

[97-07-1]

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

Telefono Fax: +39/6/71356200

Email: planning.studies@tiscali.it

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

Sommario

<i>1. Introduzione</i>	4
1.1 Il sovraccarico della PA.....	4
1.2 La documentazione Puma-Ocse	5
1.3 L'esperienza innovativa americana: la GPRA e la NPR	7
<i>2. La pianificazione sistemica e la GPRA americana</i>	8
2.1 Il "Piano strategico"	9
2.2 Il "Piano delle prestazioni"	10
2.3 La promozione degli studi sulla misurazione delle prestazioni e sugli indicatori di programma.....	11
2.4 Il coordinamento temporale dei piani.....	12
2.5 Il coordinamento settoriale e spaziale dei piani	14
2.6 Ciò che non è nuovo nel GRPA.....	16
2.7 Ciò che è nuovo nel GPRA.....	20
<i>3. La rivoluzione genetica nella esperienza americana della NPR</i>	22
3.1 Il punto di vista del cliente (customer).....	23
3.2 Il "partenariato": gli "accordi di performance" e i "reinventing labs".....	25
<i>4. Conclusione</i>	26
<i>5. Riferimenti bibliografici</i>	27
<i>Appendice 1. Government Performance and Result Act (GPRA) ("The strategic planning Act" o "Result Act")</i>	35
<i>Appendice 2: Glossario integrato delle nozioni della Pianificazione strategica e dei termini in uso nel movimento NPR (National Performance Review)</i>	46
<i>Appendice 3: Notizie storiche sulla NPR</i>	55

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
- 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).

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.

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 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

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.

³Si veda in proposito il Rapporto Oecd-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 Oecd-Puma (1996d) sui problemi dell'integrazione della gestione delle persone nel servizio pubblico.

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/imprese.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 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

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

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

⁷ Il 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).

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 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, attengono principalmente:

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.

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*);

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,

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

2. il processo integrato di diversi strumenti della legge; essenzialmente quattro:

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

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.

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 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".

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.

- "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

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

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 qui solo alcuni manuali: 1) uno dell'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 di 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).

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

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

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.

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.);

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 "sollecitare e considerare i punti di vista e i suggerimenti di quelle *entities* [non meglio identificate: le altre agenzie? la 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

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.

valuta non solo il possibile conflitto di obiettivi, ma anche la reale portata di questo conflitto.

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, 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*

¹⁹ Non 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.

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

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

²² Il 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 b).

*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).

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

²³È 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. È 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. Arnara 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.

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.

- 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. 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.

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 americano (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), Morrissey (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).

- 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
- 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
- Ritorna alla attenzione alla fine degli anni 80, anche degli *urban planners*.⁴²

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

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

- 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
- 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 "reinventing government".⁵¹

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

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

⁴⁴ Si 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.

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

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

⁴⁷ Us Congress, (1993 e 1996)

⁴⁸ Come quello di Moore, (1995)

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

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

⁵¹ Chi 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.

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 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

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).

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.

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 durerà, 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

⁵⁵ La 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).

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?

⁵⁷ *US 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)

⁵⁹ Cfr. sempre il Groszyk, l.cit.

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.

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

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: DiIulio et al. (1993); DiIulio (1994); Kettl (1994); Kettl e DiIulio (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 presentati da alcune fra le più importanti agenzie che parteciparono con propri funzionari alla Commissione.

(settembre 1993) con una serie di raccomandazioni della 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 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:

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 Vice-Presidente 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 corente 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.

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

"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 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.

Quanto 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 "reinventing 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 elevato 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

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.

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.

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

⁶⁶ Permettetemi 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!).

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).

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 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 Valery 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 veritable planification sociale*, (Rapport presente au "Colloque du Comite 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 interdependãance*, 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 Studies 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), *Prediction and 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.
- Dilulio, John J.Jr.(ed.) (1994) *Deregulating the Public Sector. Can Government Be improved?*, The Brookings Institution, Washington, D.C..
- Dilulio, 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 and 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 Approach 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.
- Ketti, 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.
- Koteer, 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 budgétaires: 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 Mangement Consultancy in Government*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1993a), *Managing with Market-Type Mechanism*. Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1993b), *Internal Markets*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1993c), *Performance Appraisal: Practice, Problems, Issues*, Oecd, Paris
- Oecd-Puma, (1993d), *Value and Vision: Management Development in a Climate of Civil Service Change*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1993e), *The Design and Use of Regulatory Checklist in Oecd Countries*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1993f), *Accounting for What? The Value of Accrual Accounting to the Public Sector*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1994a), *Performance Measurement in Government: Performance Measurement and Result-Oriented Management*, Oecd, Paris
- Oecd-Puma, (1994b), *New Ways of Managing Infrastructure Provision*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1994c), *Regulatory Management and Information Systems*. Oecd, Paris
- Oecd-Puma, (1995a), *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure*, 337 pages, Oecd, Paris
- Oecd-Puma, (1995b), *Governance in transition: Public Management Reforms in Oecd Countries*, 247 pages, Oecd, Paris
- Oecd-Puma, (1995c), *Recommendation of the Council of the Oecd on Improving the Quality of Government Regulation* (Adopted on March, 9, 1995) including *The Oecd Reference Checklist*, Oecd, Paris.
- Oecd-Puma (1996a), *Integrating People Management into Public Service Reform* , Oecd, Paris.
- Oecd-Puma, (1996b), *Performance Auditing and the Modernisation of 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 evaluating expenses*, Wiley, New York.
- Quade E.S. & W.I.Boucher (1968), *Systems Analysis and 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° 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 NO.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.

Appendice 1. Government Performance and Result Act
(GPRA) (“*The strategic planning Act*” o “*Result Act*”)

103° Congresso degli Stati Uniti di America
1° Sessione
Washington, 5 Gennaio 1993

**Una Legge per istituire
la pianificazione strategica (*strategic planning*) e
la misurazione delle prestazioni
(*performance measurement*)
nel Governo federale, e per altri scopi**
approvata dal Senato e dalla Camera dei Rappresentanti degli Stati
Uniti di America riuniti in Congresso

[Traduzione italiana di Franco Archibugi]

Sezione 1: titolo breve

Questa Legge può essere chiamata come
"Legge sulle prestazioni⁶⁸ e i risultati della Pubblica Amministrazione"
(Government Performance and Results Act - GPRA) del 1993.

Sezione 2: Dichiarazioni e intenzioni

a) Dichiarazioni: Il Congresso dichiara che

⁶⁸ La traduzione italiana dei vocaboli inglesi (utilizzati in questa legge ed ampiamente diffusi in tutta la letteratura del genere amministrativo) *performance* e *result*, presenta qualche difficoltà, che fa pensare ad una loro "intraducibilità" (talchè potrebbe essere forse opportuno il loro uso tal quale - come neo-logismo d'origine inglese o anglicismo - nella stessa lingua italiana). Infatti *performance* (che è, secondo l'Oxford Dictionary, l' atto di *perform*, che significa: eseguire, fare (un capo d'opera, qualcosa ordinata o che si è promesso di fare) si traduce in italiano - in mancanza, in questa lingua, di un suo corrispettivo di origine latina (che potrebbe essere "performare" o "performanza") con diversi vocaboli: eseguire/esecuzione, o adempiere/adempimento, o assolvere/svolgimento di un compito, etc., prestazione. Tutti vocaboli, però che mal si adattano al concetto di capacità realizzativa e di prestazione efficiente che è incluso nella parola *performance* quando applicata in particolare ad un fatto sociale ed istituzionale, come la amministrazione politica. Nella ridda delle opportunità linguistiche offerte alla traduzione (se proprio non si vuole - come sarebbe saggio - ricorrere ai neologismi, come avviene ormai in migliaia di casi, in cui l'inglese diventa "trans-linguistico", ma non solo l'inglese,) sceglieremmo per l'uso amministrativo e politico di *performance* la parola "prestazioni" (da usarsi in prevalenza al plurale, e spesso - per qualificare il concetto - con l'aggettivo "efficienti"). Per altre parole di non perfetta traducibilità, abonderemo nel riportarle nella loro dizione inglese originale, tra parentesi.

sprechi ed inefficienza nei programmi federali minano la fiducia del popolo americano nella pubblica amministrazione e riducono la capacità del Governo federale di andare incontro in modo adeguato ai bisogni pubblici vitali;

i dirigenti (managers) federali sono seriamente svantaggiati nei loro sforzi per migliorare l'efficienza e l'efficacia (efficiency and effectiveness) dei programmi, a causa di una insufficiente articolazione delle finalità programmatiche (program goals)⁶⁹ e da una inadeguata informazione sulle prestazioni dei programmi (program performance); e

la attività politico-decisionale del Congresso (congressional policy-making), deliberando alla cieca decisioni e programmi, è seriamente handicappata da una insufficiente attenzione alle prestazioni e ai risultati programmatici (program performance and results).

