



PON Governance e Azioni di Sistema (FSE) 2007-2013

Obiettivo 1 - Convergenza

Asse E “Capacità istituzionale”

Obiettivo specifico 5.1 – Accrescere l’innovazione, l’efficacia e la trasparenza dell’azione pubblica

PROGETTO COMPETENZE PER LO SVILUPPO

Aggiornamento manuale di programmazione strategica:

- le più recenti iniziative di programmazione in Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna
- le iniziative di programmazione dell’Unione Europea
- livello di adeguamento delle iniziative governative italiane agli standard internazionali europei

a cura di

Franco Archibugi

Formez PA



Il ruolo del Dipartimento della Funzione Pubblica

La politica regionale di coesione economica e sociale dell'Unione Europea ha per obiettivo lo sviluppo delle zone più deboli dell'Unione Europea attraverso la riduzione delle disparità economiche e sociali tra regioni.

L'Unione Europea ha attivato nel tempo tre cicli di programmazione: 1994 – 1999; 2000 – 2006; 2007 – 2013, attualmente in corso.

La Politica regionale e di coesione viene definita strutturale non solo perché vuole tendere a rimuovere quegli ostacoli di natura non contingente connessi all'incapacità del sistema locale di adeguarsi ai mutamenti del contesto economico e sociale comunitario, ma anche perché opera concretamente attraverso strumenti, detti Fondi Strutturali, costituiti da risorse finanziarie stanziare dal Bilancio dell'UE per realizzare gli interventi di coesione.

I Fondi Strutturali finanziano gli Obiettivi (priorità politiche) stabiliti dalla politica regionale unitaria. In ogni Stato membro ciascun obiettivo si applica limitatamente a determinate zone geografiche, opportunamente individuate.

L'attuale ciclo di programmazione ha individuato tre obiettivi:

1. Obiettivo "Convergenza" - mira ad accelerare il processo di convergenza degli Stati membri e delle regioni meno sviluppate dell'UE attraverso il miglioramento delle condizioni di crescita e di occupazione. Le regioni italiane che rientrano in tale obiettivo sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.
2. Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" - mira ad anticipare i cambiamenti economici e sociali, a promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo di mercati del lavoro. Le regioni italiane che rientrano in tale obiettivo sono tutte quelle che non rientrano nell'Ob. Convergenza.
3. Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" - mira a migliorare la cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale nei settori riguardanti lo sviluppo urbano, rurale e costiero, lo sviluppo delle relazioni economiche e la messa in rete delle piccole e delle medie imprese (PMI).

Nel rispetto delle priorità e degli obiettivi del Quadro strategico nazionale (QSN), il confronto partenariale avvenuto tra i diversi livelli di Governo e l'opportunità di assicurare un sistema unitario di interventi per l'attuazione delle politiche della formazione ispirate alla Strategia di Lisbona, hanno determinato la scelta di adottare il Programma Operativo Nazionale "Governance e Azioni di Sistema" FSE 2007 – 2013 (PON-GAS) che ha individuato il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) quale Organismo Intermedio (OI) per l'attuazione dell'Asse E - Capacità istituzionale – e di un Obiettivo specifico dell'Asse G – Assistenza tecnica.

L'Asse E "Capacità Istituzionale", persegue l'obiettivo globale di "promuovere e rafforzare le competenze del personale della pubblica amministrazione", declinando la finalità generale all'interno di cinque Obiettivi specifici che lo compongono.

Nell'ambito dell'Obiettivo specifico 5.1 "Accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'Azione Pubblica" rientra il progetto "Competenze per lo sviluppo" che intende, valorizzare, qualificare e accrescere le competenze delle Amministrazioni centrali, regionali e locali impegnate nella realizzazione della politica regionale unitaria per una gestione dei programmi operativi sempre più basata su prestazioni e risultati verificabili e misurabili a tutti i livelli: nei programmi, nei progetti, nelle singole azioni, per gli addetti e per i dirigenti. In altre parole il progetto vuole tendere a sviluppare nelle pubbliche amministrazioni il ricorso alla programmazione strategica, per favorire e accompagnare cambiamenti nei processi lavorativi (adozione di nuovi modelli organizzativi e comportamentali centrati sulla valutazione dei risultati e sul dare conto ai cittadini, semplificazione delle procedure dei linguaggi e delle dinamiche relazionali, per concorrere a realizzare "risultati" coerenti con gli obiettivi e misurabili: valutazione delle prestazioni lavorative (dei dirigenti in primis, ma non solo) e dei risultati delle azioni intraprese, *accountability* a tutti i livelli e per tutte le operazioni, rilevazione e elaborazione della soddisfazione del cliente -cittadino - utente.

Tavola riassuntiva

Programma Operativo	PON " <i>Governance e Azioni di Sistema</i> ", Asse E "Capacità Istituzionale" 2007-2013 [IT051PO006].
Progetto	Competenze per lo sviluppo
Fonte di Finanziamento	Cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo;
Organismo intermedio	Dipartimento della Funzione Pubblica
Autorità di Gestione	Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione, Divisione III - del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Beneficiario	Personale pubblico delle Regioni Ob. Convergenza
Ente attuatore	FORMEZ PA – Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. <i>Coordinamento</i> : Antonio Saturnino

Relazione conclusiva
 Appendice I - Stato aggiornato delle iniziative di programmazione
 strategica presso i Governi di tre paesi avanzati.

Stati Uniti d'America

- 1. I nuovi documenti esaminati**
- 2. 'Approfondimento delle novità del *performance budgeting*'**
 - 2.1. L'Agenda di gestione del nuovo Presidente (2001)
 - 2.2. La innovazione del Bilancio di prestazione (2005)
- 3. Le nuove istruzioni dell'OMB in materia di Bilancio di performance**
 - 3.1. Riassunto dei requisiti di informazione sulle prestazioni
 - 3.2. Ulteriori specificazioni sul ruolo del Bilancio inteso nella forma di un Bilancio di performance
 - 3.4. Che cosa deve contenere, in definitiva, un Bilancio di prestazione?
- 4. Raccomandazioni finali sull'integrazione fra Piani annuali e Bilanci**
- 5. Il bilancio di prestazione come sbocco naturale della pianificazione strategica**
- 6. La valutazione ex post dei programmi nell'esperienza americana**
 - 6.1. L'OMB e il sistema di valutazione dei programmi
 - 6.2. Lo "Strumento per la valutazione a punteggio dei programmi"(Program Assessment Rating Tool-PART)
 - 6.3. La struttura del questionario del PART
 - 6.4. Il sistema di punteggio
 - 6.5. Individuazione dell'oggetto della analisi
 - 6.6. I diversi tipi di programma
- 7. Il questionario del PART**
 - 7.1. Il questionario
 - 7.2. La sequenza temporale delle operazioni del PART
 - 7.3. Il PART e la "pubblicità" della valutazione
- 8. Valutazione conclusiva molto sommaria del PART, e dell'esperienza americana, in generale.**
 - 8.1. Valutazione in se
 - 8.2. Valutazione in relazione ad una possibile imitazione in Italia

Francia

- 1. I documenti consultati per questo aggiornamento**
- 2. Gli "attori" istituzionali della LOLF**
 - 2.1. Un elevato ritmo di mutamenti nelle strutture istituzionali e organizzative
 - 2.2. La "Direzione del Bilancio"
 - 2.3. Le altre Direzioni del Ministero del Bilancio, etc.: la DGCP e la DGME.
 - 2.4. Il Comitato interministeriale di verifica (audit) dei programmi (CIAP)
 - 2.5. I Responsabili dei programmi e dei BOP (Budget operationnel de programme).
 - 2.6. I Responsabili dei BOP
 - 2.7. I Direttori degli affari finanziari (DAF)

- 2.8. L’Agenzia per l’informatica finanziaria dello Stato (AIFE)
- 2.9. La Corte dei Conti
- 3. Aria di mutamento di rotta verso la programmazione socio-economica**
 - 3.1. La “Revisione generale delle politiche pubbliche”(RGPP)
 - 3.2. L’annuncio di una nuova legge sulla programmazione delle finanze pubbliche
 - 3.3. Perplessità sulla reale consistenza della RGPP
 - 3.3.1. Quali “novità” nella modernizzazione delle politiche pubbliche?
 - 3.3.2. Un esempio: la RGPP per il sistema educativo
 - 3.3.3. La RGPP e l’attuazione della LOLF
- 4. Una considerazione finale (ma ancora provvisoria) sull’esperienza francese**
 - Gran Bretagna**
 - 1. Uno primo sguardo di insieme sull’esperienza britannica**
 - 1.1. Una forte vocazione alla frammentarietà “pragmatica”.
 - 1.2. Le diverse “iniziative” intraprese in Gran Bretagna
 - 1.3. I documenti consultati
 - 3. La “Revisione della spesa” presso la Tesoreria di SM**
 - 3.1. Il ruolo storico della Tesoreria
 - 3.2. Le “Spending Reviews”.
 - 3.2.1. I “principi” della nuova politica della “spending review”.
 - 3.2.2. La *Spending Review* all’origine: come nasce il “Public Service Agreement” (PSA).
 - 4. I “Patti di servizio pubblico” (PSA) e i loro contenuti**
 - 4.1. I PSA e il loro contesto operativo
 - 4.2. I traguardi (targets) , e la loro natura
 - 4.3. Valutazioni incomplete
 - 4.4. I “Patti di esecuzione dei servizi”(SDA) dal 2000.
 - 4.5. Il concetto di “traguardo” (target) di spesa dei PSA nella loro evoluzione
 - 4.6. Il “modello di pianificazione delle attività”
 - 5. Aspetti del coordinamento istituzionale**
 - 5.1. Una prospettiva nuova di cooperazione con gli enti pubblici locali
 - 5.2. Il rapporto con le Agenzie governative
 - 5.3. Metodi e procedure nel predisporre i PSA e i SDA.
 - 5.3.1. La procedure per stabilire gli obiettivi di risultato (*outcome*)
 - 5.3.2. Come elaborare i PSA e fissare i traguardi (targets)
 - 5.3.3. Come rapportare gli obiettivi di risultati alle risorse
 - 5.3.4. Identificazione e gestione dei rischi
 - 5.4. Il monitoraggio e la rendicontazione
 - 5.5. La valutazione degli effetti sulle “politiche”
 - 6. La validazione dei PSA e la valutazione delle performance**
 - 6.1. L’esperienza e il ruolo del NAO (National Audit Office)
 - 6.1.1. L’impatto della CSR sul tradizionale compito dell’Audit pubblico
 - 6.1.2. Il mutamento che si sta operando nel contenuto della funzione di auditing

- 6.1.3. Lo “schiacciamento” della funzione di auditing
- 6.1.4. La “validazione” dei Patti di servizio pubblico in GB
- 6.1.5. Il sistema di validazione/valutazione del NAO

6.2. I governi locali e l’Audit Commission

- 6.2.1. Il Dipartimento delle Comunità e del Governo locale
- 6.2.2. L’Audit Commission

7. L’ ultima riforma CSR 2007, nella programmazione dei PSA (2009-2011)

- 7.1. Un “nuovo quadro di gestione delle performance”
- 7.2. La nuova struttura di programma
- 7.3. La nuova operatività dei PSA: i “Delivery Agreement” (“Patti di erogazione”)
- 7.4. La struttura e il contenuto dei DA
- 7.5. Un esempio: il DA del PSA28.

7.6. L’assenza di rapporto tra “misura” e “strategia” nei 30 PSA” DA.

- 7.8. I dubbi sulla operatività delle azioni rispetto agli obiettivi
- 7.9. Un apprezzamento conclusivo dell’esperienza britannica rispetto a quella americana e francese

Appendice II-

Stato aggiornato delle iniziative di programmazione della Unione Europea

- 1. Scarsi motivi dalla lettura dei recenti documenti americani ed europei per revisionare il testo del Manuale di programmazione strategica**
- 2. Segnali di cambiamento dei metodi nella *Politica europea di coesione***

Appendice III

Livello di adeguamento delle iniziative governative italiane agli standard internazionali europei (aggiornamento alla fine del 2009)

1. E in Italia? Che si fa?

2. Il film delle cose dette e non fatte

- 2.1 A cominciare sul ‘controllo di gestione’
- 2.2. Le ‘direttive’ della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM)
 - 2.2.1. La direttiva sugli ‘Indirizzi per la programmazione strategica’ del 2002
 - 2.2.2 .Gli indirizzi ‘per la predisposizione delle direttive dei Ministri per l’attività amministrativa e la gestione’ in una nuova direttiva del PCM del 2004.
 - 2.2.3. Le linee guida per la pianificazione strategica allegate alla direttiva del 2007
- 2.3. L’inerzia di Ministri e Ministeri (inclusi SECIN e CRA)
 - 2.3.1. L’esperienza pluriennale dei Servizi di Controllo Interno (SECIN)
 - 2.3.2. L’inerzia e le incertezze dei Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA)

- 2.3.3. Il risveglio di CRA e SECIN
- 2.4. Le lentezze nella ristrutturazione della contabilità pubblica
 - 2.4.1. Gli ultimi sviluppi incerti di una contabilità per 'funzioni-obiettivo'
 - 2.4.2. Verso una contabilità economica funzione della struttura programmatica delle attività.
- 2.5. La difficile 'strutturazione' dei programmi di governo (Berlusconi e Prodi)
 - 2.5.1. La 'struttura di programma' del Governo Berlusconi(2001-2006)
 - 2.5.2. La 'struttura di programma' del Governo Prodi (2006-2008)
- 3. L'ultima iniziativa, debole, confusa, senza connessa operatività: il Piano annuale di performance (ex DL n.150/2009)**

Appendice I - Stato aggiornato delle iniziative di programmazione strategica presso i Governi di tre paesi avanzati.

Stati Uniti d'America

1. I nuovi documenti esaminati

Come progettato, ho riletto le fonti dell'OMB (Office of Management and Budgeting) che è ormai l'ente principale (facente parte dell'esecutivo della Casa Bianca), che ha in mano l'esperienza operativa della programmazione strategica dopo la grande svolta (del 2006) che si è avuta quando il *performance plan* annuale di ogni amministrazione federale americana, (prescritto dalla legge GPRA del 1993), è diventato anche il documento annuale di richiesta fondi al Bilancio e oggetto della annuale 'Legge di bilancio' del Presidente.

E' ormai noto a tutti, (almeno a coloro che hanno seguito gli studi fatti dal FORMEZ sulla evoluzione della programmazione strategica in USA) che la legge del 1993, *Government Performance and Result Act* (GPRA), detta anche "Legge della pianificazione strategica" (*Strategic Planning Act*) o 'del risultato' (*Result Act*)¹ ha imposto una radicale trasformazione nella gestione della spesa pubblica, a tutte le Agenzie federali, attraverso la pianificazione strategica (e al Gao di dare una assistenza tecnica e formativa a tutte le Agenzie per facilitare questa trasformazione.

Tale trasformazione non fu semplice perché di fatto imponeva a ciascun Agenzia dei profondi cambiamenti di lavoro e di metodo, implicanti la stessa capacità dei dirigenti – formati alla tecnicità di ciascun settore operativo – a farsi in certo senso guidare ed assistere per una nuova tecnicità di valutazione della spesa in ciascun programma.

¹ Legge voluta dal Congresso, elaborata da una speciale Commissione dello stesso, e affidata come controllo di gestione al GAO (*General Accounting Office*) – Agenzia che ha cambiato nome nel 2003 in *Government Accounting Office*, conservando lo stesso acronimo (GAO) - organo che da sempre è stato l'ente costituzionale di controllo della spesa pubblica, facente capo al Congresso e non al Presidente)

Come noto la legge GPRA prescriveva ad ogni Agenzia di impostare il suo programma tradizionale ed anche ogni nuovo impegno di spesa, secondo un **Piano strategico** ‘non inferiore a cinque anni’, da rinnovarsi per il quinquennio successivo, dal terzo anno di ogni Piano quinquennale. E annualmente ogni Agenzia avrebbe dovuto presentare ed agire secondo un **Piano di performance annuale** costruito come esecuzione annuale del Piano strategico quinquennale, indicando in modo nuovo ogni anno i risultati e i traguardi attesi. La legge prevedeva inoltre che alla fine di ogni anno la stessa Agenzia provvedesse a produrre un altro documento, un **Rapporto di performance**, anch’esso annuale, in cui per ogni Piano si avesse una onesta relazione di performance, cioè si dicesse se e di quanto i traguardi previsti e attesi nel Piano annuale di performance si fossero realizzati.

Adottare con ordine questi tre documenti , Piano strategico quinquennale, Piano di performance (annuale) e Rapporto di performance (sempre annuale) non fu facile, fu anzi difficilissimo. Ci si mise parecchi anni e implicò spesso cambio di generazioni di funzionari, e sforzi di aggiornamento di quelli *in career*. Ma non si dimisero i progetti e gli sforzi. Ogni anno si migliorava sull’esperienza dell’anno passato e il Gao aumentava le sue capacità critiche e quelle di assistenza alle Agenzie nel quale aveva raccolto uno staff di gente sempre più competente, senza gelosie e senza paure di essere in condizioni di essere messi in difficoltà.

Questo processo lo abbiamo documentato al FORMEZ con numerosi sforzi di lettura dei documenti in cui si attingevano informazioni dirette sullo stato dell’arte e abbiamo aggiornato in modo quasi permanente l’evoluzione dello ‘stato dell’arte’ in USA, traendo sempre nuova ispirazione per confezionare le procedure e i metodi – pensando all’Italia, e alle possibilità di operare nello stesso modo.

Per quanto concerne il nuovo lavoro, si è cercato di scrutinare nei nuovi documenti – come da Piano di lavoro - se ci fosse qualcosa che poteva modificare la ben nota impostazione iniziale del GPRA.

Una grande novità – ma che risale al 2003 ed è stata già messa in evidenza in precedenti relazioni per il FORMEZ, - fu quando l’ ‘Ufficio federale per la Gestione e il Bilancio’, (*Office for the Management and Budget, (OMB)* facente capo direttamente al Presidente, come uno degli Uffici esecutivi della Casa Bianca)², è finalmente entrata nello spirito della pianificazione strategica della legge GPRA, dopo dieci anni di stentati ‘passi in avanti’ nelle esperienze di Piani strategici quinquennali, Piani di performance annuali e Rapporti annuali di performance, in tutte le Agenzie federali, in cui lo stesso OMB svolgeva una azione di freno e di conservazione dei vecchi metodi. E prescrisse , in una famosa Circolare³ alle Agenzie che in ogni anno il Piano di performance annuale (che ogni agenzia produceva ai

² Ufficio che tradizionalmente è quello che ha da sempre coordinato la preparazione annua del Bilancio federale e che chiedeva abitualmente alle singole Agenzie di presentare

³ Circolare N. A-11 (numero fisso ripetuto ogni anno ogni anno) che invia istruzioni da parte OMB a tutte le Agenzie circa la *Preparation, Submission, and Execution of the Budget*.

sensi della legge del 1993 (GPRA), diventasse il modello di **Bilancio delle performance** ex ante, (*Performance Budgeting*) su cui fondare la richiesta di risorse nella preparazione dell'OMB del Bilancio del Presidente. Così si realizzava --- sia pure con una certa lentezza- l'ultimo anello fra programmazione e bilancio, da sempre dichiarato essenziale negli schemi metodologici della programmazione strategica

Insieme a questa unificazione fra GPRA e Budgeting dal lato della *valutazione ex ante*, l'OMB ha messo le mani anche sulla questione che nella legge del GPRA concerneva la *valutazione ex post*, cioè il **Rapporto di performance**. Ed è entrata nella questione della valutazione ex post così 'di prima persona' che ha costruito un metodo di auto-valutazione da parte delle differenti Agenzie così organizzato e articolato che – malgrado l'**auto**-valutazione ha un risultato assai comparabile e 'oggettivo' per tutte le Agenzie. Tale metodo è stato battezzato: **PART (Program Assessing Rating Tool)**, '*Strumento di valutazione a punteggio dei Programmi*'.

Anche questi eventi sono stati commentati nell'ultimo lavoro svolto per il FORMEZ, ma solo in termini di illustrazione e descrizione, ma non di commento e valutazione perché erano eventi appena annunciati e certamente ancora sperimentati. L'obiettivo di lettura e di studio – descritto nel mio Piano di lavoro – era quello di partire da queste novità soprattutto dell'OMB, per vedere se portavano qualche cosa di nuovo ai lavori già impostati al FORMEZ di didattica della programmazione strategica; obiettivo quindi sostanzialmente diverso da quello di una mera descrizione delle innovazioni come tali.

Ciò nonostante, - come si è detto nella premessa di questa Relazione – ho optato per una ripresa sintetica dei termini per dare stoffa riassuntiva alla Relazione stessa.

Abbiamo letto – e in parte riletto - gli ultimi documenti dell'OMB reattivi al PART. Precisamente:

1. Una Guida, (*Guide to 'Program Assessing Rating Tool' – PART*. March 2006) per l'esecuzione del PART , inviata alle Agenzie e diffusa nel marzo del 2006.
2. Una serie di tre altre Circolari OMB (sempre nel 2006), relative ciascuna:
 - *for the Initial Guidance and Schedule for 2006 PART Process* :(cioè un documento di iniziazione al PART e una scheda per il procedimento nel PART nello stesso anno.guida preparatoria iniziale e relativa all'anno del 2006)
 - *for the Guidance for Completing 2006 PART*(cioè un documento per il completamento del PART 2006) cioè all'aggiornamento del PART dei piani e dei dati sulle prestazioni del PART nel PART.Web.]
 - Un Manuale per gli utenti del PARTWeb :*Users Manual, of PARTWeb*, della, Budget System Branch, July 2006

Abbiamo anche fatto riferimento alla identificazione (di cui sopra si è detto) fra *Performance Plans* e la richiesta usuale di *fondi per i programmi federali*, e ciò

facendo sempre riferimento al testo della Circolare N.11 attraverso cui si è introdotto il grande cambiamento.

Inoltre abbiamo consultato i più recenti documenti del GAO, per esaminare come ha accolto e reagito all'entrata in campo del OMB, e l'introduzione del Performance Budgeting, su cui il GAO si era espresso molte volte con documenti che risalgono al 1999. Questi ultimi sono:

I documenti consultati sono :

1. GAO, (1999) (General Accounting Office), *Performance Budgeting: Initial Experiences Under the Results Act on Linking Plans With Budgets* [**La costruzione del Bilancio di prestazione: le prime esperienze di collegare i Piani con i bilanci, sotto il regime della 'legge del risultato'**] (pp.58), (April 1999), Washington DC.
2. GAO, (1999) (General Accounting Office), *Performance Budgeting: Initial Agency Experiences Provide a Foundation to Assess Future Directions* [**La costruzione del Bilancio di prestazione: le esperienze iniziali delle Agenzie forniscono una base per valutare le future direzioni.**] (pp.19) (July 1999), Washington DC.
3. GAO (2002) (General Accounting Office), *Performance and Accountability: Reported Agency Actions and Budget s Address 2001 Management Budget sto and Program Risks.* [**Prestazioni e Controllo contabile: Azioni e Piani riportati delle Agenzie per affrontare le sfide organizzative e i rischi programmatici del 2001.**] (pp.188) (October 2002), Washington DC.

Sulla identificazione e unificazione del *Performance Budgeting* da parte dell'OMB, i documenti del GAO che ho esaminato sono:

1. GAO (2004) (General Accounting Office) *Performance Budgeting, Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget* [**Il Bilancio di prestazione. Osservazioni sull'uso del PART dell'OMB nel Bilancio dell'anno fiscale 2004.**] January 2004, (pp.62). Washington DC
2. GAO (2004) (General Accounting Office) *Performance Budgeting . OMB's Program Assessment Rating Tool Presents Opportunities and Challenges For Budget and Performance Integration.* (Statement of a GAO officer before the Subcommittee on Government Efficiency and Financial Management Committee on Government Reform, House of Representatives) [**Il Bilancio di prestazione. Il PART dell'OMB offre opportunità e sfide per la integrazione fra Bilancio e Prestazioni.**] (pp 15), (February 2004).
3. GAO (2004) (General Accounting Office) *Performance Budgeting .OMB's Performance Rating Tool Presents Opportunities and Challenges for Evaluating Program Performance* [**Il Bilancio di prestazione. Il PART dell'OMB presenta opportunità e sfide per la valutazione delle prestazioni di programma**] p.16 (March 2004).
4. GAO (2005), (Government Accountability Office), *Performance Budgeting. Efforts to Restructure Budgets to Better Align Resources with Performance,* [**La costruzione del bilancio di prestazione: Gli sforzi per ristrutturare i bilanci allo scopo di allineare meglio le risorse alle prestazioni.**] (pp.182) (February 2005), Washington DC.

5. GAO (2005), (Government Accountability Office), *21st Century Challenge. Performance Budgeting Could Help Promote Necessary Reexamination* (Statement of David M. Walker Comptroller General of the United States, before a Subcommittee of the US Senate) [**La sfida del XXI secolo. La costruzione del Bilancio di prestazione potrebbe aiutare a promuovere I necessari riesami**], (p p.21), (June 2005) Washington DC.
6. GAO (2005), (Government Accountability Office) *Performance Budgeting, PART Focuses on Program Performance, but More Can Be Done to Engage Congress*, [**Il Bilancio di prestazione. Il PART mette a fuoco le prestazioni programmatiche, ma si può fare di più per impegnare il Congresso**]. (October 2005), pp.70, Washington DC
7. GAO (2005), (Government Accountability Office), *Program Evaluation. OMB PART Reviews increased Agencies' attention to improving evidence of program results* [**Le rassegne PART dell'OMB hanno aumentato l'attenzione delle Agenzie federali a migliorare l'evidenza dei risultati programmatici**] (October 2005)
8. GAO (2007), (Government Accountability Office), *21st Century: How Performance Budgeting Can Help* (Statement of David M. Walker, Comptroller General of the US, before the Committee on the Budget, US House of representatives). [**Il XXI secolo: in che modo la costruzione del bilancio di prestazione potrà esserci utile.**]. (pp.21), (September) 2007, Washington DC.

In addizione sono stati consultati alcuni scritti di John Mercer, considerato il 'padre' della GPRA (la legge americana del 1993 che introdotto la programmazione strategica in tutte le amministrazioni federali) .

2. 'Approfondimento delle novità del *performance budgeting*'

La applicazione ufficiale del "Bilancio di prestazione", anzi la trasformazione del Bilancio federale USA (*The President's Budget*) in "Bilancio di prestazione"⁴, è come si è detto frutto solo di recentissimi sviluppi.

Infatti questi sviluppi hanno segnato solo recentemente, a partire dal 2006 (anno fiscale 2005/2006), una forma di "saldatura" tra l'attuazione della programmazione strategica (piani strategici, piani annuali ex ante e rapporti annuali ex post, voluta e promossa dalla legge GPRA, e il modo tradizionale di preparare annualmente il Bilancio degli Stati Uniti.

Il GAO tuttavia, nei suoi documenti non ha potuto fare a meno di disegnare il *performance budgeting*, la fase conclusiva del processo di programmazione strategica. E ha iniziato a rilevare i diversi modi in cui ciascuna Agenzia faceva tentativi e riusciva ad allineare la sua contabilità di bilancio con la sua misurazione delle azioni.

Questa saldatura era stata prevista all'inizio (cioè fin dal 1993) nel testo della legge GPRA, solo in modo molto generico e sfumato. In effetti se da un lato questa saldatura era un logico, naturale sviluppo della programmazione strategica, ben presente in tutti i manuali della disciplina (in origine nata in seno all'esperienza delle grandi organizzazioni pubbliche e, soprattutto, private), in realtà la GPRA non vi dedicò che un cenno molto generico, lasciando alla "spontaneità" degli ulteriori sviluppi il modo in cui in seno a ciascuna agenzia si sarebbe iniziato a costruire un bilancio annuale facendolo influenzare dalle indicazioni provenienti dai piani strategici e soprattutto da quelli

Questa saldatura era resa difficile, anche perché l'Agenzia del Presidente che gestiva il bilancio – e quindi la relazione del bilancio di ciascuna Agenzia con il bilancio generale esecutivo – era l'OMB, che rimaneva legato alle vecchie procedure e modalità, e mostrò qualche difficoltà, sia tecnica, che istituzionale a inserirsi nella nuova procedura di programmazione strategica introdotta dal Congresso, con l'impulso ufficiale del GAO.

Ma con il cambio di amministrazione che si è avuto nel 2001 (da Clinton a Bush) anche l'OMB, l'Ufficio della Casa Bianca che si occupa del Bilancio, entra in scena molto più attivamente nella stessa gestione della Legge del Congresso del 1993) risolvendo lo scarso collegamento che ancora non si era riusciti a realizzare fra Programmazione e Bilancio.

L'OMB, cambiando sostanzialmente rotta, da una resistenza passiva all'applicazione della GRPA, (cioè alla applicazione della programmazione strategica nelle Agenzie operative) passò a farsi promotrice diretta e responsabile della saldatura tra piani e bilancio. istituendo il performance budget, il "bilancio di programma", o di prestazione; e modificando in modo abbastanza radicale le tradizionali istruzioni che ogni anno ritualmente inviava alle singole agenzie per preparare il bilancio dell'anno venturo.

2.1. L'Agenda di gestione del nuovo Presidente (2001)

All'origine, un sobrio documento del nuovo Presidente repubblicano (Bush junior), chiamato la "Agenda amministrativa del presidente" (*President's Management Agenda*, PMA). Questa "Agenda" – emanata nell'agosto del 2001 – includeva cinque *reforme amministrative generali (government-wide management reforms)*, cui la nuova amministrazione dava un'alta priorità:

1. Una gestione strategica del capitale umano (*strategic management of human capital*)
2. L'uso di risorse competitive (*competitive sourcing*)
3. Un miglioramento delle prestazioni finanziarie (*improved financial performance*)
4. Una espansione del governo elettronico (*extended electronic government*)
5. Integrazione fra Bilancio e Prestazioni (*budget and performance integration*)

Secondo la descrizione dell'OMB questa Agenda è una aggressiva strategia per migliorare il governo federale. Essa si concentra su cinque aree di debolezza amministrativa diffuse nel governo dove si possono ottenere dei miglioramenti e la maggior parte dei progressi”.

Il documento dell'OMB che spiega la *President's Management Agenda* (PMA) contiene un capitolo su ciascuna delle iniziative di riforma che devono essere intraprese, e i risultati attesi dalla riforma di gestione. Il documento dell'OMB tiene tuttavia a sottolineare come:

L'iniziativa di integrazione di **Bilancio e di performance** è vista dall'OMB come la riforma chiave che sovrasta come un architrave i cinque temi della della PMA. A causa di questa particolare importanza questa particolare voce della PMA , il web dell'OMB si rivolge in forma speciale ad esso, con particolare attenzione ai modi in cui fornire dettagliate informazioni sul modo di costruire il **Bilancio di prestazione**.

Il “Bilancio di prestazione” [*Performance Budget*] è dunque la grande novità, che viene a *sostituire*, non solo *integrare*, il bilancio tradizionale, nella sua “struttura”.

Il *Performance Budget* era nell'aria da parecchi anni, perché come già detto sopra era *implicito*, anche se non *esplicito*, nella legge GPRA.

Essendo una ovvia fase del processo generale di programmazione strategica, era chiamato *Performance budgeting* . Il GAO ne raccomandava, ne raccoglieva e ne commentava già le sperimentazioni presso alcune agenzie federali.

Nel processo di programmazione strategica introdotto dal GPRA (anche quello mutuato dalla gestione delle *corporations* private e insegnato nelle *business schools*) si giunge inevitabilmente al Bilancio di prestazione o di programma se si adotta un processo logico sano e corretto. Dopo la

- *identificazione degli obiettivi finali* dell'Ente interessato (missione, mandato, etc.); dopo la
- *strutturazione di tali obiettivi, in tutta la loro complessità, articolazione, concatenazione fra obiettivi e mezzi*, ovvero fra livelli diversi di obiettivi (finali, intermedi, strumentali, etc.); dopo la
- *indicazione dei metodi e modi con cui misurare il conseguimento degli obiettivi* ad ogni livello (indicatori, misure, traguardi, etc.); dopo la
- *progettazione delle singole azioni da mettere in opera nonché dei mezzi di ogni genere* (consensi, capacità, lavoro, capitali, tecnologie, etc,) necessari a tali azioni, per il conseguimento degli obiettivi indicati, (fase che usualmente è chiamata: “ingegnerizzazione” [*engineering*] o “re-ingegnerizzazione” [*re-engineering*], del processo);

ebbene dopo tutto ciò, corrispondeva al ben noto, intero, processo della **programmazione strategica**, che sta anche alla base anche del ‘Manuali che sulla base della esperienza americana del GPRA e delle antiche metodologie del PPBS (Planning Programming Budgeting System) avevo già costruito nel ‘Manuale di cui il

Formez si fece promotore in Italia, allargando la base di conoscenze del Corso di lezioni che avevo iniziato a svolgere presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione negli anni 1996-1999).

Insomma la programmazione strategica partendo da una base logico-sistemistica e ingegneristica non poteva non saldarsi *nella identificazione dei mezzi monetari [budgeting]* necessari per sostenere il programma.

Ed è così che, fra risultati attesi e mezzi disponibili, si farà il *trade-off* (o scelta politica) nell'allocazione fra mezzi disponibili e risultati preferiti.

Questo era il processo che le abitudini degli operatori della PA hanno impedito di adottare con rapidità in tutte le amministrazioni del mondo, ma che sono stati con diverse lentezze (dovute al loro grado di avanzamento politico-economico e tecnologico) inevitabilmente ad adottare.

Anche negli Usa questa evoluzione verso la *integrazione* tra la programmazione richiesta dal GPRA e la tradizionale costruzione del Bilancio annuale, sia di ogni agenzia che del Bilancio federale nel suo insieme, ha stentato a realizzarsi. Anzi negli ultimi anni questo è stato il *dramma* vissuto nell'attuazione del GPRA.

La elaborazione dei piani progrediva sotto l'impulso del GPRA, e del GAO che ne costituiva il guardiano esigente, ma la sua *integrazione* con la elaborazione del Bilancio segnava il passo (malgrado alcuni importanti tentativi di molte amministrazioni).

Il compito dell'integrazione era soprattutto dell'OMB, che tradizionalmente dava istruzioni alle agenzie su come presentare i loro singoli bilanci anno per anno all'OMB stesso, e che aveva il compito di armonizzarli, secondo le direttive del Presidente – ma sempre costruiti *senza l'integrazione con i piani* – e poi presentarli al Congresso.

2.2. La innovazione del Bilancio di prestazione (2005)

E' solo con la famosa Circolare A-11 del luglio 2003, concernente la preparazione del bilancio all'esercizio 2005/06, che si stabiliscono le modalità della presentazione del Bilancio di prestazione.

Come tutti gli "addetti ai lavori" sanno (o ormai dovrebbero sapere), la Circolare No.A-11 è una delle forme usuali con la quale l'OMB (a nome del Presidente degli Stati Uniti) fornisce a tutte le amministrazioni federali *istruzioni periodiche annuali* su campi relativi alla gestione e contabilità del Bilancio federale. Per i "non addetti ai lavori", ricordo che la Circolare No A-11 è forse la più importante di tali Circolari perché concerne la *"preparazione, la presentazione e l'esecuzione del Bilancio"* da parte di ciascuna agenzia, dipartimento, ufficio e ente dell'amministrazione federale. Essa viene *riproposta annualmente*, ed annualmente viene modificata e aggiornata con le novità interpretative ed innovative del caso.

