
- NPR, (1996b), National Performance Review, *Serving the American Public: Best Practices in Resolving Customer Complaints, Study Report, March 1996*(NPR, Washington DC.
- NPR, (1996c), National Performance Review, *Reinvention's next steps: governing in a balanced budget world: a speech by Vice President Al Gore and supporting background papers*, NPR, Washington DC.
- NPR, (1997a), (Bill Clinton & Al Gore), *Blair House Papers* (January 1997), Washington DC.
- NPR, (1997b), Federal Benchmarking Consortium , (1997), *Serving the American Public: Best Practices in Customer-Driven Strategic Planning*, (February 1997). Washington DC.
- Oecd-Puma, (1990), *Aspects of Managing the Centre of Government*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1992), *Internal Management Consultancy in Government*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1993a), *Managing with Market-Type Mechanism*. Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1993b), *Internal Markets*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1993c), *Performance Appraisal: Practice, Problems, Issues*, Oecd, Paris
- Oecd-Puma, (1993d), *Value and Vision: Management Development in a Climate of Civil Service Change*, Oecd, Paris.

- Oecd-Puma, (1993e), *The Design and Use of Regulatory Checklist in Oecd Countries*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1993f), *Accounting for What? The Value of Accrual Accounting to the Public Sector*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1994a), *Performance Measurement in Government: Performance Measurement and Result-Oriented Management*, Oecd, Paris
- Oecd-Puma, (1994b), *New Ways of Managing Infrastructure Provision*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1994c), *Regulatory Management and Information Systems*. Oecd, Paris
- Oecd-Puma, (1995a), *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure*, 337 pages, Oecd, Paris
- Oecd-Puma, (1995b), *Governance in transition: Public Management Reforms in Oecd Countries*, 247 pages, Oecd, Paris
- Oecd-Puma, (1995c), *Recommendation of the Council of the Oecd on Improving the Quality of Government Regulation* (Adopted on March, 9, 1995) including *The Oecd Reference Checklist*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma (1996a), *Integrating People Management into Public Service Reform* , Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1996b), *Performance Auditing and the Modernisation of Goivernment*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1996c), *Performance Auditing in Government: Contemporary Illustration*, Oecd, Paris.
- Onofri, Rino (1970), *Programmazione e bilancio*, Giuffrè, Milano.
- Osborne, Davide & Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading, Ma.
- Patton, Carl V. & David S. S. Sawicki, *Basic methods of policy analysis and planning* Prentice-Hall, Englewood Cliffs,
- Peterson, Lorna (1985), *Strategic and Long-range planning for public administrators: a selective bibliography*, (Public administration series bibliography), Monticello, Ill. Vance Bibliographies.
- Pyhrr, Peter A.(1973), *Zero-base budgeting; a practical management tool for evalutaing expenses*, Wiley, New York.
- Quade E.S. & W.I.Boucher (1968), *Systems Analysis amd Policy Planning; Applications in Defense*, Elsevier.
- Seidel-Kwem, Brunhilde, (1983), *Strategische Planung in Oeffentlichen Verwaltungen*, Duncker & Humboldt, Berlin.
- Shaller, Hermann I., (1976), *Unified planning and budgeting in a free society*, Oakview Book Press, Adelphi, Md., Usa.Adelphi
- Simon, H.A. (1941), *Administrative Behavior*, Macmillan, London, 1941 (tr. it., *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1958),.
- Simon, H.A. (1960), *The New Science of Management Decision*, Harper & Row, New York.
- Simon, H.A. (1983), *Reason in Human Affairs*, Stanford U.P., Stanford, Ca.
- Steiner, G.A. (1979), *Strategic Planning: What every manager must know*, New York, Free Press.
- Steiss, Alan W. (1972), *Public budgeting and management*, Lexington Books, Lexington, Mass.
- Tarter Jim.L. (1974), *Management by objectives for public administrators*, National Training and Development Service, Washington DC