b) Intenzioni: Le intenzioni di questa Legge sono di:

migliorare la fiducia del popolo americano nelle capacità del Governo federale, mettendo in modo sistematico le agenzie federali in condizioni di tenere conto dei risultati programmatici da acquisire;

dare inizio ad una riforma delle prestazioni programmatiche (program performance reform) con una serie di progetti pilota concernenti la determinazione delle finalità programmatiche (program goals), la misurazione delle prestazioni programmatiche (measuring program performance) rispetto a tali obiettivi, e fornendo pubblicamente rapporti sul loro progresso;

migliorare la efficacia e la resa di pubblico dominio dei programmi federali attraverso la promozione di nuove capacità di mettere a fuoco (new focus) sui risultati, la qualità di servizio, e il gradimento del pubblico;

aiutare i dirigenti federali a migliorare l'erogazione dei servizi, chiedendo loro di pianificare il conseguimento degli obiettivi programmatici (plan for meeting program objectives), e fornendo loro adeguata informazione sui risultati programmatici e la qualità dei servizi.

migliorare la attività decisionale del Congresso (congressional decisionmaking) fornendo una informazione più obiettiva sul conseguimento degli obiettivi legali e sulla relativa efficacia ed efficienza dei programmi e della spesa federali.

migliorare la gestione interna (internal management) del Governo federale.

Sezione 3: Pianificazione strategica (strategic planning)

Il capitolo 3 del titolo 5 del Codice degli Stati Uniti è emendato aggiungendo dopo la sezione 305 la nuova seguente sezione: Sezione 306: Piani strategici.

Non più tardi del 30 Settembre 1997, il capo di ogni agenzia deve sottoporre al Direttore dell' Office of Management and Budget - OMB (Ufficio della Gestione e

⁶⁹ In questa legge si fa spesso distinzione fra *goals* e *objectives*. Abbiamo così tradotto in modo omogeneo *goal* con "finalità" e *objective* con "obiettivo".

del Bilancio)⁷⁰ e al Congresso un piano strategico per le attività programmatiche. Tale piano dovrà contenere:

una "dichiarazione di missione complessiva" (comprehensive mission statement) che copra le principali funzioni ed operazioni della agenzia;

le finalità e gli obiettivi generali, compresi le finalità e gli obiettivi connessi ai servizi prodotti (outcome-related), per le principali funzioni ed operazioni dell'agenzia;

una descrizione di come le finalità e gli obiettivi debbano essere conseguiti, compresa una descrizione dei processi operativi, delle qualificazioni (skills) e delle tecnologie, e delle risorse, umane, di capitale, di informazione, ed altre, necessarie per conseguire quelle finalità e quegli obiettivi;

una descrizione di come le finalità di prestazione (performance goals) inclusi nel piano richiesto dalla Sezione 1115(a) del titolo 31 ["piano delle prestazioni", vedi sotto] saranno messi in riferimento con le finalità e gli obiettivi del piano strategico;

una identificazione di quei fattori chiave esterni all'agenzia, e fuori del suo controllo, che possono influenzare in modo determinante il raggiungimento delle finalità generali e degli obiettivi; e

una descrizione delle valutazioni programmatiche usate per determinare o riaggiustare le finalità e gli obiettivi generali, con un prospetto per le future valutazioni programmatiche.

b) 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.

c) Il piano di prestazioni richiesto dalla Sezione 1115 del Titolo 31 dovrà essere coerente con il piano strategico dell'agenzia. Un piano di gestione non potrà essere consegnato per un anno fiscale non coperto da un corrente piano strategico (di cui a questa sezione).

d) Nell'elaborazione (developing) di un 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.

e) Le funzioni e le attività di questa sezione dovranno essere considerate per loro natura funzioni pubbliche (governmental functions). La elaborazione dei piani strategici (di cui alla presente Sezione) dovrà essere portata a termine solo da dipendenti federali.

f) Ai fini di questa sezione il termine agenzia significa una agenzia Esecutiva definita sotto la sezione 105, ma non include la Central Intelligence Agency, il General Accounting Office, la Panama Canal Commission, il United States Postal Service, e la Postal Rate Commission.

⁷⁰ L'OMB, insieme ad altri Uffici compongono la *Executive Branch* (branca esecutiva) della Casa Bianca, dipendendo direttamente dalla Presidenza (e Vice-Presidenza) e non hanno a capo un Segretario di Stato.

Sezione 4. I piani e i rapporti di prestazione annuali

(a) Contenuti e sottomissione del bilancio al Congresso

- La Sezione 1105(a) del Titolo 31 del Codice degli Stati Uniti, è emendata alla fine secondo il seguente nuovo paragrafo:

(29) dando inizio con l'anno fiscale 1999, ad un "piano di prestazioni" (performance plan) del Governo federale per tutto il bilancio generale come previsto sotto la Sezione 1115.

(b) Piani e rapporti di prestazione

- Il Capitoio 11 del Titolo 31 del Codice degli Stati Uniti, è emendato con l'aggiunta, dopo la Sezione 1114, delle seguenti nuove Sezioni:

Sezione 1115. I Piani di prestazione (Performance plans).

a. Nell'applicare le previsioni della Sezione 1105(a) (29), il Direttore dell'Office of Management and Budget richiederà a ciascuna agenzia di preparare un piano annuale di prestazione che copra ogni attività programmatica (program activity) inserita nel bilancio di tale agenzia. Tale piano dovrà:

- stabilire le finalità di prestazione (performance goals) per definire il livello di prestazione da raggiungere da una attività di programma;
- esprimere tali finalità in una oggettiva, quantificabile, e misurabile forma, salvo che non sia autorizzata una forma alternativa, (in base alla sottosezione b);
- 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);
- fissare gli indicatori di prestazione (performance indicators) da usarsi per la misurazione o la valutazione dei principali prodotti, i livelli di servizio, e gli esiti di ogni attività programmatica (program activity);
- fornire una base per confrontare gli attuali risultati di programma con le prefissate finalità di prestazione; e
- descrivere i mezzi da usarsi per verificare e validare i valori misurati.

b. Se una agenzia, in consultazione con il Direttore dell'Office of Management and Budget, determina che non è possibile esprimere le finalità di prestazione di una particolare attività di programma in un forma obiettiva, quantificabile e misurabile, il Direttore dell'OMB può autorizzare una forma alternativa. Tale forma alternativa dovrà tuttavia:

1. includere una dichiarazione descrittiva separata di:

- A) i. un programma minimamente efficace;
- ii. un programma riuscito; oppure

B) tale alternativa così come autorizzata dal Direttore dell'OMB , con sufficiente precisione, e in tali termini da permettere una accurata, indipendente, determinazione se la prestazione delle attività di programma incontrano, oppure no, i criteri della descrizione; o

2. dichiarare perchè non è fattibile o praticabile esprimere le finalità di prestazione in qualsiasi forma della attività di programma in questione.

c. Ai fini di conformarsi nei rispetti di questa sezione, 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.

d. Un'agenzia può sottoporre insieme al suo piano annuale di prestazione un'appendice che copra ogni porzione di piano che:

1. sia autorizzata, in base a criteri fissati con un' Ordinanza esecutiva, a mantenersi segreta nell'interesse della difesa nazionale o della politica estera; e

2. sia appropriatamente classificata come conforme a tale Ordinanza esecutiva.

e. Le funzioni e le attività della presente sezione sono da considerarsi per loro natura funzioni pubbliche. La elaborazione dei piani di prestazione (di cui alla presente sezione) devono essere eseguita solo da dipendenti federali.

f. Ai fini di questa sezione e delle sezioni da 1116 a 1119, e delle sezioni 9703 e 9704, il termine:

1. "agenzia" (agency) ha lo stesso significato di tale termine come definito nella sezione 306(f)del titolo 5;

2. "misura dell'esito" (outcome measure) significa un giudizio dei risultati di una attività di programma comparati con le sue intenzioni;

3. "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;

4. "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;

5. "indicatore di prestazione" (performance indicator) significa un valore o un carattere particolari usati per misurare il prodotto o l'esito;

6. "attività di programma" o "programmatica" (program activity) significa una specifica attività o progetto come elencata nel programma e nel prospetto finanziario del bilancio annuale del Governo degli Stati Uniti; e

7. "valutazione di programma" (program evaluation) significa un giudizio, attraverso una misura obiettiva ed una analisi sistematica, del modo e del grado in cui i programmi federali conseguono obiettivi mirati.

Sezione 1116. Rapporti di prestazione programmatica (Program Performance Reports)

a. Non oltre il 31 Marzo del 2000, e non oltre il 31 Marzo di ciascun anno successivo, il capo di ogni agenzia dovrà preparare e sottoporre al Presidente e al Congresso, un rapporto sulle prestazioni di programma per il precedente anno fiscale.

b.