Si tratta di un *vademecum*, di "istruzioni per l'uso", di ogni leader o dirigente dell'amministrazione; *vademecum* che indica *come si deve costruire il Bilancio*

dell'ente da lui gestito. E' un documento didascalico, ma fortemente orientato a costituire un'ossatura di concetti, di glossari, di procedimenti da seguire per dare una forte omogeneità alla costruzione del Bilancio di ogni ente.

Si tratta di un documento che ogni dirigente di qualsiasi Agenzia federale conosce quasi a memoria. Esso è alla base non solo dell'esperienza di qualsiasi operatore pubblico, ma anche alla base dei concorsi di assunzione del personale nel pubblico impiego federale. Sarebbe impensabile che un dirigente medio avente responsabilità gestionali nella amministrazione federale, avesse bisogno di consultare un funzionario speciale addetto all'interpretazione e alla lettura delle istruzioni dell'OMB con le quali costruire il Bilancio del proprio settore operativo, anche se questo comportasse qualche sofisticeria tecnica.

Ciò deriva dal fatto che la considerazione dei mezzi monetari a disposizione per qualsiasi spesa in programma era già compito dell'auto-responsabilità del dirigente che spende, e non si aspettava di ricevere il consenso della tesoreria, anche nel regime passato in cui le *justifications* non venivano corredate e supportate con tutte le informazioni indicate nella nuova legge GPRA.

3. Le nuove istruzioni dell'OMB in materia di Bilancio di performance

La Circolare A-11 dell'OMB, è stato sempre un documento dalla dimensione importante. L'edizione del 2004, valida per la costruzione del Bilancio dell'anno fiscale 2006/2007, e quella che introduce per la prima volta il **Bilancio di performance**, basato sull'innovazione del GPRA, è costituita di un volume di 744 pagine. Come ogni edizione, contiene una sintesi delle "novità" (cambiamenti, aggiunte, integrazioni) che essa include, (e segnalate nel testo con una sottolineatura verticale lungo il bordo dello stesso).

Noi abbiamo messo in evidenza qui solo le istruzioni che riguardano il Bilancio di performance. Così dice:

Perfezionando la pratica iniziata con il Bilancio fiscale del 2005, le agenzie prepareranno un Bilancio di prestazione [*Performance Budget*], pienamente integrante il loro *Piano annuale di prestazione per l'anno fiscale 2006*, con la loro presentazione del Bilancio all'OMB e al Congresso. Il Bilancio di prestazione deve soddisfare tutti i requisiti prescritti per il Piano annuale di prestazioni [quello definito dalla GPRA] sintetizzati in questa Sezione.

a. In generale

Perfezionando le pratiche iniziate con il Bilancio fiscale 2005, le agenzie prepareranno un Bilancio di prestazione per l'OMB in Settembre e la Giustificazione "congressuale" [*Congressional Justification*] in Febbraio, pienamente integrante [*fully integrating*] il Piano annuale di prestazione richiesto dal GPRA, con gli altri elementi della richiesta di Bilancio dell'agenzia. *La vostra agenzia deve consultare anticipatamente i vostri comitati*

parlamentari [congressional] [i corsivi di questa citazione sono tutti originali], in modo da assicurare la loro presa di coscienza delle modificazioni intervenute nel formato dei documenti di Bilancio della vostra agenzia.

b. Che cosa è un Bilancio di prestazione?

Un Bilancio di prestazione è una presentazione che collega chiaramente gli obiettivi di prestazioni con i costi per ottenere i livelli di target nelle prestazioni. In generale, un Bilancio di prestazione collega gli obiettivi strategici con i relativi obiettivi di prestazioni annuali e a lungo termine, e con i costi delle specifiche attività che contribuiscono al conseguimento di quegli obiettivi.

Un Bilancio di prestazione incomincia con un quadro generale [*overview*] di quello che l'agenzia intende fare nell'anno del Bilancio, strutturato dagli obiettivi del Piano strategico di agenzia. Per ciascun obiettivo strategico, il quadro generale fornirà:

- una base su quanto si è fatto;
- delle analisi sulle strategie che l'agenzia intende seguire per influenzare i risultati, e su come possono essere migliorati tali risultati;
- e delle analisi dei programmi che contribuiscono a quell'obiettivo, includendo i loro relativi ruoli ed efficacia, usando i giudizi del *Program Assessment Rating Tool* (PART), ove disponibile.

Il quadro generale includerà dei risultati attesi per ciascun obiettivo strategico, e i targets di prestazione per i programmi di sostegno. Esso dovrebbe sintetizzare come l'agenzia si attende di amministrare il portfolio dei programmi per ciascun obiettivo strategico, insieme alla massimizzazione dei principali risultati strategici.

Tavole riassuntive e testi dovrebbero mostrare la "piramide" di come i risultati e i targets dei programmi sostengono i risultati delle finalità ed obiettivi strategici. Le Tavole dovrebbero anche mostrare il costo pieno [*full cost*] pagato dalle agenzie per ciascun obiettivo strategico e per ciascun programma. Poiché il Piano deve essere integrato al Bilancio di prestazione, un separato Piano annuale di prestazione non sarebbe più necessario per soddisfare le richieste della GPRA.

Il resto del Bilancio può essere presentato per ufficio o altra organizzazione, ma ciascuna agenzia dovrebbe iniziare ad analizzare i suoi contributi agli obiettivi strategici, analisi seguita da una dettagliata esposizione dei programmi di sostegno, basata dove possibile sulle informazioni PART. Il vostro Bilancio dovrà essere giustificato sulla base delle risorse richieste per far fare progressi programmati verso gli obiettivi strategici. [Sez. 220.1]

Le risorse richieste per ogni programma devono essere l'ammontare necessario per conseguire i livelli di traguardo [*targets*] degli obiettivi di prestazione per il programma stesso. Al minimo, le risorse saranno allineate al livello di programma in seno al quadro, e le agenzie sono incoraggiate ad *allineare [align]* le risorse al livello di obiettivo di performance. Le risorse devono essere pienamente calcolate come costo, con servizi amministrativi finanziati centralmente e costi di sostegno assegnati per ciascun programma.

Il Bilancio di prestazione include anche altre informazioni necessarie a giustificare le richieste del Bilancio di agenzia. La Sez.51 [della Circolare] specifica le richieste di giustificazione di base per il Bilancio di prestazione inviato all'OMB. Il vostro Comitato

parlamentare di agenzia può richiedere informazioni aggiuntive per la giustificazione del Bilancio di prestazione da inviare al Congresso.

Le migliori pratiche lo scorso anno hanno dimostrato che dei buoni bilanci di prestazione spesso sono più corti che la somma dei precedenti piani + Bilancio di prima. Essi sono più analitici e aggiungono valore attraverso la spiegazione della relazione fra le prestazioni passate e future. Per dare supporto ad una migliore gestione, hanno bisogno di fondarsi sulla realtà di come i programmi sono condotti e di come l'agenzia è organizzata. Ciò è possibile anche quando programmi in differenti componenti di una Agenzia, lavorano sugli stessi obiettivi strategici. Delle "giustificazioni" ben organizzate e ben scritte ottengono certamente una migliore ricezione.

c. Quali dati di prestazione devono essere inclusi nel Bilancio di prestazione?

Il Bilancio di prestazione include obiettivi di prestazione (misure di prestazione con targets temporali) validi per i programmi già valutati dal PART. Ogni misura di prestazione documentata in un PART di agenzia non ha bisogno di essere incluso in un Bilancio di prestazione di agenzia; tuttavia tutte le misure incluse nel Bilancio di prestazione dovranno raggiungere gli standards della "Guida" del PART. Lo stesso vale per i programmi non ancora valutati dal PART; misure e target inclusi nel Bilancio di prestazione devono raggiungere gli standards stabiliti nella "Guida" del PART.

Il Bilancio di prestazione sviluppa fino a cinque anni i dati per ogni obiettivo di prestazione, incluso il Bilancio del corrente anno, quello dell'anno passato, e i dati di tre anni passati. Sono richiesti solo tre anni passati di risorse. Non c'è bisogno che le agenzie includano dati storici di prestazione per degli obiettivi di nuova determinazione.

Come notato nella Sezione 5.1, dovranno essere inclusi i mezzi e le strategie che l'agenzia intende usare per aiutare il conseguimento degli obiettivi di prestazione.

Le valutazioni PART sono condotte ogni anno su un sotto-insieme di programmi di agenzia precedentemente alla presentazione del suo Bilancio di prestazione all'OMB. Per cui l'OMB userà i giudizi del PART corrente e di quello dell'anno precedente per aiutare a prendere le decisioni nel formulare il Bilancio del Presidente. I targets di prestazione inclusi nel PART e le giustificazioni parlamentari dovranno essere aggiornati per riflettere le risorse di bilancio e le prestazioni associate così come decise dal Bilancio del presidente.

d. In quale relazione si mette il Bilancio di prestazione con il Piano Strategico e il Rapporto annuale di prestazione e rendicontazione?

Il Bilancio di prestazione è organizzato come una gerarchia di obiettivi strutturati come un Piano strategico di agenzia. In cima alla piramide vi sono gli obiettivi strategici, che sono dichiarazioni di finalità e di propositi che sono stati elaborati in seno al Piano strategico dell'agenzia. Molti programmi di agenzia possono contribuire al conseguimento di un obiettivo strategico. Se i programmi in differenti agenzie contribuiscono allo stesso obiettivo strategico, il Bilancio di prestazione deve descrivere come il *portfolio* dei programmi inter-agenzie aiuterà a raggiungere gli scopi largamente fissati di un obiettivo strategico.

Per ciascun obiettivo strategico, vi sono comunemente più obiettivi di risultato. E per ciascun obiettivo di risultato di programma, vi sono normalmente alcuni obiettivi di prodotto. Gli obiettivi di risultato e di prodotto sono le misure e i targets validati attraverso il processo PART e inclusi nel Bilancio di prestazione.

Il Rapporto annuale di prestazione presenta informazioni su come l'agenzia ha conseguito i livelli target dei suoi obiettivi nell'anno precedente. Alcune delle informazioni dell'anno precedente sono incluse nel Bilancio di prestazione con i dati delle misure e targets di prestazione programmatica. A cominciare dal Rapporto per il FY2004, tutte le agenzie prepareranno un Rapporto annuale di prestazione e rendiconto che deve soddisfare tutte le richieste per il Rapporto annuale di prestazione degli anni precedenti. (Si vedano le Sezioni 26 e 230 [della Circolare] per maggiori informazioni sul Rapporto annuale di prestazione e rendiconto). Pertanto, il Piano strategico, il Bilancio di prestazione e il Rapporto di prestazione e rendiconto soddisfano insieme le richieste del GPRA per un piano strategico, per un piano annuale di prestazione e un rapporto annuale di prestazione.

La giustificazione parlamentare [*congressional justification*] può includere dati di prestazione aggiuntivi ed aggiornati dell'anno passato. Se si usano dati di prestazione aggiuntivi, bisogna prendersi cura speciale nel delineare la vostra giustificazione parlamentare di identificare bene questi obiettivi di prestazione rispetto ai quali le attuali prestazioni saranno confrontate nel vostro Rapporto annuale di prestazione e rendiconto.

e) Assicurare che il Bilancio di prestazione sia pubblicamente disponibile.

Il rilascio del Bilancio di prestazione e la giustificazione di agenzia e i relativi materiali relativi alle decisioni presidenziali devono avvenire in conformità alle richieste della Sezione 22 [della Circolare]. Dopo che il Bilancio di prestazione sarà sottoposto al Congresso, esso dovrà essere disponibile al pubblico.

3.1. Riassunto dei requisiti di informazione sulle prestazioni

Ma anche nella Parte generale e tradizionale della Circolare A-11 che stiamo consultando, che concerne la preparazione e presentazione delle stime del Bilancio, vi sono importanti innovazioni indicate in modo sparso (ove occorre) sulla integrazione fra Piani e Bilancio, salvo che nella Sezione 26 riguardante un "riassunto dei requisiti di informazione sulle prestazioni" e la Sezione 51 riguardante i "materiali di giustificazione di base", sezioni che entrambe introducono anche il nuovo "Bilancio di prestazione". Ne stralceremo i passaggi più significativi.

Nella Sezione 26.1 è detto:

La gestione e il Bilancio basato sulla prestazione devono partire da un sovrastante Piano strategico. Questi piani sono richiesti dal GPRA. In aggiunta ad un Piano strategico, il GPRA richiede alle agenzie di preparare i relativi piani annuali di prestazione e i rapporti annuali di prestazione. I requisiti legali per un Piano annuale di prestazione sono assicurati da un Bilancio di prestazione. Il requisito del Rapporto annuale di prestazione è

soddisfatto sia dal Bilancio di prestazione che dal Rapporto di prestazione e di responsabilizzazione contabile [*PAR: Performance and Accountability Report*].

Le Sezioni 200-230 contengono una discussione comprensiva dei requisiti per questi Piani e Rapporti. Le Agenzie sono richieste non solo di corrispondere a questi requisiti di base, ma di descrivere il diretto legame tra i risultati che essi si proponevano di conseguire e le risorse che esse richiedono. (Si veda il paragrafo 26.3 sull'integrazione fra Bilancio e prestazione).[sez. 26.1]

Nella Sezione 26.3, dedicata a “*che cosa si deve sapere circa il Bilancio di prestazione e l'iniziativa di integrazione fra Bilancio e Prestazioni*”, è detto fra l'altro:

Sebbene molti degli elementi e delle richieste della Agenda gestionale del Presidente sono incluse nella Circolare A-11, gli elementi dell'iniziativa per l'integrazione fra Bilancio e Prestazioni sono ancora più presenti di quelli di altre iniziative, perché le sue finalità sono conseguite in larga parte attraverso un “Bilancio di prestazione” dell'Agenzia.

Il Bilancio di prestazione dell'Agenzia presentato all'OMB spiega le attività pianificate per il 2006, comprese quelle in corso, per giustificare il Bilancio richiesto dell'Agenzia. Il Bilancio di prestazione deve essere in linea con il Piano strategico di più recente approvazione e deve incorporare tutte le azioni identificate nelle valutazioni programmatiche di prestazione completate.

Il “Sistema di valutazione a punteggio dei programmi” [*PART: Program Assessment Rating Tool*] è lo strumento utilizzato per valutare singoli programmi di prestazione. Le Agenzie dovranno usare gli accertamenti del PART per informare e giustificare le loro richieste di Bilancio. [Sez.26.3]

Nello stesso paragrafo si passa a descrivere quali sono le informazioni contabili di Bilancio da presentare per i programmi PART.

Negli ultimi due anni, le Agenzie hanno iniziato ad avanzare gradatamente in sempre più grande allineamento fra risorse e prestazioni. I bilanci di prestazione devono tentare di allineare i conti di Bilancio con i programmi, distinguendo fra le componenti che contribuiscono alle differenti finalità strategiche. In particolare, questo allineamento dovrebbe mettere in relazione i programmi valutati attraverso il PART con i conti e sotto-conti di Bilancio. In tal modo, come parte della vostra presentazione di Bilancio all'OMB, potreste fornire una informazione contabile di Bilancio e livelli di finanziamento per ogni programma che è stato valutato con il PART.

Il modello per questa componente della presentazione è fornito nel già citato documento del PART. [Sez. 26.3].

3.2. Ulteriori specificazioni sul ruolo del Bilancio inteso nella forma di un Bilancio di performance

In questa Parte 2 della Circolare, vi sono ulteriori specificazioni di come ogni manager di programma (di agenzia) deve presentare il Bilancio e quale è il ruolo del Bilancio inteso nella forma di un “Bilancio di prestazione”.

Innanzitutto i requisiti generali sono nella Sezione 51.1 così espressi:

Fornite al vostro rappresentante dell’ OMB le cose seguenti:

- Le politiche e le strategie proposte e gli ammontari totali delle risorse di Bilancio discrezionali e obbligatorie [*discretionary and mandatory*] e di FTE [*Full-Time Equivalent*].
- La relazione tra le politiche, le strategie e le risorse richieste per la attuazione della “Agenda di gestione del Presidente” [*President’s Management Agenda*].
- La relazione fra le politiche, le strategie e le risorse richieste per la guida alla Guida programmatica per le risorse di Bilancio e per il FTE fornite dall’OMB.
- Le differenze di proposta significative, se del caso, dalle politiche amministrative correnti.
- I più importanti indicatori e obiettivi programmatici di prestazione , inclusi quelli che sono positivi e negativi rispetto alle prestazioni e che sono la base delle principali politiche proposte.
- Ogni proposta significativa di cambiamenti nel Bilancio del corrente anno, e la relazione di tali cambiamenti sull’anno di Bilancio e sulle richieste fuori dell’anno.
- Ogni significativa proposta e cambiamento nei modelli di spesa per un periodo da cinque a dieci anni oltre l’anno di Bilancio, e la loro relazione per la guida programmatica fuori dell’anno e le politiche proposte per il corrente anno di Bilancio.
- Se voi asserite che la vostra agenzia ha bisogno di fondi addizionali per singoli programmi in eccesso per i livelli di guida del FY 2006 allo scopo di venir incontro alle priorità del Presidente, sarete bene accolti se fornirete una separata presentazione che proponga e giustifichi gli addizionali finanziamenti. Questa addizionale presentazione dovrebbe anche identificare delle potenziali discrezionali contropartite di compensazione nei programmi a più bassa priorità in seno alla vostra agenzia.
- Dovete anche includere un elenco delle autorizzazioni di spesa di Bilancio e di FTE [*full time equivalent*] richieste attraverso il BY+9, dove applicabile. Dettagliate tale elenco mediante conti che mostrino i supplementi proposti, le proposte di rescissione, e le proposte legislative separatamente. Deducete le entrate delle contropartite per arrivare all’ammontare netto delle richieste d’agenzia. In addizione, includete una analisi delle stime di esecuzione riflesse nella vostra richiesta di bilanci di agenzia, con il formato e il livello di dettaglio da determinarsi in consultazione del vostro rappresentante di OMB.
- Fate riferimento alle Sezioni. da 30 a 33 per una informazione generale e per le politiche connesse allo sviluppo di stime e proposte e responsabilità nel riportare i dati. Ricordate che lo sviluppo del vostro Bilancio e il piano di prestazione annuale devono essere coordinati [Sez. 51.1].

E nella Sezione 51.2 sono descritti i modi richiesti per giustificare i programmi e i finanziamenti:

Dovete fornire una giustificazione (*justification*) scritta quando presentate il vostro Bilancio. Dovete dare specifiche risposte informative e tempi di presentazione in consultazione con il vostro rappresentante di OMB.

La presentazione del Bilancio all'OMB deve avere la forma di un "Bilancio di prestazione" (*performance budget*) nel modo più esteso possibile. La Sezione 220 [della Circolare] fornisce dettagliate istruzioni su come si elabora e si presenta un Bilancio di prestazione.

Un Bilancio di prestazione parte da una visione generale di che cosa l'Agenzia intende perseguire nell'anno di Bilancio. La visione di insieme, strutturata come un piano strategico, deve mostrare i risultati passati e i risultati attesi per ciascuno degli scopi ed obiettivi strategici, come i programmi di supporto lavoreranno insieme riguardo a tali scopi ed obiettivi, e come passate carenze saranno rimate. Tavole riassuntive dovrebbero mostrare la "piramide" di come i risultati e i *targets* dei programmi danno sostegno ai *risultati* degli scopi e obiettivi strategici. Delle Tavole dovrebbero mostrare il costo pieno pagato dalla agenzia per ciascun obiettivo strategico e per ogni programma. (vedi la Sezione 200.2 per le definizioni dei termini prestazionali quali "obiettivo strategico"). Il resto del Bilancio può essere presentato per ufficio o altra organizzazione, ma ciascun ente dovrà analizzare il suo contributo agli obiettivi strategici, seguito da una analisi dettagliata dei programmi di sostegno basati sul "*Program Assessment Rating Tool*" (PART) - meccanismo per la valutazione a punteggio dei programmi – una informazione dove disponibile. La vostra richiesta di Bilancio dovrebbe essere giustificata sulla base delle risorse necessarie per fare progressi pianificati verso gli obiettivi strategici, e per conseguire il set di *targets* annuali dei risultati programmatici. Poiché il piano deve essere integrato nel Bilancio di prestazione, *non è più necessario un piano annuale di prestazione separato per soddisfare i requisiti della GPRA.*

3.4. Che cosa deve contenere, in definitiva, un Bilancio di prestazione?

In sintesi un "Bilancio di prestazione" deve includere:

- Una visione generale di cosa l'agenzia progetta di compiere per obiettivi strategici;
- Un background su che cosa l'agenzia ha compiuto;
- Analisi delle strategie che l'agenzia utilizza per influenzare i risultati strategici e come esse possano essere migliorate;
- Analisi dei programmi che contribuiscono a ciascun obiettivo e i loro relativi costi ed efficacia, determinati dalle valutazioni di programma e usando le valutazioni PART quando disponibili;
- *Targets* di prestazione per gli anni corrente e di Bilancio per gli obiettivi strategici programmatici, come si pongono in relazione ad una "piramide" di risultati, e come pensate di conseguire questi *targets*; e
- Quali risorse state richiedendo per fare così, inclusa la documentazione usuale di supporto.

Dove possibile, dovrete includere il *costo pieno* dei programmi, e dovrete *allineare* i conti di Bilancio e le linee programmatiche di attività con i programmi o i singoli componenti dei programmi che contribuiscono ad un singolo scopo o obiettivo strategico. La vostra richiesta deve essere coerente con i livelli di finanziamento inclusi nella direttiva politica (*policy guidance*). Se la richiesta non è coerente con la direttiva politica, dovete fornire un sommario display di che cosa la vostra richiesta di Bilancio sarebbe ai livelli di direttiva politica e le ragioni perché una richiesta di Bilancio coerente con la direttiva non è appropriata. Inoltre, si potrebbe chiedervi da parte del vostro rappresentante OMB di identificare e discutere le implicazioni di altri livelli di finanziamento.

Dovete preparare la vostra giustificazione in termini concisi, precisi e che coprano tutti i programmi e attività della vostra agenzia. Usate tavole, carte e grafici al posto o come supporto dei testi. Preparate il materiale in modo inteso a fornire tutte le informazioni che voi e l'OMB avrete concordato che siano necessarie per capire e valutare la richiesta della vostra agenzia e a renderla determinata.

Dovete identificare i cambiamenti anticipati del livello di prezzo riflesso nelle risorse finanziarie richieste per finanziare ciascun livello di programma nelle vostre materiali giustificazioni.

Se avete richieste di finanziamento per delle più grandi acquisizioni di beni capitali, seguite le istruzioni nella Parte 7 (Sezione 300) della Circolare. Istruzioni aggiuntive appaiono nella *Capital Programming Guide*, documento che è pubblicato separatamente.

Siete richiesti di fornire le cose seguenti con i materiali giustificativi:

- Una analisi delle risorse;
- Dove possibile, il costo pieno di un programma e i conti di Bilancio allineati con i programmi;
- Informazioni sulla programmazione e la ristrutturazione della forza di lavoro della agenzia per rendere l'agenzia maggiormente "centrata" sul cittadino. (vedi Sez 32)
- Informazioni sui programmi di contributi (*grants*) e sugli investimenti in infrastrutture; (Sez. 51.6)
- Informazioni integrate sugli indicatori di prestazione e gli obiettivi di prestazione come un "Bilancio di prestazione". (vedi Sez. 51.7)
- Informazioni sulla valutazione dei programmi attraverso il PART (vedi le Sez. 51.9 e 26)

A discrezione dell' OMB, dovrete includere le seguenti informazioni sulle proposte legislative:

- Le vostre stime dei costi per attuare o amministrare la legislazione proposta.
- Le assunzioni che sottengono alle vostre stime, inclusi gli anni di nuovo lavoro, i prodotti (*outputs*) del programma, e i costi in input, quali i materiali, i costi contrattuali e costi di personale. Dovete anche includere una discussione di strategie alternative di attuazione prese in considerazione (per es. appalti esterni rispetto a lavoro *in house*). E una discussione di ogni modello usato per ottenere le vostre stime
- La classificazione di Bilancio (obbligatoria e discrezionale) dei costi di attuazione e amministrazione della proposta legislativa che sta alla base delle vostre stime , con una giustificazione scritta della vostra scelta.

- I risparmi e/o i compensi da produttività, rispetto a questi costi. Dovete anche fornire una discussione dei metodi e delle assunzioni che stanno a base delle vostre stime circa i risparmi e compensi da produttività.

Inoltre dovrete includere anche:

- Un confronto dei benefici totali e dei costi totali del programma, usando dati quantitativi e oggettivi, nel modo più esteso possibile, come anche materiale quantitativo e valutativo.
- Un confronto dei benefici e dei costi marginali associati ai finanziamenti, addizionali o ridotti, proposti.
- Informazioni di supporto che prendano in considerazione l'agenzia e il suo intorno (per es. centri di riflessione e studio, GAO, CBO, università, gruppi di interessi) valutazioni programmatiche e studi analitici relativi, che siano o non siano in accordo con la proposta politica.

A discrezione del vostro rappresentante OMB, queste richieste possono essere modificate o possono essere specificate con alternativi materiali di giustificazione. Si deve sottolineare che le precedenti decisioni su quanto prevedono le proposte legislative per il Bilancio dovranno richiedere qualche flessibilità nel processo. Altro materiale può essere richiesto dal vostro rappresentante di OMB.

4. Raccomandazioni finali sull'integrazione fra Piani annuali e Bilanci

Nel paragrafo 51.7 (sempre nella Parte 2) sono incluse alcune importanti raccomandazioni che riguardano appunto l'integrazione fra piani annuali e bilanci.

Nel paragrafo intitolato "*Indicatori di prestazione e obiettivi di prestazione*" è detto:

Con il Bilancio del FY 2005, la presentazione del Bilancio di prestazione servirà come piano di prestazione richiesto dal GPRA. *Pertanto, non dovete presentare un piano separato di prestazione per osservare la GPRA.* La vostra presentazione copre *tutti i programmi dell'agenzia.* Per i programmi che sono stati valutati attraverso il PART, includete le misure e i targets che furono inclusi nel PART. Per gli altri programmi che non sono stati ancora valutati, le misure e i targets inclusi nel Bilancio di prestazione dovranno essere coerenti con gli obiettivi strategici e uniformarsi agli standards del PART.

Dovrete fornire informazioni di Bilancio e di prestazione per i risultati e prodotti elencati con dettaglio sufficiente da permettere all'OMB di restituire [*pass back*] i livelli sia di bilancio che di prestazione. In più potete includere nella vostra giustificazione di Bilancio addizionali informazioni di Bilancio utili a spiegare le principali questioni di programma o richieste di risorse. Ogni addizionale informazione di prestazione che includiate nelle vostre giustificazioni di spesa deve essere coerente con le informazioni di prestazione nei PART per i programmi che sono stati giudicati.

La vostra presentazione dovrebbe prendere in considerazione tutte le richieste prescritte per un "Piano annuale di prestazione" richiesto dal GPRA. (La sezione 220 ha più dettagliate informazioni sui piani di prestazione).

La vostra presentazione deve includere la descrizione dei mezzi [*means*] e delle strategie, compresi le risorse, i processi, e le tecnologie, da usarsi per conseguire gli obiettivi di prestazione. In molte questioni, questi mezzi e queste strategie sono considerati come degli inputs. Una informazione ben concepita e intelligente dei mezzi e delle strategie da impiegarsi aiuterà ad avere fiducia che ci sia una certa comprensione di quanto è necessario per conseguire un certo livello di prestazione e una probabilità che l'obiettivo sarà raggiunto.

I "mezzi" includono:

- processi operativi, quali mutamenti nei metodi o nelle sequenze di lavoro, adattamenti nella forza di lavoro e spostamenti nella responsabilità per compiti speciali;
- le qualificazioni dello staff, e lo sviluppo, l'introduzione e l'uso delle tecnologie; e
- le risorse umane, i capitali, l'IT, e altre risorse.

La descrizione di questi mezzi deve essere breve, focalizzata sulle risorse, i processi e le tecnologie nella richiesta di Bilancio, con più dettagliata elaborazione fornita quando è proposto un cambiamento significativo (aumento o diminuzione) rispetto ai livelli degli anni precedenti o nei modi operativi.

Devono essere anche sottolineate le strategie che un'agenzia intende applicare per raggiungere alcuni obiettivi di prestazione. Tali strategie includono programmi, politiche, approcci e iniziative manageriali, regolamentari, legislative.

Le Agenzie dovranno segnalare un' enfasi accresciuta nell'uso dei piani della forza di lavoro e di altre specifiche strategie per allineare le risorse umane con il compimento della missione e degli obiettivi dell'agenzia, e il bisogno di una diversa forza di lavoro federale che sia preparata, flessibile e orientata sulla prestazione focalizzata sull'utente.

Non c'è bisogno di confinare le descrizioni alle iniziative e ai cambiamenti che sono stati nuovamente finanziati nell'anno fiscale. Le iniziative o gli investimenti iniziati negli anni precedenti, ma che diventano operativi o saranno completati nel corso dell'anno fiscale, devono essere inclusi. Alcuni cambiamenti possono ripercuotersi e dare effetti di prestazione anche nei futuri anni.

Nel Bilancio dell'anno fiscale, confermate l'uso continuato di indicatori programmatici di prestazione fatto nelle dichiarazioni degli anni precedenti, e identificate ognuno dei nuovi indicatori che avete introdotto nelle dichiarazioni. In aggiunta, dovete includere nella presentazione del vostro Bilancio all'OMB e al Congresso la porzione prospettiva del rapporto annuale di prestazione che non deve essere inclusa nel Rapporto di Prestazione e di Responsabilizzazione contabile :

- le valutazioni del piano di prestazione del corrente anno;
- le schede rivedute per il conseguimento degli obiettivi di prestazione;
- se l'obiettivo di prestazione è impraticabile o non fattibile, perché questo è il caso e quale azione è da raccomandare.

Nella Sezione 51.8 (sempre nella Parte 2), si prescrivono anche altre informazioni analitiche:

Possono richiedersi nelle giustificazioni di Bilancio informazioni aggiuntive quali:

- analisi sui carichi di lavoro;
- i costi unitari

- i trends di produttività;
- l'impatto degli investimenti di capitale proposti sulla produttività

Si devono usare le misure di produttività, i costi unitari, gli standard di prestazione organizzativa nella massima estensione possibile nelle giustificazioni dello staff di personale e per le altre necessità.

Si deve includere come specifico elemento nei miglioramenti della produttività dello staff federale i guadagni fatti o che si stanno facendo mediante la riduzione di addetti, inclusa la riduzione di costi fissi non necessari, l'uso creativo della tecnologia, e l'eliminazione dei compiti e dei programmi di bassa priorità.

Dovrete anche prepararvi a fornire informazioni sulla base dei fondi distribuiti (cioè formule o principi di assegnazione, aggiustamenti [*matching*], politiche riguardanti il rilascio di prestiti, donazioni, o contratti, etc.) e dati su una risultante distribuzione geografica (per es. per Stati, etc.) con l'identificazione di ogni questione.

Infine nella Sezione 51.9 di questa Parte 2, si chiedono informazioni sulla "valutazione di programma (*Program Evaluation*):

La valutazione di programma è un importante aspetto della pianificazione e del controllo programmatico, perché valuta i risultati dei programmi, e determina i futuri livelli di finanziamento. È essenziale determinare se le agenzie conseguono gli obiettivi di prestazione di lungo periodo.

Ma per questo aspetto ormai la *Circular A-11* demanda tutto all'introdotta PART e ad una speciale "Guida" del PART, pubblicata dall'OMB a parte.

Al PART e al sistema di valutazione ex post introdotto dall'OMB ai fini della preparazione dei bilanci da parte delle singole agenzie federali americane si dedicherà la parte terza di questo Rapporto .

5. Il bilancio di prestazione come sbocco naturale della pianificazione strategica

Il punto nodale del sistema di programmazione introdotto con la GPRA ("legge del risultato o della pianificazione strategica") è stato infatti la sua *suturazione*, per così dire, la sua *saldatura*, con il sistema annuale di validazione della spesa di bilancio, (con quella budgetizzazione, o *budgeting* con il quale si chiudeva il cerchio del vecchio sistema PPBS, che abbiamo già evocato).

Si è ripetutamente affermato che la formazione di un bilancio (*budget*) programmatico di performance è inclusa nel processo stesso di programmazione strategica, cioè è una *fase* dello stesso processo (per sua natura ciclico). Nel caso della "legge della pianificazione strategica", la connessione con il bilancio federale dei piani delle Agenzie, era alquanto sfumata. Innanzitutto la traduzione degli obiettivi strategici in azioni comportanti una richiesta di mezzi finanziari dello Stato è presa in considerazione vista solo per quanto concerne il Piano annuale di prestazioni, ma non il Piano strategico.

Quest'ultimo rappresenta un insieme di obiettivi e azioni, concatenati ad albero e a cascata, e tecnicamente argomentate nella loro fattibilità, ma senza corrispettivi "indicatori di performance". Il rapporto con indicatori di performance riguarda solo il Piano annuale.

Incidentalmente, questo è un limite (da molti ritenuto inevitabile) della legge della pianificazione strategica. Per quanto difficile possa essere fissare degli indicatori e dei traguardi (targets) di lungo periodo (a cinque anni) ciò aiuterebbe la comprensione anche degli indicatori a breve, che il sistema ci obbliga comunque a definire, affinché funzioni il controllo strategico dei risultati.

Prescindendo da questa possibile discussione, che ci porterebbe fuori pista, è un fatto che l'aggancio fra il bilancio federale e la legge della pianificazione strategica poteva avvenire solo attraverso il Piano annuale di performance. La stessa legge lo prevedeva, perché come abbiamo visto, introduce il Piano annuale di performance, come richiesto dall'*Office of Management and Budget*, l'agenzia del Presidente che costruisce il bilancio federale.

Per alcuni anni, l'OMB è stato un po' assente dalla costruzione dei piani delle Agenzie e dalla gestione della "legge della pianificazione strategica". Ma sotto l'ultima amministrazione Bush è scesa in campo più decisamente, attrezzandosi per riformare le modalità e le classificazioni tradizionali del bilancio, e orientando la presentazione delle richieste di bilancio da parte delle Agenzie nei termini propri dei Piani annuali di performance della GPRA.

Ciò che in qualche modo ha rappresentato la "fusione" dei Piani annuali con le richieste annuali di bilancio, secondo le direttive dell'OMB, ma nello spirito della legge GPRA, di fatto ha costituito anche la soppressione del Piano annuale di performance il quale ha assunto il carattere di Piano annuale di bilancio.

L'OMB ha poi introdotto un sistema complesso e assai interessante di valutazione dei risultati di gestione, (che esamineremo nella **Sez. 4**) che nasce dalla valutazione degli stessi gestori dei programmi (per cui sarebbe più appropriato chiamarla auto-valutazione). Ma tale sistema è congegnato anche in modo da assicurare largamente la "obiettività" della valutazione stessa. Si chiama PART (*Performance Assessing Rating Tool*: "Strumento a punteggio di valutazione delle prestazioni") ed ha introdotto un vasto miglioramento delle performance stesse. Il sistema ha un accesso pubblico elevato, in particolare da tutti gli operatori della PA. Ad esso è dedicato il prossimo paragrafo 4.