- Taylor, Bernard & Kevin Hawkins, eds.(1972), *A handbook of strategic planning*, Longman, London.
- TRADE, (s.d.), Training Resources and Data Exchange, Performance-Based Management Special Interest Group, *How to Measure Performance: A Handbook of Techniques and Tools* (prepared for the Special Project Group, Assistant Secretary for Defense Programs and the Office of Operating Experience, Analysis and Feedback, and for the Assistant Secretary for Environment, Safety and Health, US Department of Energy).
- Tregoe, B.B. and J.W.Zimmerman, (1980), *Top management strategy: What it is how to make it work*, Simon and Schuster, New York.
- United Nations, (1965) (Dptm.of Econ. and Soc. Affairs), *A manual for programme and performance budgeting*. Uno, New York.
- US Congress- Senate (1967), *Planning-programming-budgeting*. Hearings, 90th Congress, Gpo, 1967.
- US Congress (1969), *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System*. A Compendium of Papers Submitted to the Subcommittee on Economy in Government of the Joint Economic Committee Congress of the United States, Gpo.
- Us Congress (1977), *Compendium of materials on zero-base budgeting in the States* (prepared by the Subcommittee on intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations- Senate), Gpo.
- Us Congress (1993),
- US Congress, (1996a) Committee on Science, *Civilian science agencies' implementation of the GPRA: Hearings before the Committee*, (104^o Congress, July 10, 1996)
- Us-Doe, Department of Energy, (1996), *Guidelines for Strategic Planning* (DOE/PO-0041, January 1996b).
- Us-Doe, Department of Energy, (1996), *Guideline for Performance Measurement*, (DOE G 120.1-5, June 1996).
- Us Department of the Navy Total Quality Leadership Office (s.d.), *A Handbook for Strategic Planning*, (Publication N0.94-02).
- Us Department of the Navy Total Quality Leadership Office (1992), *Strategic Planning: Selecting the Leadership Team*, (May 1992).
- Us Department of the Navy Total Quality Leadership Office (s.d.), *In Their Own Words, Executive Summary of Strategic Management Interview Data*.
- Us-GAO, General Accounting Office (1979), *Streamlining zero-base budgeting will benefit decisionmaking: report to the Congress*. Washington DC.
- Us-GAO, General Accounting Office,(1994), *Managing for Results: State Experiences Provide Insights for Federal Management Reforms* (GAO/GGD-95-22, Dec.21, 1994), Washington DC.
- Us-GAO, General Accounting Office (1996), *Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Result Act*, (ID.N.96-118in.htm).Washington DC.
- Us-Irs, Internal Revenue Service, Office of Economic Analysis (1996), *Best Practices: The IRS Research Project on Integrating Strategic Planning, Budgeting, Investment and Review*, (May 1996).
- Us-Omb, Office of Management and Budget, (1995b), *Primer on Performance Measurement*, Washington DC. (Available in Internet: <http://www.npr.gov/library/>).
- Us-Nasa, National Aeronautics and Space Administration (1996a), *Strategic Planning and Strategic Management within NASA: A Case Study*, (June 1996).
- Us-Nasa, National Aeronautics and Space Administration (1996b), *Strategic Management Handbook*, (October 1996).

- Us-Nasa, National Aeronautics and Space Administration (1996), *Strategic Planning Charting: A Course for the Future*, (Video; Document No.TO 12-00-0000150, October 16, 1996c).
- Us-Nhtsa, National Highway and Traffic Safety Administration (1996), *The National Highway and Traffic Safety Administration Case Study: Planning and Performance Measurement* (August 1996).
- Voogd, H. (1983), *Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning*, Pion, London.
- Voogd H. (1990), Multiple Criteria Evaluation: Issues and Perspectives, in D. Shefer and H. Voogd, *Evaluation Methods for Urban and Regional Planning*, Pion, London.
- White, A.G., (1986), *Strategic management: a selected bibliography*, (Public administration series bibliography), Monticello, Ill.
- Warfield, J.N. (1976), *Societal Systems: Planning, Policy and Complexity*, Wiley, New York.
- Wholey, Joseph, (1978), *Zero-base budgeting and program evaluation*, Lexington Books, Lexington, Mass. Usa.
- Wildavsky, A. (1964 e 1979), *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown, Boston.
- Wildavsky, A. (1970), 'Rescuing Policy Analysis from PPBS', in: Haveman R.H. and Margolis J. (eds.), *Public Expenditures and Policy analysis*, Rand McNally, Chicago, 1970.
- Zandano Gianni & Paolo Ferraris, (1971), *La programmazione di bilancio negli enti pubblici*, Torino.