1. Ogni rapporto di prestazione programmatica dovrà esporre gli indicatori di prestazione stabiliti nel piano di prestazioni (di cui alla sezione 1115), attraverso cui l'effettiva prestazione di programma conseguita è comparata con le finalità di prestazione espresse nel piano per quell'anno fiscale;

2. Se le finalità di prestazione sono specificate in una forma alternativa (di cui alla sezione 1115(b)), il risultato di tale programma dovrà essere descritto in relazione a tali specificazioni, ivi compreso se le prestazioni sono venute meno rispetto ai criteri di un programma minimamente effettivo o riuscito.

c. Il rapporto per l'anno fiscale 2000 dovrà includere i risultati per il precedente anno fiscale, il rapporto per l'anno fiscale 2001 dovrà includere i risultati effettivi per i due precedenti anni fiscali, e il rapporto per l'anno fiscale 2002 e tutti i successivi rapporti, dovranno includere i risultati per i tre precedenti anni fiscali.

d. Ogni rapporto dovrà:

1. fare una rassegna dei risultati nell'acquisizione delle finalità di prestazione dell'anno fiscale;

2. Valutare il piano di prestazioni per il corrente anno fiscale relativamente alle prestazioni acquisite nei riguardi delle finalità di prestazione nell'anno fiscale coperto dal rapporto;

3. spiegare e descrivere, nel caso in cui una finalità di prestazione non è stata raggiunta, (compreso anche il caso in cui le prestazioni di una attività di programma non rispondono ai criteri di una attività riuscita [di cui alla sezione 1115 (b)(1)(A)(ii)] oppure un corrispondente livello di acquisizione se è usata una diversa forma alternativa),

A. perchè la finalità non è stata raggiunta;

B. i piani e i prospetti per conseguire la finalità di prestazione prestabilita; e

C. se la prestazione non è praticabile e fattibile, perchè è così e quale azione viene raccomandata;

4. descrivere l'uso e giudicare la efficacia nel conseguire finalità di prestazione di ogni rinuncia di cui alla sezione 9703 di questo titolo; e

5. includere le sintesi delle conclusioni di queste valutazioni di programma portate a compimento durante l'anno fiscale coperto dal rapporto.

e. Un capo di agenzia può includere tutte le informazioni sulle prestazioni programmatiche richieste annualmente (ai sensi di questa sezione) in una dichiarazione finanziaria annuale richiesta ai sensi della sezione 3515 se ognuna di tali dichiarazioni non sia sottoposta al Congresso oltre il 31 Marzo dell'anno fiscale cui si riferisce.

f. Le funzioni e le attività di questa sezione sono da considerarsi per loro natura funzioni pubbliche. L'elaborazione dei rapporti di prestazioni programmatiche dovrà essere portata a termine solo da dipendenti pubblici.

Sezione 1117: Esenzione

Il Direttore dell'OMB può esentare dai requisiti di cui alle sezioni 1115 e 1116 di questo titolo e alla sezione 306 del titolo 5, ogni agenzia che ha una uscita annuale di 20.000.000 di dollari o meno.

Sezione 5: Contabilità e flessibilità manageriali

Il Cap.97 del Titolo 31 del Codice degli Stati Uniti è emendato con l'aggiunta dopo la Sezione 9702 della seguente nuova Sezione 9703: Contabilità e flessibilità manageriali (Managerial accountability and flexibility).

A cominciare dall'anno fiscale 1999, i piani di prestazione (Performance plans) richiesti ai sensi della Sezione 1115 possono includere proposte per delle esenzioni (waiver) a norme e controlli procedurali amministrativi, inclusa la specificazione di adeguati livelli di personale (personnel staffing levels), limitazioni nella compensazione o remunerazione, e proibizioni o restrizioni nei trasferimenti di fondi fra bilanci oggetto della classificazione 20 e sottoclassificazioni 11, 12, 31 e 32 di ogni bilancio annuale presentato ai sensi della Sezione 1105, in cambio di una contabilità specifica singola o di organizzazione allo scopo di conseguire delle finalità di prestazione. Nella preparazione e presentazione del piano di prestazioni di cui alla Sezione 1105(a)(29), il Direttore dell'OMB dovrà esaminare e approvare ogni tipo di esenzione proposta. Una esenzione avrà effetto dall'inizio dell'anno fiscale per il quale l'esenzione è stata approvata.

Ciascuna delle proposte di cui alla Sotto-sezione (a) dovrà descrivere gli effetti sulle prestazioni che risulteranno da una più estesa flessibilità, discrezione e autorità, manageriale ed organizzativa. Gli attesi miglioramenti dovranno essere confrontati con le prestazioni attuali correnti, e con i livelli proiettati di prestazioni che si sarebbero acquisiti indipendentemente da ogni esenzione.

Ogni proposta comportante esenzioni delle limitazioni sulle compensazioni e remunerazioni dovrà esprimere precisamente il mutamento monetario negli ammontari delle compensazioni o remunerazioni, come indennità e premi, che risulteranno dal conseguimento, il superamento o il fallimento delle finalità di prestazioni.

Ogni esenzione proposta nelle procedure o controlli richiesti imposti da una agenzia (diversa da quella proponente o diversa dall'OMB) può non essere inclusa in un piano di prestazioni a meno che non sia formalmente accettata dalla agenzia che ha fissato la norma, e tale accettazione non sia inclusa nel piano di prestazione della agenzia proponente.

L'esenzione avrà effetto per uno o due anni secondo specificazione da parte del Direttore dell'OMB nella approvazione dell'esenzione. Una esenzione può essere rinnovata per un anno successivo. Dopo che una esenzione sia stata in vigore per tre anni consecutivi, il piano di prestazioni (di cui alla sezione 1115) può proporre

che una esenzione, diversa da una esenzione da limitazioni su compensi e remunerazioni, diventi permanente.

Ai fini di questa Sezione, si dovranno applicare le definizioni di cui alla Sezione 1115(f).

Sezione 6: Progetti pilota (Pilot Projects)

(a) Piani e rapporti di prestazioni

Il Cap.11 del Titolo 31 del Codice degli Stati Uniti, è emendato attraverso la inserzione dopo la Sezione 1117 (come emendata dalla Sezione 4 di questa Legge) della seguente nuova Sezione: Sezione 1118. Progetti pilota per le finalità di prestazioni.

Il Direttore dell'OMB, dopo consultazione con il capo di ogni agenzia, designerà non meno di 10 agenzie come progetti pilota per la misura delle prestazioni per gli anni fiscali 1994, 1995 e 1996. Le agenzie selezionate dovranno riflettere una serie rappresentativa delle funzioni e delle competenze nella misurazione e nell'illustrazione (reporting) delle prestazioni programmatiche (program performance). I progetti pilota nelle agenzie selezionate intraprenderanno la preparazione dei piani di prestazioni (di cui alla Sez.1115), per una o più delle principali funzioni e operazioni della agenzia. Sarà usato un piano strategico quando si prepareranno i piani di prestazione durante uno o più anni di progetto pilota.

Non oltre il 1 maggio 1997, il Direttore dell'OMB dovrà presentare al Presidente e al Congresso che:

valuteranno i benefici, i costi, e l'utilità dei piani e rapporti preparati dalle agenzie pilota nell'andare incontro alle intenzioni della Legge per le prestazioni e i risultati della Pubblica Amministrazione (GPRA) del 1993;

identificheranno ogni significativa difficoltà incontrata dalle agenzie pilota nel preparare i piani e i rapporti; e

apporteranno ogni mutamento raccomandato nelle norme previste dal CPRA del 1993, Sez.306 del Titolo 5, Sezioni 1105, 1115, 1116, 1117 e 9703 di questo Titolo e questa stessa Sezione.

(b) Contabilità e flessibilità manageriale

- Il Capitolo 97 del Titolo 31 del Codice degli Stati Uniti, è emendato con l'inserzione dopo la Sezione 9703 (così come modificata dalla Sezione 5 della presente Legge) della seguente nuova Sezione, Sezione 9704: Progetti pilota per la contabilità e flessibilità manageriale.

Il Direttore dell'OMB designerà non meno di 5 agenzie come progetti pilota nel campo della contabilità e flessibilità manageriale per gli anni fiscali 1996 e 1997. Tali agenzie dovranno essere selezionate fra quelle designate come progetti pilota

ai sensi della Sez. 1118 e dovranno riflettere un insieme rappresentativo delle funzioni e delle competenze della Pubblica amministrazione nella misurazione ed illustrazione delle prestazioni programmatiche.

I progetti pilota nelle agenzie designate includeranno esenzioni proposte in conformità a quanto previsto dalla Sez.9704 per una o più delle principali funzioni ed operazioni della agenzia.