6. La valutazione ex post dei programmi nell'esperienza americana

6.1. L'OMB e il sistema di valutazione dei programmi

Come si è già fatto cenno, l'applicazione della programmazione strategica in ogni singola Agenzia federale americana – così come concepita e regolata dalla legge GPRA del 1993, e realizzata con metodi e criteri comuni sotto la sorveglianza del

Congresso e del GAO, come sua Agenzia specializzata di controllo – non poteva non condurre ad una profonda riforma del modo con il quale costruire il Bilancio federale (il *President's Budget*, come è chiamato in Usa), e delle procedure con il quale determinarlo nel tempo, soprattutto nella sua dimensione ovvia e naturale, quella *annuale*.

Abbiamo visto, nei capitoli precedenti, come questo “nuovo modo” di concepire il, e decidere sul, Bilancio preventivo, ogni anno, è stato – e non poteva essere diversamente - quello di dare al *Piano annuale di performance* (definito dalla GPRA) imposto ad ogni Agenzia, il carattere di proposta formulatoria del Bilancio preventivo per quella data Agenzia. In deroga al GPRA il Piano annuale è stato così identificato e sostituito dal *Bilancio di performance*, nel quale ogni azione di programmazione progettata e misurata nei suoi risultati del Piano annuale è stata allineata con, anzi è stata quantificata nella forma di, un ammontare di risorse finanziarie da richiedere e allocare.

In questo processo l'OMB, l'Agenzia del Presidente per la formazione e la gestione del Bilancio è subentrata – come da sempre - come interlocutore delle singole Agenzie. Abbiamo visto come l'OMB, ha istruito, come sempre ha fatto ogni anno, le Agenzie in questo mutamento del Piano annuale (GPRA) in *Bilancio annuale di prestazione*. Ciò è avvenuto a cominciare dal 2003 per l'anno fiscale 2004, almeno cinque anni dopo la formulazione dei primi *Piani di performance* delle Agenzie che datano tutti intorno al 1998-1999.

Ma l'OMB si è fatta carico nel contempo di elaborare anch un *sistema di valutazione ex post dei risultati* dei Piani annuali che potesse essere di aiuto anche per la elaborazione dei Bilanci (ex ante) di prestazione. Questo sistema è stato chiamato: appunto “*Strumento di valutazione a punteggio dei programmi*” (*Program Assessment Rating Tool*, PART), ed è stato imposto alle singole Agenzie, come sistema di valutazione “interna”, effettuata dalle stesse Agenzie responsabili dei programmi, ma seguendo una ben precisa metodologia e criteri comuni ben definiti di valutazione.

6.2. Lo “Strumento per la valutazione a punteggio dei programmi”(Program Assessment Rating Tool-PART)

Dunque, il PART “*Strumento per la valutazione a punteggio dei programmi*”, è un sistema standardizzato di valutazione, elaborato dall' OMB, che ha lo scopo di indurre le agenzie a procedere ad una *auto-valutazione dei risultati dei loro stessi programmi*, ma lungo delle *linee-guida, istruzioni e metodi ben delimitati e assegnati dall'OMB stesso*.

Questo meccanismo si basa essenzialmente su un elaborato *Questionario*, cioè un sistema di domande poste alle Agenzie, alle quali queste sono tenute a rispondere,

seguendo tuttavia come falsariga le istruzioni standard fornite dall'OMB in una precisa, inderogabile "Guida", dettagliata e vincolante⁵.

Senza adeguato rispetto di tale Guida e di tali istruzioni, le agenzie rischiano di non ottenere attenzione alle loro richieste di bilancio.

Il PART è stato introdotto per gradi, all'interno dei programmi consolidati in ciascuna agenzia. Innanzitutto, si sono selezionati, in ogni agenzia, solo alcuni programmi sui quali sperimentare l'applicazione del PART, che ovviamente necessitava di un aggiustamento del tiro, in un costante "prova e aggiusta", prima di applicarlo a nuovi programmi.

Cercherò qui di illustrare in particolare il metodo e la tecnica del Sistema PART. Cercherò di dare uno sguardo alle caratteristiche funzionali del PART appunto per dare un'idea su "a che cosa serve" e su "come si procede" alla sua applicazione attraverso un ritmo e uno scadenziario predefiniti.

Prima di tutto però va osservato che le domande del sistema PART sono generalmente scritte nel formato Si/No. E' chiara l'intenzione di voler semplificare al massimo le risposte, aggravandole tuttavia di casistiche molto precisamente strutturate, *a monte della risposta stessa*.

Una risposta *Si* – dice la Guida - deve essere ben definita e riflette un alto livello di prestazione. Quando è indicata nella Guida, può essere appropriata la risposta *Non applicabile*. Per alcune domande [indicate in una sezione IV della Guida] vi sono anche le opzioni: *Molto*, oppure *Poco*.

Come si vede le risposte sono strette. Ma ciò che è dietro le risposte può essere invece molto lasco.

La Guida precisa inoltre quanto segue.

Ogni domanda richiede una chiara spiegazione della domanda e citazioni a supporto di rilevante evidenza, come informazioni sulle prestazioni dell'agenzia, valutazioni indipendenti, e informazioni finanziarie. Le risposte devono essere basate sull'evidenza provata [*evidence-based*]. Le risposte devono basarsi su fatti e non su impressioni o affermazioni generiche. Nella Guida è affermato che il PART è "centrale" per la gestione di una iniziativa di "*integrazione bilancio/prestazione*" [*Budget/Performance Integration initiative*,] (ormai indicata con un acronimo: BPI). Perché – dice la Guida - "esso conduce a mettere a fuoco i risultati". Per guadagnare un alto punteggio PART, un programma deve usare i dati di prestazione da gestire, giustificare le sue richieste di risorse, basandole sulle prestazioni che si aspetta di conseguire, e migliorare di continuo la sua efficienza, tutte finalità della iniziativa BPI"⁶.

⁵ L'ultima edizione di tale Guida, del marzo 2006, è di circa 100 pagine e facilita chiaramente il lettore (che sono soprattutto gli addetti alle agenzie) a rispondere bene e con chiarezza al questionario dell'OMB.

⁶ Nella Appendice A della Guida sono elencati i criteri delle iniziative BPI.

La genesi del PART è piuttosto complessa, e dura circa un anno, seguendo la sequenza che esamineremo più sotto nel paragrafo 4.6.

I contenuti della valutazione del PART, non sono poi così nuovi e speciali, rispetto alle tecniche e metodi, già noti in Usa, della programmazione strategica. D'altra parte anche la programmazione strategica introdotta ufficialmente in tutta l'amministrazione nel 1993 dal GPRA, non rappresentava dal punto di vista tecnico una gigantesca innovazione. Quei metodi erano stati già discussi e applicati in modo disuguale e occasionale in una fitta selva di esperienze settoriali e locali.

Tuttavia, di "gigantesco" nella GPRA, c'è lo sforzo di omogeneizzare le procedure, di standardizzare concetti e definizioni, di dare un carattere fattivo e permanente ad una *procedura di gestione dei programmi pubblici*, mai vista prima a quella scala. E il settore pubblico, nella sua complessità e nella sua interdipendenza, ha bisogno proprio di questo: di organizzazione *nella e per la* organizzazione. Senza la GPRA, e la sanzione politica a quel livello, difficilmente si sarebbe sbloccata la "quarantena" della programmazione strategica in campo pubblico; difficilmente si sarebbe svegliata dal suo letargo nel limbo delle piccole esperienze localizzate e settoriali.

Così, anche l'introduzione del PART ha rafforzato, piuttosto che la metodologia della valutazione, la capacità della valutazione di diventare veramente un supporto indispensabile della gestione della programmazione, alla scala nazionale appropriata: il governo federale USA. Il suo massimo, dichiarato, successo è quello di essere da tutti considerato uno strumento di quella *integrazione strutturale Bilancio/Prestazioni*, che tutti sentivano essere lo sbocco naturale della riforma del Bilancio dello Stato, per allinearlo con l'attuazione della programmazione, e farlo divenire uno strumento del tutto nuovo, con la sua trasparenza e la sua lettura facile e finalizzata, di decisione pubblica, e di consapevole partecipazione alle scelte decisionali di politici, decision-makers, operatori, e pubblico.

Una volta sviluppato, il PART costituisce una base per le decisioni di bilancio e per l'individuazione delle azioni per migliorare i risultati (piani di miglioramento), che le agenzie sono tenute ad applicare.

Il PART esamina l'efficacia complessiva del programma: come il programma è progettato, come è applicato e quali risultati ottiene. Esamina, pertanto fattori che il programma non controlla direttamente, ma può influenzare. Per esempio se il PART identifica prescrizioni di legge che ostacolano l'efficacia, una delle azioni da svolgere può essere la proposta di una modifica legislativa⁷.

6.3. La struttura del questionario del PART

⁷ OMB (Office of Management and Budget) (March 2006), *Guide to Program Assessing Rating Tool*, pag.1.

Forse è utile dare uno sguardo anche alla *struttura* del questionario di cui si compone il PART, senza entrare negli aspetti tecnici delle valutazioni (che tuttavia costituiscono la parte sostanziale del sistema di valutazione rappresentato)

Il questionario del PART è costituito da una serie di quesiti che si riferiscono a *differenti aspetti* delle prestazioni del programma, raccolti in *quattro sezioni*. Esse sono:

1. *scopo e progetto del programma*, per accertare se scopo e progetto sono chiari e validi;
2. *pianificazione strategica*, per valutare se il programma ha indicatori e traguardi sia annuali sia a lungo termine;
3. *gestione del programma*, per dare un voto alla gestione compreso l'aspetto finanziario e la ricerca di progressi;
4. *risultati e rendicontazione* per valutare i risultati, sia in base agli indicatori e traguardi visti nella sezione pianificazione strategica, sia con altri strumenti.

Ripetiamo quanto già detto che ogni domanda richiede una chiara spiegazione della domanda e citazioni a supporto di rilevante evidenza, come informazioni sulle prestazioni dell'agenzia, valutazioni indipendenti, e informazioni finanziarie.

E che le risposte devono essere basate sull'evidenza [*evidence-based*]. Le risposte devono basarsi su fatti e non su impressioni o affermazioni generiche.

I quesiti contenuti nel questionario del PART sono ordinati pertanto secondo la suddetta struttura e si riferiscono a *differenti aspetti* delle prestazioni del programma, raccolti appunto nelle quattro sezioni⁸.

6.4. Il sistema di punteggio

Secondo la Guida dell'OMB per ciascun quesito devono essere fornite chiare spiegazioni della risposta. E devono essere addotte *prove*, come dati di prestazioni, valutazioni indipendenti e dati finanziari. Ai quesiti di ogni sezione sono attribuiti uguali punti che totalizzano 100 per l'intera sezione.

I punteggi possono anche essere variati per enfatizzare l'importanza di alcuni fattori del programma, ma ciò deve essere fatto *prima di iniziare a rispondere ai quesiti*. Se si ritiene che un quesito non ha rilevanza per il programma, la risposta è *non applicabile* ed al quesito va assegnato un punteggio zero.

⁸ Ma, come si è detto, l'insieme del PART consiste tutto nei *quesiti* che esso pone alle agenzie. Per questo è difficile percepire l'essenza del PART senza conoscere la natura e il tipo dei quesiti; e senza conoscere il tipo di *istruzioni per rispondere ai quesiti* che l'OMB impartisce nella Guida. Quindi il cuore del PART è quindi nel Tavola 1.3 sotto riportato il quale da solo occupa 60 pagine sul totale di 80 pagine di cui si compone la Guida (ci riferiamo alla ultima edizione della Guida qui sopra citata). Quindi la lettura del questionario del PART, che riproduciamo nel **Riquadro.3**, è essenziale per capire la stessa dinamica del sistema di valutazione.

Per i quesiti della quarta sezione le risposte possono anche essere *in piccola misura* o *in larga misura*.

Ai quesiti di ogni sezione sono attribuiti uguali punti che totalizzano 100 per l'intera sezione.⁹

Al punteggio complessivo di ogni sezione viene attribuito un *peso* percentuale:

- scopo e progetto, 20%;
- pianificazione, 10%;
- gestione, 20%;
- risultati, 50%.

Pesando e sommando i punteggi delle quattro sezioni si ottiene il punteggio complessivo. Da esso si passa ad una classificazione qualitativa secondo lo schema seguente

<i>Classificazione</i>	<i>Punteggio</i>
Efficace	85-100
Moderatamente efficace	70-84
Adeguato	50-69
Inefficace	0-49

Indipendentemente dal punteggio complessivo, quando il programma non ha indicatori accettabili, sia annuali che a lungo termine, o manca di riferimenti iniziali e dati di prestazione che mostrino come si comporta, esso riceve la classificazione *risultati non dimostrati*.

Il PART ha importanza fondamentale per l'integrazione fra bilancio e prestazioni poiché pone attenzione sui risultati. Per ottenere dal PART un'alta valutazione un programma deve basare la gestione sui dati di prestazione, giustificare le richieste di risorse con i risultati che ritiene di ottenere e migliorare continuamente l'efficienza..

5.5. Individuazione dell'oggetto della analisi

Per prima cosa occorre determinare l'unità da analizzare, cioè il *programma*. Per far ciò, ci si riferisce alla struttura del bilancio. Sebbene la struttura di bilancio non sempre individui chiaramente tutti i programmi, spesso essa ed i documenti associati costituiscono un inventario dei programmi dell'ente.

Le unità di analisi corrispondono spesso al livello a cui sono effettuate le decisioni di bilancio e l'allocazione delle risorse.

Un'unità di analisi può anche essere un insieme di programmi o di attività che sono gestiti come un'entità unica o hanno chiari obiettivi comuni e sono così interdipendenti che non ha senso esaminarli separatamente.

⁹ OMB (March 2006), pag.7.

Per esempio molti programmi del Dipartimento della Salute e dell'Amministrazione dei servizi per gli anziani sono stati aggruppati ai fini del PART. Questi programmi erogano contributi per assistere gli anziani e permettere loro di permanere nella propria abitazione, piuttosto che trasferirsi in case di riposo. Spesso un individuo riceve più sovvenzioni e grazie ad esse riesce a restare a casa propria. I servizi sono così correlati che valutare tutti i programmi insieme fornisce dati più significativi per stimare e migliorare le prestazioni.

Comunque bisogna porre attenzione nell'aggregare programmi con comuni obiettivi ma gestiti in modo diverso, perché il PART potrebbe non evidenziare tale differenza.

Per decidere se combinare più programmi dalla medesima o di diverse agenzie valgono i criteri esposti di seguito.

- I programmi devono condividere uno scopo comune.; sono da prendere in considerazione le caratteristiche dei destinatari, la popolazione di riferimento, i percettori delle sovvenzioni, etc.
- I programmi devono essere progettati e amministrati in modo simile, Per esempio i programmi dovrebbero avere in comune il ruolo del responsabile della sovvenzione, il tipo di sovvenzione, la struttura del beneficio, i controlli, la raccolta dei dati e/o il collegamento con le misure di prestazione.
- Dato che uno scopo della valutazione è raccogliere informazioni utili al processo di bilancio, l'accorpamento dei programmi deve essere correlato alle decisioni di bilancio. Ciò non significa necessariamente che i programmi debbano essere correlati nel bilancio (cioè afferire al medesimo capitolo), ma che vengano gestiti come una singola unità. Se, però, i programmi non sono allineati nella struttura di bilancio, le documentazioni (*justification*) allegate devono evidenziare il loro collegamento.
- I programmi dovrebbero afferire a simili obiettivi di risultato a lungo termine. Le conclusioni e raccomandazioni sulle prestazioni dovrebbero essere valide per ciascun programma.

Quando il PART abbraccia programmi multipli, ciascun programma deve essere valutato per ogni quesito. La risposta ad un quesito sarà Sì se è tale per ciascuno dei programmi a meno che si dimostri che il quesito non è applicabile ad uno specifico programma; ed è dotato di indicatori di risultato sia a lungo termine sia annuali; in caso di indicatori condivisi, deve essere dimostrato il contributo dato da ciascun programma¹⁰.

¹⁰ OMB (March 2006), pag. 4-5 .

6.6. I diversi tipi di programma

Sebbene la maggior parte dei quesiti valgano per qualsiasi programma, ve ne sono alcuni che si riferiscono solo a particolari tipi di programma. Per questo motivo i programmi sono classificati in *sette categorie*.

1. Programmi federali diretti

Programmi i cui servizi sono espliciti principalmente da dipendenti governativi, come, ad esempio, il programma dei servizi consolari.

2. Block/Formula Grant Programs (BF)

Programmi, stabiliti da leggi, che erogano sovvenzioni a stati, governi locali e tribali ed altre entità, con indicazioni generali sul loro impiego

3. Competitive Grant Programs (CO)

Programmi che erogano sovvenzioni a stati, governi locali e tribali, in base ad una graduatoria, in quanto le somme sono limitate e gli aspiranti molti

4. Programmi normativi (RG)

Programmi che sanciscono leggi o politiche o stabiliscono procedure o prescrizioni pratiche

5. Programmi per l'acquisizione di beni capitali e di servizi (CA)

Programmi il cui obiettivo è lo sviluppo e l'acquisizione di beni (terreni, infrastrutture e proprietà intellettuali) o l'acquisto di servizi (manutenzione, tecnologie informatiche, etc.).

6. Programmi di credito (CR)

Programmi che forniscono sostegno tramite prestiti e garanzie sui prestiti.

7. Programmi di ricerca e sviluppo (R&D)

Programmi il cui obiettivo è la creazione di conoscenza o la sua applicazione alla creazione di sistemi, metodi, materiali o tecnologie.

Vi possono essere programmi che rientrano in più di una delle suesposte categorie. In questo caso la categoria che meglio riflette le funzioni essenziali del programma va assunta come categoria principale e tutti i quesiti suoi propri vanno considerati; inoltre occorre rispondere anche ai quesiti che si riferiscono ad altre categorie, secondo le indicazioni riportate nella guida per l'impiego del PART diffusa nel corrente anno 2006 dall'OMB¹¹.

7. Il questionario del PART

7.1. Il questionario

Seguendo tale guida, riportiamo nel **Riquadro 3** i quesiti delle quattro sezioni e le relative istruzioni, limitandoci ai soli quesiti validi per qualsiasi tipo di programma.

¹¹ OMB (March 2006), pag. 5-7.

7.2. La sequenza temporale delle operazioni del PART

Credo che sia anche molto interessante dare una occhiata al processo del PART inteso come scadenze procedurali nei tempi amministrativi. Traduco nel **Riquadro 4**, la sequenza temporale delle operazioni del PART.

Un altro aspetto dei PART da conoscere in via approssimativa è quello relativo al modo in cui si articolano nel processo i partecipanti stessi. Infatti il PART è un processo cooperativo che coinvolge i partecipanti sia delle agenzie che dell'OMB. Le agenzie contribuiscono con una grande varietà di personale – sottolinea la Guida – che provengono sia dai programmi che devono essere valutati sia dagli Uffici centrali dei Dipartimenti. Questi in particolare includono:

- uno *staff di programma* che lavora alle operazioni giorno-per-giorno;
- lo *staff del Bilancio* che lavora alle richieste e alle giustificazioni delle risorse;
- lo *staff “Programmazione/prestazione” [Planning/performance]* che lavora al “monitoraggio” dei risultati e degli effetti dei programmi.

Il primario contatto dell'OMB, sarà l' “esaminatore del programma” [*Program examiner*]. Altre persone dello staff OMB possono partecipare all'occorrenza, incluso l' “Office per le questioni di informazione e di regolamentazione” (OIRA) e l'Office per le Gestioni finanziarie federali (OFFM) , etc.

Riquadro 3.

Quesiti sulle cui risposte si basa il PART, e istruzioni dell'OMB per le risposte da parte delle Agenzie

1. I quesiti sullo scopo e il programma

La prima sezione di quesiti riguarda la chiarezza dello scopo del programma e la solidità del progetto. Considera fattori che il programma o l'agenzia non controllano direttamente, ma che sono entro la loro sfera d'influenza, come legislazione e fattori di mercato.

I programmi, in genere, devono essere progettati o per risolvere questioni di efficienza come quelle riguardanti beni pubblici o esternalità, o per perseguire obiettivi distributivi, come assistere le famiglie a basso reddito nel modo meno costoso e più efficiente. Una chiara comprensione dello scopo del programma è essenziale per fissare obiettivi, indicatori e traguardi, mantenerli a fuoco e gestire il programma. I documenti e le prove su cui basare le risposte di questa sezione sono le autorizzazioni legislative, la descrizione del programma nel *Catalog of Federal Domestic Assistance* (CFDA)¹, i piani strategici dell'agenzia, i piani di prestazioni/bilanci di prestazioni ed altri rapporti dell'agenzia.

Le possibili risposte sono *si* o *no*. Deficienze progettuali dovute alla legislazione devono essere considerate e comprovate e sono motivo di risposta negativa.

Per i programmi R&D molte delle domande di questa sezione servono a valutare la rilevanza del programma, una delle tre caratteristiche fondamentali per gli investimenti in ricerca e sviluppo.²

Quesiti:

1.1. Lo scopo del programma è chiaro?

Fine: determinare se il programma ha uno scopo ben definito. Lo scopo è essenziale per la determinazione di indicatori e traguardi utili.

Risposta *si*: occorre spiegare chiaramente e provare che lo scopo è chiaro e non ambiguo; si può considerare anche se lo scopo può essere espresso succintamente.

Risposta *no*: dovrà essere data se il programma ha obiettivi multipli confliggenti

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Prove: possono comprendere una descrizione dello scopo e degli obiettivi che lo attuano desunta dalla legislazione che autorizza il programma, documentazione del programma o dichiarazione di missione.

1.2. Il programma affronta uno specifico problema, interesse o bisogno esistente?

Fine: determinare se il programma affronta uno specifico problema, interesse o bisogno che può essere chiaramente definito e sussiste al momento.

Risposta *si*: occorre spiegare chiaramente e provare che:

esiste un problema, interesse o bisogno rilevante e chiaramente definito ed il programma è indirizzato ad esso;

il problema al momento sussiste.

¹ E' un *database* che raccoglie tutti i programmi federali USA di assistenza alla popolazione.

² Caratteristiche fissate nella *President's Management Agenda*. Questa è una strategia, annunciata nel 2001 e articolata in cinque aree, per migliorare la gestione del governo federale USA.

[Segue Riquadro .3/2]

Occorre descrivere il problema, interesse o bisogno che il programma affronta. Per esempio si potrebbe indicare che il programma affronta una specifica carenza del mercato.

Risposta no: dovrà essere data se il programma non è chiaramente necessario.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Prove: rilevante documentazione dell'esistenza del problema, interesse o bisogno. Per esempio, con riferimento ad un programma che assiste le persone prive di assicurazione sanitaria, la documentazione potrebbe indicare il numero ed il livello di reddito delle persone non assicurate.

Un programma può ricevere un sì al quesito 1.1 e un no al quesito 1,2 e viceversa.

1.3 Il programma non è ridondante o duplicazione di alcun'altra attività pubblica o privata?

Fine: determinare se il programma copre un ruolo unico o, invece, è un'inutile duplicazione o, addirittura è in concorrenza con altri programmi federali o non federali.

Risposta sì: occorre spiegare chiaramente e provare che il programma non si sovrappone eccessivamente con altre attività federali e non federali, incluse quelle degli stati, dei governi locali del settore privato e nonprofit.

Si può evidenziare che il programma serve una popolazione non servita da altri programmi o che non esiste un programma simile a livello federale, statale, locale o nel settore privato.

Programmi simili possono ricevere un sì se i costi fissi sono bassi e la concorrenza benefica (e.g. laboratori multipli) o se è il caso di applicare più metodi di fornitura del servizio (e.g. contributi per le attività di base e sovvenzioni per progetti dimostrativi). Inoltre, il rigore delle prove per ricevere un sì deve essere più elevato nel caso di programmi federali che si sovrappongono piuttosto che nel caso di un programma federale che si sovrappone ad un programma dello stato, del governo locale o privato.

Risposta no: dovrà essere data quando più programmi affrontano il medesimo problema, interesse o bisogno, senza riguardo alle dimensioni e storia dei programmi. Per programmi che si sovrappongono parzialmente, un no dovrà essere dato quando gli aspetti essenziali del programma, come scopo, destinatari o meccanismi sono duplicati. Se due programmi, uno grande ed uno piccolo, si sovrappongono in modo significativo ambedue avranno un no.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Esempi. Due programmi federali che affrontano bisogni formativi sostanzialmente simili dovranno raggiungere elevati standard per avere una risposta positiva. Al contrario, risposta positiva può essere data ad un programma federale che fornisce cure mediche ai poveri in tutta la nazione, anche se vi sono molti programmi dei governi locali o privati con il medesimo obiettivo. Il criterio guida è se i limiti delle prestazioni degli altri programmi sono tali da giustificare un programma federale e se il programma federale è progettato in modo di poter coesistere senza problemi con i programmi non federali.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di credito e di R&D vi sono alcune specifiche considerazioni.

Un programma di credito, per meritare un sì dovrebbe provare l'esistenza di un problema di mercato per cui molti elementi della popolazione di riferimento, meritevoli di credito, non possono ottenerlo da privati o da altri programmi federali, statali o di enti locali.

Per i programmi R&D un certo grado di duplicazione è accettabile, se è ben giustificato e vi è buon coordinamento. Un sì richiede giustificazione che il programma fornisce ulteriore valore, oltre quello di ogni'altra attività simile della medesima agenzia, di altre agenzie degli enti governativi, federali, statali o locali o del settore privato e nonprofit. In primo luogo, pertanto occorre individuare con attenzione le attività simili passate o presenti.

[Segue Riquadro .3/3]

Prove. Occorre identificare i programmi duplicati ed i loro costi totali e descrivere le attività da essi sostenute che affrontano con metodi simili problemi simili a quelli affrontati dal programma in esame. Le prove possono includere dichiarazioni documentate degli obiettivi e delle attività del programma, rapporti e prodotti di altri programmi e le reazioni degli stakeholder. Per identificare i programmi duplicati ci si può riferire al CFDA.

1.4. Il progetto del programma è privo di difetti che possono limitarne l'efficienza e l'efficacia?

Fine: determinare se vi sono gravi difetti di progetto che limitino l'efficienza e l'efficacia del programma.

Risposta si: : occorre spiegare chiaramente e provare che:

il programma è privo di difetti che gli impediscano di raggiungere i suoi obiettivi e traguardi;

sussistono robuste prove che un diverso meccanismo sarebbe meno efficiente ed efficace nel raggiungere lo scopo desiderato.

Occorre valutare se il governo potrebbe raggiungere lo stesso o migliore risultato con minore impiego di risorse tramite un diverso meccanismo. Per esempio, un programma normativo per la protezione civile potrebbe essere meno efficace di un programma di sovvenzione. Occorre analizzare se la struttura del programma continua ad avere senso al mutare delle condizioni esterne (per esempio cambiamenti sociali o nel livello di rischio).

Si potrebbe anche esaminare se il programma estenderebbe i suoi impatti acquisendo risorse anche da altre fonti.

Risposta no. Diversamente da altri quesiti che richiedono prove per giustificare una risposta affermativa, in questo caso occorrono prove per giustificare una risposta negativa. Se non vi sono prove che un approccio o meccanismo diverso sarebbe più efficace o efficiente, al mutare delle condizioni esterne, il programma merita un si.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di credito, quelli normativi e quelli di acquisizioni di beni capitali e di servizi vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Per i programmi di credito ulteriori considerazioni riguardano gli incentivi previsti nel programma per i contraenti i prestiti e per i partner privati (per esempio i creditori nei programmi di garanzia). Un programma ben progettato dovrebbe prevedere incentivi e monitorare il meccanismo per indurre i contraenti a rifondere il debito alle scadenze fissate e per motivare i partner privati ad utilizzare la propria esperienza per ridurre i rischi del governo e migliorare l'efficacia del programma.

Per i programmi normativi, la risposta è no se essi non massimizzano il beneficio netto.

Per i programmi di acquisizione di beni capitali e servizi, la risposta si richiede, in aggiunta ai criteri generali, che il programma sia sostenuto da un'ideale struttura di gestione dei beni capitali in linea con i principi e le tecniche di un'efficace programmazione dei capitali. Essa deve avere chiare linee di autorità e responsabilità nella gestione dei beni capitali.

Prove. Le prove dell'efficienza del progetto possono comprendere valutazioni del programma, studi sull'efficacia economica che confrontino altri meccanismi (e.g. programmi di sovvenzione o normativi) con quello in esame (e.g. programma diretto federale), Sono anche utili prove sui benefici e costi dell'attività.

Prove per determinare se la soglia³ per la programmazione dei beni capitali è stata raggiunta possono comprendere documentazione delle politiche di programmazione capitale dell'agenzia o ente, direttive, istruzioni ed attribuzione di autorità e responsabilità al personale e alle unità dell'organizzazione.

Si noti che se i difetti di progetto riguardano la determinazione delle risorse ed il programma riceve un no al quesito 1.5 non è corretto dare risposta negativa anche a questo quesito 1.4. Ovviamente se il programma a più di un grave difetto (compresa la determinazione delle risorse), esso deve ricevere no ai quesiti 1.4 e 1.5.

³ Vedere la circolare OMB A-11, parte 7.

[Segue Riquadro .3/4]

1.5. Le risorse impiegate saranno rivolte direttamente allo scopo del programma e raggiungeranno i desiderati beneficiari?

Fine: determinare se secondo il progetto

le risorse verranno usate in maniera da sostenere direttamente ed efficientemente lo scopo del programma

le risorse o i risultati del programma raggiungeranno i voluti beneficiari efficientemente

saranno evitati benefici non voluti.

“Benefici” possono essere sia i risultati del programma, sia azioni dirette di assistenza come sovvenzioni. “Beneficiari” sono coloro che fruiscono dei risultati favorevoli del programma. “raggiungere” indica la distribuzione dei benefici del programma (risultati, sovvenzioni, etc.).

Diversamente dal quesito 1.4 che è rivolto all’esame di soluzioni alternative per conseguire gli obiettivi del programma, qui si chiede se le risorse, nel programma in esame, sono orientate verso l’effettivo conseguimento dello scopo del programma.

Risposta si: : occorre spiegare chiaramente e provare che:

il progetto del programma assicura che le risorse sono impiegate direttamente ed efficacemente per ottenere lo scopo del programma;

il programma è strutturato in modo che le risorse o i risultati del programma raggiungano i desiderati beneficiari;

il programma può dimostrare che sono stati identificati i giusti beneficiari;

le attività che si sarebbero attuate in assenza del programma non vengono finanziate (o ricevono solo il livello di fondi loro garantito).

L’accelerazione di attività dovuta a finanziamenti federali può essere motivo per un si, ma deve essere provato che l’accelerazione giustifica la sovvenzione. L’accelerazione di un’attività che accresce i profitti di un’azienda -e che essa avrebbe o potrebbe aver intrapreso alla fine senza sussidi- in genere non qualifica per un si, a meno che non vengano da essa benefici significativi (i. e. sociali).

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

anche essi, ricevere un no.

2. I quesiti sulla pianificazione dei programmi, la fissazione delle priorità e l’allocazione delle risorse

I quesiti della seconda sezione pongono l’attenzione sulla pianificazione dei programmi , la fissazione delle priorità e l’allocazione delle risorse. Tra gli elementi chiave è compreso valutare se il programma dispone di un limitato numero di indicatori con traguardi ambiziosi ma raggiungibili per assicurare che pianificazione, gestione e preventivazione rispettino i principi della pianificazione strategica. La documentazione e le prove per rispondere ai quesiti comprendono documenti della pianificazione strategica, piani/bilanci di prestazione e rapporti dell’agenzia, rapporti e documenti dei partner del programma, piani di valutazione ed altri documenti del programma.

Le risposte possibili sono *si* e *no*, in qualche caso anche *non applicabile*. Mentre si riconosce che alcuni programmi possono avere maggiori difficoltà di altri nello stabilire traguardi quantitativi, i programmi devono essere dotati di metodi appropriati e significativi per dimostrare i risultati. L’OMB e le agenzie devono lavorare insieme per sviluppare approcci per i programmi dove è difficile identificare misure quantitative e dove sono appropriate revisioni qualitative da parte di esperti o altre valutazioni.

Per i programmi R&D molti dei quesiti di questa sezione riguardano i criteri specifici degli investimenti R&D⁴. Gli esempi:

⁴ Vedere nota 14.

[Segue Riquadro .3/5]

2.1 Il programma ha un limitato numero di indicatori a lungo termine orientati ai risultati e rispecchianti lo scopo del programma?

Fine: determinare se il programma dispone di indicatori a lungo termine per guidare la gestione ed il bilancio e sostenere i risultati e la responsabilizzazione, secondo le prescrizioni del PART e della GPRA. Il quesito è rivolto a valutare se gli indicatori sono significativi ed esprimono gli aspetti più importanti dello scopo del programma e i corrispondenti obiettivi strategici.

Risposta SI: occorre spiegare chiaramente e provare che il programma ha due o tre specifici indicatori di risultato a lungo termine, facilmente comprensibili che sostengano direttamente e significativamente lo scopo del programma. Lungo termine significa un periodo lungo, relativamente alla natura del programma, come 4-10 anni ed in linea con i tempi assunti per gli obiettivi strategici nel piano strategico dell'agenzia.

Gli indicatori devono essere diretti ai risultati, sebbene in qualche caso indicatori di prodotto possono essere ammessi. Gli indicatori possono essere quelli formulati in applicazione della GPRA, purchè soddisfino le prescrizioni della guida⁵. Altrimenti l'OMB e le agenzie dovranno rivedere gli indicatori per soddisfare le prescrizioni sia della GPRA sia del PART. Una risposta positiva può essere data anche quando l'OMB e l'agenzia si sono accordati su un limitato numero di indicatori a lungo termine da inserire nel 2008 nel piano strategico o nel piano/bilancio di prestazioni, se questi indicatori sono inclusi nel PART.

Cambiamenti significativi nel piano strategico possono richiedere la consultazione degli *stakeholder*.

Indicatori di prodotto possono meritare una risposta *si* se il programma può addurre solide giustificazioni per non adottare indicatori di risultato. Quando si adottano indicatori di prodotto, il programma deve mostrare chiaramente che essi riflettono il progresso verso i risultati desiderati. La giustificazione per non adottare indicatori di risultato e la spiegazione di come gli indicatori di prodotto mostrino il progresso verso i risultati desiderati devono essere chiaramente espone nelle sezioni dedicate alle spiegazioni e/o alle prove.

Risposta No. Risposta negativa deve essere data per indicatori a lungo termine che non si riferiscono in modo significativo allo scopo del programma o sono, senza necessità e senza giustificazione, indirizzati ai prodotti. La risposta negativa non compete ai programmi che hanno troppi indicatori, se ne sono identificati alcuni di alta priorità che rappresentano importanti aspetti del programma. Un *no* deve essere dato se l'OMB e l'agenzia non hanno raggiunto un accordo su indicatori che soddisfino le prescrizioni del PART.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Esempi. Un programma che è esclusivamente rivolto a eseguire applicazioni e non può definire un indicatore di risultato quantificabile può impiegare indicatori di prodotto che esprimano l'incremento dell'accuratezza e della tempestività nella fornitura del servizio. Un esempio di indicatore a lungo termine inaccettabile è un programma per gli alloggi che propone come indicatore il numero di unità abitative costruite. Questo indicatore è inaccettabile perché il programma deve favorire il progresso verso i risultati (e.g. l'aumento della percentuale di cittadini proprietari della propria casa, l'aumento di soluzioni abitative eque nelle comunità a basso reddito).