Il Direttore dell'OMB dovrà includere nel rapporto al Presidente e al Congresso (richiesto nella Sez.1118(c):

a. una valutazione dei benefici, dei costi, e della utilità di accresciute flessibilità, discrezionalità ed autorità, manageriali ed organizzative, in cambio di prestazioni migliorate attraverso esenzioni; e

b. una identificazione di ogni significativa difficoltà incontrata dalle agenzie pilota nel preparare le proposte esenzioni

4 . Ai fini della presente Sezione si applicano le definizioni di cui alla Sez. 1115(f).

(c) Bilanci di prestazioni

- Il Capitolo 11 del Titolo 31 del Codice degli Stati Uniti, è emendato con l'inserzione dopo la Sezione 1118 (così come modificata dalla Sez. 6 di questa Legge) della seguente nuova Sezione, Sezione 1119: Progetti pilota per bilanci di prestazioni.

Il Direttore dell'OMB, dopo consultazione con il capo di ogni agenzia, designerà non meno di 5 agenzie come progetti pilota per la misura delle prestazioni per gli anni fiscali 1998 e 1999. Almeno tre delle agenzie dovranno essere selezionate fra quelle designate come progetti pilota dalla Sez.1118, e dovranno riflettere una serie rappresentativa delle funzioni e delle competenze nella misurazione e nell'illustrazione (reporting) delle prestazioni programmatiche (program performance). I progetti pilota nelle agenzie selezionate dovranno coprire la preparazione dei bilanci di prestazione. Tali bilanci dovranno presentare, per una o più fra le principali funzioni ed operazioni della agenzia, i vari livelli di prestazione, inclusi le prestazioni connesse agli esiti, che possono derivare da differenti ammontari di bilancio.

Il Direttore dell'OMB dovrà includere, come presentazione di bilancio alternativo nel bilancio presentato (ai sensi della Sez.1105) per l'anno fiscale 1999, i bilanci di prestazione delle agenzie designate per questo anno fiscale.

Non oltre il 1 maggio 2001, il Direttore dell'OMB dovrà trasmettere al Presidente e al Congresso un rapporto sui progetti pilota dei bilanci di prestazione che dovrà:

valutare la fattibilità e la raccomandabilità (feasibility and advisability) di includere un bilancio di prestazione come parte del bilancio di cui alla Sez. 1105;

descrivere qualsiasi difficoltà incontrata dalla agenzie pilota nel predisporre i bilanci di prestazione;

raccomandare se dovrà essere proposta una legislazione che preveda i bilanci di prestazioni e in generale ogni tipo di intervento legislativo in proposito; e

proporre ogni modificazione raccomandabile nelle altre normative del GPRA del 1993, Sez. 306 del Titolo 5, sotto-sezioni 1105, 1115, 1116, 1117, e 9703 di questo Titolo, e questa stessa Sezione.

e. Dopo la ricezione del rapporto previsto nella sottosezione (d), il Congresso potrà specificare che un bilancio di prestazione sia sottoposto come parte del bilancio annuale (previsto dalla Sez. 1105).

Sezione 7: Omissis

[La Sezione 7 della Legge ripete per il Servizio Postale degli Stati Uniti, quasi esattamente quanto prescrive per ogni agenzia federale quanto a preparazione, procedure e gestione di Piani strategici, Piani di prestazione, Rapporti di prestazione, Bilanci di prestazione. Il ruolo specifico assegnato al Servizio Postale dalla Legge dipende dal ruolo specifico che questo Servizio ricopre nel Codice degli Stati Uniti di cui la Legge GPRA rappresenta in tutte le sue parti un emendamento].

Sezione 8: Supervisione e legislazione del Congresso

1. In generale: Niente in questa Legge deve costituire una limitazione della capacità del Congresso di fissare, emendare, sospendere o annullare una finalità di prestazione (performance goal). Ogni azione di questo tipo dovrà avere l'effetto di sospendere quella finalità nel piano sottoposto ai sensi della Sez. 1105(a)(29) del Titolo 31 del Codice degli Stati Uniti

2. Il Rapporto, GAO: Non oltre il 1 Giugno 1997, il Controllore Generale degli Stati Uniti farà rapporto al Congresso sulla realizzazione di questa Legge, ivi inclusi i programmi di realizzazione da parte delle agenzie federali oltre a quelle partecipanti come progetti pilota (di cui alle Sez. 1118 e 9704 del Titolo 31 del Codice degli Stati Uniti).

Sezione 9: Addestramento

L'Office of Personnel Management (OPM) (Ufficio della Gestione del personale), in consultazione con il Direttore dell'Office of Management and Budget (OMB) e il Comptroller General degli Stati Uniti, dovranno elaborare una componente di addestramento nel campo della pianificazione strategica e della misurazione delle prestazioni (strategic planning and performance measurement training) per i propri programmi di formazione dirigenziale (managerial), o comunque fornire dirigenti (managers) con un orientamento verso lo sviluppo e l'uso della pianificazione strategica e la misurazione delle prestazione di programma.

Sezione 10: Applicazione della Legge

Nessuna disposizione o emendamento previsti da questa Legge possono costituire una base per:

creare qualsiasi diritto, privilegio, beneficio, o titolo per qualsiasi persona che non sia un funzionario o dipendente (officer or employee) degli Stati Uniti di agire in questa capacità, e nessuna persona che non sia un funzionario o dipendente degli Stati Uniti agendo in questa veste potrà intraprendere alcuna azione civile in una corte degli Stati Uniti per far rispettare ogni disposizione o emendamento previsto da questa Legge; o

soppiantare qualsiasi norma regolamentare, incluso qualsiasi requisito di cui alla Sezione 553 del Titolo 5 del Codice degli Stati Uniti.

Sezione 11: Emendamenti tecnici e di conformità

Emendamento al Titolo 5, del Codice degli Stati Uniti: La Tavola delle Sezioni del Cap. 3 del Titolo 5, Codice degli Stati Uniti, è emendata aggiungendo dopo la voce relativa alla Sezione 305 della seguente: 306: Piani strategici.

Emendamento al titolo 31, del Codice degli Stati Uniti:

1. Emendamento al Capitolo 11: La Tavola delle Sezioni del Cap.11 del Titolo 31, Codice degli Stati Uniti, è emendata aggiungendo dopo la voce relativa alla Sezione 1114 la seguente:

1115. Piani di prestazione.

1116. Rapporti sulle prestazioni di programma

1117. Esenzioni

1118. Progetti pilota per le finalità di prestazione

1119. Progetti pilota per il bilancio di prestazione

2. Emendamento al Capitolo 97: La Tavola delle Sezioni del Capitolo 97 del Titolo 31, Codice degli Stati Uniti, è emendato aggiungendo dopo la voce relativa alla Sezione 9702 la seguente: 9703: Contabilità e flessibilità manageriale. 9704. Progetti pilota per la contabilità e flessibilità manageriali.

c. Emendamento al Titolo 39 del Codice degli Stati Uniti: La Tavola dei Capitoli della Parte III del Titolo 39, del Codice degli Stati Uniti, è emendata aggiungendo a partire dalla fine la seguente nuova voce 2801.

Lo Speaker della Casa dei Rappresentanti

Il Vice-Presidente degli Stati Uniti e Presidente del Senato

Appendice 2: Glossario integrato delle nozioni della Pianificazione strategica e dei termini in uso nel movimento NPR (*National Performance Review*)

[⁷¹, da completare ed aggiornare]

ASD - Alternative Service Delivery (Erogazione di servizi alternativi):

Si tratta di un nuovo paradigma in base al quale il dirigente pubblico è libero di scegliere l'opzione di migliore erogazione di servizio, basata su un periodico esame dei programmi e una valutazione di approcci alternativi al finanziamento e all'erogazione dei servizi pubblici.

Asset Sale (Vendita o Liquidazione patrimoniale):

Vendita di un servizio o intrapresa di proprietà pubblica, come un aeroporto, un ponte, un ospedale, un terreno vuoto, o un impianto di trattamento dei rifiuti liquidi. La vendita patrimoniale genera una grande, una tantum, acquisizione di liquidità, e crea nuove correnti di reddito. Si usano un certa varietà di tecniche per affittare o vendere patrimoni pubblici, che vanno da (sale-leaseback) a (build-operate-transfer projects).

Balanced Scorecard (Segnapunti):

Uno strumento di gestione che traduce una missione e una strategia di organizzazione, in un insieme globale di misure di prestazioni che forniscono un quadro per la misurazione e la gestione strategica.

Benchmarking (Banco di prova):

Il processo di confronto e misurazione permanenti delle prestazioni di una organizzazione rispetto ad altre (comparabili) o rispetto ad uno standard. Implica la identificazione di organizzazioni-leaders di attività, ovunque nel mondo, al fine di ottenere informazioni che possano aiutare l'organizzazione ad assumere iniziative per migliorare le proprie prestazioni.

Business Plan (Piano di attività):

Un piano sviluppato allo scopo di realizzare i fini e gli obiettivi di un piano strategico al livello di unità di attività (*business unit*) della organizzazione.

Budget (Bilancio):

Al di là dei significati usuali e correnti, nella pianificazione strategica il budget può essere considerato un "piano in numeri", (come altrimenti il "piano" -vedi - può essere considerato un "bilancio in prosa").

⁷¹ Estratto dalle Appendici di un *Corso di Pianificazione strategica* di F.Archibugi. Si rammenta che questo è un glossario, non un minidizionario: le parole riportate vengono descritte in relazione all'uso specifico nella letteratura della pianificazione strategica e del NPR, e non nel loro uso generale.

Budget [operating] (Bilancio operativo):

Necessità tattiche di risorse, più priorità tattiche, uguale bilancio operativo.

Change verbs (Verbi di mutamento):

Parole di azione che tendono a descrivere come le cose diventano differenti. (Tali parole e verbi sono utili nello scrivere le parti di piano strategico che afferiscono a concetti come "missione", "definizione", "finalità" e "obiettivi strategici").

Consequence (Conseguenza):

Risultato emerso dalla valutazione di una particolare *opzione* (v.) o *strategia candidata* (v.).

Contracting Out (Appalto esterno):

Ingaggio di ditte qualificate attraverso offerte competitive o contratti negoziati al fine di fornire beni/servizi precedentemente forniti da pubblici funzionari. Il governo conserva la responsabilità e la contabilità, ma non fornisce più il servizio direttamente. Esempi più usuali (negli Usa): servizi ed operazioni istituzionali, servizi finanziari, gestione delle proprietà, raccolta dei rifiuti, servizi tecnologici di igiene sanitaria, programmi ricreativi come piscine, campi da golf e pattinatori su ghiaccio.

Core Process (Processo centrale):

Le attività, o gruppo di attività, fondamentali, così "critiche" (*critical*) per il successo di una organizzazione che una esecuzione fallimentare del processo porterebbe in modo esemplare al deterioramento della missione.

Corporate model (Modello organizzativo):

Rappresentazione delle relazioni di base fra variabili decisionali, fattori chiave esterni, e misure di prestazioni o risultati, che siano significative per una organizzazione.

"Corporatization"⁷²

Organizzazione di un programma di tipo commerciale in forma societaria. La responsabilità gestionale è delegata ad un Consiglio di amministrazione, che stabilisce i suoi propri prezzi, e che fa affidamento su fondi generati-internamente, piuttosto che su appropriazioni. Può assumere la forma di proprietà mista o di società di proprietà totalmente pubblica.

Customers (Clientela):

La persona o gruppo che determina il bisogno di un processo o usa gli outputs di quel processo; o la persona o ente direttamente servito da un dipartimento o agenzia.⁷³

Customers [External] (Clientela esterna):

⁷² Intraducibile; *Corporation*, in americano (neppure in inglese) significa "società commerciale". Il concetto significa il processo di trasformare un ente pubblico in società commerciale. Il neologismo possibile sarebbe "societarizzazione".

⁷³ Negli Usa le organizzazioni della pubblica amministrazione si chiamano "Dipartimenti" (14 in tutto, i cui capi compongono il Gabinetto governativo) o "Agenzie" e altri enti indipendenti.

Un individuo o gruppo al di fuori dei confini della organizzazione che produce che riceve o usa l'output del processo.

Customers [Internal](Clientela interna):

Un individuo o gruppo all'interno dei confini della organizzazione produttiva che riceve o usa l'output da una precedente fase o processo per contribuire al prodotto finale o servizio.

Decision (Decisione):

Una decisione che attiene essenzialmente o ad un impiego di risorse oppure ad una modalità di impiego delle risorse.

Denationalisation (Denazionalizzazione):

Termine usato in modo sinonimo a quello di "privatizzazione" nei paesi che sono stati pesantemente socializzati. Si riferisce a disinvestimenti di un patrimonio pubblico per aumentare reddito e creare una nuova tassa sul reddito. Fabbriche, miniere, linee aeree e ferrovie si stanno rimuovendo da un controllo pubblico in molte situazioni. La precedente operazione gestita dall'ente pubblico diventa una impresa privata e i dipendenti ne diventano gli azionisti.

Deregulation (Deregolamentazione):

Il Governo elimina la regolamentazione di un servizio o di una attività economica per permetterne una fornitura privata. Un esempio di deregolamentazione è la eliminazione dei rifiuti pericolosi. In uno stato americano, alcuni anni fa, lo stato corresse un suo proprio programma per permettere al settore privato di assumersi la responsabilità della valutazione del sito e della rimozione dei rifiuti pericolosi.

Devolution (Devoluzione) :

Trasferimento di un intervento o di un servizio da un livello di governo più alto ad uno più basso (dal livello federale a quello statale, o da quello statale a quello locale).

Environment (Ambiente):

Circostanze e condizioni che interagiscono con, e influenzano, una organizzazione. Esse possono essere condizioni politiche, culturali, e fisiche, interne ed esterne alla organizzazione.(Npr,97/1)

Environmental model (Modello ambientale):

Rappresentazione delle relazioni di base che governano l'interazione di tendenze o eventi chiave che hanno una influenza su una organizzazione.

Environmental Scan (Scansione ambientale):

Metodo usato per identificare i fattori interni ed esterni che possono virtualmente influenzare una organizzazione.

Goal (Finalità):

Descrive la direzione che indica il successo o il miglioramento in una prestazione organizzativa (si veda anche *Valori*)

Goal [performance] (finalità di prestazione):

"Significa un obiettivo traguardo di prestazioni, espresso come tangibile e misurabile oggettivamente, a fronte del quale si possa misurare un effettivo conseguimento, inclusa la finalità espressa in uno standard quantitativo, un valore o un saggio "(GPRA93).

Goal [strategic] (Fine strategico):

Un traguardo di mutamento (*change target*) a lungo termine che guida gli sforzi di una organizzazione nel muoversi verso uno stato futuro desiderato.

GPRA - "Government Performance and Results Act" (Legge pubblica Usa 103-62, dell'agosto 1993).

Legge che crea un processo di determinazione di obiettivi a lungo termine per migliorare la efficacia programmatica e la valutazione pubblica dell'azione governativa (federale) attraverso una nuova attenzione sui risultati, la qualità dei servizi, e la soddisfazione della utenza (customers, vedi).

Horizon (Orizzonte):

La più lontana data alla quale si indirizza un piano strategico; la data-traguardo attraverso cui la organizzazione si attende di compiere i suoi voluti risultati.

Key Performance Indicators (Indicatori-chiave di prestazione):

Fattori misuratori di estrema importanza per l'organizzazione nel conseguimento dei fini strategici, obiettivi, visione, e valori che se non realizzati appropriatamente potrebbero tradursi in un significativo peggioramento della soddisfazione dei clienti, del morale degli impiegati, e della gestione finanziaria.

Management [Strategic] (Gestione strategica):

Un approccio sistematico integrato per dirigere e gestire in un mondo in mutamento attraverso la costruzione del consenso da parte di un gruppo di direzione sia in una visione condivisa dello stato futuro sia in una missione resa chiara per una organizzazione, e attraverso l'acquisizione del sostegno e della partecipazione delle persone nella organizzazione allo scopo di identificare gli specifici mutamenti che devono essere fatti, di attuarli, e di valutare i risultati organizzativi.

Measure (Misura):

Uno dei molti valori misurabili che contribuiscono alla comprensione e quantificazione di un indicatore-chiave di prestazione.

Metrics (Metrica) :

Gli elementi di un sistema di misurazione che consistono in: indicatori chiave di prestazione, misure, e metodologie di misura.

Mission (Missione):

Una durevole affermazione di scopo, la ragion d'essere di una organizzazione. Descrive ciò che l'organizzazione fa, per chi lo fa e come lo fa.

Mission statement (Dichiarazione di missione):

La dichiarazione più generale possibile delle finalità, valori, scopi e funzioni di una organizzazione.

Needs assessment (Valutazione dei bisogni):

Processo di ricognizione di una comunità, organizzazione e/o di un ambiente allo scopo di esaminare le opportunità, le necessità e le minacce per detta comunità, organizzazione e/o ambiente.

NPR - National Performance Review (Riforma della efficienza nazionale)

Dal nome (e dal titolo del rapporto finale) di una Commissione interministeriale (1993) guidata dal Vice-Presidente degli Usa, Al Gore, per la riforma dei metodi di gestione nella amministrazione federale. E' diventata la denominazione di uno staff permanente presso la Casa Bianca, sempre sotto la guida del Vice-Presidente, che coordina le operazioni per la introduzione di nuovi metodi di gestione. Si sono prodotte delle successive fasi di lavoro della NPR, accompagnate da una grande quantità di Rapporti e da una sequenza di incontri, Conferenze, Congressi di diversa taglia a natura.

Objective (Obiettivo):

Descrive un voluto risultato, prodotto o processo. Un fine o una "destinazione" che si deve raggiungere.