Prove. Le prove comprenderanno o gli indicatori previsti per il programma nei documenti della GPRA o altri documenti del programma, oppure quelli concordati con OMB da includere nei documenti del 2008. In caso di nuovi indicatori, se i traguardi ed i valori di riferimento non sono definiti, deve essere concordato tra agenzia e OMB un piano per la loro misurazione (cadenze temporali, metodi di raccolta dei dati, ufficio e/o personale responsabile).

2.2 Il programma ha traguardi e scadenze ambiziose per i propri indicatori a lungo termine?

Fine: determinare se il programma ha quantificato traguardi e scadenze ambiziosi ma realistici per gli indicatori a lungo termine.

il programma ha traguardi specifici quantificati per gli indicatori considerati nel quesito 2.1 (dove i traguardi non sono quantitativi, essi devono comunque essere accertabili, per esempio tramite una verifica o una valutazione altamente positiva da parte di esperti);

⁵ Le prescrizioni sugli indicatori, riportate nella guida OMB (March 2006) , sono in linea con quanto indicato in questo manuale.

il programma ha chiare valori di riferimento⁶ da cui misurare i traguardi e le prestazioni per gli indicatori di risultato;

⁶ I valori di riferimento sono i punti di partenza dai quali sono misurati i miglioramenti e sono stabiliti i traguardi. Rappresentano o la prestazione attuale del programma o il valore dell'indicatore in un anno precedente specificato.

[Segue Riquadro 3/6]

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare che:

il programma ha valori di riferimento per gli indicatori di prodotto;

tutti i traguardi e le scadenze sono ambiziosi, cioè posti ad un livello che spinge a continui miglioramenti entro l'efficienza raggiungibile;

quando è importante, il programma deve definire un traguardo finale.

Risposta No. E' appropriata se per gli indicatori chiave non vi sono traguardi o scadenze quantificate o se traguardi e scadenze non sono ambiziosi. E' anche appropriata dove non sono stati stabiliti i richiesti valori di riferimento.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Collegamenti fra i quesiti. Se il programma ha avuto un *no* per il quesito 2.1 deve avere un *no* anche per questo quesito.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di R&D vi sono alcune specifiche considerazioni.

Una risposta *si* comporta che il programma preveda obiettivi realizzati dopo molti anni. Dove applicabile, il programma deve prevedere un calendario con pietre miliari annuali, evidenziando ogni modifica del calendario precedente. Deve essere indicato quali risultati rappresentino un programma di minima efficacia e quali un programma di successo.

Prove comprenderanno i traguardi riportati nei documenti relativi al GPRA o in altri documenti del programma, oppure quelli concordati con OMB da inserire nei documenti GPRA del 2008.

2.3 Ha il programma un limitato numero di specifici indicatori annuali di prestazione che possono dimostrare il progresso verso il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine?

Fine: determinare se è stato identificato un limitato numero di indicatori annuali di prestazione che si riferiscono direttamente agli obiettivi a lungo termine considerati dai quesiti 2.1 e 2.2. Gli indicatori devono essere collegati logicamente agli obiettivi a lungo termine in modo che possano dimostrare il progresso verso di essi.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare che:

è stato fissato per il programma un limitato numero di indicatori annuali di prestazione discreti, quantificabili e misurabili;

gli indicatori annuali di prestazione misurano adeguatamente il progresso del programma verso il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine considerati dai quesiti 2.1 e 2.2. Deve essere spiegato chiaramente come i risultati servano a raggiungere gli obiettivi a lungo termine;

gli indicatori annuali di prestazione sono indirizzati ai risultati; gli indicatori possono essere rivolti ai prodotti se è possibile giustificare l'incapacità di definire soddisfacenti e quantificabili indicatori di risultato; la giustificazione per non adottare indicatori di risultato e la spiegazione di come gli indicatori di prodotto mostrino il progresso verso i risultati desiderati devono essere chiaramente esposte nelle sezioni dedicate alle spiegazioni e/o alle prove.

Gli indicatori annuali di prestazione possono esser quelli scelti per soddisfare le prescrizioni della GPRA, se rispettano i criteri esposti sopra.

Risposta No. Deve essere data se l'agenzia e l'OMB non hanno raggiunto un accordo sugli indicatori che rispettino le prescrizioni del PART.

Tra gli indicatori annuali del PART il programma deve avere almeno un indicatore di efficienza. I criteri per gli indicatori di efficienza sono esposti nel quesito 3.4.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Collegamenti fra i quesiti. Se la risposta al quesito 2.1 è stata negativa, per avere risposta positiva a questo quesito si deve spiegare come gli obiettivi annuali contribuiscano ai risultati a lungo termine desiderati ed allo scopo del programma.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di sovvenzione, quelli R&D e quelli di acquisizioni di beni capitali e di servizi vi sono alcune ulteriori considerazioni.

[Segue Riquadro .3/7]

Per i *Block Grant Programs* che sostengono molte finalità e permettono agli organismi sovvenzionati di stabilire le proprie priorità, possono essere assunti, se non ve ne sono di migliori, indicatori che misurano il conseguimento degli obiettivi di tali organismi o l'estensione con cui raggiungono la popolazione.

Per i programmi R&D un *si* richiede che il programma abbia indicatori annuali di prestazione per mostrare come il programma può incrementare le conoscenze scientifiche e le loro applicazioni. Per i programmi pluriennali gli indicatori annuali devono legarsi alle pietre miliari di lungo periodo. Qualche programma della ricerca di base può non essere in grado di definire risultati annuali ed indicatori di efficienza significativi. In tal caso questi programmi possono impiegare indicatori legati al processo (vedere il quesito 3.4), se il programma può chiarire come questi processi sono diretti verso gli obiettivi a lungo termine. L'OMB studierà con l'agenzia indicatori appropriati.

Per i programmi di acquisizioni di beni capitali e di servizi una risposta positiva richiede che, in aggiunta ai criteri generali, gli indicatori annuali di prestazione ne comprendano alcuni sufficienti a mostrare il rispetto di costi, scadenze e prestazioni dell'acquisizione di beni previsti dal programma.

Prove. Le prove comprenderanno gli indicatori annuali stabiliti nel piano/bilancio di prestazioni del GPRA o altri documenti del programma, oppure nuovi indicatori concordati con OMB, da inserire nel piano/bilancio del 2008. Le prove per i programmi di acquisizione comprendono documenti di lavoro dell'agenzia su acquisizioni e gestione del programma, indicatori di prestazione dei contratti e loro valori, operazioni effettuate.

2.4. Il programma per gli indicatori annuali ha valori di riferimento e traguardi ambiziosi?

Fine: determinare se il programma ha valori di riferimento e traguardi quantificati, ambiziosi ma realistici per gli indicatori annuali.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare che:

per la maggior parte degli indicatori annuali trattati nel quesito 2.3 sono stati fissati valori di riferimento;

per la maggior parte degli indicatori annuali trattati nel quesito 2.3 sono stati fissati specifici traguardi annuali,

per la maggior parte degli indicatori annuali in quasi tutti i casi, quantificati. i traguardi forniscono specifici valori con cui paragonare le prestazioni;

tutti i traguardi sono ragionevoli ma ambiziosi.- cioè, devono essere fissati ad un livello tale che assicuri continuo miglioramento ed efficienza.

Risposta No. Deve essere data se per la maggior parte degli indicatori non sono dati traguardi quantificati e scadenze, o se i traguardi non sono ambiziosi.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Collegamenti fra i quesiti. Se la risposta al quesito 2.3 è stata negativa, deve essere negativa anche la risposta a questo quesito.

Prove. Le prove comprenderanno i traguardi stabiliti nel piano/bilancio di prestazioni del GPRA o altri documenti del programma, oppure nuovi traguardi concordati con OMB, da inserire nel piano/bilancio del 2008.

2.5 Tutti i partner collaborano per il conseguimento degli obiettivi annuali ed a lungo termine?

Fine: determinare se i partner contribuiscono con la loro attività al conseguimento degli obiettivi annuali e a lungo termine,

Risposta si: occorre spiegare chiaramente e provare che:

i partner sostengono gli obiettivi complessivi del programma;

i partner misurano le proprie prestazioni e relazionano sul come esse contribuiscano a raggiungere gli obiettivi del programma.

Esempio. L'esempio più ovvio di partner è un ente che riceve fondi del programma. Un programma richiedente che tutti gli accordi di sovvenzione e tutti i contratti comprendano indicatori di prestazione rivolti al conseguimento degli obiettivi e che essi siano monitorati riceverà un *si*.

Un programma non sempre può controllare le attività dei propri partner, ma può influenzarla tramite una varietà di meccanismi. Se il programma non collega le attività dei partner agli obiettivi tramite prescrizioni sulle prestazioni o altri mezzi, la risposta deve essere *no*.

[Segue Riquadro 3/8]

Non applicabile è la risposta nel caso che il programma non abbia partner,

Collegamenti fra i quesiti. Se i quesiti 2.1 e 2.3 hanno risposta negativa anche questo quesito deve avere risposta negativa.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi normativi e quelli che sovvenzionano la ricerca di base vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Per i programmi normativi, tutte le entità soggette alle norme non sono necessariamente partner.

Per i programmi che sovvenzionano la ricerca di base, la risposta è *si* se sono fissati esplicitamente gli obiettivi e le domande di sovvenzione e i rapporti di avanzamento forniscono al gestore del programma sufficienti mezzi per stimare le prestazioni e la continua rilevanza,

Prove. Le prove possono comprendere contratti ed altri documenti che legano le prestazioni agli obiettivi del programma, e altre procedure per spingere i partner a curare, misurare e riferire le prestazioni collegate agli obiettivi del programma.

2.6. Valutazioni indipendenti di prospettiva e qualità sufficiente sono condotte su base regolare, o quando necessario, per sostenere il miglioramento del programma e stimare l'efficacia e la rilevanza per il problema, interesse o bisogno?

Fine: assicurare che vengano condotte valutazioni non influenzate su base regolare, o quando occorre, per riempire i vuoti di informazioni sulle prestazioni. Queste valutazioni dovrebbero essere svolte sotto una prospettiva sufficientemente ampia da migliorare la pianificazione per quel che riguarda l'efficacia del programma.

Per i programmi R&D questo quesito è di importanza basilare per il rispetto dei criteri degli investimenti R&D⁷.

Risposta si: occorre spiegare chiaramente e provare che:

il programma deve essere assoggettato a valutazioni che godano dei seguenti requisiti:

alta qualità,

prospettiva sufficientemente larga,

assenza di influenze, esecuzione su basi regolari per sostenere il miglioramento del programma.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Data l'incertezza del significato del termine valutazione, chiariamo che tutti i programmi dovrebbero essere assoggettati a valutazioni che rispondano ai seguenti criteri di qualità, prospettiva e indipendenza.

Qualità. Le valutazioni devono essere abbastanza rigorose da fornire informazioni sulla efficacia del programma. Per programmi che forniscono o impiegano una varietà di servizi ed approcci, le valutazioni devono fornire informazioni sull'efficacia dei vari servizi ed approcci. Per ricevere un *si* le agenzie devono dimostrare di avere scelto e applicato metodi di valutazione che forniscono le più rigorose prove che l'efficacia del programma è adeguata e raggiungibile. Questo criterio può considerarsi rispettato se l'agenzia e l'OMB determinano che il programma sta mettendo a punto nuovi approcci valutativi che entro una futura precisa data forniranno le prove più rigorose.

Il più significativo aspetto dell'efficacia del programma è l'impatto-il risultato che senza l'azione del programma non si verificherebbe. Per misurare l'efficacia sono disponibili numerose metodologie valutative. Alcune, come le prove di controllo casuali, sono particolarmente adatte a misurare gli impatti. Comunque questi studi non sono adatti e fattibili per ogni programma e una varietà di metodi di valutazione sono da prendersi in considerazione. Altri tipi di valutazione, compresi studi quasi sperimentali ben progettati, possono dare utili informazioni sugli impatti di un programma e/o possono servire a comprendere come e perché il programma è efficace o inefficace e dovrebbero essere considerati nel decidere se rispondere *si* o *no*. Gli studi quasi sperimentali dovrebbero essere vagliati con attenzione, data la possibilità di conclusioni erranee.

⁷ Vedere nota 14.

[Riquadro 3/9]

Soprattutto: *le valutazioni devono essere adeguate al tipo ed alla dimensione del programma.* Le agenzie e l'OMB devono consultare esperti valutatori interni o esterni, secondo i casi, per la scelta e l'esame di valutazioni rigorose.

Per una risposta positiva occorre una breve descrizione del tipo di valutazione, comprese la metodologia e le ragioni per cui essa è sufficientemente rigorosa per fornire prova della efficacia del programma.

Prospettiva. Le valutazioni devono essere abbastanza comprensive da fornire informazioni sull'efficacia dell'intero programma e non solo su alcuni aspetti o su una selezione di applicazioni. Quando una valutazione comprensiva non è necessaria, poiché l'efficacia del programma è nota e di recente dimostrata, valutazioni che riempiono vuoti di conoscenza sulla efficacia del programma, possono meritare un *si*. In assenza di una singola valutazione di prospettiva abbastanza ampia, per dimostrare l'efficacia del programma si può impiegare un gruppo di valutazioni, purchè ciascuna di esse rispetti gli standard per qualità ed indipendenza ed il gruppo nel suo insieme rispetti lo standard per la prospettiva. Un programma può rispettare questo criterio, se l'agenzia e l'esaminatore determinano che le valutazioni esistenti sono inadeguate, ma il programma sta sviluppando un'adeguata valutazione da completarsi entro una specificata data.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi R&D vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Anche i programmi R&D devono essere sottoposti a revisioni indipendenti circa la rilevanza per l'agenzia, il campo scientifico o tecnologico o i clienti, oltre a valutare questioni relative alle prestazioni. Queste revisioni devono concludersi con rapporti che documentano i risultati e le raccomandazioni. Il cliente può essere un altro programma della medesima o di altra agenzia, un'iniziativa di collaborazione fra agenzie, un'azienda, un'organizzazione di un altro settore o di un'altra nazione. Oppure i programmi pubblici generali di interesse industriale possono impiegare la ripartizione dei costi industriali di programmi associati come indicatore di rilevanza per il mercato ed inserire l'industria nella pianificazione e nella determinazione delle priorità. Le revisioni devono essere rigorose, metodiche e critiche verso i metodi del programma, e i risultati ottenuti da altri con l'addestramento, l'esperienza e l'indipendenza necessari.

Indipendenza. Per essere indipendente, la valutazione deve essere condotta da parti non influenzate, libere da conflitti di interesse. Le valutazioni condotte dal programma stesso in genere non possono essere considerate indipendenti. Però, se il programma o l'agenzia ha affidato all'esterno la valutazione ad una parte terza, questo può qualificare la valutazione come sufficientemente indipendente. Le valutazioni condotte dall'ispettore generale dell'agenzia o da un suo ufficio di valutazione dei programmi sono da ritenersi indipendenti. Gli esaminatori di OMB ed il personale dell'agenzia determineranno se una specifica valutazione può essere considerata indipendente per questo quesito.

Per una risposta positiva, la spiegazione deve descrivere come la parte che conduce la valutazione non sia soggetta ad influenze e non abbia conflitti d'interesse col programma.

Frequenza. Senza aggiornamenti regolari, la valutazione del programma diviene meno rilevante, poiché le informazioni su cui era basata divengono vecchie. Quando i dati divengono vecchi, le valutazioni sono meno in grado di sostenere il miglioramento del programma. Per recepire il variare dell'impatto nel tempo, le valutazioni devono essere condotte su base ricorrente. Il periodo fra le valutazioni va scelto in base alle risorse e alle necessità del programma specifico, ma tutti i programmi devono disporre di piani per ripetere regolarmente le valutazioni a specifici intervalli.

Un programma può soddisfare questo criterio, se l'OMB e l'agenzia concordano che il programma sta svolgendo o sta per iniziare il un prossimo futuro una nuova valutazione del programma.

Per una risposta positiva un programma deve essere assoggettato a valutazioni che soddisfano tutti e quattro i criteri descritti sopra.

Prove. Devono comprendere un piano di valutazione del programma o un calendario delle valutazioni, documentazione descrittiva del tipo di valutazione, comprese prospettiva e qualità ed i criteri per la scelta di un valutatore indipendente,

[Segue Riquadro 3/10]

2.7 Le richieste di bilancio sono collegate al conseguimento degli obiettivi di prestazione annuali e a lungo termine e le risorse necessarie sono presentate nel bilancio del programma in modo completo e trasparente?

Fine: stabilire se i processi di pianificazione delle prestazioni e di pianificazione del bilancio sono integrati in modo che le decisioni sull'allocazione delle risorse riflettano i desiderati livelli di prestazione (dati i vincoli sulle risorse); gli effetti dei cambiamenti dei finanziamenti e di altre politiche sui risultati siano chiari.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito:

Il programma è dotato di un bilancio che stabilisce le relazioni fra le risorse ed i traguardi annuali e a lungo termine; per i programmi stabiliti per legge deve essere definita la relazioni fra modifiche legislative e prestazioni.

la presentazione del bilancio e delle prestazioni è integrata; questo chiarisce l'impatto delle politiche di finanziamento e delle decisioni legislative sulle prestazioni e prova che il mix richiesto di risorse e prestazioni permetterà di raggiungere gli obiettivi. Per esempio, dalle informazioni presentate si deve dedurre la risposta a domande come “ se i finanziamenti aumentassero di X, i risultati di quanto aumenterebbero?”

Il programma deve riportare tutti i costi diretti e indiretti necessari per raggiungere i traguardi, comprendendo i costi generali, i pensionamenti ed altri costi che potrebbero essere inseriti altrove.

L'esclusione dai costi del programma di modesti quantitativi di servizi forniti dagli uffici centrali del dipartimento (e.g, Ufficio del Segretario) non sono motivo di risposta negativa. Comunque un programma che genera costi significativi che debbono essere affrontati da un altro programma dovrebbe esporre in bilancio tali costi, o, al minimo, esporli in chiare tavole che mostrino il costo pieno per ottenere i risultati.

Per una risposta positiva i programmi non stabiliti da leggi devono definire le relazioni tra livello di finanziamento e prestazioni, mentre quelli stabiliti da leggi devono spiegare la relazione fra cambi di politiche e livello di prestazioni.

Risposta No: sarà data ad un programma che non colleghi la pianificazione di bilancio alle prestazioni o alla pianificazione strategica.

Non applicabile. Se viene data questa risposta bisogna spiegare perché tutte le prescrizioni relative non si applicano al programma.

Esempi. Un programma energetico può generare effetti collaterali significativi che debbono essere mitigati da un altro programma. Il programma energetico dovrebbe riconoscere e mettere in conto i costi di mitigazione come parte del costo pieno per ottenere i propri obiettivi.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di acquisizione di beni capitali e di servizi vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Per i programmi di acquisizione di beni capitali e di servizi la risposta *si* richiede, in aggiunta ai criteri generali, che il programma spieghi le relazioni tra le acquisizioni di beni e gli obiettivi complessivi del programma ed identifichi gli impatti dei cambiamenti nelle prestazioni del programma (e.g. l'effetto di un cambiamento nelle quantità acquisite).

Prove. Possono comprendere la spiegazione di come le richieste di bilancio supportino l'acquisizione dei traguardi. Possono comprendere le richieste di bilancio, i piani operativi ed altri documenti riportanti richieste di risorse. Le prove devono descrivere e citare documenti di bilancio che indichino chiaramente il costo pieno del conseguimento degli obiettivi, anche se alcuni di questi costi non appaiano tra i conti e le attività specifiche del programma. Possono comprendere anche una stima del bilancio di programma ,fatta dall'agenzia, che identifichi tutte le categorie di spesa in sufficiente dettaglio per dimostrare che tutti i costi rilevanti sono inclusi oppure un rapporto che mostri l'allocazione nel programma di tutti i costi generali.

[Segue Riquadro 3/11]

2.8. Il programma ha intrapreso azioni significative per correggere le deficienze della sua pianificazione strategica?

Fine: determinare se il programma è sulla giusta strada per correggere ogni deficienza di pianificazione identificata.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Il programma ha operato per correggere i difetti di pianificazione strategica. Il quesito riguarda ogni deficienza, ma particolare enfasi va posta sui punti seguenti: se il programma adotta un limitato numero di ambiziosi obiettivi di prestazione a lungo termine ed un limitato numero di obiettivi di prestazione annuali che dimostrano il progresso verso quelli a lungo termine; se essi non sono già dotati di indicatori, traguardi, scadenze e valori di riferimento.

Risposta No. Un programma che non rivede i propri piani e non corregge le deficienze identificate merita un *no*.

Non applicabile. Può essere una risposta appropriata.

Prove. Possono comprendere la descrizione di come le deficienze nella pianificazione strategica sono identificate e corrette, con esempi di tali cambiamenti. Si dovrà allegare anche un calendario dell'applicazione di tali modifiche.

3. I quesiti sulla gestione del programma

Questa sezione verte su una quantità di elementi che esprimono se il programma è gestito in modo efficace per raggiungere gli obiettivi di prestazione. Le aree principali sono il controllo finanziario, la valutazione del miglioramento del programma, la raccolta dei dati di prestazione e la responsabilità dirigenziale. Inoltre sono esaminate anche aree di specifica importanza per i vari tipi di programma. I documenti e le prove che possono servire a rispondere ai quesiti di questa sezione comprendono documenti finanziari, rapporti del GAO, rapporti dell'Ispettore Generale, piani di prestazione, dati di esecuzione del bilancio, piani delle tecnologie informatiche e valutazioni indipendenti del programma.

Le risposte possibili sono *Si* e *No*, in qualche caso anche *non applicabile*.

Per i programmi R&D, alcuni quesiti riguardano gli aspetti *prospettivi* dei criteri di investimento R&D⁸ riguardanti qualità e prestazioni del programma oltre a riguardare questioni di gestione generale del programma.

3.1 L'agenzia raccoglie regolarmente dati di prestazione tempestivi e credibili, compresi quelli provenienti dai partner chiave e li usa per gestire il programma e migliorare le prestazioni?

Fine: determinare se il programma raccoglie dati sulle prestazioni e le prestazioni dei suoi partner ed usa i dati per la gestione del programma, le decisioni sulle risorse e le prestazioni del programma.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Il programma raccoglie regolarmente dati di prestazione di alta qualità collegati agli obiettivi del programma, compresi dati provenienti dai partner.

Il programma si serve di tali informazioni per aggiustare le priorità, allocare le risorse o compiere altre idonee azioni gestionali.

Il programma nello stimare il progresso sulle attività chiave, considera anche le prestazioni dei partner.

Il programma ha raccolto i dati di prestazione di riferimento necessari a fissare significativi ambiziosi traguardi.

I partner sono altre agenzie o intermediari responsabili per l'avanzamento di diversi aspetti del programma e potrebbero comprendere agenzie partner, organismi sovvenzionati, istituzioni finanziarie partecipanti, corpi dello stato ed appaltatori.

Informazioni tempestive sono quelle che riflettono le prestazioni correnti e sono tali da risultare utili nella gestione del programma. Informazioni credibili sono quelle raccolte tramite un processo sistematico con controlli di qualità per confermare la validità dei dati.

⁸ Vedere la nota 14.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

[Segue Riquadro 3/12]

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di acquisizione di beni capitali e di servizi, per i programmi di credito e per i programmi R&D vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Per i programmi di acquisizioni di beni capitali e di servizi occorre considerare se il programma si serva di un sistema di gestione del valore aggiunto o altro simile.

Per i programmi di credito un archivio elettronico comprensivo e aggiornato dovrebbe comprendere i livelli di prestito, dettagliate informazioni sulle prestazioni del prestito., le caratteristiche di quelli che contraggono i prestiti e di quelli o che li erogano. L'agenzia deve impiegare adeguate tecnologie informatiche, software, e modelli per monitorare ed analizzare queste informazioni nella gestione del portafoglio.

Per i programmi R&D alcuni programmi di ricerca di base a lungo termine possono non essere in grado di definire significativi indicatori per i risultati annuali al di fuori delle misure di processo. In tal caso si possono usare indicatori legati al processo, specie quelli concettualmente collegati agli obiettivi a lungo termine della ricerca.

Prove. Possono comprendere la descrizione di come l'agenzia impiega le informazioni sulle prestazioni per gestire il programma, di quanto frequenti sono le revisioni ed esempi illustrativi di recenti azioni gestionali basate sulle informazioni delle prestazioni. Possono anche comprendere i passi intrapresi per attuare miglioramenti necessari evidenziati da una specifica valutazione.

3.2. I dirigenti federali ed i partner del programma (compresi le organizzazioni sovvenzionate, gli appaltatori, i partner che sostengono parte dei costi ed altri) sono tenuti responsabili per costi, tempi e prestazioni?

Fine: determinare se i dirigenti del programma e i partner sono responsabili del raggiungimento dei risultati.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Sono individuati i dirigenti responsabili dei risultati chiave del programma.

Per essi sono definiti responsabilità e standard di prestazione chiari o quantificabili

Sono stabiliti standard specifici di prestazione e responsabilità per i partner del programma, quando questi contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del programma.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di sovvenzione, di acquisizione di beni capitali e di servizi e per i programmi R&D vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Per i Block Grant Programs i criteri per una risposta positiva non si limitano al rispetto delle leggi., ma possono comprendere la presenza di incentivi per dirigenti e partner del programma che spingano a correggere i programmi carenti. Per i programmi che sostengono molte finalità e permettono agli organismi sovvenzionati di stabilire le proprie priorità, il quesito va interpretato nel senso che tali organismi considerino i dirigenti responsabili e li spingano a rettificare i programmi carenti.

Per i programmi di acquisizione di beni capitali e di servizi, occorre considerare se il programma preveda una soglia minima di prestazioni, incentivi per elevate prestazioni o altri meccanismi per accrescere la responsabilizzazione.

Per i programmi di credito i dirigenti ed i partner privati devono essere tenuti a rispettare una soglia minima di prestazioni e fruire di incentivi per prestazioni elevate. Per esempio, i servizi di credito diretto e i creditori garantiti dovrebbero essere monitorati su base regolare e valutati almeno annualmente con riferimento a valori di *benchmarking*.

Per i programmi R&D alcuni programmi di ricerca di base a lungo termine possono non essere in grado di definire significativi indicatori per i risultati annuali al di fuori delle misure di processo. In tal caso si possono usare indicatori legati al processo, specie quelli concettualmente collegati agli obiettivi a lungo termine della ricerca.

[Segue Riquadro 3/13]

Prove. Possono comprendere l'impiego di contratti di gestione delle prestazioni con i dirigenti del programma o altri sistemi per inserire le prestazioni del programma entro i criteri di valutazione delle prestazioni del personale con traguardi chiaramente definiti o quantificabili. Le prove delle responsabilizzazione dei partner possono comprendere la richiesta di sovvenzioni e l'aggiudicazione di contratti e i rinnovi in considerazione delle prestazioni passate.

3.3 I fondi (federali o dei partner) impegnati per impiego entro una fissata scadenza sono spesi per lo scopo previsto e riportati accuratamente?

Fine: determinare se i fondi sono amministrati efficientemente, impegnati secondo le scadenze pianificate e spesi per gli scopi previsti.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

I fondi del programma sono impegnati secondo il piano complessivo ed alla fine dell'anno resta un limitato importo di fondi non impegnati.

Il programma ed i partner stabiliscono scadenze per gli impegni che corrispondono ai bisogni di risorse del programma.

Esistono adeguate procedure per registrare le spese reali, confrontandole con gli impieghi previsti e prendendo idonee misure per correggere singoli errori rilevati da controlli quando i fondi non sono spesi come previsto.

I pagamenti del programma sono riportati prontamente ed accuratamente (e.g. nel *Federal Assistance Award Data System*⁹).

Risposta No. Un programma riceverà risposta negativa se ha significativi pagamenti erronei o in violazione dell' *Anti-Deficiency Act*.¹⁰

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Prove. Possono comprendere rapporti periodici e di fine anno da parte del programma e dei partner. Le prove sulle spese possono comprendere rapporti di spesa che mutuano gli scopi previsti dalle giustificazioni per il Congresso, gli atti di assegnazione e i piani operativi del programma e li confrontano con le spese effettive. Per gli organismi sovvenzionati le prove possono comprendere rapporti di controllo su di loro secondo il *Single Audit Act*¹¹, compresi i dati prelevati dalla *Federal Audit Clearinghouse*¹² e l'esistenza di regolari procedure per rivedere le reali spese rispetto al bilancio secondo le regole per l'assegnazione di sovvenzioni o altre istruzioni federali. Le prove per i pagamenti erronei possono essere i risultati di test secondo l' *Improper Payments Information Act*¹³ del 2002.

Una risposta negativa può giustificare un ulteriore esame nel rispondere al quesito 3.6 che esamina la gestione finanziaria in modo più generale.

3.4 Il programma comporta procedure per misurare ed ottenere efficienza ed efficacia della spesa nell'esecuzione (e.g. "competitive sourcing"/confronto dei costi¹⁴, miglioramenti in tecnologie informatiche, idonei incentivi)?

Fine: determinare se il programma ha in opera efficaci procedure gestionali e misure per assicurare il più efficiente uso di ogni dollaro speso nell'esecuzione.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Il programma dispone di regolari procedure per ottenere efficienza ed efficacia delle spese.

Il programma ha almeno un indicatore di efficienza con valore di riferimento e traguardo.

⁹ Si tratta di un *database* che riporta tutti i programmi di assistenza e le loro spese.

¹⁰ E' una legge rivolta a limitare le spese della pubblica amministrazione.

¹¹ E' una legge sui controlli finanziari.

¹² E' un organismo che per conto dell'OMB raccoglie e diffonde i dati sui controlli finanziari obbligatori per legge.

¹³ E' una legge rivolta a limitare i pagamenti erronei.

¹⁴ E' il confronto tra le prestazioni della pubblica amministrazione e quelle del settore privato. Non è la medesima cosa dell'*outsourcing*: un'operazione di *outsourcing* può essere la conseguenza del *competitive sourcing*.

Vi sono diverse vie per provare che un programma dispone di regolari procedure per migliorare l'efficienza. Per esempio, un programma che regolarmente si serve del *competitive sourcing* per determinare il miglior valore per il contribuente, investe in IT col chiaro obiettivo di migliorare l'efficienza, etc, può ricevere un *si*. Una struttura di gestione stratificata che responsabilizza i dirigenti della *front line* e si serve del *competitive sourcing* (se necessario) può pure contribuire ad ottenere un *si*. Per i programmi stabiliti da leggi un *si* può richiedere che il programma persegua politiche (e.g. attraverso esame di proposte degli Stati) che riducano i costi unitari. Si consideri anche, dove possibile, se vi sono programmi incrociati e coordinamento fra agenzie su questioni di IT, per evitare ridondanze. Non si richiede che il programma impieghi tutte queste strategie per ottenere un *si*. Piuttosto si deve dimostrare che lo sforzo di migliorare l'efficienza fa regolarmente parte della gestione del programma.

Un indicatore di efficienza può essere il costo unitario dei risultati o dei prodotti, un traguardo temporale, o altri indicatori di efficienza e produttività per processi importanti per il programma. Gli indicatori di efficienza hanno di solito carattere annuale, poiché si riferiscono ai costi.

[Segue Riquadro 3/14]

La risposta a questo quesito deve indicare come sono usati gli indicatori per valutare il successo del programma nel migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa.

Risposta no. Deve essere data se l'agenzia e l'OMB non hanno raggiunto un accordo sugli indicatori di efficienza che rispettino le indicazioni del PART.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Prove. Possono comprendere indicatori di efficienza, piani basati sul *competitive sourcing*, piani di miglioramento IT progettati per ottenere tangibili guadagni in produttività ed efficienza, o casi di applicazioni IT che documentano come particolari progetti migliorano l'efficienza.

3.5 Il programma collabora e si coordina realmente con i programmi correlati?

Fine: determinare se un programma federale collabora con gli altri programmi correlati in modo significativo.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito. Il programma collabora con i programmi federali correlati e, per quanto possibile e appropriato, con i programmi statali, locali e privati correlati. Il programma dà prove di significative collaborazioni nella gestione e nell'allocazione delle risorse. L'esistenza di un comitato di coordinamento, di per se stesso, non costituisce collaborazione significativa. Riunioni, discussioni e *task force* non sono sufficienti per un *si*.

Questo quesito si applica ai programmi che svolgono attività correlate, ma con bilanci separati. Un esempio tra i programmi federali sono le attività ripartite tra il *Department of Veterans Affairs* e il *Medicare Program* nel fornire cure ai veterani anziani. Similmente, i programmi che forniscono servizi alla medesima popolazione in tempi diversi dovrebbero essere anche essi coordinati, come, ad esempio, il *Department of Defense* e il *Department of Veterans Affairs* che ambedue forniscono cure sanitarie agli appartenenti alle forze armate in momenti differenti.

Prove. Prove di significativa collaborazione possono comprendere sovvenzioni congiunte, documenti di pianificazione, obiettivi di prestazione e sistemi di collegamento.

3.6 Il programma adotta robuste pratiche di gestione finanziaria?

Fine. Determinare se il programma impiega efficaci pratiche di gestione finanziaria nell'amministrare i fondi.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare che il programma è esente da carenze nei controlli interni, segnalate dai revisori.

Inoltre, in dipendenza dai rischi particolari inerenti al programma, la risposta positiva può richiedere di soddisfare alcuni tra i seguenti criteri o tutti.

Il programma ha in opera procedure per assicurare che i pagamenti siano fatti correttamente per lo scopo voluto e per minimizzare i pagamenti errati.

I sistemi di gestione finanziaria rispettano le prescrizioni di legge.

Le informazioni finanziarie sono accurate e tempestive.

Sistemi integrati finanziari e prestazionali sostengono le operazioni quotidiane.

Le decisioni finanziarie subiscono attente revisioni ed i controlli materiali interni sono privi di debolezze.

Se nell'agenzia sussiste una carenza che non è collegata al programma, ciò non ostacola una risposta positiva. Invece, se essa è in relazione diretta col programma (e.g. mancanza di sistemi che supportano le operazioni quotidiane), la risposta dovrà essere negativa.

Ulteriori osservazioni. Per i *Block Grant Programs* e per i programmi di credito vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Per i *Block Grant Programs* che sostengono molte finalità e permettono agli organismi sovvenzionati di stabilire le proprie priorità, la risposta positiva richiede che tali organismi (e.g. gli Stati e gli enti locali) rispettino i criteri di efficace gestione finanziaria indicati sopra.

Per i programmi di credito, la risposta positiva richiede il rispetto del *Federal Credit Reform Act*¹⁵ del 1990, del *Debt Collection Improvement Act*¹⁶ e relativa guida nella circolare OMB A-129. Per questi programmi la prova chiave è la piena corrispondenza delle stime iniziali dei sussidi, delle stime successive, del bilanciamento finanziario dei capitoli, integrati da rapporti e valutazioni indipendenti delle prestazioni e della gestione del programma.

[Segue Riquadro 3/15]

Prove. Possono comprendere rapporti di revisioni recenti, procedure per rispettare i criteri sopra elencati, come la capacità di misurare i pagamenti errati.

A differenza del quesito 3.3, la presenza di pagamenti erronei significativi non merita automaticamente una risposta negativa. Specificamente, se un'agenzia ha istituito forti controlli della gestione finanziaria che hanno dimostrato consistenti e misurabili riduzioni nel tempo dei pagamenti errati, una risposta positiva è appropriata.