Objective [Strategic] (Obiettivo strategico):

Descrive dei voluti risultati. Un obiettivo orientato al risultato. Può esprimersi come un adempimento riuscito generalmente misurabile per fasi temporali richiesto per realizzare il pieno completamento di un fine strategico.

Objective [tactical] (Obiettivo tattico):

Descrive un voluto prodotto; un un obiettivo orientato-al-prodotto o un obiettivo orientato-alla-produttività. Un obiettivo tattico descrive i prodotti che contribuiranno a conseguire un obiettivo strategico.

Opportunities and Threats (Opportunità e Minacce):

Fattori che contribuiscono al successo o al fallimento della missione di una organizzazione, e che stanno al di fuori del diretto controllo della organizzazione.

Option (Opzione o scelta):

Decisione candidata che deve essere valutata.

Outcome⁷⁴ (Risultato):

Ciò che è risultato di una determinata decisione o strategia. Esprime il modo in cui un cliente riceve (e valuta) una determinata prestazione (in termini di prodotti o servizi).

Outcome measure (Misura del risultato):

⁷⁴ Diciamo che la traduzione più ovvia sarebbe quella di "risultato", per la quale esiste anche in inglese la parola *result*. Negli usi (e nelle conseguenti traduzioni) correnti della parola vi sono molte ambiguità, per cui è forse opportuno assumerla come neologismo; nel nostro caso la migliore definizione/traduzione è quella fornita dal glossario stesso.

" Significa un giudizio dei risultati di una *attività di programma* (v.*Program activity*), comparati con le sue intenzioni" (GPRA93). Una misura di prestazione che quantifica in che misura sono stati conseguiti dei risultati, e che misura pertanto l'efficacia dell'azione (vedi anche *Strategic performance measure*).

Output⁷⁵ (Prodotto):

Il prodotto o i servizi prodotti con un processo

Output Measure (Misura del prodotto):

" Significa la tabulazione, calcolo o registrazione di una attività o sforzo che possono essere espressi in modo quantitativo o qualitativo" (GPRA93). Una misura di prestazione che quantifica quanto "prodotto" viene prodotto, e che misura perciò l'efficienza dell'azione (vedi anche *Tactical performance measure*)

Performance feed forward (feedback) (Riattivazione di prestazione futura):

Procedura sistematica di confronto degli effettivi risultati rispetto a quelli programmati, e uso di queste informazioni per i successivi cicli di pianificazione.

Performance indicator (Indicatore di prestazione):

"Significa un valore o un carattere particolari usati per misurare il prodotto o l'esito" (GPRA93).

Performance measure (Misura delle prestazioni):

Un metro o standard usato per misurare i progressi verso un obiettivo strategico o un obiettivo tattico. E' una misura di come facciamo bene. (vedi anche: [*Strategic*] *Performance measure*, *outcome measure*, [*Tactical*] *performance measure* e *Output measure*.)

Performance measure [strategic] (Misura strategica delle prestazioni)

Un metro o standard usato per misurare i progressi verso un *obiettivo strategico* (vedi). Una misura di quanto si procede bene; una misura del risultato.

Performance measure [tactical] (Misura tattica delle prestazioni):

Un metro o standard usato per misurare i progressi verso un *obiettivo tattico* (vedi). Una misura di quanto si proceda bene; una misura del prodotto o della produttività.

Plan (Piano):

Documento nel quale si condensa quanto è più rilevante e determinante di un processo di pianificazione. (Qualcuno ha detto: "Un bilancio in parole").

Plan [Performance] (Piano dei risultati):

Piano annuale previsto dalla Legge GPRA, che ogni agenzia federale deve presentare per esprimere i risultati e gli obiettivi annuali nel quadro delle prospettive dal Piano strategico

⁷⁵ Diciamo che la traduzione più corretta sarebbe quella di "prodotto", per la quale tuttavia esiste anche in inglese la parola *product*. La parola però è divenuto un neologismo generale in molte lingue, fra cui l'italiano.

Plan [Strategic] (Piano strategico):

Piano pluriennale previsto dalla Legge GPRA, che ogni agenzia federale deve presentare per esprimere le missioni, le finalità e gli obiettivi della agenzia stessa, nonché le modalità, i mezzi e le risorse necessarie e fattibili, per un orizzonte temporale "non inferiore ai cinque anni".

Planning (Pianificazione):

Processo attraverso cui si preparano un insieme di decisioni per l'azione nel futuro, dirette al conseguimento di finalità ed obiettivi, mediante l'impiego di mezzi preferibili. (Qualcuno ha detto: "Pensiero prima dell'azione")

Planning [Advance] (Pianificazione di attacco):

Quella parte del processo di pianificazione in cui i leaders di organizzazione, di concerto con lo staff di pianificazione strategica, definiscono il processo di pianificazione; stabiliscono i soggetti, i ruoli e le responsabilità rispetto al processo; chiariscono le aspettative quanto agli *outcomes* (v.) e agli *outputs* (v.) del processo; e forniscono le risorse necessarie per assicurarne il successo.

Planning Horizon (Orizzonte di piano):

(vedi: *Horizon*)

Planning [Strategic] (Pianificazione strategica):

Il processo continuo e sistematico attraverso cui si prendono decisioni circa dei voluti futuri risultati; su come questi risultati devono essere conseguiti, e su come tale conseguimento deve essere misurato.

Planning [Tactical] (Pianificazione tattica):

Il processo continuo e sistematico attraverso cui si prendono decisioni circa i voluti prodotti; su come questi prodotti devono essere prodotti, e su come tale produzione deve essere misurata.

Productivity Measure (Misura della produttività):

Una misura della prestazione che quantifica quanto prodotto è prodotto con quale costo, e misura l'economia.

Program Activity (Attività di programma):

"Significa una specifica attività o progetto, così come elencata nei bilanci" (GPRA93) (o nei piani) dei governi (nazionale, statale, regionale, locale, sopranazionale, etc.)

Program Evaluation (Valutazione di programma):

"Significa un giudizio applicato attraverso una misura obiettiva ed una analisi sistematica del modo e del grado in cui i programmi (governativi) conseguono obiettivi mirati" (GPRA93)

REGO - Reinventing Government (Reinvenzione della amministrazione pubblica):

Nasce come slogan della NPR (v.) (dal titolo di un best-seller del 1992 di due autori che hanno influenzato molto la attuale coppia presidenziale degli Usa). Attualmente i funzionari federali che partecipano alla NPR in modo attivo e promozionale all'interno di tutte le agenzie federali, vengono chiamati "*Reinventors*". E gli effetti di insieme del

NPR vengono ufficialmente definiti "*The Reinvention Revolution*" (Rivoluzione della Reinvenzione).

Resource requirements (Fabbisogno di risorse):

Una descrizione quantitativa (usualmente in moneta) del capitale, attrezzature, informazione, lavoro e territorio che il conseguimento di un obiettivo tattico richiede.

Result (Risultato):

Effetto di una determinata decisione o strategia. (Sinonimo di *outcome*, v.)

Scenario (Copione/Scenario):

Rappresentazione di un interconnessa sequenza di situazioni, presenti e soprattutto future, che compongono il quadro di riferimento di una azione di una organizzazione. Proiettata nel futuro tale rappresentazione non può non includere le situazioni che scaturiscono dall'insieme di decisioni strategiche del piano.

Stakeholders⁷⁶

Ogni persona, o gruppo di persone, che possono avere una posta (*stake*) o titolo in una organizzazione. Include perciò: clienti/utenti, dipendenti, fornitori, proprietari/azionisti ed anche governo, comunità e società in generale. Il management di una organizzazione, come *stakeholder*, è responsabile di conseguire risultati che soddisfino gli interessi legittimi di ogni gruppo.

Strategic Priorities (Priorità strategiche):

Un ordinamento degli obiettivi strategici di una organizzazione secondo importanza; una descrizione di che cosa i decisori di una organizzazione credono che sia più importante o meno importante; una base (criterio) per valutare la pianificazione tattica e il processo di costruzione del bilancio.

Strategy (Strategia):

Un insieme orchestrato di decisioni proiettate nel tempo atte a conseguire specifiche finalità ed obiettivi. Approccio, o metodologia di realizzazione, che conduce a conseguire un *obiettivo strategico* (v.)

Strategy [candidate] (Strategia candidata):

Un insieme orchestrato di decisioni proiettate nel tempo progettate allo scopo di conseguire specifiche finalità e obiettivi.

Strengths (and weaknesses) (Forze e debolezze):

Aspetti che sono sotto il controllo diretto della organizzazione. Il *Piano tattico* (vedi) fa pieno uso delle forze interne di una organizzazione, evita le sue debolezze, e orienta le modalità per superare le debolezze.

Value (Valore):

⁷⁶ Intraducibile: "colui che detiene una posizione in un giuoco, una parte in uno scenario, un ruolo nella società": quindi la definizione che segue è quella che meglio si addice all'uso presente della parola.