3.7 Il programma ha intrapreso passi significativi per eliminare le deficienze gestionali?

Fine. Determinare se è stato sviluppato un sistema per valutare la gestione del programma e correggere tempestivamente le carenze, una volta identificate. Questo quesito si riferisce alla gestione finanziaria o ad altre carenze rispetto alle indicazioni della *Presidential Management Agenda*¹⁷, ma non è limitato ad esse. Comunque l'attenzione è rivolta alle carenze al livello del programma, in contrapposizione alle carenze al livello di agenzia che possono non influenzare direttamente il programma.

Risposta si: occorre spiegare chiaramente e provare che il programma dispone di un sistema per identificare e correggere le carenze gestionali e lo impiega per operare le necessarie correzioni nei tempi concordati.

Risposta no. Un programma che non revisiona le attività gestionali e non corregge le carenze identificate merita un *no*.

Prove. Possono comprendere la descrizione di come le carenze gestionali sono identificate e corrette, corredata da esempi.

4. I quesiti sui risultati e sul rendiconto per valutare i risultati,¹⁸

Questa sezione esamina se il programma raggiunge i propri obiettivi di prestazione, sia annuali sia a lungo termine. Confronta, inoltre il programma con altri simili e ne stima l'efficacia sulla base di valutazioni indipendenti. Fonti documentali e prove per rispondere ai quesiti di questa sezione sono i rapporti di prestazione richiesti dalla GPRA, valutazioni, rapporti del GAO, rapporti dello Ispettore Generale ed altri documenti dell'agenzia. La stima dei risultati del programma deve basarsi sui più recenti rapporti o su altri dati rilevanti. PARTWeb contiene campi di dati per traguardi e risultati e deve essere completato, con la massima estensione possibile con tutti gli indicatori concordati fra OMB e agenzia relativamente alla seconda sezione.

¹⁵ Come indica il nome si tratta di una legge di riforma del credito.

¹⁶ Si tratta di una legge che detta norme per il recupero dei crediti della pubblica amministrazione.

¹⁷ Vedere nota 14.

¹⁸ OMB (March 2006), pag. 54-59.

Le risposte per questa sezione sono classificate come *si*, *in larga misura*, *in piccola misura*, *no*. *Non applicabile* è, anche, una possibile risposta. In questa sezione sono previsti punteggi non interi: per le risposte *in larga misura* e *in piccola misura* il punteggio si ottiene rispettivamente moltiplicando per 0,67 e per 0,33 quello corrispondente alla risposta *si*.

In generale *non applicabile* non è appropriato per i quesiti 4.1, 4.2, 4.3 e 4.5. Mentre si ammette che alcuni programmi possano incontrare gravi difficoltà nell'individuare obiettivi di prestazione quantitativi, i programmi sono esortati a servirsi di qualche metodo significativo per dimostrare i risultati. L'OMB e le agenzie devono collaborare nello sviluppare approcci per i programmi per i quali è difficile individuare indicatori quantitativi, mentre sono più idonei indicatori qualitativi, revisioni da parte di esperti o altri metodi.

Per i programmi R&D la maggior parte dei quesiti di questa sezione trattano gli aspetti retrospettivi dei criteri di investimento in R&D, con enfasi sulle prestazioni.

[Segue Riquadro 3/16]

4.1 Il programma ha dimostrato un adeguato progresso nel conseguire i suoi obiettivi di prestazione a lungo termine?

Fine. Determinare se il programma sta raggiungendo o facendo progressi misurabili nel raggiungere gli obiettivi a lungo termine considerati nei quesiti 2.1 e 2.2 e se i partner del programma stanno conseguendo gli obiettivi a lungo termine considerati dal quesito 2.5, quando le prestazioni dei partner hanno importanza critica per raggiungere gli obiettivi del programma. Esempi di partner sono gli enti sovvenzionati, istituzioni finanziarie, *corpi* dello stato o fornitori.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Il programma è sulla strada di raggiungere tutti gli obiettivi di prestazione a lungo termine-comprendenti traguardi e scadenze ambiziose-considerati dai quesiti 2.1 e 2.3. Il conseguimento di qualcuno soltanto degli obiettivi o l'impiego di indicatori, ma senza traguardi e scadenze ambiziosi non merita un *Si*.

Dove applicabile, i partner operano per i traguardi a lungo termine e li raggiungono.

Dove rilevante, il programma ha predefinito i traguardi di fine programma..

I punteggi parziali, corrispondenti alle risposte *in larga misura* e *in piccola misura*, devono essere assegnati, quando vi è un parziale, ma notevole conseguimento degli obiettivi a lungo termine. Un programma riceverà un *no* se ha ricevuto *si* per il raggiungimento dei traguardi annuali (quesito 4.2), ma non sta facendo progressi verso quelli a lungo termine,

Nessun punteggio può essere attribuito per il progresso verso indicatori, obiettivi o traguardi non approvati per il quesito 2.1

Se il programma riceve risposta negativa al quesito 2.1, deve riceverla anche per questo quesito.

Se il programma riceve un *si* al quesito 2.1 ed un *no* al quesito 2,2, non può ricevere una classificazione più elevata di *in piccola misura*

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Prove. Per giustificare un *si* o *in larga misura* le prove devono comprendere dati storici di prestazione che mostrino il progresso del programma verso i suoi obiettivi a lungo termine. Le prove possono comprendere anche dati dai rapporti di prestazione dell'agenzia per la GPRA, dai piani strategici, o da altri rapporti dell'Amministrazione. Rapporti sulla soddisfazione dei clienti per le prestazioni del programma, rapporti del programma sul livello di utilizzazione di o partecipazione, o valutazioni indipendenti delle prestazioni possono essere considerate prove rilevanti.

4.2. Il programma (partner compresi) raggiunge i suoi obiettivi annuali di prestazione?

Fine: determinare se il programma sta raggiungendo i traguardi considerati nel quesito 2.4. se i partner del programma stanno raggiungendo i traguardi annuali considerati dal quesito 2.5, quando le prestazioni dei partner hanno importanza critica per raggiungere gli obiettivi del programma. Esempi di partner sono organismi sovvenzionati, istituzioni finanziarie, corpi dello stato o fornitori.

Risposta si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Il programma raggiunge i traguardi annuali valutati nel quesito 2.4.

Il programma riceve *si* per i quesiti 2.1 e 2.3 e *si* o *non applicabile* per il quesito 2.5. Un programma non può ricevere *si* raggiungendo solo qualcuno dei traguardi annuali.

Dove applicabile, i partner operano per i traguardi annuali e li raggiungono.

I punteggi parziali, corrispondenti alle risposte *in larga misura* e *in piccola misura*, devono essere assegnati, quando vi è un parziale, ma notevole conseguimento dei traguardi.

Nessun punteggio può essere attribuito per il progresso verso indicatori, obiettivi o traguardi non approvati per il quesito 2.3

Se il programma riceve risposta negativa al quesito 2.3, deve riceverla anche per questo quesito.

[Segue riquadro 3/17]

Se il programma riceve un *si* al quesito 2.3 ed un *no* al quesito 2.4, non può ricevere una classificazione più elevata di *in piccola misura*

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Prove. Per giustificare un *si* o *in larga misura* le prove devono comprendere dati storici di prestazione che mostrino il progresso del programma verso i suoi obiettivi annuali. Le prove possono comprendere anche dati dai rapporti annuali di prestazione dell'agenzia per la GPRA, dai piani strategici, o da altri rapporti dell'Amministrazione. Se i traguardi non sono raggiunti prove ulteriori devono essere adottate per spiegarne le ragioni principali.

4.3. Il programma mostra ogni anno miglioramenti dell'efficienza e della efficacia della spesa nel conseguimento degli obiettivi?

Fine: determinare se nell'anno trascorso le pratiche gestionali hanno portato guadagni in efficienza.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Il programma ha migliorato efficienza ed efficacia della spesa nell'anno trascorso. Se possibile si devono specificare i risparmi ottenuti nell'anno e cosa è stato fatto per ottenerli.

I miglioramenti in efficienza devono misurarsi in denaro o tempo.

Se il programma riceve risposta negativa al quesito 3.4, deve riceverla anche per questo quesito.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Prove. Possono essere rappresentate dal raggiungimento di traguardi di riduzione in costi unitari o in tempo, o di altri traguardi che comportino guadagni in produttività o efficienza. Gli indicatori di efficienza possono essere considerati anche nei quesiti 4.1 e 4.2.

4.4. Il confronto con altri programmi (governativi, privati, etc.) con scopi ed obiettivi simili risulta favorevole a questo?

Fine: determinare come si comporta il programma in relazione agli altri programmi che svolgono attività simili o hanno simili scopi ed obiettivi.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Il confronto del programma con altri aventi scopi e obiettivi simili è favorevole a questo. Il confronto non è limitato ai programmi federali, ma si estende a quelli dei governi statali e locali ed a quelli privati. Occorre basarsi su valutazioni approfondite e/o dati raccolti in modo sistematico che permettano un confronto tra i programmi. Il confronto deve considerare gli aspetti più significativi delle prestazioni.

Non applicabile. E' la risposta corretta se:

non esistono programmi federali, statali o privati confrontabili;

il confronto sarebbe troppo difficile o costoso per il prevedibile futuro. In questo caso, le difficoltà devono essere chiarite.

Il quesito non è limitato ai programmi con indicatori comuni esplicitamente coordinati, come i programmi di addestramento al lavoro.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di acquisizione di beni capitali e di servizi vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Per i programmi di acquisizione di beni capitali e di servizi l'esame delle prestazioni deve includere il confronto di costi e tempi, la qualità e la quantità delle prestazioni medesime.

Prove. Possono comprendere dati comparativi di prestazione per gli indicatori di prestazione comuni, valutazioni e documentazione che confrontano programmi simili.

4.5. Vi sono valutazioni indipendenti di sufficiente prospettiva e qualità indicanti che il programma è efficace e sta ottenendo risultati?

Fine: determinare se il programma è efficace sulla base di valutazioni indipendenti e comprensive. Questo quesito è particolarmente importante per i programmi che hanno difficoltà nel formulare indicatori quantitativi di prestazione,

[Segue Riquadro 3/18]

Per i programmi R&D il quesito è di rilevante importanza nella valutazione di tutti i criteri di R&D.

Risposta si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Valutazioni indipendenti di prospettiva e qualità sufficiente indicano che il programma è efficace. Una valutazione o un gruppo di valutazioni devono soddisfare i criteri di qualità, prospettiva e indipendenza del quesito 2.6 per essere accettati come prove per questo quesito. Se la risposta si basa su valutazioni diverse da quelle impiegate per il quesito 2.6. deve essere chiarito il rispetto dei suddetti criteri.

Per fornire prove dei risultati una valutazione deve essere stata completata, o, al minimo, deve fornire risultati provvisori. Diversamente dal quesito 2.6. un programma non può ottenere punteggi per aver pianificato valutazioni.

Le valutazioni devono essere a livello di programma nazionale, e non valutazioni di uno o più partner del programma e non dovrebbero porre l'attenzione solo su indicatori di processo, come il numero di sovvenzioni erogate o di contatti ad un sito web.

Data la flessibilità del concetto di valutazione, si chiarisce che i programmi devono essere assoggettati ad una valutazione che rispetti i criteri di qualità, prospettiva ed indipendenza del quesito 2.6.

Non applicabile non è una risposta per questo quesito.

Prove. Possono comprendere una sintetica discussione dei risultati di valutazioni condotte da istituzioni accademiche o di ricerca, da organizzazioni incaricate dall'agenzia, da altre entità indipendenti, dal GAO o dall'Ispettore Generale.

5. Collegamenti tra i quesiti

Idonei indicatori e traguardi a lungo termine sono la base per stabilire indicatori e traguardi annuali e per valutare i risultati. Poiché tutta l'indagine condotta tramite il PART è fortemente orientata alla pianificazione strategica e alla misura delle prestazioni, ne segue che alcuni quesiti della seconda e terza sezione sono collegati con i quesiti della quarta. Più precisamente un programma non può ottenere punteggio pieno nella sezione quarta per il conseguimento dei traguardi, se nelle sezioni seconda e terza vi sono rilevanti indicazioni che gli indicatori a lungo termine, annuali o di efficienza ed i corrispondenti traguardi non sono validi.

Esaminiamo in dettaglio come la risposta ad un quesito vincoli o limiti le risposte ad altri.

Se il quesito 2.1 ha risposta negativa, il quesito 2.2 deve avere risposta negativa;

il quesito 2.3, per ricevere risposta positiva, deve chiarire come gli obiettivi di prestazione annuali contribuiscono ai risultati a lungo termine;

qualora il quesito 2.3 abbia risposta negativa, sarà negativa anche quella al quesito 2,5;

il quesito 4.1 deve avere risposta negativa, se mancano adeguati indicatori di risultato o di prodotto.

Se il quesito 2.3 ha risposta negativa, il quesito 2.4 deve avere risposta negativa;

Se il quesito 2.1 ha risposta positiva ed il quesito 2.2 negativa, il quesito 4.1 non può ottenere più di *in piccola misura*.

Se il quesito 2.3 ha risposta positiva ed il quesito 2.4 negativa, il quesito 4.2 non può ottenere più di *in piccola misura*.
Se il quesito 3.4 ha risposta negativa, anche il quesito 4.3 deve avere risposta negativa.

Vi sono altri quesiti collegati, ma non in modo tale che la risposta ad uno vincoli o limiti la risposta ad un altro. Per esempio i quesiti 2,7 e 4.5 ambedue vertono sulle valutazioni., ma un programma può avere risposta negativa al quesito 2,7, perché non si avvale dei risultati delle valutazione per la gestione ed ottenere risposta favorevole al quesito 4.5 perché le valutazioni documentano il suo successo.

Riquadro 4

Scheda temporale della procedura di elaborazione del PART

Partenza di inizio del PART del 2006 (inizio Marzo). L'OMB-RMO e le Agenzie dovrebbero concordare sulla lista dei programmi da essere valutati (sia in prima valutazione o in rivalutazione) e inizio di queste valutazioni. Se state completando una rivalutazione abbreviata, dovete ricevere una prioritaria approvazione dal capo dell'iniziativa BPI presso l'OMB.

Addestramento al PART (alcune date in Marzo). L'OMB offre diversi tipi di addestramento al PART. Nel 2006 vi sarà un corso introduttivo, un corso di "ripasso" e un corso di addestramento al sito elettronico PART. [Per la registrazione ai Corsi si indica un sito WEB da cliccare].

Una bozza [draft] da dare all'OMB, (metà Aprile). Le Agenzie dovrebbero completare una bozza intera del loro PART e dare accesso all'OMB al draft nel PART-Web. La bozza deve contenere tutte le risposte alle domande con spiegazioni ed evidenze, e insieme includere le misure e i dati di prestazione proposti. Rispettare questa scadenza è condizione di ricezione per l'iniziativa BPI e sarà considerata quando si determinerà il punteggio di avanzamento di una agenzia per il punteggio del terzo quadrimestre. Una volta presentata la bozza, le agenzie e l'OMB daranno inizio al processo iterativo per operare i cambiamenti, gli aggiornamenti e i miglioramenti della bozza.

Un PART pronto per il "controllo di coerenza [consistency check] (metà Giugno). I PART dovrebbero essere sostanzialmente completi e corrispondere a tutti i requisiti della Guida. Per es. per le domande a elementi multipli, la risposta deve indirizzarsi a tutti gli elementi se si risponde con un SI.

L'OMB-RMO revisiona i PART in risposta al controllo di coerenza e restituisce alle agenzie (metà Luglio). Necessariamente, le risposte, le spiegazioni, le evidenze, fornite nei PART vengono revisionate per corrispondere ai problemi identificati nel controllo di coerenza. In alcuni casi, potrà essere anche necessario modificare le misure di prestazione.

Le Agenzie sottopongono rimanenti appelli di riconsiderazione (metà Agosto). A seguito della restituzione dei PART, l'OMB-RMO e le Agenzie dovrebbero lavorare per risolvere i casi ancora aperti. Se rimane qualche disaccordo, le Agenzie hanno la opportunità di presentare appello sulle questioni di un singolo PART ad un Consiglio di appello più elevato. (La Guida promette per la fine dell'anno una Guida aggiuntiva, su come procedere nei processi di appello per il 2006).

L'OMB-RMO revisiona i PART per riflettere le decisioni del Consiglio di appello (fine Agosto) Necessariamente, le spiegazioni e le evidenze dei PART dovranno corrispondere alle decisioni del Consiglio di appello.

Si completano le prime bozze dei riassunti dei PART (metà Settembre) l'OMB-RMO e le Agenzie dovrebbero iniziare a redarre i riassunti dei PART dopo che questi siano stati portati a termine. Durante il procedimento di sviluppo dei riassunti, l'Agenzia e il RMO dovrebbero concordare sul piano di miglioramento del PART. (Per i PART del 2006, nella Guida si dice che le azioni che faranno seguito alle politiche del Bilancio del Presidente del 2008, saranno aggiunte successivamente).

Gli aggiornamenti di Autunno. Le Agenzie aggiornano le informazioni sulle prestazioni circa le misure comprese nei PART, forniscono informazioni sui fondi dei programmi che sono stati sottoposti a PART, e aggiornano lo status delle loro azioni che ne conseguono (i piani di miglioramento). Risposte a questioni su selezionati PART relative a PART completati durante il 2006 possono essere aggiornate come appropriate a riflettere questi nuovi dati. (La guida promette ulteriori istruzioni sugli aggiornamenti di autunno).

Consegna delle valutazioni dei nuovi PART (inizio di Febbraio). Tutto il materiale dei PART, comprensivo delle valutazioni dettagliate, dell'informazione sulle correnti prestazioni e sul seguito delle azioni, è pubblicato su ExpectMore.gov

7.3. Il PART e la “pubblicità” della valutazione

Un aspetto molto importante del PART è che una volta completati, i PART sono disponibili allo scrutinio pubblico, attraverso un sito internet; ExpectMore.gov.

Ogni programma che è stato revisionato usando il PART ha un riassunto [*summary*] su ExpectMore.gov, che include le scoperte chiave e il piano di miglioramento. Ogni riassunto si collega poi alla valutazione dettagliata del programma e al sito web del programma.

Poichè l’informazione sul PART è facilmente accessibile e ricercabile su ExpectMore.gov, esso diviene più trasparente. Aumentando la trasparenza del processo del PART, - dice la Guida - lo scopo dell’amministrazione è di farci *tutti responsabili* [*accountable*] ogni anno dei miglioramenti delle prestazioni dei programmi.

I PART si completano con l’uso di una applicazione *on-line* chiamata “PART-Web”. Attraverso il PART-Web, le Agenzie entrano informaticamente nei PART, e possono usare la applicazione per collaborare all’interno dell’agenzia e con il OMB. Il PART-Web, si è detto, è anche usato per generare i riassunti per ExpectMore.gov.

8. Valutazione conclusiva molto sommaria del PART, e dell’esperienza americana, in generale.

Una prima considerazione conclusiva a questa sommaria analisi del PART è che sono passati troppo pochi anni dalla sua introduzione nel sistema federale americano per valutarne gli effetti con proprietà e sicurezza.. Ma quello che si può fin d’ora affermare con sicurezza è che esso ha comunque innestato un processo *irreversibile* nella valutazione delle performance che sarà destinato a migliorare sempre più attraverso tentativi e correzioni, analisi critiche e riforme.

Esso introduce apparentemente e sapientemente solo un sistema di “auto-valutazione” della esecuzione dei programmi pubblici. Ciò potrebbe essere oggetto, e probabilmente lo sarà (se già non lo è stato) di critiche nella letteratura scientifica. Ma con questo le singole agenzie, cui la GPRA è rivolta, saranno sempre più spinte ad affinare i loro strumenti e metodi di programmazione strategica, onde essere in grado sempre più di mostrare in modo convincente la bontà delle loro auto-valutazioni sui risultati esibiti, nell confronto pubblico inter-agenzie che il “sistema” produce. Quindi il PART appare non solo uno strumento di valutazione relativa dei risultati di spesa, ma anche un sussidio al costante perfezionamento dei metodi richiesti dal GPRA.

8.1 Valutazione in se

Ma bisogna anche riconoscere che questa letteratura scientifica e accademica (per esempio mi riferisco all’enorme rete di studiosi dell’American - per quanto importante negli Usa - è stata avara di attenzione nei confronti della riforma rappresentata dalla GPRA del 1993, riforma nata più in alcuni avanzati ambienti dell’Amministrazione federale, peraltro anticipata da alcune amministrazioni degli Stati, che non in ambiente accademico. Questi ultimi, (per quello che sono riuscito a concludere, sulle base delle mie informazioni e letture), ho l’impressione, che si siano ancora attardati su percorsi propri di analisi politica e pubblica sempre più lontane dai problemi operativi dei governi.

Il PART pertanto meriterebbe di essere maggiormente discusso anche in ambiente accademico a vantaggio di entrambi gli ambienti in questione, quelli dell’amministrazione e quello accademico. Quello accademico ne guadagnerebbe una maggior conoscenza del funzionamento dei diversi settori amministrativi, attraverso un maggiore pragmatismo di cui ne beneficerebbero i loro studenti, (essendo i futuri dirigenti dei pubblici servizi). E quello amministrativo che potrebbe

meglio avvalersi di ricerche accademiche meno astratte e auto-referenziate, e più connesse ai suoi bisogni valutativi e operativi..

8.2. Valutazione in relazione ad una possibile imitazione in Italia

Il PART e il suo PARTWeb, quindi, meritano di essere conosciuti e adottati al più presto anche nell'amministrazione di altri paesi, quindi anche quella italiana. Ma ciò non si potrà fare se non con una vasta opera di *formazione*; a cominciare da coloro che *dovrebbero istruire* la dirigenza preposta a ciascun programma; ovvero che dovrebbero istruire tale dirigenza a "come introdurre questi processi", utilizzando il materiale tecnico analogo a quello che qui ho segnalato. Cioè ricorrendo alla vastissima letteratura "grigia" che proviene dalle istituzioni che negli altri paesi hanno diretto e presieduto a queste esperienze di lavoro.

Mi riferisco alla specifica *azione di formazione* di tutti i membri dei vari Comitati cosiddetti "tecnici" o "scientifici" che vengono creati per fornire alle singole amministrazioni *documenti e schemi metodologici unitari operativi*.

La mia domanda un po' provocatrice, ne convengo, è: come fanno costoro a istruire sui metodi di programmazione strategica, se essi stessi ne sono "ignari"? Come fanno a redigere i testi di "istruzione" relativi al "come fare" se non hanno mai studiato seriamente questo "come fare"? E se non hanno fatto personalmente queste esperienze (perché in questo paese non si è ancora attuato niente di significativo in questa direzione), non si dovrebbe almeno aver *studiato queste esperienze* fatte da altri (in questo caso le istituzioni federali americane, che in proposito offrono – almeno dalla legge GPRA, cioè dal 1993, in poi, - la gamma di operazioni ormai sperimentate più avanzate, complete e sistematiche, in materia)?

Ed anche se si volesse marcare, per giustificato e auspicato orgoglio e superbia nazionale, (nonché personale) anche degli avanzamenti specifici nazionali, non sarebbe necessario partire da una piena, critica, conoscenza dei metodi e dei risultati introdotti e ottenuti in altri per paesi per proporre una azione, ogni azione, veramente "nuova" e originale? Non sarebbe un principio di etica e deontologia professionale di questo tipo – purtroppo non molto diffusa in questo paese – a dover regolare ogni seria *riforma* del nostro operare?

E i "cultori" della materia, i cosiddetti "addetti ai lavori" non dovrebbero partire da un serio *esame di coscienza* sulle proprie competenze prima di essere portatori di concetti (e spesso solo di parole) non sostenuti da una adeguata conoscenza pratica delle cose di cui parlano in termini generali?

Ecco perché quelle innovazioni di cui spesso mi sono fatto diffusore e portavoce in questo paese, come quella del PART che ho testé illustrato, poggiano innanzitutto su una "revisione" ambientale dei comportamenti dei responsabili al livello professionale e su una grande disponibilità ad apprendere e a migliorare costantemente le proprie capacità conoscitive e operative. Nella mia personale esperienza ho incontrato nelle strutture federali Usa – direi "di norma" - numerosi personaggi di grandi responsabilità – a tutti i livelli operativi – taluni anche in età molto avanzata, molto desiderosi di studiare, ancora (senza alcuna boria e supponenza di posizione) gli aspetti nuovi di tecniche e metodi capaci di migliorare la qualità e il rendimento delle proprie prestazioni dirigenziali operative; Così ho avvertito anche in altri paesi europei, anche se meno "di norma". Questa cosa la ho avvertita rarissimamente nel mio benamato paese. Non posso fare a meno di attribuire il ritardo di molti miglioramenti nell'efficienza e nell'efficacia nel lavoro della Pubblica Amministrazione del paese, a questa endemica, di costume, difficoltà per fare del proprio posto di lavoro oggetto di studio e di doveroso esercizio di un funzione migliorativa, e non solo pedana per ambizioni personali di carriera.

Ho la diffusa sensazione, quando mi faccio semplice informatore di esperienze più avanzate, che la gentile cortesia con la quale mi si dà udienza, non corrisponda affatto ad un reale interesse dei miei alti interlocutori, il cui nocciolo di interesse non è in quello che fanno, o meglio dovrebbero fare, nella scrivania che occupano, bensì a quale possa essere la scrivania futura a cui possono aspirare, per cui ogni

innovazione, che comporterebbe studio e sacrificio personale (ma autenticamente meritorio), viene sacrificata perché troppo onerosa rispetto ai veri fini perseguiti. Ed ogni coinvolgimento nelle innovazioni viene evitato, direi temuto, perché disturbatore, di incompetenze latenti, della comodità di una routine conquistata, etc. Per carità, cose del tutto naturali, (e direi universali a giudicare da quanto ne dicevano anche molti commentatori antichi della loro società, per es. Seneca), ma che alla scala delle nostre esigenze odierne, di paese che dovrebbe fare in modo di uscire dai ritardi che diffusamente vengono documentati, registrati e deprecati, in molti campi, costituiscono un importante ostacolo al superamento dei suoi deficit di sviluppo, e - nel nostro piccolo esempio che ci ha mosso alla breve interlocuzione deontologica - alla *introduzione di un sistema diffuso di programmazione e di valutazione dei risultati dei programmi messi in opera dalla PA.*

Credo che questa possibilità passa attraverso la rimozione di un costume generalizzato, che pesa assai di più delle difficoltà operative che si incontrano.

Francia

1. I documenti consultati per questo aggiornamento

Per l'esperienza francese i documenti di base, che abbiamo dovuto tenere presenti anche se sono stati ampiamente registrati alle Relazioni passate che ho presentato al FORMEZ, sono quelli dell'amministrazione che, da sempre, ha gestito la politica di bilancio finanziario in Francia, e la legge organica sulle leggi finanziarie (LOLF); e cioè il *Ministero dell'economia e delle finanze*, dal quale più recentemente si è scorporato un *Ministere du Budget, de comptes publics et de la fonction publique*.

Per es. per il *Ministère de l'Economie, de Finances, et de l'Industrie, MINEFI*,

- Mise en oeuvre de la Loi organique du 2001.
- *Cahier des charges pour l'elaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels* [**Documenti di indirizzo per l'elaborazione dei nuovi contenuti dei Bilanci ministeriali**] (Circulaire, 18-02-2002, pp.38);
- Rapport sur la preparation de la mise en oeuvre de la LOLF (en application de la loi de finance [**Rapporto sulla preparazione della messa in opera della LOLF**] (Mai 2003 pp.19);
- *Rapport sur la preparation de la mise en oeuvre de la LOLF* [**Rapporto sulla preparazione della messa in opera della LOLF**] (Juin 2004,pp50).
- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), Direction de la Reforme budgetaire, Les objectifs et les indicateurs de performance des projets et de rapports annuels de performance annexés au Projets de Loi de Finance (Memento), [**Gli obiettivi e gli indicatori di prestazione dei progetti e dei rapporti annuali di prestazione da annettersi al PLF**] [version du 12-12-2003].
- Le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le Secetaire d'Etat au budget et à la reforme budgetaire, la Commission des finances de l'Assemblée Nationale, la Commission des Finances du Senat, la Cour des Comptes, le Comité interministériel d'audit des programmes. *La demarche de performance: Strategie, Objectifs, Indicateurs. (Guide méthodologique pour l'application de la Loi organique relative aux lois de finances)* [**L'avanzamento della performance: Strategia, Obiettivi, Indicatori, (Guida metodologica per l'applicazione della LOLF)**].(Juin 2004).
- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, *La nouvelle architecture du budget de l'Etat: l'essentiel, missions et programmes, l'organisation.* [**La nuova architettura del Bilancio dello Stato: l'essenziale, missioni e programmi, l'organizzazione**].(Pages reunis du site MINEFI)
- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (2005), *Guide pratique de la déclination des programmes. Le budgets opérationnels de programme*, [**Guida pratica della declinazione dei programmi – I bilanci operativi di programma**]. (Janvier 2005)
- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. *Guide des dépenses de personnel. Version soumise a contribution des ministeres.* [**Guida alle spese di personale. Versione sottoposta al contributo dei ministeri**]. (Juin 2005).
- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. *Guide pratique. Le pilotage de la masse salariale.* [**Guida pratica. Il pilotaggio della massa salariale**]. (Juin 2005).
- Ministère du Budget, de comptes publics et de la fonction publique, *Guide pratique de la LOLF* [**Guida pratica della LOLF**]. (Edition actualisée, Octobre 2007).

- Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, *Guide pratique de la LOLF à l'usage des parlementaires* [**Guida pratica della LOLF ad uso dei parlamentari**] (Septembre 2005).
- Ministère de l'Economie, des Finances e de L'Industrie, *Report de la Commission Pebereau: «De finances publique au service de notre avenir»* [**Rapporto della Commissione Pebereau. «Delle finanze pubbliche al servizio del nostro avvenire»**]. (Decembre 2005).
- Direction du Budget, *Guide du decompte des Emplois* [**Guida al conto del personale dipendente**]. (28 septembre 2006).
- Ministère de l'Economie, des Finances e de L'Industrie, Direction Générale de la comptabilité publique, *La réforme des comptes de l'Etat*, [**La riforma dei conti dello Stato**]. (Decembre 2006).
- Ministère du budget et de la réforme de l'Etat, Direction Générale pour la Modernisation de l'Etat. *Analyse des couts des actions et des politiques publiques* [**Analisi dei costi delle azioni e delle politiche pubbliche**]. (Janvier 2007).
- Direction du Budget, *Guide de la justification au premier euro des credits du PLF 2008* [**Guida alla giustificazione al primo euro dei crediti del PLF2008**]. (Juin 2007).
- A.Lambert et Didier Migaud , *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finance. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme. Rapport au Gouvernement.* [**L'attuazione della LOLF. Alla prova della pratica, infondere una nuova dinamica alla riforma. Rapporto al Governo**], (Octobre 2006).

Tra i documenti del Ministero, meritano anche attenzione i lavori del CIAP, (*Comité inter-ministériel d'audit des programmes*) che è un Comitato Interministeriale di controllo dei programmi. I documenti consultati del CIAP sono stati:

1. CIAP Comité inter-ministériel d'audit des programmes,
Guide d'audit des programmes, [**Guida di valutazione dei programmi**],
Decembre 2006 .
2. CIAP Comité inter-ministériel d'audit des programmes,
Rapport d'activité, [**Rapporto di attività**]
a. 5° Cycle d'audits (sept. 2007 – juillet 2008) nov. 2008

Ma per il nostro aggiornamento, il documento che deve attirare la maggiore attenzione è quello che esprime di più, finora, la volontà del nuovo Governo, dopo la vittoria di M Sarkozy e della 'destra' francese, alla guida del paese.

Questo documento è quello preparato dal nuovo **Ministre du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique**, presentato il 4 aprile 2008 al *Conseil de la modernisation des politiques publiques* e che ha come titolo:

La Revision générale des politiques publiques (RGPP), [**La Revisione Generale delle Politiche Pubbliche**],

Il titolo corrisponde alla intitolazione che il nuovo Governo ha voluto dare ad una certa riforma della politica di presa in conto della *performance* che l'amministrazione francese aveva cercato in modo continuativo e coerente dal 2001, anno di promulgazione della legge 'LOLF', dove si iniziò a introdurre , sia pure in modo molto confuso e disordinato, la programmazione strategica in Francia.

Per arrivare ad un aggiornamento della politica francese in materia, finora alquanto poco chiara ritengo di riassumere l'essenziale di tale politica svolta dal 2001 al 2007, anche perchè la riforma Sarkozy non sembra aver scelto un abbandono radicale della politica della performance, ma solo 'inversioni di rotta'. E per valutarle tali inversioni è bene non dimenticare I punti su cui si era arrivati nel 2008.

Scelgo di operare questo riassunto attraverso le formule istituzionali che la politica di performance aveva preso, e di cui ora si discute la riforma.

2. Gli “attori” istituzionali della LOLF

2.1. Un elevato ritmo di mutamenti nelle strutture istituzionali e organizzative

Negli otto anni di tentativi di applicazione della LOLF, la struttura burocratica del Governo francese è mutata un rilevante numero di volte e così le relative responsabilità ministeriali. La caratteristica “storica” della gestione è stata tuttavia sempre quella di concentrare in un *Ministero dell’economia e delle finanze*, sia pure in stretta coordinazione con il Primo Ministro, tutte le funzioni finanziarie dello Stato e la gestione della politica economica.

Ciò è avvenuto anche quando, più recentemente, con l’avvento della Presidenza Sarkozy, il Ministero dell’Economia e delle finanze si è scorporato in due Ministeri differenti: in:

- un Ministero dell’Economia, dell’Industria e dell’Occupazione; e
- un Ministero del Bilancio, dei Conti pubblici e della Funzione pubblica

Infatti quest’ultimo Ministero è divenuto ormai responsabile dell’insieme del settore pubblico, del Bilancio, della Contabilità pubblica (finanze e spesa), e della Funzione pubblica (personale, formazione e sicurezza sociale). Il suo obiettivo è quello di “*creare le condizioni favorevoli all’elaborazione di una strategia efficace e sostenibile di governo delle finanze pubbliche e progredire verso una visione globale e un risanamento durevole*”

La ristrutturazione del vecchio Ministero dell’Economia, delle Finanze e dell’Industria (MINEFI) avvenuta in maggio 2007, ha avuto inevitabilmente delle ripercussioni sulla struttura dei Programmi facenti capo a quel Ministero che, avendo la funzione di coordinatore della spesa, era fortemente presente (come abbiamo visto) nella identificazione dei programmi stessi, con la designazione di numerosi *Responsabili di programma*. Per misurare la natura e l’ammontare di queste ripercussioni occorrerebbe disporre degli organigrammi nuovi (se prodotti e/o pubblicati) corrispondenti ai vecchi da noi riprodotti (**Riquadri 5 e 6**) allegati al nuovo PLF del 2008.

Ma il ritmo delle trasformazioni è così celere anche in questo settore da rendere molto aleatoria ogni analisi così impostata. Una cosa è certa: l’impostazione dei Programmi, così come finora avvenuta, sembra restare molto legata alle strutture contabili della spesa, piuttosto che a valori e visioni programmatiche, e solo con molto tempo essa potrà riformarsi nel senso più coerente con le intenzioni programmatiche che vengono spesso dichiarate a vuoto.

Ma anche molti altri ruoli tradizionali di Enti e istituzioni pubbliche sono stati modificati dall’applicazione della LOLF, quali la Corte dei Conti, il Consiglio costituzionale, il Consiglio di Stato e lo stesso Parlamento, del quale – si afferma – la LOLF ha rafforzato il ruolo nel dibattito pubblico sulle finanze dello Stato e accresciuto il potere di controllo sull’efficacia della spesa pubblica.