Descrive la direzione che esprime il successo o il miglioramento nei caratteri interni di una organizzazione, o nell'espressione delle convinzioni che una organizzazione detiene. I valori possono essere simili alle finalità, ma essi normalmente hanno relazione con i caratteri propri di una organizzazione, piuttosto che alle prestazioni esterne della organizzazione.

Value model (Modello di valore):

Rappresentazione di priorità, nonché preferenze di tempo e di rischio, dei *stakeholders* (v) di una organizzazione in forma attraverso la quale si possano fare confronti rispetto a determinati obiettivi.

Vision (Visione):

Una prospettiva idealizzata di un futuro stato desiderabile e potenzialmente acquisibile - dove o che cosa una organizzazione vorrebbe essere nel futuro.

Appendice 3: Notizie storiche sulla NPR e giudizio sulla sua importanza

La *National Performance Review (NPR)* è l'iniziativa dell'amministrazione Clinton-Gore di riforma della Pubblica Amministrazione americana. La sua finalità generale (slogan) è di creare un governo che "*lavori meglio e costi di meno*". Fin dai primi giorni dell'Amministrazione democratica nuova e sotto la guida del Vice-Presidente Gore, quasi a pieno tempo dedicato ad essa, la NPR ha operato per tutta la durata dell'amministrazione ed è stata ulteriormente rilanciata con molta energia all'inizio dell'anno, con l'inizio del nuovo *term* della stessa amministrazione Clinton-Gore.

1. Qualche riferimento "storico": la nascita della Commissione NPR

La *NPR* fu creata da Clinton il 3 marzo 1993. E il Vice-Presidente Gore fu incaricato da Clinton di guidarla, fin dall'inizio. Essa assunse la forma di una Commissione che avrebbe dovuto durare sei mesi e fornire un rapporto con la scadenza del 7 settembre 1993.⁷⁷

I lavori della Commissione coincisero con la fine della discussione e con la votazione al Congresso della "Legge sulle prestazioni e i risultati della PA" (GPRA: *Government Performance and Results Act*), che introduceva nel sistema federale americano la Pianificazione strategica. (La legge approvata in gennaio fu pubblicata in agosto 1993) La Commissione creata da Clinton e presieduta da Gore fu composta di circa 250 funzionari pubblici di carriera. In aggiunta furono anche ingaggiati per il lavoro di questa *task-force interministeriale (inter-agency)* alcuni dipendenti interni, o, su prestito, dipendenti dei governi statali e locali, e pochi consulenti.⁷⁸ La

⁷⁷ Assumo tutte queste informazioni da un breve riassunto storico fornito dalla stessa NPR (1996/september).

⁷⁸ La leadership centrale della NPR è stata affidata: a un consigliere politico *senior* del Vice Presidente, (Elaine Kamarck); al direttore del Progetto (Bob Stone); e da quattro vice-direttori: uno ha diretto una serie di gruppi che hanno esaminato le 24 più grandi agenzie: Agricoltura, Commercio, Difesa, etc. (Billy Hamilton); un altro ha diretto una serie di gruppi che hanno esaminato i sistemi generali di governo: provveditorato (*procurement*), bilancio, personale, etc. (John Kamensky); un terzo (Bob Knisely), che si è occupato di alcune analisi fiscali; e un

prima sessione di lavoro, in cui si aprirono le attività, si ebbe il 15 aprile 1993.⁷⁹ Il Vice-Presidente Gore nei mesi successivi ha fatto numerose visite a diverse Agenzie per prendere conoscenza di prima mano dei problemi di queste agenzie e nel giugno 1993 ospitò un Summit a Philadelphia sul *Reinventing Government* composto da alti amministratori di società private, da leaders di vari governi statali e locali, e da esperti noti in materia di mutamenti organizzativi.

I lavori della Commissione si svilupparono nel clima normativo della nuova legge Gpra. Il Presidente Clinton, invitò le agenzie a creare un loro proprio interno "*reinventing team*" (diremmo una "squadra riforma") che lavorasse con il corrispondente team NPR (molti dei quali, come NPR, hanno continuato dopo la conclusione dell'iniziale rassegna ad assistere per l'applicazione delle raccomandazioni che ne risultarono). Il NPR ha lavorato strettamente con questi *teams* nell'elaborare le raccomandazioni presentate al Vice-Presidente. Il Vice-Presidente è stato fortemente coinvolto nelle decisioni prese e, prima di pubblicare il rapporto finale, incontrò i capi di agenzia per essere sicuro di avere il supporto di ogni agenzia per le sue raccomandazioni. Il rapporto finale fu basato su una serie di rapporti "di accompagnamento" (*accompanying reports*) preparati da circa due dozzine di gruppi di esperti del NPR.⁸⁰ Il Rapporto finale, "*Creare una amministrazione che lavori meglio e costi di meno*",⁸¹ fu presentato al Presidente Clinton in una cerimonia alla Casa bianca del 7 settembre 1993. Subito dopo Clinton e Gore fecero un giro nel paese allo scopo di promuovere il Rapporto e di illustrare una serie di Direttive presidenziali (*Executive Directives*) per dare inizio alla realizzazione delle raccomandazioni del rapporto. Dal Dicembre 1993

quarto (Carolyn Lukensmeyer) che si è occupato della dinamica e comunicazione dello staff interno.

⁷⁹ David Osborne, il coautore di un famoso libro pubblicato l'anno prima, e divenuto best-seller (Osborne & Gaebler, 1992), dal titolo "*Reinventing Government*" ha svolto la funzione di consigliere chiave e relatore della prima sessione, insieme al Vice-Presidente Gore e al vice-direttore per il management (Phil Lader) dell'"Ufficio per il Management e il Bilancio" (*Office of Management and Budget, OMB*), una degli uffici componenti la branca esecutiva della Casa Bianca.

⁸⁰ Il rapporto finale sottolineò 119 delle 384 raccomandazioni elencate in appendice. I 38 *specifici rapporti di accompagnamento* hanno totalizzato circa 2000 pagine e si estesero su circa 384 *raccomandazioni* che dettagliarono 1.250 *specifiche azioni* mirate a risparmiare 108 miliardi di dollari 1996 (170 mila miliardi di lire), ridurre il numero delle posizioni fisse ("*overhead positions*"), e migliorare le operazioni amministrative.

⁸¹ NPR, 1993/september.

il Presidente ha firmato *16 Direttive* che attuavano specifiche raccomandazioni e che hanno incluso il taglio di 252.000 posizioni burocratiche personali, tagliando la metà dei Regolamenti interni, e chiedendo a ciascuna agenzia di sancire "standard di servizi per gli utenti" (*customer service standards*).

2. L'"implementazione" delle raccomandazioni del Rapporto

A questo punto l'NPR subì una sostanziale trasformazione.

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

Il NPR ha anche creato un sistema di ricognizione per seguire i progressi di circa 1.250 azioni singole, raccomandate dal primo Rapporto NPR. Le singole Agenzie furono incaricate del perseguimento di circa due terzi delle raccomandazioni che furono finalizzate ad esse. Il rimanente terzo - per lo più raccomandazioni di tipo generale riguardanti tutte le agenzie come la riforma dei bilanci o del rapporto di lavoro pubblico, - caddero sotto la responsabilità di gruppi inter-ministeriali quali il Consiglio dei Funzionari Finanziari (*Chief Financial Officers Council*) o la Task-force per il trasferimento dei benefici elettronici (*Electronic Benefits Transfer Task Force*), l'OMB, o la NPR stessa. Per esempio l'OMB (*Office of Management and Budget*) ha diretto l'attuazione della GPRA; e la NPR ha assunto la direzione degli "Standards di servizio per l'utenza" (*Customer Service Standards*) creando appositamente un "Consortium" di esperti componenti le principali amministrazioni (*Federal Benchmarking*

Consortium) con il compito di fissare i migliori standard d'uso per la "clientela" (vedi glossario in appendice)⁸².

La NPR, insieme all'OMB, e allo staff della Casa Bianca, ha promosso la realizzazione di "accordi" fra i capi delle principali agenzie e segretari di gabinetto da un lato e il Presidente dall'altro, concernenti l'attuazione delle raccomandazioni del NPR. Questo è stato qualcosa di sorprendente anche per l'ambiente americano, in quanto anche colà non era mai avvenuto che tra il Capo del Governo e i membri del gabinetto e capi delle agenzie (tutti designati ai loro posti dal Presidente stesso) si firmassero degli *accordi, di tipo operativo*, per impegnare le Agenzie - come entità autonome - alla realizzazione di alcune operazioni raccomandate dall' NPR.⁸³

Così si erano firmati (alla fine del 1995) accordi tra il Presidente Clinton e i Capi di 8 delle più grandi agenzie.⁸⁴ E la NPR ha curato durante il 1996 la preparazione di altri accordi (non si hanno più precise notizie sugli accordi firmati più recentemente).

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

Inoltre la NPR ha sponsorizzato la creazione di una serie di iniziative interministeriali sotto la comune denominazione di "Risultati netti" (*Net Results*), un interscambio elettronico di informazioni e di idee fra dipendenti federali e il pubblico in generale. Ciò attualmente include

⁸² Un gruppo di studio del Consortium ha recentemente prodotto un rapporto di estremo interesse (Npr, 1997b).

⁸³ [Mi sia consentito un commento: questo "non-sense" giuridico potrebbe irritare i nostri giuristi pubblicisti, sottili e razionali, ma ha un grande senso sostanziale per portare sulla linea realizzativa l'impegno delle singole amministrazioni, portatrici dei limiti e delle risorse possibili per la realizzazione di alcune innovazioni desiderate, e quindi corresponsabili delle relative fattibilità].

⁸⁴ Le agenzie con le quali si è firmato un "performance agreement" nel quadro della NPR sono: i Dipartimenti del Lavoro; degli Interni, dei Trasporti, degli Affari dei Veterani, dell'Abitazione e dello Sviluppo Urbano; nonché l'Amministrazione dei Servizi Generali, e l'Amministrazione delle Piccole Imprese.

il sito web e una serie di altri siti. E si è sponsorizzato anche un "Foro elettronico" sulle iniziative di riforma (*reinventing initiatives*) che ha coinvolto centinaia di persone attraverso il paese.

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

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

Il dato più significativo del primo bilancio è la constatazione che - per numerose ragioni - le agenzie risposero con molto entusiasmo all'appello rinnovatore della Commissione Gore, e si è iniziato un processo veramente autonomo delle agenzie verso l'innovazione.

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

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

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

3. La legge innovativa sulla pianificazione strategica

D'altra parte con la legge GPRA varata dal Congresso americano nei primi mesi del 1993, tali agenzie erano state invitate ad entrare in una precisa procedura organizzativa di pianificazione e di gestione (vedi il Calendario nello schema annesso).

Calendario sommario

Ottobre 1993	Almeno 10 agenzie sono designate come progetti pilota per piani e rapporti di prestazione
Ottobre 1994	Almeno 5 agenzie (selezionate fra quelle di cui sopra) sono designate come progetti pilota per la "rendicontazione e flessibilità" (accountability and flexibility) (anno fisc. 1995-1996)
Maggio 1997	L'OMB fa rapporto al Presidente e al Congresso sui risultati dei progetti pilota (L'ultimo evento nella fase dei progetti pilota avviene al 31 marzo 1997)
Giugno 1997	il GAO fa rapporto al Congresso sulla prontezza delle agenzie a iniziare la piena implementazione.
Settembre 1997	Le Agenzie presentano i Piani annuali di prestazione per l'anno fisc. 1999 all'OMB (ripetendo tale presentazione ogni anno fisc.)
30 Settembre 1997	Tutte le agenzie devono avere completati i Piani strategici quinquennali di sviluppo (i Piano strategici devono essere revisionati ed aggiornati almeno ogni tre anni)
Ottobre 1997	Almeno 5 agenzie sono designate come progetti pilota per i Bilanci di prestazione per l'anno fisc. 1988-1999
Gennaio 1998	L'OMB presenta il Piano di prestazioni del Governo federale (basato sui Piani di agenzia) come parte del Bilanci del Presidente per l'anno fisc. 1999 (ripetendo tale presentazione ogni anno fisc.)
Marzo 2000	Le agenzie presentano il Rapporto annuale di prestazione per l'anno fisc. 1999 al Presidente e al Congresso (ripetendo per ogni anno fisc.)
Marzo 2001	L'OMB fa rapporto al Presidente e al Congresso sui risultati della Bilanci pilota di prestazione.

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

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

La legge inoltre prevede disposizioni per rendere la contabilità di bilancio flessibile e interrelata con la pianificazione strategica e quella annuale, nonché per istituire dei "progetti pilota" di obiettivi programmatici in alcuni settori della amministrazione federale, a scopo di sperimentazione e di dimostrazione.⁸⁵

⁸⁵ Si veda il testo completo della legge nell'Appendice A.

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

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

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

Ciò che sta avvenendo negli Stati Uniti con la *National Performance Review, Npr*, merita la massima attenzione.⁸⁶

⁸⁶ E merita, fuori di quel paese, anche la massima conoscenza. Infatti questa è sorprendentemente scarsa in Europa (non ne parliamo poi in Italia! ove incontro normalmente anche "addetti ai lavori", cioè studiosi e operatori istituzionalmente e professionalmente impegnati nello studio della amministrazione pubblica e delle sue conclamate e ricorrenti riforme che ne sono piuttosto ignari). La scarsa conoscenza di quello che è indubbiamente divenuto un grande "movimento" di idee ma soprattutto di iniziative in quel paese ha obbligato a dare abbondante spazio ad una sua "descrizione" informativa in mancanza della possibilità di rinviare a lavori di documentazione più estesi (in lingua italiana).

4. Perché è importante la *National Performance Review*?

La *Npr* merita attenzione per più di una ragione.

Primo: perchè sembra essere - a cinque anni dalla sua nascita, il 1993 - un movimento politico-amministrativo ancora vitale e che quindi potrebbe essere già sottoposto ad un giudizio di tipo e di tono "storico".

Secondo: perchè ha molti caratteri di "emblematicità":

è emblematico per il modo con il quale ha stabilito dei rapporti con il suo passato, cioè con l'insieme delle attività che in seno all'amministrazione erano rivolte ad affrontare gli stessi riconosciuti problemi di inefficienza e di burocrazia dell'amministrazione pubblica (quella "federale" soprattutto, trattandosi degli Usa);

è emblematico per il modo in cui, come movimento "riformatorio", è venuto ad impattarsi con gli interessi della burocrazia stessa, di quegli stessi dipendenti dell'amministrazione federale (ma è evidente che il suo impatto, essendo di carattere essenzialmente "metodologico" riguardava tutto il settore pubblico, o "governativo" come si preferisce dire in quel paese) che ne dovevano essere i più diretti protagonisti; è emblematico per il modo in cui ha dovuto subire l'influenza delle logiche politiche essendo l'iniziativa di una amministrazione politica di una parte per sua natura maggioritaria (ma non nel Congresso peraltro) e quindi portata ad essere ostacolata anche per pure ragioni "partitiche";

è emblematico per il modo in cui ha stabilito dei rapporti con l'ambiente "accademico", quello appunto degli specialisti di scienze politiche e dell'amministrazione, molto influente in quel paese;

è emblematico infine, per il modo in cui ha creato un clima operativo su tutto il fronte della pubblica amministrazione "non-federale", (cioè quella "statale" e quella "locale") e quindi sostanzialmente assai autonoma, che - come è noto - negli Usa ha una importanza relativa che non ha confronti con nessuno dei paesi occidentali economicamente avanzati.

Terzo: perchè si tratta di un movimento che è nato e si è sviluppato nel paese storicamente e politicamente più significativo

dell'occidente⁸⁷ e che ancora è, presumibilmente, destinato a sperimentare per primo ogni sorta di innovazione sociale.

Quarto: perchè - soprattutto per noi europei⁸⁸ - le riforme della pubblica amministrazione americana, che già rappresenta un modello avanzato di efficienza e di a-burocratismo (se non anti-burocratismo), sono comunque il segno di una linea di tendenza societale non ignorabile, qualsiasi siano i giudizi di valore che coltiviamo (ovviamente con pieno diritto, a condizione che non ci portino a deformare psicologicamente la realtà dei fatti, perchè in tal caso diventerebbero "pre-giudizi di valore").

⁸⁷ A scanso di malintesi e di reazioni dell'inconscio, sia da parte di americani, ma soprattutto da parte di non-americani, voglio precisare - in alcuni punti sintetici, che non è qui il caso di illustrare troppo a lungo - in che senso ritengo che gli Usa siano il paese più significativo storicamente e politicamente: 1) perchè sono il paese demograficamente più grande di tutto il mondo occidentale; 2) perchè le circostanze storiche lo hanno fatto diventare due secoli orsono il primo paese (cronologicamente nei tempi moderni) portatore di una costituzione "democratica" - e quindi di un "governo", e quindi di una amministrazione pubblica, in ambiente democratico, imbevuto di pluralismo culturale, religioso, sociale ed etnico. 3) perchè sono il paese ancora tecnologicamente più avanzato fra quelli occidentali in senso complessivo, con inevitabili effetti sui modi di vivere e sul modello di società e di vita politica e amministrativa.

⁸⁸ Solo come europei potremo costituire una comunità nel suo insieme confrontabile per requisiti a quella americana; ma solo, appunto, se sapremo raggiungere una forma repubblicana, democratica e federativa del tipo di quella storicamente offerta dagli Usa.