Menzioneremo qui rapidamente le funzioni del nuovo Ministero del Bilancio e delle singole sue Direzioni generali, e di altri nuovi attori presso i Ministeri implicati dalla gestione LOLF.

2.2. La “Direzione del Bilancio”

La “Direzione del Bilancio” (*Direction du Budget, DB*), facente capo al suddetto nuovo Ministero ha occupato da sempre un ruolo centrale nel funzionamento dello Stato, giacché tutte le politiche pubbliche si appoggiano in una maniera o l’altra su un intervento finanziario pubblico. E questo ruolo non solo gli è rimasto, ma la DB è diventata il motore principale responsabile di tutta la “riforma” della LOLF.

Ma si riconosce che due sfide principali recentemente hanno portato a modificare in profondità i suoi modi di azione e la sua organizzazione: la costruzione della nuova “costituzione budgetaria”, cioè la LOLF, e la necessità di “risanare” le finanze pubbliche. Così è sempre la DB che assicura dal 1 gennaio 2006, il pilotaggio della attuazione della LOLF. Questa particolare nuova responsabilità l’ha condotta a

ridefinire la sua posizione verso i ministeri, ad adattare i suoi strumenti a assumere le innovazioni legate alla nuova costituzione finanziaria, e ad aprirsi alle nuove funzioni, come la negoziazione degli obiettivi e il monitoraggio degli indicatori di prestazione in collegamento con i suoi partners degli altri ministeri.

La DP è composta da 240 agenti di cui più di due terzi dirigenti di categoria A ripartiti in 8 “sotto-direzioni”.

Sono state definite così le sue 7 Missioni:

1. proporre una strategia globale delle finanze pubbliche iscritte nel lungo periodo;
2. elaborare una programmazione documentata per mettere in opera questa strategia;
3. sorvegliare che la budgetizzazione annuale sia coerente con la programmazione e risponda ad una logica di miglioramento della performance;
4. assicurarsi che la gestione rispetti gli obiettivi fissati intermini di sostenibilità finanziaria e di performance
5. partecipare alla elaborazione del bilancio comunitario e alla sua “quadratura” annuale;
6. definire e vitalizzare i principi e gli strumenti budgetari e garantire la loro buona applicazione;
7. assicurare la tutela giuridica e finanziaria degli organismi pubblici.

E” la stessa DB che dichiara:

Con i Ministeri, che dispongono ormai una più grande responsabilità in materia budgetaria, [la DB] ha instaurato un dialogo più ricco e delle relazioni più cooperative, al fine di dar loro un appoggio in materia di programmazione budgetaria: gestione della performance, elaborazione del PAP e dei RAP, giustificazione al primo euro, sviluppo della contabilità d’analisi dei costi, regole di budgetizzazione, monitoraggio delle spese del personale, etc.”

Nel contesto delle sue nuove funzioni, nel 2006, in relazione all’entrata in vigore del nuovo sistema LOLF, si è creato un “*Collegio dei direttori finanziari dello Stato*” che sono i responsabili finanziari dei Ministeri e di altri enti. Questa istanza di tipo interministeriale riunisce ogni mese sotto il coordinamento della DB l’insieme dei direttori incaricati degli affari budgetari e finanziari e le altre Direzioni del nuovo Ministero impegnate nella gestione della LOLF.

Anche con il Parlamento, rinnovando il lavoro parlamentare sui progetti di Bilancio con un calendario di lavoro più ambizioso, la LOLF ha instaurato delle relazioni più strette tra i due rami del Parlamento e la DB. Si è visto che si succedono quattro dibattiti ormai ogni anno. I due primi in primavera e ad inizio estate: per la legge di regolamento e la presentazione dei RAP e poi il dibattito di orientamento budgetario, ormai fuso con con il dibattito di orientamento sulle finanze sociali. Gli altri due in autunno relativi al Progetto di legge finanziaria e, con la Direzione della Sicurezza sociale, il Progetto di legge di finanziamento della Sicurezza sociale. Per rispondere meglio alle attese del Parlamento, la DB gli fornisce ormai dei documenti budgetari più ricchi e più leggibili, al fine di permettergli di conoscere meglio le determinanti della spesa e di valutare i risultati dell’azione pubblica.

2.3. Le altre Direzioni del Ministero del Bilancio, etc.: la DGCP e la DGME.

Oltre alla DB, che è nel cuore dell’operazione innovativa della LOLF e del Bilancio per missioni e programmi, e attore dei ruoli essenziali nell’applicazione della riforma, anche le altre Direzioni generali del Ministero, che ricoprono le funzioni tradizionali di raccolta delle risorse fiscali e finanziarie dello Stato e di esecuzione e di esecuzione dei pagamenti e della gestione del personale, hanno un ruolo da non trascurare.

La prima è la “Direzione Generale della Contabilità Pubblica” (*Direction Générale de la Comptabilité Publique* – DGCP). Essa costituisce la rete del Tesoro pubblico¹. La DGCP è la struttura che partecipa alla raccolta di tutte le entrate fiscali dello Stato (imposte di Stato, imposte locali, tasse specifiche) delle entrate non fiscali e provvede alla esecuzione delle spese pubbliche. Naturalmente è la DGCP che conduce in maniera attiva la modernizzazione delle procedure, sia per le entrate (per es. i mezzi di pagamento de-materializzati) sia per le spese (per es. controlli gerarchizzati e partenariali, etc.). Essa assicura anche la produzione dell’informazione budgetaria e contabile, in quanto è l’operatore dei flussi contabili e finanziari pubblici. E inoltre offre a tutti gli organi dello Stato delle consulenze finanziarie, assicura la gestione dei Fondi degli organismi sottoposti all’obbligo di deposito nel Tesoro pubblico, ed è anche il gestore di una strategia immobiliare dello Stato, nel quadro delle missioni demaniali.

In collegamento sia alla DB che alla DGCP, si è istituito in ogni ministero (decreto del novembre 2005) un Responsabile unico per una visione globale del processo di spesa ministeriale: si chiama “Servizio di controllo budgetario e contabile”, impersonato in un Controllore (CBCM). Questi controllori sono quelli che riuniti presso la DB costituiscono un Collegio e Comitato di pilotaggio dei CBCM di cui si è detto nel par. precedente.

Un’altra struttura importante del nuovo Ministero è la “Direzione Generale della Modernizzazione dello Stato” (*Direction Generale de Modernisation de l’Etat* – DGME). La DGME ha una vocazione interministeriale concernente le azioni mirate a migliorare le prestazioni delle amministrazioni, attraverso la revisione dei modi di funzionamento e di gestione, le semplificazioni amministrative e la qualità dei servizi, come anche l’utilizzazione di nuove tecnologie.

Oltre alle sue funzioni di stimolo e di coordinamento di ogni forma di innovazione, la DGME svolge la sua funzione attraverso l’uso e la diffusione di strumenti e di metodi conoscitivi e in genere con attività avente un carattere di addestramento e aggiornamento formativo dei dirigenti.

Essa ha promosso una “**Scuola della LOLF**”, organizza esperienze condivise fra diversi settori di programmi diversi, e mira a stabilire un visione di managerialità pubblica nuova, fondata su giovani leve. Promuove incontri in cui nuovi managers pubblici, investiti di nuove responsabilità nel quadro della LOLF, definiscono i propri programmi, le proprie strategie, gli obiettivi e gli indicatori di performance delle politiche pubbliche di cui hanno l’incarico; nello spirito dello scambio di informazioni con effetto formativo generale non indifferente.

La DGME si dichiara finalizzata “*a mettere in opera dei grandi orientamenti di modernizzazione dello Stato al servizio degli utenti e dei contribuenti*”.

Per gli utenti, “*si tratta di rendere comprensibile l’azione dello Stato e di semplificare la vita quotidiana dei francesi*”. Ciò passa in particolare attraverso “*il governo dei flussi e degli stocks di norme*”, attraverso “*la riduzione della complessità delle procedure*”, e attraverso lo sviluppo della amministrazione elettronica mediante “*la dematerializzazione dei passi amministrativi*”.

Per i contribuenti, si tratta di “*rivedere*” il modo di funzionamento dei servizi dello Stato, promuovere la messa in opera di un pilotaggio delle politiche pubbliche e migliorare la gestione delle funzioni di sostegno – acquisti, immobili, etc. - e sviluppare l’amministrazione elettronica fra servizi pubblici, in particolare l’elaborazione di “*referenziali d’inter-operabilità*”, come vengono chiamati dalla DGME. Ciò passa attraverso degli “*audits di modernizzazione*” lanciati periodicamente dalla stessa DGME, che sono considerati lo strumento chiave per questa opera di influenza sulle attività correnti di gestione dei programmi.

In questo la DGME interpreta la sua opera al servizio dei diversi ministeri per coordinare le loro azioni di riforma, aiutarli e incitarli nella loro modernizzazione.

Naturalmente la capacità di influenzare dei cambiamenti nella gestione dei programmi, dipende dalla qualità dei suggerimenti provenienti dal lavoro della DGME. Tuttavia sembra molto opportuno che questo tipo di cambiamenti vengano

¹ Una rete di 56.000 collaboratori, ripartiti in 3.550 strutture, di cui 3.175 Tesorerie.

meglio garantiti se studiati e operati all'interno stesso del processo di programmazione (e/o riprogrammazione) dei singoli programmi stessi. Tutto ciò che si fa per suggerire metodi e guide di lavoro, in qualsiasi parte della amministrazione venga fatto, è un beneficio per la realizzazione della "modernizzazione", di cui spesso se ne fa un abuso di parole, ma che prende senso quando esce dalle dichiarazioni di principio ed entra nella operatività corrente.

La DGME è organizzata in tre servizi²:

1. il servizio della qualità e della semplificazione
2. il servizio della modernizzazione della gestione pubblica
3. il servizio dello sviluppo dell'amministrazione elettronica.

Forse il risultato più concreto ed evidente la DGME lo potrà ottenere sviluppando un'opera intensa di assistenza tecnica e di formazione dei dirigenti nella applicazione dei principi e metodi della LOLF e, soprattutto, della programmazione strategica.³

2.4. Il Comitato interministeriale di verifica (audit) dei programmi (CIAP)

Il "Comité interministeriel d'audit des programmes" (CIAP) è un altro organo di grande importanza per la verifica della affidabilità dei programmi in Francia. È un organismo che raccoglie l'*expertise* di differenti ispettorati generali ministeriali, ed che ha come missione di dare al Governo una garanzia sulla pertinenza e la affidabilità delle informazioni che sono contenute nei progetti di leggi finanziarie e che sono alla base dei PAP e dei RAP. Esso fu creato insieme alla legge LOLF nel 2001.

Secondo una disposizione importante della LOLF (articoli 51 e 54) le informazioni essenziali da verificare, per la tenuta di significato di tutto il processo di programmazione messo in piedi, sono le seguenti:

1. la ripartizione dei crediti di ciascun programma in *azioni*: queste infatti rappresentano la *parte concreta, realistica*, di ciascun programma di spesa. Le azioni sono la garanzia della efficacia e della efficienza dei programmi;
2. la strategia della performance perseguita da un programma, che traduce le priorità date alla politica che il programma stesso incarna, e che è espressa in obiettivi di prestazione, a proposito dei quali il *Responsabile del programma*, in contromisura della fungibilità asimmetrica dei crediti di cui beneficia, si impegna a dei risultati da conseguire (traguardi) misurati da indicatori;
3. la "giustificazione" dei crediti "al primo euro";
4. Il costo completo di ogni azione del programma, cioè il costo totale per lo Stato, tenendo conto dei carichi contabili, delle spese di gestione, delle spese fiscali e dei fondi di sostegno.

Per il carattere interministeriale della sua composizione e il carattere dei verificatori cui dà mandato, ed anche per l'applicazione di una guida e di metodi comuni a tutte le verifiche effettuate, qualsiasi sia il campo delle missioni e dei ministeri coinvolti, il CIAP è in grado di apprezzare la qualità di queste informazioni in maniera omogenea su tutti i programmi sottoposti a verifica.

Il CIAP funziona secondo modalità che danno l'impressione di essere molto complesse e poco redditizie. Per giudicare meglio occorrerebbe seguire e conoscere meglio i documenti del CIAP.⁴

Ciò che viene ufficialmente propalato è che il CIAP raccoglie dei membri dei "corpi di ispezione" o di controllo addetti presso ogni Ministro che abbia almeno la responsabilità di una Missione del Bilancio dello Stato, in ragione di un membro per

² La DGME raccoglie oggi (2007) circa 160 funzionari, che provengono da diversi Ministeri, ma anche dal settore privato e dall'estero.

³ Con programmi intensi di approfondimento dei programmi di altri paesi, come quelli oggetto di questa rassegna.

⁴ Si è presa visione solo di alcuni documenti iniziali del CIAP (vedi quelli raccolti nel **Doc. n.3** nei riferimenti specifici a questa Parte III, interessanti dal punto di vista dei propositi di analisi), ma non dei lavori che negli anni successivi. Un giudizio sull'effettivo risultato di audit dei programmi potrà darsi solo dopo un'ulteriore indagine sul lavoro del CIAP dal 2001 fino ad oggi con studio dei documenti del CIAP di cui ai **documenti n. 19 e 20**)

Ministero⁵. E” presieduto da un membro dell’Ispettorato generale delle Finanze, che è stato un servizio molto noto e celebrato dell’amministrazione francese.

Il CIAP avrebbe recensito per ciascuna delle quattro serie di informazioni che figurano nei PAP e nei RAP , i *criteri di qualità* che devono essere riuniti per produrre al Parlamento dei dati pertinenti e adeguati. Questi criteri sono raccolti sotto forma di *Guide di audit* diffuse in tutti i Ministeri. Così quando un audit di programma è realizzato, il ministero coinvolto conosce esattamente in anticipo l’estensione del lavoro che sarà condotto dal CIAP.

Ogni anno il CIAP fa la lista dei programmi che faranno oggetto di un audit. E anche la lista è diffusa. Ogni audit di programma è realizzato da un equippe di tre auditori (*auditeurs*) che i corpi di ispezione dei ministeri mettono a disposizione del CIAP, e ogni auditore deve provenire da un corpo di ispezione differente. I lavori di ogni equippe si concludono con un Rapporto che presenta le osservazioni (*constats*) registrate rispetto alle questioni che stanno nella Guida, e – partendo da queste osservazioni – formula delle raccomandazioni al Ministero in questione per migliorare la qualità dell’informazione che esso produce in appoggio al Programma che è stato sottoposto a audit (*audité*).

Le procedure di audit si basano sono di carattere “contraddittorio”: il Ministero è invitato a reagire al contenuto del Rapporto di audit.

Poi i quindici membri che formano il CIAP a loro volta emettono un parere, sulla base: da una parte del Rapporto di audit, e dall’altra della risposta apportata dal Ministero. Condotti dai corpi di ispezione dei ministeri, i lavori del CIAP sono destinati a questi ultimi e *non* vengono pubblicati ad iniziativa del CIAP. Solo il Parlamento e la Corte dei conti ricevono dal CIAP i rapporti di audit in virtù del diritto di comunicazione di cui dispongono.

Il CIAP peraltro pubblica un rapporto annuale di attività nel quale presenta i principali insegnamenti che trae globalmente da ogni campagna di audits e insieme le sue proposte sui mezzi da mettere in opera per migliorare la qualità dell’informazione trasmessa in appoggio ai progetti di legge finanziaria (PLF).

In una nota ufficiale è detto che al giugno 2006 il CIAP avrebbe sottoposto ad audit un terzo dei programmi del Bilancio dello Stato, sapendo che la parte “*costo completo delle azioni?*” che figura nei PAP 2006 è stata sottoposta ad *audit* per la totalità dei programmi. Per il suo quarto ciclo annuale di *audit*, lanciato nel settembre 2006, il CIAP avrebbe dovuto sottoporre ad audit 28 programmi sulla base della documentazione preparata per il PLF 2007.

Successivamente , il CIAP doveva procedere all’*audit* delle informazioni che devono essere presentate nei RAP (le cui prime versioni, secondo la LOLF) dovrebbero giungere in appoggio alla Legge di regolamento LR per il 2006. Qui si potrà valutare la validità dei risultati delle performance prodotte e l’obiettività dei commenti che li hanno accompagnati per giustificare gli scarti rispetto ai traguardi fissati nei PAP.

Sembra che l’audit delle informazioni dei RAP si effettuerà sulla base di una guida metodologica specifica, che il CIAP sta elaborando e che non è stata ancora pubblicata. E la stessa cosa avverrà per l’esame dei nuovi PAP.

L’audit dei programmi (sia come giudizio *ex ante* – sui RAP -, sia come giudizio *ex post* – sui RAP -) sembra essere uno degli strumenti più efficaci per indurre tutti i *Responsabili dei programmi* a impostare gli stessi programmi e a fornire le adeguate informazioni (*ex ante* e *ex post*) sugli stessi. Occorre naturalmente vedere la qualità delle Guide e delle raccomandazioni del CIAP, dei suoi metodi e dei suoi Rapporti.

L’approfondimento di questo lavoro condizionerà in futuro sia l’esito della esperienza francese di riforma gestionale delle attività pubbliche, che l’esito di ogni valutazione che volessimo fare su di essa. Chi vivrà vedrà. Ma certo il seguirne le vicende sarebbe un beneficio sicuro per coloro che vivono e operano in situazioni (di

⁵ Esso è composto di 14 membri, che rappresentavano (quando fu composto) rispettivamente i seguenti Ministeri: Interno e gestione del territorio; Difesa; Affari esteri; Occupazione, coesione sociale e abitazione; Economia finanze e industria, Educazione, insegnamento superiore e ricerca; Giustizia; Trasporti, infrastrutture, turismo e mare; Sanità e solidarietà; Agricoltura e pesca; Cultura e comunicazione; Ecologia e sviluppo sostenibile; oltremare; Gioventù, sport e vita associativa.

altri paesi) che ancora non hanno nessuno dei caratteri innovativi che almeno la situazione francese presenta.

2.5. I Responsabili dei programmi e dei BOP (Budget operationnel de programme).

La gestione in stile LOLF presuppone – dichiara un documento ufficiale francese – l’applicazione del principio “libertà/responsabilità” lungo tutta la catena gerarchica; quindi ciò ha ridefinito i ruoli di tutti i differenti “attori” della LOLF stessa.

I programmi approvati dalle leggi finanziarie sono sotto la responsabilità dei Ministri del Governo cui sono stati anche affidati i crediti relativi. Per l’attuazione dei programmi, i Ministri designano dei “Responsabili di programma” (*Reponsables de programme*) che sono sotto la loro autorità.

Questa è forse l’innovazione istituzionale più sintomatica a seguito della LOLF. Tutti i programmi hanno alla loro testa un *Responsabile* chiaramente definito.

(Nella maggior parte dei casi, si tratta di un Direttore di amministrazione centrale o di “segretari generali” di ministero)⁶.

Da un certo punto di vista, i poteri e le funzioni del Responsabile di programma non sono molto dissimili da quelli tradizionalmente nella mani di un “Direttore generale” di una branca importante della amministrazione. Ma con la sottolineatura funzionale dei Programmi, avvenuta con la LOLF, si è avuto come effetto anche il bisogno di sottolineare molto la “responsabilità” in una forte personalità del programma, anche rispetto allo stesso Ministro che lo designa.

Naturalmente, sotto l’autorità del Ministro che lo riguarda, il Responsabile del programma ha l’incarico “dell’elaborazione e della messa in opera di un programma” e del suo PAP. Egli rende conto della sua gestione e dei risultati ottenuti al Ministro che lo concerne.

Il Responsabile di programma ha tre missioni principali:

1. L’elaborazione della strategia e del bilancio del programma e l’organizzazione del “dialogo di gestione”.
2. Il pilotaggio del programma
3. Il rendiconto e la responsabilità

Quanto alla prima missione, il responsabile di programma:

- elabora la strategia del suo programma, fissa gli obiettivi e i risultati attesi, assicura la programmazione dell’attività e procede alla ripartizione dei crediti e degli impieghi che gli sono stati assegnati;
- si impegna sui risultati del suo programma: orienta le scelte di attività e le scelte budgetarie allo scopo di conseguire i risultati mirati, lavorando con il direttore degli affari finanziari e con il direttore incaricato alle risorse umane;
- deve procedere ad una programmazione sincera e sostenibile dei mezzi che gli sono assegnati

Quanto alla seconda missione, il responsabile di programma:

- declina il suo programma in “bilanci operativi di programma” (BOP), collocati sotto l’autorità di un responsabile chiaramente identificato in materia budgetaria e in materia di performance. Organizza e conduce il dialogo di gestione necessario alla elaborazione del suo budget e del suo PAP. Determina il livello pertinente di deconcentrazione del programma, ripartendo i mezzi fra ciascuna delle entità operative incaricate di mettere in opera in parte o tutto il programma e approva i budget operativi di programma (BOP); pilota i servizi e gli operatori incaricati di eseguire la politica;

⁶ Se ne veda la lista nominativa e le funzioni di origine nella struttura amministrativa indicata nel **Riquadro 5**.

- declina gli obiettivi strategici in obiettivi operativi adatti alle competenze di ciascuno dei servizi: assicura così un passo di performance a tutti i livelli di esecuzione del programma;

ed è incaricato della messa in opera del programma e del PAP. E” condotto a gestire i crediti e gli impieghi del suo programma in conformità degli obiettivi presentati e ai risultati ricercati e in modo compatibile, nella durata, con gli obiettivi di controllo della spesa pubblica

Quanto alla terza missione, il responsabile di programma:

- assicura ed incoraggia la trasparenza, attraverso una informazione e una spiegazione sui costi, sugli obiettivi, e sui risultati del programma;
- è garante dell’esecuzione del programma conformemente agli obiettivi fissati dal ministro e nel quadro organizzativo definito;
- mette in opera un controllo di gestione e un audit interno, in caso di necessità, con il sostegno delle funzioni trasversali del ministero. Prepara, per quanto lo concerne, i RAP.

Il Responsabile del programma pertanto svolge un ruolo-cerniera fra la responsabilità politica e la responsabilità di gestione. Nondimeno – si dichiara – vi è una ripartizione semplice fra: da un lato il Ministro che sarebbe responsabile del contenuto delle politiche, dall’altro il Responsabile di programma che sarebbe responsabile della loro esecuzione.

Ciò è – come sempre – molto chiaro in teoria, è meno chiaro come applicarlo. Vecchie abitudini operative, molteplicità dei ruoli (e delle responsabilità connesse), e nuove disposizioni normative (sulla carta) si intrecciano così intimamente, ove bene ove male, da creare una variabilità notevole di situazioni, non sempre chiare.

D’altra parte le scelte di gestione del Responsabile di programma si devono necessariamente integrare in una organizzazione ministeriale complessa con “leve” che egli non governa sempre del tutto (budget, risorse umane, etc.). Ecco perché le riflessioni sulle missioni del Responsabile di programma e sui suoi nuovi rapporti con gli altri attori ministeriali è attualmente in corso in seno alla DB e vi sono associati i direttori degli affari finanziari.

Inoltre un “Forum dei responsabili di programma” è organizzato proprio dalla DGME, che favorisce parallelamente un dibattito sia interministeriale che ministeriale su queste delicate questioni.

2.6. I Responsabili dei BOP

Uno dei punti su cui – nel vortice delle successive misure di attuazione della LOLF sotto diversi Governi dal 2001 al 2008 – non si sia ancora raggiunta una necessaria chiarezza, è quello dei rapporti fra il Responsabile dei programmi e il responsabile dei “Bilanci Operativi di Programma” (*Budget Operationnel de Programme*. BOP).

Infatti ad un certo momento dell’iter operativo della LOLF, apparve la nozione di Bilancio Operativo di Programma”(BOP), di cui si sono ampiamente descritte le funzioni e le caratteristiche. Al BOP fu preposto così un suo proprio “Responsabile” di cui si fa ancora fatica a stabilire i legami funzionali e gerarchici con il Responsabile dei programmi.

Si dice nella documentazione ufficiale, che

il Responsabile di un BOP è uno degli elementi della catena di responsabilità che – dal Responsabile di programma al Responsabile dell’unità operativa - assicura la gestione del Programma”. Il BOP – si dice ancora – “è posizionato al livello amministrativo più pertinente per il programma considerato: in amministrazione centrale, a livello interregionale, regionale o dipartimentale”.

Per la parte del Programma che gli è attribuita dal Responsabile del programma (un perimetro di attività, o una giurisdizione geografica) elabora un Progetto di BOP”, con l’insieme dei servizi che gli sono connessi, partendo dagli orientamenti generali definiti

dal Responsabile di programma. Egli propone una programmazione delle operazioni o delle attività alla esecuzione delle quali sono associati degli obiettivi, degli indicatori, dei traguardi di risultato e il bilancio revisionale corrispondente.

Il Responsabile del BOP, dopo aver messo in coerenza delle proposte emananti dai servizi, esamina il progetto globale garantendo l'adeguamento degli obiettivi e della programmazione definita per il BOP con il quadro generale indicato e prescritto dal Responsabile del programma. I BOP che sono riferiti a territori di competenza dei prefetti, sono sottoposti per parere al prefetto.

Il Responsabile del BOP si impegna di fronte al suo Responsabile di programma: gestisce liberamente un pacchetto di crediti totalizzati e si impegna sugli obiettivi operativi da conseguire. Egli ripartisce i mezzi di cui dispone fra le differenti unità operative che mettono in opera le attività definite dal BOP.

Insomma, sotto molti profili il BOP e il suo responsabile vengono concretamente presentati come un sotto-ordinamento del Programma. Come d'altra parte è del tutto comprensibile, direi ovvio, nel senso che ogni programma è "classicamente" e gerarchicamente composto, articolato e sotto-ordinato da una serie di sotto-categorie e di elementi di programma, comunemente definite "Azioni", che ne costituiscono le sue unità compositive e la sua configurazione in una "struttura di programma".

Ciascuno degli elementi o livelli della struttura di programma delle attività non può non avere il suo corrispondente "bilancio operativo". E quindi sarebbe naturale avere per ogni elemento o livello di un Programma un suo BOP, che deve trovare coerenza e quadratura in un BOP superiore.

Stando così le cose non si capisce bene perché il BOP lo si colloca sotto un Programma generale, e non si abbia un BOP anche del programma generale. O perché non si chiamino BOP anche i bilanci operativi che inevitabilmente vengono elaborati ad ogni livello di unità operativa dei programmi.

2.7. I Direttori degli affari finanziari (DAF)

Un'altra funzione importante viene svolta nel sistema francese della LOLF da una figura non nuova ma ugualmente ritenuta essenziale, che è quella del "direttore degli affari finanziari" (*Directeur des affaires financières*, DAF).

I DAF preparano, insieme ai Responsabili di programma le decisioni e gli arbitraggi nel campo budgetario.

Essi definiscono un quadro per le dottrine ministeriali di gestione e per le decisioni di uso delle risorse (per esempio: politiche di acquisto, politiche degli immobili). Pilotano l'analisi dei costi in seno ai ministeri, coordinano e consolidano i rendiconti di esecuzione dei Responsabili di programma e organizzano il controllo interno e l'audit. Essi esercitano delle funzioni di consiglio, di expertise e di assistenza. Sono gli interlocutori pertinenti delle autorità incaricate del controllo finanziario e del dipartimento contabile ministeriale.

Ma un ruolo innovativo i DAF lo svolgono soprattutto in quanto come categoria e funzione costituiscono un Collegio dei DAF che si riunisce ogni mese intorno al Direttore del Bilancio (DB). Questa istanza inter-ministeriale è al servizio di un approccio più collegiale alle finanze pubbliche e alla performance delle politiche pubbliche. Essa offre dei punti di incontro regolari per accompagnare una procedura budgetaria più collegiale, e - viene anche affermato - permette di informare i ministeri sulla situazione macro-economica per renderla oggetto di mutua cooperazione (per esempio in materia di performance).

L'ambizione di questo luogo di incontro e di scambio è:

- fare emergere una nuova relazione fra il ministero del bilancio e i ministeri di gestione fondata maggiormente sulla fiducia e più rispettosa delle nuove libertà e responsabilità promosse dalla LOLF;
- favorire un approccio collegiale alle questioni delle finanze pubbliche (sostenibilità budgetaria, performance e attuazione della LOLF) al servizio degli obiettivi del Governo.

Nello stesso tempo questo Collegio assicura un lavoro di coordinamento e di animazione per la messa in opera della LOLF. A questo titolo partecipano al Collegio dei DAF anche le altre Direzioni generali interessate (la DGCP e la DGME) nonché l'AIFE e il CIAP.

2.8. L'Agenzia per l'informatica finanziaria dello Stato (AIFE)

Anche in Francia si è creato un organo per coordinare l'informatizzazione della Pubblica amministrazione: l'*Agence pour l'Informatique Financière de l'Etat* (AIFE). Esso è stato creato agli inizi del 2005 con particolare accento sugli aspetti "finanziari" e nell'ambito del MINEFI, (sostituito oggi dal Ministero del Bilancio, dei Conti pubblici e della Funzione pubblica).

L'AIFE è incaricata di tre missioni:

1. di coordinare i lavori di adattamento delle applicazioni informatiche esistenti alle principali disposizioni della LOLF, per il cosiddetto *Palier LOLF* (la base nuova su cui la LOLF si muove). In questo caso il *Palier LOLF* è una soluzione transitoria che ha permesso di garantire l'entrata in vigore della LOLF al 1 Gennaio 2006, con degli adattamenti minimi dei sistemi di informazione esistenti relativi alla esecuzione delle leggi finanziarie e alla contabilità. La gestione e il mantenimento di questi sistemi attengono:
 - a. sia a differenti servizi del Ministero del bilancio etc.: applicazioni di utilizzazione interministeriale (AIFE; DGCP con l'applicazione NDL di esecuzione della spesa dei servizi deconcentrati; l'Agenzia contabile centrale deltesor con le applicazioni di centralizzazione contabile e di contabilità di Stat);
 - b. sia a ciascun dei ministeri (applicazioni ministeriali di gestione specifica a ciascun ministero).
2. di concepire e mantenere l'applicazione dell' esecuzione della spesa centrale "*Accord*", iniziativa utilizzata congiuntamente dai calcolatori principali, i dipartimenti di controllo budgetario e i contabili assegnatari della spesa centrale. Fra i sistemi del *Palier*, *Accord* è il solo di cui la gestione è conferita direttamente all'AIFE.
3. Costruire "*Chorus*", applicazione comune a tutti i gestori e contabili dello Stato, che gestisce la spesa, le entrate non fiscali e la contabilità di Stato che rimpiazzerà le applicazioni interministeriali del *Palier* e integrerà tutti gli attori della gestione finanziaria dello Stato. L'applicazione sarà basata su un "progiciel" di gestione integrata (PGI) e si pensa che dovrebbe permettere di mettere in opera tutte le ambizioni della LOLF specialmente in termini di contabilità.⁷

2.9. La Corte dei Conti

La LOLF – affermano i gestori della stessa – avrebbe "*allargato il ruolo della Corte dei Conti, rafforzando i suoi legami con il Parlamento, specie per quanto riguarda il controllo e la valutazione, e affidandogli una missione del tutto nuova, quella della certificazione dei conti dello Stato. La Corte dei conti è da tempo [(e non solo in Francia, ma per es. anche in Italia) il giudice dei conti dello Stato e della buona esecuzione della spesa pubblica. Organizzata in più "camere" che si ripartiscono i differenti campi dell'azione pubblica, essa controlla la regolarità e*

⁷ Viene usualmente inclusa fra gli 'attori della LOLF' anche un'altra Agenzia che ha operato nel quadro del vecchio MINEFI e che oggi continua a operare nel quadro del nuovo Ministero del Budget, dei Conti pubblici e della Funzione pubblica: si tratta dell'*Agence France Tresor* (AFT), che si occupa specificamente di gestire il *debito* e la tesoreria dello Stato. Le funzioni di AFT sono tali che non ritengo che possano riguardare la riforma della spesa pubblica che interessa questa rassegna.

l'efficacia della spesa. A questo fine, essa determina il programma dei suoi controlli in maniera indipendente dal Governo e dal Parlamento".⁸

La Corte contribuisce al controllo, da parte del Parlamento, del rispetto dell'autorizzazione budgetaria votata dalle due Assemblee. Per questo gli trasmette:

- a. Un rapporto preliminare relativo ai risultati di esecuzione dell'annata anteriore all'occasione del dibattito di orientamento budgetario;
- b. Un rapporto relativo ai risultati dell'esercizio anteriore e alla gestione del bilancio congiunto al deposito di Legge di regolamento;
- c. Un rapporto destinato a illuminare il Parlamento quando il Governo opera dei movimenti di credito che devono essere ratificati dalla più prossima legge finanziaria (decreti d'anticipo).

Dal 2002, la Corte ha l'obbligo di rispondere alle richieste di assistenza formulate dal Presidente e Relatore generale delle Commissioni delle finanze di ciascuna assemblea. E d'altronde ha anche l'obbligo di realizzare su loro richiesta ogni inchiesta sulla gestione dei servizi e di fornire le sue conclusioni entro un tempo di otto mesi.

La Corte è incaricata di *certificare* la regolarità, la sincerità e la fedeltà dei conti dello Stato come anche di quegli organismi nazionali del regime generale e dei conti combinati per settori, e della copertura del regime generale della Sicurezza sociale. Questa missione gli è stata affidata dalla LOLF nel 2001 per quanto concerne lo Stato, e dalla legge organica relativa alle leggi di finanziamento della sicurezza sociale (LOLFSS) nel 2005. La prima certificazione è fatta sui conti dell'anno 2006.⁹

Con la riforma lanciata dopo le elezioni francesi del 2007 (e la nuova Presidenza Sarkozy), denominata "*Revisione generale delle politiche pubbliche* (RGPP)" si sono istituite due nuove istanze, fra gli "attori" della LOLF, un "*Conseil de modernisation des politiques publiques* (CMPP)", e un "*Comité de suivi*" della stessa. Ma di questi due attori si dirà qui di seguito in stretta relazione alla descrizione della **RGPP** stessa e del suo modo di funzionare.

3. Aria di mutamento di rotta verso la programmazione socio-economica

Con il nuovo governo Sarkozy, si è prodotto un assai insolito mutamento di rotta nel campo della applicazione della LOLF

Non sembra che tale mutamento vada in direzione contraria all'applicazione della stessa. Essa è stata già varata nel 2001 da una iniziativa parlamentare *bipartisan* e portata avanti fedelmente e con costanza – ma anche con una certa lentezza- da entrambi i Governi, socialista e UDR, che si sono succeduti.

Tuttavia, sia ha come l'impressione che l'attuazione della LOLF vada nella direzione di un suo evidente rafforzamento sul suo lato debole, quello della *programmazione*, e un suo più blando impegno sul suo lato, già forte e privilegiato, della *contabilità di stato*. Cercherò di essere più chiaro.

Probabilmente è stata l'entrata in vigore effettiva della LOLF nel 2006 che ha accelerato la presa di coscienza, fra osservatori e addetti ai lavori, del poco significato che aveva preso la classificazione per *missioni* e *programmi* (lanciata - con grande *battage* politico – come la "nuova architettura dello Stato") se si riduceva ad una mera *statistica per destinazione* (o funzionale) della struttura delle spese; e se il suo principale scopo dovesse essere una "*migliore lettura ex post del bilancio*".

⁸ La missione di assistenza della Corte dei Conti al Parlamento e al Governo in materia di esecuzione delle leggi finanziarie e delle leggi di finanziamento della Sicurezza sociale è prevista dalla Costituzione (art.47) e ulteriormente formalizzata dalla LOLf (art.58).

⁹ Altre due fondamentali istituzioni della Repubblica, il Consiglio Costituzionale (*Conseil constitutionnelle*) e il Consiglio di Stato (*Conseil d'Etat*) hanno avuto un ruolo nella LOLF. Il primo come giudice della conformità della LOLF alla Costituzione, in due occasioni: la prima nel 2001 alla sua emanazione, la seconda nel 2005 alla sua revisione. Il Consiglio di Stato, per parte sua, che è nello stesso tempo, giudice supremo amministrativo e consigliere del Governo in materia legislativa e regolamentare, è stato strettamente associato ai lavori sulla LOLF e ha dato un parere, su richiesta del Governo, sui principali aspetti della proposta di legge di origine parlamentare che era destinata a divenire la LOLF nel 2001.

Lettura che facilmente si sarebbe manifestata anche come una “fuorviante lettura” dello stesso bilancio *ex post*, se non si fosse accompagnata ad operazioni di miglioramento della efficacia e della efficienza dei singoli programmi.

3.1. La “Revisione generale delle politiche pubbliche”(RGPP)

Tutto è iniziato con la vittoria dell’UDR e di Sarkozy nelle elezioni del 2007.

Una *revisione generale delle politiche pubbliche* fu annunciata da Sarkozy durante la sua campagna, e aveva tutto il carattere generale delle cose che si dicono in campagna elettorale. A vittoria avvenuta essa fu lanciata dal nuovo Presidente fin dal Luglio 2007.

Questa revisione – [afferma il primo dossier con il quale veniva lanciata il 10 luglio 2007 dal nuovo Ministro del Bilancio, dei Conti pubblici e della Funzione pubblica, Eric Woerth¹⁰] – ha per ambizione di rimettere a zero l’insieme delle Missioni dello Stato, senza tabù e apriorismi, per adeguare le amministrazioni ai bisogni dei cittadini. La revisione mira a identificare le riforme che permettono di ridurre le spese dello Stato, migliorando nello stesso tempo l’efficacia delle politiche pubbliche. Le economie che potranno ottenersi grazie alle riorganizzazioni e alla diminuzione degli effettivi permetteranno di finanziare il rafforzamento di alcune politiche e le grandi priorità del Governo.

Come si procederà? La RGPP consiste nel passare al setaccio le spese dello Stato partendo da un “questionamento” semplice basato su *sette* questioni della griglia di analisi della RGPP:

1. Che cosa stiamo facendo?
2. Quali sono i bisogni e le attese collettive?
3. Dobbiamo continuare ad andare in questo modo?
4. Chi deve fare che cosa?
5. Chi deve pagare?
6. Come fare meglio e meno caro?
7. Quale deve essere lo scenario della trasformazione ?

Per rispondere a simili questioni, una dozzina di *equipes* di *audit*, composte di auditori degli ispettorati generali interministeriali e ministeriali e del settore privato, saranno incaricate di lavorare in partenariato con i ministeri per identificare le leve di riforme adeguate. Sarà così passato in rivista l’insieme dell’apparato produttivo dello Stato ma anche, per la prima volta, sei grandi politiche d’intervento per le quali lo Stato interviene a fianco di altri partners (famiglia, salute e assicurazione malattie, sviluppo delle imprese, città e abitazione, occupazione e formazione professionale, politiche di solidarietà).

Per altro verso, quattro cantieri interministeriali, concernenti la gestione delle risorse umane dello Stato, le relazioni fra lo Stato e le collettività locali, la riforma dell’amministrazione territoriale e la semplificazione di procedure interne faranno l’oggetto di lavori distinti.

Come saranno decise e messe in opera le riforme? Le proposte di riforme elaborate dalle *equipes* di *audit* saranno esaminate dal *Comité de suivi* (Comitato di monitoraggio) della RGPP, prima che le grandi decisioni di riforma siano assunte e poi decise dal Consiglio della modernizzazione delle politiche pubbliche, riunito intorno al Presidente della Repubblica. Ogni ministro sarà in seguito incaricato di mettere in opera queste riforme nel suo Ministero. [Così è scritto nel dossier del Ministero del Bilancio etc. sulla RGPP¹¹, al lancio della stessa, il 10 Luglio 2007]¹²

¹⁰ Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction Publique, *La RGPP (Dossier, 10 Juillet 2007)*.

¹¹ Ministre du Budget, des Comptes publiques et de la Fonction publique, Dossier sur la RGPP, (juillet 2007).

¹² Particolare curioso: in questo primo breve *dossier* sur la RGPP (in tutto 6 pagine), due sono dedicate ad una informazione su una iniziativa (che si giudicò analoga) di “*Revue des Programmes*”) presa dal Governo canadese nel 1993 (per il periodo 1994-1998). A parte il fatto che le due pagine sull’iniziativa canadese, non hanno una grande attinenza, con il tipo di intenzioni della nuova RGPP, (che aveva già preso subito sviluppi assai più significativi in Francia stessa), singolare che non si fa menzione della legge federale americana (GRPA) del 1993, la quale innesco – come abbiamo ricordato anche nella

Insomma sin dall'inizio della RGPP si è avvertito con chiarezza che si volesse cambiare in profondità l'organizzazione amministrativa francese e il contenuto dell'azione pubblica, con la volontà di rispondere ad una triplice esigenza:

- disporre di una organizzazione amministrativa e di strumenti di azione degli attori pubblici più semplici e più efficaci;
- valorizzare il lavoro dei funzionari;
- diminuire il livello delle spese pubbliche,

Nel suo tenore generale il lancio della RGPP potrebbe essere considerato la usuale manifestazione di “rinnovamento” e di “riforma” che sopravviene spesso ad ogni cambio di governo. In genere, queste dichiarazioni dovrebbero essere valutate poi alla prova dei fatti, in base a come riescono effettivamente a rappresentare dei cambiamenti nel senso delle dichiarazioni stesse.

Ma fin dall'inizio, per chi ha seguito tutti i passi della riforma della LOLF, già per se stessa alquanto innovatrice e radicale (praticamente dal 2001 al 2007), si avverte nella RGPP un tenore sensibilmente nuovo, in due direzioni:

1. nel voler ridiscutere *daccapo* tutti gli *obiettivi* (qui dette “politiche”) su cui si è formata la struttura del bilancio e delle attività pubbliche in corso.
2. nel trasferire fortemente il *metodo della riforma* da un approccio di nuova contabilità di bilancio (la ventilazione del bilancio per Missioni e programmi, quasi un *affaire* di bilancio) verso un qualcosa di prioritario, una ri-definizione dei metodi con i quali misurare l'efficacia e l'efficienza dei singoli programmi, privilegiando un approccio *programmatico* ad un approccio di *mera contabilità*.

Questa mia sensazione non è suffragata da fatti evidenti. Inoltre non si può negare che tendenze confuse e vaghe verso una direzione simile fossero presenti nei passi lenti (ma permanentemente riformistici nel senso suddetto) fatti anche dai governi precedenti, e soprattutto dalle amministrazioni (quest'ultime in Francia abbastanza stabili e alquanto al riparo dallo *spoils system*).

La volontà di ridiscutere *daccapo* tutti gli obiettivi delle azioni dello Stato è stata sempre espressa nei documenti di lancio della RGPP fin dal primo Seminario di lancio il 10 luglio 2007. In questo “seminario di lancio”, un discorso del nuovo Primo Ministro, Fillon, ha parlato della RGPP come di uno “*choc politique*”.¹³ E il nuovo Ministro del Bilancio aggiungeva, nello stesso Seminario:

Se c'è un campo in cui la *rottura* voluta dal Presidente della Repubblica e dai francesi si impone è quello della modernizzazione dello Stato. Rottura e non solamente riforma. Perché di riforme – ne sapete bene – se ne sono avute e la RGPP non giunge su un territorio vergine. Numerosi progressi si sono fatti, non è l'ex segretario di Stato alla riforma dello Stato che lo smentirà....Voi stessi siete portatori del cambiamento, giorno

Parte prima - una revisione radicale dei programmi di azione di tutte le agenzie federali, in una prospettiva di almeno cinque anni, e che fu ispirata a ‘visioni’ radicali di rinnovamento della programmazione delle attività che assomigliano molto a quelle della stessa RGPP.

¹³ Con queste parole già per se significative che meritano di essere riportate:

“Di che si tratta? Di niente di meno che di una vera rivoluzione nella riforma dello Stato.

Non si tratta più di fare come se non servisse a niente interrogarsi sulla ragion d'essere delle politiche pubbliche.

Non si tratta più di focalizzarsi sulla questione dei solo mezzi e delle sole strutture.

Non si tratta più di creare una spesa ogni volta che si vuole rispondere ad un bisogno collettivo.

Non si tratta più solo di raccogliere delle buone pratiche locali per estenderle altrove.

Non si tratta più di riflettere al ruolo che potrebbe essere svolto da questo o quell'organismo, sostituendo questa o quella delle sue competenze abbandonate.

Non si tratta più di partire dalla struttura per pensare alla missione, di fondarsi sulla procedura per distribuire i ruoli.

Se vi ho riunito qui oggi è perché intendo fare di questo esame critico la chiave di volta della modernizzazione dello Stato.

La RGPP non è una politica pubblica in più...E' un cambiamento di dimensione. Un cambiamento di prospettiva. Un passo radicalmente nuovo. Per la prima volta, ci accingiamo ad applicare la logica dei mezzi e a interrogarci sugli scopi di ogni azione pubblica”.

dopo giorno, nei vostri ministeri, nei vostri servizi. Vi state acclimatando poco a poco alla *cultura della performance*, con la messa in opera della LOLF, con i primi indicatori, con i primi contratti di performance, con i primi passi sulla qualità dei servizi. E allora – si domanda il nuovo Ministro – perché un nuovo dispositivo quando si sono già avute le strategie ministeriali di riforma e gli audits di modernizzazione? La risposta è semplice...:perché dobbiamo andare più lontano. Dobbiamo andare più a fondo. Dobbiamo andare più in fretta....

Questa nuova tappa non è una ennesima tappa, deve essere la tappa decisiva.

Quella che permetterà di uscire dall'accastamento (*empilement*) permanente di spese e di politiche pubbliche di cui non si fa mai un riesame.

Quella che metterà un termine al “riflesso” che consiste nel considerare che basti aumentare i mezzi pubblici perché l'utente abbia un servizio migliore.

Quella che farà dell'efficacia la parola d'ordine e la fierezza dell'azione pubblica.

Quella che permetterà alla Francia di porre fine alla deriva sconsiderata delle sue finanze pubbliche.

Quella che approfitterà della eccezionale opportunità rappresentata dall'uscita di 70 mila funzionari per pensionamento all'anno nei prossimi anni.

Quella che offrirà a voi che siete i managers non solo il dovere di avere successo, ma anche i mezzi per raggiungerlo.

[E dopo altre generalità:]

Ma questa nuova tappa non avrà successo se non cambiamo radicalmente di metodo. Non si tratta più di portare avanti audits puntuali. Si tratta di ripensare lo Stato. Si tratta di ripensare l'azione pubblica. Si tratta di prendere ogni politica pubblica e di passarla al setaccio, di interrogarsi sui suoi fondamenti, sui suoi obiettivi, sui suoi mezzi. Tutte le spese dello Stato saranno coinvolte, comprese le spese di intervento sulle quali non ci si è ancora rivolti benché rappresentano il 40% del Bilancio. E al di là dello Stato, ci rivolgeremo anche a delle politiche più trasversali, nelle quali lo Stato interviene a fianco di altri attori, per esempio la casa e la formazione professionale.

Al di là del linguaggio politico, sempre enfatico quando si annuncia un nuovo corso da parte di un nuovo Governo, qui tuttavia si ha l'impressione che ci si sia anche accorti delle insufficienze finora manifestate nell'applicazione della LOLF, come abbiamo noi stessi avvertito e temuto, nelle precedenti illustrazioni delle riforme rappresentate dal sistema LOLF. Anche qui si sente il bisogno di rivedere daccapo i fondamenti finalistici e prioritari dei programmi pubblici in essere, che noi chiamiamo *l'introduzione del nuovo metodo della programmazione strategica* per ogni tipo di programma e di servizio pubblico, con prospettiva inevitabilmente pluriennale, del tipo di quella – assai meno enfatica, ma più pragmatica - introdotta dalla legge federale americana del 1993, e mai veramente recepita (e forse conosciuta) in Francia nella ormai pluriennale preparazione alla applicazione della LOLF.

Inoltre la RGPP apparve subito come animata da una grande volontà di applicare rapidamente i nuovi principi e metodi, con un ritmo di scadenze tale da poter presto soddisfare il quesito se si fosse in presenza del consueto lancio di “novità” fittizie o, invece, di qualche cosa di sostanziale. Per esempio nel dossier citato del luglio 2007 si formulava un calendario molto stretto per la messa in opera della RGPP:

- il 10 luglio 2007: il decollo dei lavori delle équipes di *audit*, attraverso una mobilitazione dei decisori amministrativi;
- luglio-novembre 2007: la prima fase dei lavori delle équipes di audit, in partenariato con i ministeri;
- metà-novembre 2007: prima riunione del *Consiglio della modernizzazione delle politiche pubbliche* (CMPP)¹⁴: esame degli scenari di trasformazione delle politiche pubbliche e primi orientamenti;
- novembre-marzo 2008: seguito dei lavori delle équipes di audit;

¹⁴ Questo CMPP è organo piazzato sotto la presidenza del Presidente della Repubblica, e riunisce l'insieme del Governo e i membri del *Comité de suivi* (Comitato di monitoraggio). Costituisce l'istanza di convalida delle decisioni prese dal *Comité de suivi*. Esso fissa gli orientamenti e definisce le tappe della iniziativa. Il Ministro del Bilancio, dei Conti pubblici e della Funzione pubblica ne è il *Rapporteur General* (Relatore generale). Dopo il lancio della RGPP nel luglio 2007, il CMPP si è riunito due volte (il 12 Dicembre 2007 e il 4 Aprile 2008)

- maggio 2008: seconda riunione del CMPP: adozione delle principali decisioni di riorganizzazione da mettere in opera nel periodo 2009-2011.

Bisogna dire che il ruolino di marcia è stato puntualmente rispettato. A dicembre 2007, la seconda riunione del CMPP, è stata introdotta da un Rapporto del Ministro Woerth (2007)¹⁵, nel quale si dice, sul lavoro fatto in pochi mesi,:

La RGPP...costituisce una iniziativa radicalmente nuova nel modo di operare la riforma dello Stato e delle politiche pubbliche. Alimentata dai lavori di grandissima qualità delle *equipes d'expertise miste*, composte di membri delle ispezioni e dei gabinetti di consiglio ha dato luogo a delle riunioni ad alto livello ogni settimana all'Eliseo [sede della Presidenza della Repubblica] o al Matignon [sede del Primo Ministro] con il *Comité de suivi* e i Ministri del caso.

Questo metodo di lavoro funziona: in qualche mese, ha permesso di avanzare risolutamente nella modernizzazione delle politiche pubbliche.....

Il CMPP del 12 dicembre 2007 è stata l'occasione di prendere delle prime decisioni e orientamenti, come di precisare un calendario dei lavori successivi. Questo CMPP non è stato che la prima tappa dell'iniziativa, di gran carriera, consistente nel rinnovare le organizzazioni e i modi di intervento delle nostre politiche pubbliche....[v. Rapporto Woerth sulla riunione del 12 dicembre 2007].

In effetti seguono nel Rapporto in oggetto pagine su pagine fitte di “proposte” e conseguenti “decisioni”, risultato delle riunioni delle *equipes* di ispezione dei Ministeri, insieme ai più alti responsabili politici e amministrativi delle varie istituzioni dello Stato.

Lo stesso dicasi per il successivo *Rapporto* della 2° riunione del CGPP, il 4 Aprile 2008¹⁶, che afferma:

Questo secondo CMPP segna una tappa essenziale nella condotta della RGPP per tre ragioni:

A differenza del primo Consiglio, che costituiva una prima tappa, tutti i Ministeri sono ormai stati passati in rivista almeno una volta dal *Comité de suivi*. Parecchi Ministeri (la Difesa, lo Sviluppo sostenibile, gli Interni fra altri) hanno già un ruolino di marcia della loro modernizzazione che porta sull'insieme del loro campo di azione. Grazie al lavoro fornito dalle *equipes di expertise miste pubblico-privato* e alla mobilitazione delle amministrazioni, queste decisioni sono fondate su dei lavori precisi, la cui messa in opera dovrà essere concertata con gli agenti e l'insieme dei partners dello Stato.

Questo secondo Consiglio di modernizzazione prolunga d'altra parte l'ambizione di riforma del primo, attraverso una nuova serie di decisioni. Queste riforme, alle quali si aggiungeranno quelle del prossimo Consiglio di modernizzazione, permetteranno di conseguire l'obiettivo di “non-rimpiazzo” di un ritiro per pensionamento su due fra il 2009 e il 2011, migliorando nello stesso tempo la qualità del servizio pubblico. Queste riforme rappresentano circa 7 miliardi di euro di economia all'orizzonte 2011, di cui una parte sarà ridistribuita ai funzionari, in conformità all'impegno del Presidente della Repubblica a ridistribuire la metà delle economie legate alla riduzione degli effettivi.

Quattro mesi dopo il primo Consiglio di modernizzazione, questa nuova tappa offre anche l'occasione di fare il punto sullo stato di avanzamento delle misure decise il 12 dicembre scorso. Questa trasparenza sulla realizzazione costituisce in affetti un elemento fondamentale: l'iniziativa del cambiamento, per essere reale, implica in effetti di dare uguale importanza sia alla preparazione delle decisioni che alla loro applicazione.

Il terzo Consiglio di amministrazione avrà luogo il maggio prossimo. Esso permetterà di completare di nuovo questo esercizio di identificazione delle riforme e di rafforzare lo zoccolo di costruzione del Bilancio pluriennale 2009-2011, al fine di garantire una più grande visibilità dei ministeri sui propri mezzi ed un migliore controllo della spesa pubblica.

¹⁵ E' il rapporto segnalato come N. 17 nella Lista dei principali documenti di riferimento allegata a questa parte seconda del lavoro.

¹⁶ E' il rapporto segnalato come N. 18 nella Lista dei principali documenti di riferimento allegata a questa seconda parte del lavoro.

Non mancano in questo secondo Rapporto (aprile 2008) anche dichiarazioni precise e incoraggianti sul modo di avere un costante monitoraggio sulla esecuzione delle decisioni prese. Afferma in materia il Rapporto:

C'è anche un dispositivo di monitoraggio. Queste modalità di organizzazione, necessarie e di buon senso, devono garantire il successo di un programma di riforme di così grande ampiezza come la RGPP, e si fondano sulle migliori pratiche di gestione di progetto. Esse sono coordinate dal Ministro del Bilancio, dei conti pubblici e della funzione pubblica, che è incaricato della coerenza interministeriale di questa messa in opera.

Un "Quadro di bordo interministeriale della RGPP", leggero e condiviso, permetterà di rendere conto al CMPP, a scadenze regolari, dell'avanzamento delle riforme e dei risultati ottenuti.

Il CMPP e il Comitato di monitoraggio, sono "perennizzati" fino al raggiungimento dei risultati mirati. I Ministri sono invitati a presentare regolarmente in Comitato di monitoraggio, l'avanzamento della messa in opera delle riforme in seno al loro ministero.

Per ciascuna delle decisioni del CMPP, i Ministri formalizzano un ruolino di marcia nei due mesi successive alla decisione, congiuntamente con le équipes d'audit e l'équipes di appoggio interministeriale. Questo ruolino di marcia permette in particolare di:

- designare esplicitamente un "capo progetto" per la messa in opera di ciascuna riforma;
- precisare un calendario di messa in opera, ambizioso e realista, per l'ottenimento dei risultati;
- definire degli indicatori di monitoraggio delle riforme (avanzamento e impatto). Per ciascuno di detti indicatori, sono definite delle traiettorie su tre anni e delle realizzazioni misurabili almeno annualmente;
- identificare le condizioni di riuscita, per esempio per quanto concerne le questioni di coerenza interministeriale per la messa in opera di certe riforme.

3.2. L'annuncio di una nuova legge sulla programmazione delle finanze pubbliche

Prima di esprimere le molte perplessità che nascono dalla analisi di questi importanti documenti – che hanno tutta l'aria di essere espressione di grande impegno, ma che nello stesso tempo (a parte un più evidente piglio "decisionista" e uno spiccato amore a esibire radicali novità) non sembrano neppure molti dissimili dalla miriade di documenti – sempre propositivi, ma mai appropriatamente monitorati – dei governi precedenti, vorrei sottolineare un'ulteriore iniziativa, proprio nel campo della "programmazione pluriennale". che sembra, a differenza delle altre, costituire un'autentica novità, o meglio un vero passo in avanti nella evoluzione della LOLF nel suo insieme.

Si tratta dell'annuncio ancora più recente della preparazione di una nuova legge, *di revisione costituzionale*, da discutersi in Parlamento nell'autunno 2008.

La legge sembrerebbe che sarà chiamata "Legge di programmazione delle finanze pubbliche" (*Loi de programmation des finances publiques*). Essa avrebbe avuto già la sua base costituzionale, dopo che il Parlamento riunito in Congresso il 21 Luglio 2008 ha introdotto questa nuova categoria di leggi nell'art.34 della Costituzione.

Su questa base, in autunno 2008 sarebbe discussa una Legge di programmazione delle finanze pubbliche al fine di sottoporre al Parlamento "la traiettoria finanziaria concepita per l'insieme delle amministrazioni pubbliche sul periodo 2009-2012. Una notizia ufficiale del sito del Ministero interessato aggiunge: "*I progetti di legge finanziaria (PLF) e di finanziamento della Sicurezza sociale (PLFSS) per il 2009 saranno dibattuti nelle condizioni abituali dal Parlamento a seguito del voto della legge di programmazione delle finanze pubbliche*"

Questa nuova legge viene presentata ora come "una innovazione costituzionale per assicurare una migliore governabilità delle finanze pubbliche". Così infatti si esprime la notizia ufficiale di cui sopra:

La Costituzione francese riconosce per la prima volta la *nozione di legge di programmazione delle finanze pubbliche* [corsivo originale nel testo]. Nel testo del suo

articolo 34, la nozione di “leggi di programma a carattere economico e sociale” è stata rimpiazzata da quella, più generale, di “leggi di programmazione” che “determinano gli obiettivi dell’azione dello Stato”.

Un paragrafo specifico dell’articolo 34 crea le leggi di programma delle finanze pubbliche disponendo che: “*Gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche sono definiti da leggi di programmazione. Esse si iscrivono nell’obiettivo di equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche*”

Come è stato precisato dal Ministro Woerth in occasione di un’audizione del 9 Luglio 2008 davanti alla Commissione delle finanze e alla Commissione degli affari sociali dell’Assemblea Nazionale, la scelta di una legge di programmazione pluriennale delle finanze pubbliche iscrivendosi in un obiettivo di equilibrio è “(...) *insieme molto strutturante, molto operativa, molto impegnante, e del tutto complementare con le riforme messe in campo*”.

Scesa in campo al fine di permettere una migliore governabilità delle finanze pubbliche, la *legge di programmazione delle finanze pubbliche* risponde agli obiettivi seguenti:

- *definire una strategia coerente d’insieme e a medio termine, che superi la visione limitata che offrono oggi i dibattiti annuali sul PLF e il PLFSS*
- *declinare così il nostro obiettivo di ritorno all’equilibrio delle finanze pubbliche nel 2012 e solennizzarlo con un voto del Parlamento*

Il Parlamento sarà investito in autunno [2008] di questo progetto, che indicherà la traiettoria 2009-2012 delle finanze di tutte le amministrazioni pubbliche (Stato, Sicurezza sociale e collettività locali) e insieme delle regole di governo che permettano di rispettare questa traiettoria. Essa presenterà anche il *Bilancio pluriennale dello Stato (2009-2012)* dispositivo che è centro della legge di programmazione, che integrerà le riforme decise nel quadro della RGPP.[dal sito del Ministero del Bilancio etc.¹⁷; corsivi originali]

Come si vede, almeno sul piano dei testi legislativi, c’è qualcosa di effettivamente nuovo. Le varie sottolineature dei testi riportati, significano che si intende andare coscientemente verso una nozione ed una pratica di *programmazione* finanziaria, sentita come un reale cambiamento rispetto all’operazione tradizionale di presentazione dei PLF conforme alla LOLF; (rispetto alla quale tuttavia – sembra – si continua a dichiarare che le “riforme” della RGPP sono “complementari” e non sostitutive.

Entrando però *dentro* queste riforme – attraverso la lettura totale dei Rapporti dei primi CMPP (sopra citati, sia pure parzialmente), analizzando in che cosa consistono tali “riforme”, studiate da équipes di “grandissima qualità”, non si ha l’impressione di uscire dalla prosa tradizionale dei documenti e del personale politico-amministrativo già noti. E questa impressione merita di essere qui ulteriormente argomentata.

E’ una impressione che credo sia alla base di molti equivoci ed anche – sul piano tecnico - alla base della difficile e lenta applicazione della programmazione strategica in Francia (così come in molti altri paesi che tentano di applicarla).

3.3. Perplexità sulla reale consistenza della RGPP

Le perplexità cui mi riferisco sono di due tipi: da un lato sulla reale “novità” delle misure proposte dalla revisione e, dall’altro, se l’impatto non viene a interrompere – o per lo meno frenare – l’avviato meccanismo della LOLF, quando aveva appena iniziato a “riformare”, non già i contenuti delle “politiche” (che è più che giusto che mutino, sostantivamente, ad ogni cambio serio di governo) ma alla maggiore governabilità della “efficacia” di dette politiche.

¹⁷ Per saperne di più si clicchi, dentro il sito del Ministero [www.budget.gouv.fr/]

- *la Conférence nationale des finances publiques du 28 mai 2008.*
- *Le Debat et le Rapport d’orientation des finances publiques.*
- *Les programmes de stabilité.*
- *La Revision générale des politiques publiques (RGPP).*
- *La Constitution du 4 Octobre 1958 avec le texte au jour de la revision constitutionnelle du 23 juillet 2008* (sito del Conseil Constitutionnel).

Per esporre e spiegare questi due tipi di perplessità, ci dovremo avventurare un po' di più nella struttura delle revisioni delle politiche pubbliche, e aiutarci con qualche esempio preso a caso.

3.3.1. Quali “novità” nella modernizzazione delle politiche pubbliche?

La revisione che è stata richiesta alle “*equipes di grande qualità*” cui ci si è affidati per avere stimoli e indirizzi per la innovazione delle politiche, è stata richiesta secondo uno schema unitario cui ogni rapporto di modernizzazione per ciascuno programma, di ogni Ministero, si è attenuto, proprio per seguire l’indirizzo generale del nuovo Governo (indirizzo apertamente affermato come “nuovo”). Mi riferirò a quello che mi sembra il più completo dei tre rapporti del CMPP, quello del 4 aprile 2008, che (dopo un preambolo in cui si aggiornano gli indirizzi generali e si fa un riassunto dell’attività svolta dall’insieme della RGPP) sono pubblicate le risposte o schede di ciascuna equipe per ciascun programma, per ciascun Ministero¹⁸.

Tutte queste risposte o schede – che in media non superano le tre pagine ciascuna - seguono come si è detto una identica traccia o schema. Si parte con

- una succinta definizione o ri-definizione della politica di riferimento; e si continua con
 - un breve richiamo alle ragioni per le quali “cambiare”,
 - una descrizione di quali sono gli orientamenti della riforma; e si conclude con
 - una descrizione delle quali sono le prime decisioni adottate
- Molte delle schede aggiungono anche pochi riferimenti a
- quali sono i vantaggi attesi
 - un calendario per la messa in opera delle decisioni

Questo schema di ciascuna scheda, in se stesso, non sembra presentare speciali caratteristiche innovative. Si tratta di una fra le tante varianti espositive di un qualsiasi documento di programmazione, nella sua parte “narrativa” o descrittiva in prosa. Sono i passi di un *processo* che in ogni tempo e luogo è pressappoco lo stesso.

Le cose cambiano naturalmente se si entra *nel merito* degli *obiettivi* che si formulano, dei *problemi* che si vogliono affrontare, delle *intenzioni di riforma sostantiva*, di questo o quel governo.

Ma anche sotto questo profilo (quello del merito) non sembra che il lavoro delle *equipes* della RGPP e le decisioni dei CMPP siano così lontane e nuove rispetto a ciò che da tempo preoccupa qualsiasi governo, quando si parla ormai comunemente, e da tempo, oggi, di “*performance*”, di “*efficacia*” rispetto all’ “*efficienza*”, di “*governance*”, etc. Quel lavoro infatti è stato, ed è tuttora, alla base – almeno in termini “narrativi” – di tutte le iniziative che i governi di qualsiasi colore hanno intrapreso, e di cui si parla da tempo, - quali il GPRA e la “*National Performance Review*” americana; la “*Next Steps Initiative*” e la “*Policy & Spending Review*” britanniche; che sono della stessa importante LOLF francese che dal 2001. Iniziative con le quali si cerca di riformare l’intero modo di gestire l’amministrazione pubblica di molti Paesi, alle quali fanno riferimento tutti gli esempi riformatori che sono stati classificati - in sede di paesi OECD - come “*New Public Administration*” (NPA). Fin qui dunque c’è poca novità

E poi, a guardar bene, anche nel caso francese della RGPP, nei contenuti delle schede di “politica” di ciascun settore, (salvo i riferimenti alla materia delle politiche di ciascuna scheda che sono diversi: politiche scolastiche, scientifiche, ambientali, di protezione sociale, di sicurezza, di giustizia etc., che anch’esse – settore per settore – non sono poi tanto diverse anche nei confronti internazionali), le misure “nuove” che vengono sbandierate si riducono spesso alla stessa musica: maggiore controllo delle performance,

- maggiore partecipazione dei beneficiari,
- semplificazioni e deregolamentazioni,

¹⁸Comunque un primo gruppo di queste schede sono state già pubblicate nel primo Rapporto del CMPP, quello del 12 dicembre 2007 (N.17 della lista in appendice dei Documenti selezionati di base per la Parte seconda.)

- ricorso a risorse esterne,
- informatizzazione,
- maggiore flessibilità negli impieghi umani,
- coordinamento e programmazione interministeriale e così via.

3.3.2. Un esempio: la RGPP per il sistema educativo

Prenderò a caso un esempio di “nuova” politica: la modernizzazione indicata nella RGPP per il “sistema educativo”¹⁹.

Quali sono le missioni esercitate?

Il sistema educativo francese dalla scuola primaria alla fine dell’insegnamento secondario mira a trasmettere agli alunni i valori e i saperi fondamentali che sono loro necessari per il seguito dei loro studi e, insieme, per la riuscita della loro vita professionale e personale. La scuola è al cuore del progetto della Nazione perché essa si dà come ambizione quella di formare tutti coloro domani cittadini incaricati dei destini della Nazione. L’educazione e la formazione dei bambini costituisce una missione fondamentale dello Stato. Di fatto, questo occupa nell’Educazione nazionale la metà dei suoi funzionari e vi consacra il primo dei suoi budget (58 miliardi di euro).

C’è forse qualche governo francese precedente, qualche studioso della materia, qualche altro governo, di qualsiasi colore, di paese avanzato, che non sottoscriverebbe (o non abbia già sottoscritto) una affermazione così concepita?

Perché (allora) cambiare?

Mentre il budget dell’Educazione nazionale è fortemente progredito da quindici anni, studi recenti, nazionali e internazionali, hanno messo in luce la degradazione delle performance del sistema educativo francese:

- il rapporto dell’Alto Consiglio dell’Educazione (HCE) ha rivelato che il 15% degli allievi che escono dalla scuola primaria incontrano delle difficoltà importanti, specialmente nel possesso della lettura, della scrittura e del calcolo;
- 150.000 giovani lasciano ogni anno il sistema educativo senza diploma né qualificazione;
- l’inchiesta del “Programma internazionale di ricerca in lettura scolastica” (PIRLS) sull’apprendimento della lettura a dieci anni, classifica la Francia al 17° rango su ventidue paesi esaminati;
- l’inchiesta del Programma internazionale per il monitoraggio delle acquisizioni degli allievi (PISA) che riguarda la cultura matematica e la comprensione degli scritti a 15 anni, misura l’arretramento della Francia: leggermente al di sopra della media OECD nel 2000 (505 punti contro 498), oggi si colloca al di sotto di quella media (488 contro 492).

L’aumento continuo dei mezzi e degli orari non ha avuto una risposta adeguata. Di fatto la Francia consacra dei mezzi superiori alla media dei paesi dell’OECD alla sua politica educativa. Gli impieghi del tempo sono ugualmente molto più carichi in Francia che negli altri paesi dell’Unione Europea: tra i sette e gli undici anni essi sono al di sopra di 101 ore la media europea, nelle università di 122 e al liceo di 182 ore.

Questi risultati sono preoccupanti e implicano di impegnare delle riforme ampie per invertire la tendenza di questi ultimi anni a ricondurre la Francia verso il modello che essa deve incarnare.

Chi potrebbe obiettare che i motivi addotti per essere scontenti e per “cambiare” non siano più che condivisibili? Credo che qualsiasi paese, e qualsiasi governo, avrebbe buone ragioni – anche con dati di fatto che potrebbero essere diversi da quelli addotti – per stimolare un *cambiamento di metodo*: per rendere più “efficace” la spesa crescente per il sistema educativo. Ma quali sono i nuovi “orientamenti riformatori” che la RGPP suggerisce oggi? Vediamo:

¹⁹ Sempre dal documento citato N.18 della Lista in appendice.

Il rimaneggiamento (*refonte*) del sistema educativo passa per una ri-centratura (*recentrage*) della scuola sugli apprendistaggi (*apprentissages*)²⁰ fondamentali. Così il possesso (*maitrise*) della lingua e dei principi essenziali del calcolo e delle matematiche sono le condizioni di acquisizione di tutti gli altri saperi che trasmette la scuola.

La riuscita degli allievi passa ugualmente per una più grande differenziazione dei percorsi che permette d'offrire un sostegno e un accompagnamento personalizzato a coloro che incontrano delle difficoltà.

Il rimaneggiamento del sistema riposa sull'impegno degli insegnanti che sono all'origine della riuscita degli allievi. Il rinnovamento (*renovation*) delle loro condizioni di lavoro e la diversificazione delle loro missioni permetterà l'aumento del loro potere di acquisto.

Sarà sviluppata l'autonomia delle istituzioni affinché queste dispongano di leve più importanti per adattare meglio l'offerta ai bisogni.

E questo è tutto? Anche qui, c'è ben poco da obiettare sulle intenzioni e gli orientamenti. (Se non, che non sembrano “*refondre*” troppo le politiche di qualsiasi ...politica della scuola!)

Se mai, queste dichiarazioni farebbero sperare che qualcuno dica di più e con più precisione, e con “nuova” credibilità” e “affidabilità” come l'intero sistema educativo (di cui si parla) potrà applicare queste generiche e accettabilissime intenzioni, con quali sequenza di azioni e di interventi, in modo da avere la relativa certezza di raggiungere (e di quanto) quei miglioramenti in quei fenomeni (e molti altri ancora) che hanno sopra motivato le ragioni per “cambiare”. Nei fenomeni che sembrano essere – per comune asserzione anche delle rilevazioni internazionali (altrimenti non verrebbero messi sotto inchiesta) – alla base di ogni preoccupazione, di ogni buona volontà, da parte di qualsiasi immaginabile governo, nel momento in cui dichiara – a parole - le sue belle intenzioni e prende le sue “decisioni” con la intenzione di metterle in pratica e di tradurle in risultati acquisiti.

E qui dunque risiamo daccapo con gli stessi problemi: come migliorare le performance, non in generale, ma di quello che si fa, e di quello che si può fare, rispetto a quello che si è dichiarato di poter fare? In breve come misurare i risultati ottenuti, rispetto a quelli attesi e/o promessi?

Vediamo ancora che cosa ci dice la scheda della revisione del sistema educativo (presa ad esempio), rispetto alle “prime decisioni adottate e le piste di miglioramento fissate (*retenues*)”:

Fra le riforme già intraprese (*engagées*) e che si riconnettono agli obiettivi di revisione della politica dell'insegnamento scolastico, possono citarsi:

- l'ammorbidimento (*assouplissement*) della carta scolastica e l'adozione di criteri chiari ed equi nell'attribuzione delle deroghe, offrono una libertà nuova alle famiglie, favorendo nel contempo una più grande integrazione (*mixité*) sociale in seno alle istituzioni scolastiche
- il rimaneggiamento dell'insegnamento primario, passa attraverso la riorganizzazione dei tempi di insegnamento nella settimana e nell'anno: così la soppressione dei corsi del sabato mattina a cominciare dal rientro del 2008 potrà permettere di offrire delle ore di sostegno personalizzato agli allievi in difficoltà;
- il rimaneggiamento dell'insegnamento primario passa ugualmente attraverso nuovi programmi più chiari e concisi che:
 - siano ri-centrati di più sull'acquisizione delle conoscenze fondamentali;
 - rafforzino il posto dello sport e dell'educazione artistica e culturale in seno alla scuola primaria;
 - come corollario della libertà pedagogica garantita da questi programmi, sarà posto in funzione (a cominciare dall'anno scolastico 2008/2009) un sistema di valutazione al livello degli allievi di CE1 e di CM1 in lettura e scrittura

Nei licei, la “riconquista del mese di giugno” permetterà di rompere con l'interruzione anticipata dei corsi in ragione degli esami di baccalaurato. Un dispositivo sperimentato di questo anno sarà generalizzato nel 2009.

Saranno messi a disposizione delle famiglie dei nuovi servizi:

²⁰ Francesismo intenzionale nella mia traduzione. Spesso in queste traduzioni ho scelto un calco letterale piuttosto che badare al buon italiano, proprio per far emergere spesso l'uso figurato delle parole, rispetto al loro modesto significato concettuale.

- lo sviluppo di un servizio minimo di accoglienza nelle scuole primarie in caso di sciopero;
- l'accompagnamento educativo ("orfani delle ore 16") istituito da novembre 2007 in tutti i collegi dell'educazione prioritaria, sarà esteso all'insieme dei collegi e delle scuole volontarie al rientro 2008 prima di essere allargato a tutte le scuole primarie nel 2009.

Per lottare contro le uscite senza qualificazione, il bac [baccalaureato] professionale si preparerà ormai in tre anni dopo la terza e sarà così riavvicinato ai corsi di insegnamento tecnico e generale e permetterà di limitare l'insuccesso nei corsi di scolarità.

Nel quadro della dinamica del Piano speranza periferie portata avanti dal Governo, l'Educazione nazionale:

- sviluppa degli internati di riuscita educativa;
- mette in funzione una banca di stages destinata a mettere in relazione gli allievi dei quartieri sfavoriti con le imprese
- garantisce ai migliori allievi di tutti i licei un accesso alle classi preparatorie alle grandi Scuole.

Questa modernizzazione del sistema educativo sarà prolungata:

- nel prolungamento del libro verde della Commissione Pochard, il Ministero dell'Educazione nazionale intraprende la redazione di un Libro bianco sulla condizione insegnante per riadattare il mestiere di insegnante (reclutamento, formazione, occupazione, remunerazione, carriere) ai tempi presenti;
- una riflessione sul modo di formazione dei maestri, conforme agli orientamenti della lettera di missione del Ministro dell'Educazione nazionale.

E' evidente, nel caso della revisione in oggetto, lo sforzo di dare corpo con misure, iniziative e interventi concreti all'attuazione degli "orientamenti riformatori" precedentemente elencati. Ma la connessione diretta operativa fra l'orientamento riformatore e l'azione progettata o decisa non è spiegata. Ci si affida ad una sorta di intuitiva relazione fra gli "obiettivi" espressi e i "mezzi" mobilitati o disponibili. Non è per nulla spiegato l'impatto delle azioni ed operazioni decise – e magari anche attuate – sull'obiettivo presentato come orientamento di politica. Insomma v'è una assenza di piano strategico delle azioni messe in opera per raggiungere gli obiettivi.

3.3.3. La RGPP e l'attuazione della LOLF

Siamo nella sempre, antica, incapacità di conoscere e misurare i risultati e le azioni portate a termine. Quella incapacità che ha indotto a entrare sempre di più nella "gestione o programmazione orientata al risultato" (qualsiasi siano i contenuti degli obiettivi desiderati), che è ovunque e da tempo considerata la vera autentica "modernizzazione" della gestione pubblica. Magari considerata difficile a conseguirla, a tradurla in gestione effettiva della PA, ma sulla natura della quale non c'è più discussione da chiunque ne discuta in modo tecnicamente aggiornato, qualsiasi siano le forze politiche che la gestiscono e i contenuti della gestione (che rappresentano una questione, molto importante, ma laterale alla riforma e alla modernizzazione ricercata).

La LOLF è stato un tentativo di misurare i *risultati* delle politiche pubbliche quando avviate non come discorso ideale e orientativo, ma come "efficacia" realizzativa. Efficacia che non la si può più verificare a posteriori, in termini solo narrativi, facoltativi e interpretativi, ma solo mediante un confronto serrato tra quanto si programma ex ante di realizzare e quanto ex post si è realizzato. Nel sistema LOLF, tutto ciò, sia pure con grande fatica, si era realizzato: vi sono – come sappiamo dalle pagine precedenti - i PAP, come guida alle azioni e alle loro misurazioni di efficacia e risultato attesi, e i RAP come misurano quanto e come le azioni hanno avuto luogo e quali traguardi hanno conseguito.

Il sistema LOLF, è ben lungi dall'essere soddisfacente nel rispondere alle esigenze alle quali è dedicato con precisione. Ma non rispettare i vincoli procedurali e tecnici che esso impone, significa rinunciare alla modernizzazione cui esso era destinato; è come un tornare indietro – sia pure con nuovi obiettivi del tutto legittimi e

magari molto innovativi – al regime pre-LOLF in Francia, e a tutti i regimi pre-“New Public Administration” nel mondo.

D'altra parte nei rapporti della RGPP da nessuna parte viene dichiarato il superamento della LOLF e della sua attuazione che è in corso dal 2006. Ma nello stesso tempo, non se ne fa alcun riferimento e menzione da nessuna parte.

Mentre nel modo di presentarsi la RGPP sembra non avere niente a che vedere con la LOLF, e sono manifesti molti punti di contrasto e di incompatibilità, di cui però nessuno parla.

E' da notare che la maggior parte delle “misure” assunte dai CMPP sono misure del tipo di quelle definite “regolamentari”, cioè mirate a cambiare le procedure e le regole, e senza aggravii particolari di gestione e di competenze operative. Ma la gestione di tali misure implicano comunque costi e spese che non si possono eludere nella rendicontazione dei bilanci

Nella LOLF – come visto – tutte le attività della PA sono articolate per Missioni e Programmi, su cui si è venuta impostando una laboriosa ricostruzione della Contabilità nazionale, (ancora non perfezionata a pieno e che presenta molti problemi e molte incertezze). I Programmi sono divenuti, con un loro Responsabile, delle *entità autonome di gestione* alle quali si riconducono tutte le attività gestionali e le operazioni della PA.

Nei Rapporti della RGPP, i Programmi non hanno più visibilità e riferimento. Le liste delle misure già decise o in corso di decisione presso i CMPP, vengono classificate per “Settori concernenti”, e non per “Programmi”, benché da uno loro *scrolling* i Settori indicati sembrano avere all'incirca le denominazioni stesse dei Programmi.

Questa impressione è confermata dalla seconda parte del secondo Rapporto del CMPP in esame in cui le “*misure prese*” in attuazione della CMPP del 12 dicembre 2007 sono elencate ed indicate, *per Ministero*, e non *per Programma*.

C'è da chiedersi come verranno conciliate queste diverse classificazioni nella presentazione del PLF del prossimo anno?

Ma in una cosa la RGPP sembra comunque abbia fatto fare un passo avanti all'intero sistema LOLF. Grazie al suo deciso orientamento verso la costruzione di un prospettiva pluriennale del Budgeting (*un budget pluriennuel*), che i lavori di applicazione della LOLF hanno tardato a definire, se non con molta cautela e indecisione.

Ed è in questo senso che, a mio avviso, va interpretata la tendenza ad una nuova *Legge di programmazione del Bilancio* (di cui si è parlato già nel paragrafo 6.2), per inserire nella legislazione finanziaria la legittimità – prima inesistente – di una *programmazione finanziaria pluriennale*. Sarebbe molto opportuno però che la nuova legge venisse intesa (e contenesse direttive in proposito) come introduttrice non solo di una pluriennalità aggregata del Bilancio, ma anche della elaborazione di programmi pluriennali di ciascuna delle unità amministrative dello Stato o, se si preferisce, di ciascuno dei Programmi, in un sistema di programmazione presente in modo diffuso come garanzia di misurazione e valutazione della efficienza del settore pubblico.

Una risposta sulla compatibilità fra il sistema LOLF, faticosamente avviato negli ultimi anni e le risultanze della RGPP, sarà data nel prossimo settembre quando sarà discussa in Parlamento – come già annunciato – sia il testo della nuova Legge sulla programmazione finanziaria, sia il testo del nuovo Progetto di legge finanziaria relativa al 2009. Si vedrà!

4. Una considerazione finale (ma ancora provvisoria) sull'esperienza francese

Comunque, in attesa di ciò, lasciamo da parte la RGPP, che è un episodio che - tutto sommato - si colloca al di fuori del problema che principalmente ci occupa: e cioè quali passi in avanti si sono fatti finora, per migliorare il controllo di performance e di efficacia dell'azione pubblica in Francia. E torniamo a giudicare se

attualmente – allo stato di avanzamento ancora incerto ed imperfetto della LOLF – si sia conseguito un serio miglioramento del metodo nell’esperienza francese.

La LOLF, come legge di riordinamento di come vengono elaborate e approvate le leggi finanziarie dello Stato annualmente, ha guardato allo Stato prevalentemente come “budget economico-monetario” e non come entità che svolge una serie di funzioni e quindi di attività. Molti ritengono che – per dirla alla francese –*ça revient au même*, cioè che questo si riduce ad essere la stessa cosa. Poiché le attività hanno “obiettivi” e implicano “mezzi”: quindi sottintendono costi e benefici per la comunità, godono di entrate per una destinazione di “spese”, quindi si esprimono in un “bilancio” (*budget*).

Ma la *riduzione a bilancio* della visione, ha delle sue conseguenze non del tutto indifferenti.

La riduzione a bilancio rischia infatti, di far trascurare, appunto, per un verso, l’attenzione sui fattori *sostantivi* da cui nasce il bilancio: cioè le attività. E – per altro verso – di valutare il modo di svolgere tali attività, la loro performance. In un certo senso chi gestisce il Bilancio tende a prendere per *date* le attività così come vengono svolte, assumendo quindi per *dato* anche il loro costo.

Le novità che le “riforme del bilancio” stanno introducendo in tutto il mondo, nella nostra epoca, sono quelle che i bilanci devono essere più “trasparenti” (OK!), devono informare meglio sui “risultati” che si ottengono con la spesa (ancora di più: OK!) e che devono permettere meglio ai decisori politici di scegliere fra alternative destinazioni di spesa nell’ovvio *trade off* (valore di scambio fra alternative) reso obbligatorio dalla sicura, inevitabile limitazione o scarsità delle risorse disponibili. (massimo OK!). E tutto ciò è verbalmente presente nella applicazione della LOLF.

Ma nella esperienza francese (come in quella di tante altre esperienze in cui si è cercato di attuare quegli indirizzi):

- chi si occupa che le attività svolte siano ben eseguite e che il loro costo sia il minore possibile?
- chi si occupa che esse non siano inutili o che non producano spreco?
- chi si occupa che il loro livello, sia di efficienza (*output per input*) che di efficacia (*risultato ottenuto per risultato atteso*), sia soddisfacente, sia all’altezza: delle prestazioni eccellenti, oppure di certi standard riconosciuti validi e da assumere come misuratori (*benchmarking*), oppure ritenuti minimi, etc.)?

L’iniziativa francese della LOLF (come anche quella britannica, che esamineremo) cercano di raggiungere un miglioramento di queste informazioni. Ma è possibile ottenerle solo *attraverso* la riforma delle classificazioni del bilancio? O attraverso un diretto riesame delle attività, una per una, mirato ad appurare se sono state progettate bene, con costi ottimali ed efficienza massima. E mirato a controllare, con adeguato monitoraggio, se vengono svolte con coerenza con la loro progettazione, in modo da fornire questi risultati, *ex post*, che erano stati promessi dai progetti *ex ante*.

Questi sono i punti delicati cui tutte le “riforme” del Bilancio dovrebbero rispondere (e su cui tutto il nostro più importante commento critico insiste).

Ci domandiamo, infatti: i Ministri, i Responsabili dei “programmi”, - prima ancora del terremoto RGPP ²¹- sono abbastanza informati e consapevoli e quindi responsabili, autonomamente, per produrre *programmi validi*, espliciti, ricchi di informazioni su come si sono costruiti, e su come si gestiscono nel tempo le azioni che ad essi afferiscono?

E ci domandiamo ancora: è sufficiente che questo avvenga *solo* solo sulla base delle richieste dei gestori del Bilancio, con le loro istruzioni ai responsabili dei programmi su come presentare i “conti” dei programmi stessi? E sulla base delle “voci” di una nuova classificazione proposta apriori in base ripartire le spese (sia preventivate che fatte), e da una giustificazione dei mezzi monetari richiesti? (che è

²¹ Terremoto che anche se non fosse effimero per i suoi contenuti, ci sembra alquanto banale nel suo significato di cambiamento dei metodi di gestione.

quello, in breve, che per il momento avviene in Gran Bretagna e in Francia; e ci si accinge solo ora a fare in Italia).

Non sarebbe meglio invece che fosse lo Stato (il Parlamento, il legislatore) indicasse *direttamente* ai “programmisti pubblici” (Ministeri ed enti pubblici vari a tutti i livelli, compresi gli enti privati non profit che venissero a collaborare con quelli pubblici) – e non per il tramite di una legge finanziaria, *con quali metodi e criteri* dovrebbero “programmare”, “*ab origine*” ciascuno, *le proprie attività*, in modo che ciascuna di esse assicuri in partenza quei requisiti di buona amministrazione modernamente concepita che oggi si richiede universalmente indispensabile? (che è stata la strada scelta dal Congresso americano con la GPRA).

Certamente, le due vie possono portare agli stessi risultati. E certamente se fossero praticate contemporaneamente l’acquisizione degli stessi risultati sarebbe molto rafforzata!

Ma è per questo che riteniamo che la sola via della presentazione annuale (e forse adesso pluriennale, ma solo triennale) dei programmi ai fini delle autorizzazioni annuali di bilancio, anche se fatta secondo istruzioni precise, impartite da coloro che costruiscono il bilancio secondo schemi prestabiliti, rischia di “apparire” solo rispettosa delle istruzioni impartite ma non garantisce che “dietro” quelle procedure si siano verificati quei metodi e criteri di gestione ritenuti la vera “novità” della scienza amministrativa e politica moderna: *la programmazione strategica*.

Riteniamo cioè che quella sola via *non è* sufficientemente significativa, ed anche impegnativa, per i responsabili dei programmi, di quanto potrebbe essere una legge *mirata a regolare a scala nazionale l’intera programmazione strategica per tutte le attività pubbliche*.

Ecco perché ritengo che sia soprattutto necessaria, non solo in Francia, ma ovunque, una legge che non solo impartisca istruzioni su come si devono presentare i conti della spesa in Parlamento ogni anno, ma che regola – come la “legge del risultato” americana, - come si programmano *tout court* le attività, e come se ne regola il controllo permanente, la rotta, il cambiamento di rotta, la progettazione ex ante e a quale livello di credibilità e di accertata fattibilità, e come se ne devono giudicare ex post i risultati.

Per questo ci vuole una riforma di base, radicale in cui l’intero organismo Stato è coinvolto, con un elevato coordinamento di tutte le sue componenti e con un forte presenza del capo del governo e dei suoi uffici in tutte le fasi di lavoro affidate alle singole amministrazioni di settore.

L’esperienza francese è andata in questa direzione solo in parte. Da un lato ha assicurato il quadro generale. Ha assicurato un unico strumento legislativo LOLF che ha introdotto un metodo comune di presentare programmi e richiedere finanziamenti. Ma con difficoltà ha saputo far partire una autentica *programmazione in seno a ciascun programma*.

I *programmi*, prima di chiamarsi tali, devono avere una natura autentica e credibile. Devono essere articolati secondo regole proprie che ne assicurano la capacità attuativa, realizzativi, ed anche il costante monitoraggio. La programmazione francese che ha avuto avvio teorico con la LOLF e applicazione pratica – dopo molto tirocinio – solo con il 2007 – va in questa direzione?

Questo è possibile che avvenga all’interno di ciascuna amministrazione, ma la documentazione a disposizione del pubblico non è sufficiente per affermarlo, e soprattutto non esiste un indirizzo pubblico esplicito e diretto al massimo livello su tale materia.

Per di più, si è inserita – per ragioni più “politiche” che di piena maturata consapevolezza del tipo di innovazioni tecnico-organizzative da introdurre – anche la RGPP a confondere le idee, a creare dirottamenti di procedure, a riproporre un modo di concepire politiche pubbliche vecchio stile. Perché se da un lato si ha l’impressione che con la RGPP si siano avviati dei passi sicuri nella nuova direzione con un coinvolgimento dell’intera compagine governativa guidata dal Presidente e dal Primo Ministro, dalla più definita programmazione pluriennale, si ha anche l’impressione di un ritorno ad una gestione degli interventi dello Stato tipo pre-LOLF, senza una

strettissima introduzione del controllo di strategico di gestione, rappresentato dalla progettazione ex ante dei PAP e dal monitoraggio ex post dei RAP.

I PAP, che sono il cuore della gestione mirata al risultato del lavoro, sono essenziali, ma non si ha modo ancora di rendere trasparenti i metodi usati e il lavoro di programmazione che esiste *dietro di essi*. Essi sono troppo sintetici ed evitano i dettagli – e a buon diritto, perché come finora impostati solo per una procedura annuale di richiesta finanziaria ce *non* riguarda la programmazione delle attività in se stesse (per loro natura pluriennali), ma solo le decisioni di bilancio annuali. Ma quei dettagli sono quelli che permetterebbero tuttavia di capire se i criteri e i metodi di programmazione strategica, sbandierati, siano stati praticati oppure no.

I sospetti e i rischi di un surrettizio accostamento fra spese in corso, e loro proiezione di risultati sul Progetto annuale futuro senza ri-progettazione, (e con scorciatoia “incrementalista”), non sono né dissipati né scongiurati. I tempi sono stati, e sono, ancora molto stretti, per giudicarlo.

La nuova Legge definita di “programmazione”, annunciata per settembre 2008, potrebbe spostare il peso dei suoi interessi – appunto – sulla efficacia delle attività rispetto ai nominalismi del Bilancio e sulla programmazione strategica rispetto alla contabilità finanziaria pubblica. Saprà essa fare questo passo necessario fondamentale di vera modernizzazione della pubblica amministrazione francese, come ha fatto la GRPA in Usa? Lo spero intensamente, ma ne ho qualche dubbio.

Gran Bretagna

1. Uno primo sguardo di insieme sull'esperienza britannica

1.1. Una forte vocazione alla frammentarietà "pragmatica".

In Gran Bretagna vi è stata negli ultimi decenni, una costante attenzione al miglioramento dei *metodi di gestione* della Pubblica Amministrazione, ma le applicazioni migliori hanno trovato attuazione sul piano di numerose ma singole esperienze settoriali rispondendo a sollecitazioni molteplici che hanno trovato una unica sistematica risposta alla scala dell'intero sistema di governo solo tardivamente e recentemente.

L'esperienza britannica ha perciò la caratteristica di fornire molti esempi da imitare sul campo della qualità e quantità di innovazioni suggerite in diversi campi della gestione pubblica, piuttosto che su quello generale di una riforma generale della politica di bilancio. Si è avuta comunque una certa maggiore attenzione ai problemi generali di efficienza, di una ricorrente gestione mirata al risultato, di un maggiore controllo fra la spesa e gli obiettivi cui è destinata, di maggiore monitoraggio fra programmi e loro 'implementazione', e così via; che sono anche le cose ricercate in tutti i paesi, molti dei quali del Commonwealth, che hanno tentato delle innovazioni in materia da meritare la ormai consolidata denominazione di 'New Public Management' (NPM); innovazioni discusse in quella che è stata una grande "clearing house" di esperienze: il Comitato (e relativo Servizio) per la Gestione Pubblica dell'OCSE (PUMA-OCSE).

L'attività OCSE in questo settore, d'altra parte spesa nel cercare di dare la massima risonanza alle iniziative, anche poco significative, di tutti i paesi membri (e per buona parte orientata a svolgere uno speciale ruolo di scambio culturale istituzionale con le pubbliche amministrazioni dei paesi post-comunisti) è finita per fornire poche prospettive, e quindi si è esaurita con la sua riduzione di iniziative e la sua unificazione con altri servizi dell'OCSE, dedicati ai problemi delle miglioramenti nei governi della comunità locali.

A differenza di Stati Uniti e Francia, la riforma del sistema di gestione non è nata in Gran Bretagna come una iniziativa parlamentare ben definita che abbia avuto lo sbocco in una iniziativa legislativa ugualmente ben definita (come il GPRA e la LOLF). Si sono avute al contrario *differenti iniziative* di Governo (tutte di buona qualità nel merito) che si sono come stratificate le une sulle altre cancellandosi, e non come processo di 'passi' progressivi verso un sostanziale miglioramento.

Queste 'iniziative' (*initiatives*) hanno tutte cercato di saldarsi a livello di responsabilità istituzionale generale: così tutte hanno avuto una costante e ricorrente sanzione parlamentare, cioè sono state portate in Parlamento per ottenere la sua discussione e approvazione; e tutte hanno coinvolto – da qualsiasi parte dell'amministrazione governativa fossero state intraprese (soprattutto il

Gabinetto del Primo Ministro o la Tesoreria di Sua Maestà) - tutti gli altri settori in uno sforzo di coordinamento complessivo del Governo e delle sue singole amministrazioni.

Tali iniziative hanno trovato in se stesse fasi di miglioramento operativo nel tempo, cioè piccole mini-riforme di adattamento temporale all'interno di ciascuna delle più grandi riforme, dando la sensazione che la Gran Bretagna sia un grande cantiere molto interessante di costruzione "dal basso" della riforma della Pubblica amministrazione, senza che vi sia un progetto unitario e definito di riferimento che guidi i lavori del cantiere.

Per cui si è inevitabilmente indotti a pensare che il paese viva le sue iniziative in una permanente riforma *in progress* (assai più di quanto non sia avvenuto e avvenga normalmente ovunque, per qualsiasi iniziativa di riforma si possa concepire e vivere); e che in questa materia almeno si siano fatti piccoli e grandi passi in più direzioni e non in una sola organica direzione frutto di una definita programmazione.

D'altra parte la Gran Bretagna è stato considerato – come ho già accennato – peraltro il paese di nascita di quel movimento sopra citato detto *New Public Management*,¹ quel modo nuovo di concepire la gestione pubblica che si è voluto caratterizzare come uno dei più marcati cambiamenti nell'evoluzione della società politica contemporanea.

Ebbene gli inglesi, sostenuti dai paesi "parenti" del Commonwealth, si considerano – e forse lo sono, in più di un caso – *pionieri* di uno spirito innovatore nel campo dei metodi della gestione pubblica; spirito che molti autori in ambito OCSE (fortemente ancorato – come detto - in campo occidentale a determinanti influenze inglesi) hanno convenzionalmente chiamato appunto "*New Public Management*" (NPM).

Tuttavia in Gran Bretagna è mancata, come si è detto, una iniziativa legislativa nazionale organica, sistematica, di rinnovamento, a dispetto del fatto che molti rapporti "strategici" si siano prodotti, molte iniziative innovative siano state introdotte in parecchi momenti e settori separati della Pubblica Amministrazione; e ci si sia stata una continua fibrillazione di idee e di proposte che non è riuscita a sfociare in una unica duratura e radicale "riforma" come è avvenuto in USA e in

¹ Si veda quanto affermato dai curatori del volume collettivo, appunto, *New Public Management, current trends and future prospects*, (K.MacLaughlin, S.P.Osborne & E.Ferlie, 2002). Un episodio significativo in proposito è che nel libro sopra citato i curatori, dopo aver detto in prefazione che la Gran Bretagna può considerarsi il luogo di nascita del NPM, dedicano alla esperienza americana solo un contributo fornito da uno studioso (per di più) canadese, che mette insieme l'esperienza americana con quella canadese (sotto il titolo ambiguo: *NPM, North American Style*); dove si parla molto di politica e di indirizzi politici (di Reagan e Bush, di Clinton e Gore, di Mulroney e Chretien) ma assai poco della rivoluzione *bipartisan* della legge GPRA (1993), e delle sue premesse e delle sue conseguenze. Di una legge che ha infatti radicalmente modificato le procedure di gestione e instaurato finalmente un efficace ed operativo sistema di *programmazione strategica* a livello federale, attraverso una applicazione sistematica del principio del *result-based management* (e saltando le generiche chiacchiere politologiche che si sono finora fatte e si continuano a fare, su di esso nell'ambiente accademico dei cultori di amministrazione pubblica). Sembra incredibile che sia sfuggita, ovunque, in tale ambiente, la sostanziale diversità fra l'introduzione della programmazione strategica e le 'riforme' della PA tradizionalmente intese!

Francia con la concezione e approvazione delle due leggi GPRA (1993) e LOLF (2001).

1.2. Le diverse “iniziative” intraprese in Gran Bretagna

Le fasi più significative di attenzione e di riforma nel Regno Unito nella gestione dei metodi di gestione pubblica sono state portate avanti, dunque, in modo alquanto non coordinato, da più di una istituzione governativa.

Innanzitutto presso il Gabinetto del Primo ministro (*PM Cabinet Office*), dove nell’ultimo decennio del secolo scorso si è sviluppata (durante l’ultimo Governo conservatore di John Major l’azione lunga e impegnata del *Next Steps Programme* (1988-1998).

E, successivamente, durante il Governo laburista di Tony Blair si sono avute alcune “iniziative”: dapprima sotto l’insegna della “*Performance and Innovation Unit*” (1998-2001); e, successivamente, della *Strategy Unit*, (2002 fino ad oggi), con l’episodio significativo finale (a cavallo del 2006-2007), di grande risonanza e coinvolgimento nazionale, che è andato sotto il nome di “Revisione delle politiche” (*Policy Review*).

E poi, sempre in seno al *Cabinet Office* del Primo Ministro, si è portata avanti la costante azione riformatrice (dall’estate del 2002 fino ad oggi) dell’*Office of Public Services Reform – OPSR*; ente che si è occupato più specificamente di riforme sostantive nei Servizi Pubblici, del tipo di quelle che in tutti i paesi sono andate sotto il nome di “riforma della PA”, e che hanno assunto ormai un sapore già “tradizionale”, sotto i nomi di *semplificazione, delegazione, decentramento, esternalizzazione, privatizzazione, snellizzazione, etc.*²

Queste sono le istituzioni attraverso cui il Gabinetto si è occupato anche della riforma dei *metodi della gestione pubblica* in GB.

Ma poi, ai fini dell’indagine sull’introduzione della innovazione che più ci interessa quella del metodo della “*gestione basata sul risultato*” o della “*programmazione strategica*”, si devono registrare le innovazioni, introdotte nello stesso periodo (in permanente sviluppo, e senza un visibile e soddisfacente coordinamento con quanto veniva pensato e fatto nel *Cabinet Office*) nella Tesoreria di Sua Maestà (*Her Majesty Treasury*), il ministero britannico del tesoro.

La Tesoreria, gestendo e coordinando la spesa pubblica e provvedendo alla elaborazione annuale rituale del Bilancio, ha preso delle iniziative nel senso della introduzione di sistemi di pianificazione e controllo della spesa stessa cercando di studiare e applicare sempre più criteri e metodi di valutazione legati al risultato.

Incidentalmente vorrei far notare che l’espressione che viene usata coerentemente in Gran Bretagna al posto di quella (americana) di “*result-based management*”, è quella di “*outcome-focused management*” che significano precisamente la stessissima cosa, senza neppure un’ombra di distinzione.

² E che nel mondo anglosassone hanno creato come già detto, il nome collettivo di “*New Public Management*” (NPM) - Nuova Gestione Pubblica – di cui, a buon diritto la Gran Bretagna si considera il paese di nascita (si veda quanto già indicato nel precedente paragrafo).

Molte possono essere i motivi di questa costante differenziazione perfino di linguaggio su questioni che giocoforza non possono che essere di comune significato ed interesse. La costante ripetitività di questo fatto nei più diversi campi della pratica e delle conoscenze, non può che far pensare ad un ancestrale desiderio (e connessa rivalità) di non dipendere in niente dai “nipotini americani”; ma, nel nostro caso, potrebbe significare anche una certa disinformazione, anche in Gran Bretagna (dove non vi sono evidentemente barriere linguistiche) sul grande cambiamento che ha rappresentato nella concezione della PA, la legge del 1993, il GPRA!

Comunque, l’iniziativa della Tesoreria britannica (su cui concentreremo la nostra attenzione nella **Sezione 3**) fu presa dal Governo laburista nel 1998, quando fu introdotta la cosiddetta “*Revisione generale del modo di spendere*” (*Comprehensive Spending Review*)³.

Infine, nello stesso tempo, il tradizionale organismo britannico di garanzia e controllo della pubblica spesa il *National Audit Office (NAO)*) ha ugualmente provveduto a migliorare alcune procedure e alcuni metodi mirati a perfezionare le forme usuali di controllo della contabilità pubblica e del Bilancio in G.B., attraverso nuove spinte alla misurazione delle prestazioni e alla *valutazione di tipo nuovo dei risultati*.

Un ruolo particolarmente importante verso la misurazione di standard di performance è stato svolto anche da quel complesso di attività miste, fra il Governo centrale, con il suo “Dipartimento per le Comunità e i Governi Locali” (*Communities and Local Governments Department*) e le stesse autonome Comunità locali . Attività rivolte ad una specie di “partenariato” di gestione per le comunità locali con il governo centrale; partenariato che rappresenta una delle esperienze in cui, in effetti, c’è molto da imparare da parte di paesi fortemente centralizzati come l’Italia e la Francia, in cui, proprio a causa dell’eccessivo centralismo, fanno pressione forme di “localismo” estremo e scriteriato di autonomia.

Questo “partenariato”, nell’esperienza britannica, sembra particolarmente facilitato dalla presenza di un organismo – la *Audit Commission*, - particolarmente indipendente anche se promosso dal governo centrale, che sembra aver guadagnato la fiducia dei Governi locali.

L’*Audit Commission* – che esamineremo meglio nel Capitolo 6 - è un organismo che si dichiara appunto “indipendente” (nel senso che non fa parte del

³ Nasce qui un primo problema di scelta linguistica in italiano, giacché la parole *Review* potrebbe significare a buon diritto una traduzione sia con ‘Revisione’, che con ‘Rassegna’, che con ‘Riforma’. Propendo per la parola *Revisione*, (dopo consultazione di amici e colleghi inglesi) perché vastamente più in linea con lo spirito con il quale si è affrontato il problema in Gran Bretagna, per la sede in cui è nata l’iniziativa, cioè la Tesoreria, già impregnata del concetto di controllo della spesa (*audit*) di cui la CSR rappresenta un ‘allargamento’ di significato strategico e politico, di cui parleremo nella **Sez. 6**

governo centrale), ma si presta ad assistere i governi locali, e in questo partenariato sono nate numerose iniziative di valutazione, e più recentemente un sistema di “*Indicatori Nazionali per le Autorità locali e le partecipazioni delle Autorità locali*” “che costituisce uno strumento molto interessante di valutazione e controllo dell’efficienza locale senza comprometterne l’autonomia (vedi **Documento n.45** della lista di doc. specifici in appendice a questa Parte III).

Faremo una rapida rassegna di tutte queste molteplici iniziative di differenti istituzioni inglesi, che non hanno tuttavia trovato il modo di coordinarsi in un progetto istituzionale operativo unitario, come si è cercato di fare, negli USA con la GPRA a livello federale, e in Francia con la LOLF.

1.3. I documenti consultati

Gli Enti i cui documenti sono fonte di esplorazione ai fini degli obiettivi dell’incarico di cui sopra sono il *Cabinet Office*, cioè gli Uffici del Primo Ministro; la *Tesoreria di Sua Maestà*, cioè il Ministero del Tesoro del governo inglese, il *National Audit Office* (NAO), cioè una specie di Corte dei Conti dalle funzioni allargate, e infine l’*Audit Commission*, cioè un organismo di controllo che rappresenta la cooperazione fra Governo centrale e autorità locali in materia di indicatori e risultati messi a disposizione da parte dei Governi britannici in favore delle numerose autorità locali esistenti in GB.

I documenti selezionati sono:

a. Cabinet Office

- Minister for the Cabinet Office, (1999), *Next Steps Report 1998*, [Il Ministro dell’Ufficio del Gabinetto, *Rapporto sull’iniziativa “Passo in avanti”*] (March 1999).
- Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (PIU), *Adding It Up* (A PIU Report [Ufficio del Gabinetto-PIU, **“Tutto sommato”**] (un Rapporto del PIU)] (January 2000)
- Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (PIU), *Wiring It Up. Whitehall’s Management of Cross-cutting Policies and Services*, A PIU Report, [Ufficio del Gabinetto-PIU, **Collegando insieme. La gestione da parte di Whitehall di politiche e servizi trasversali**] (Un Rapporto del PIU). (January 2000)
- Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (PIU), *Better Policy Delivery and Design: A Discussion Paper* (By Geoff Mulgan and Andrea Lee). [Ufficio del Gabinetto-PIU, **Per una migliore politica delle prestazioni e della progettazione**], (January 2001)
- Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (PIU), *Strengthening leadership in the public sector. A research study*. [Ufficio del Gabinetto-PIU, **Rafforzare la leadership nel settore pubblico. Uno studio di ricerca**], (n.d).

- Cabinet Office Strategy Unit, *About the Strategy Unit; Current Work Areas; Past Work Areas; Strategic Capability; Seminars*. [**Intorno all'Unità strategica"; correnti aree di lavoro; passate aree di lavoro; capacità strategica; seminari**].(n.d.)
- Cabinet Office Strategy Unit, *Innovation in the Public Sector*,(pp.40), (A work in progress by Geoff Mulgan and David Albury). [**L'innovazione nel settore pubblico. (Un lavoro in progress)**](October 2003)
- Cabinet Office-Strategy Unit. *The UK Government's Approach to Public Service Reform. A discussion paper*. [**L'approccio del Governo britannico alla Riforma del Servizio Pubblico- documento di discussione.**] (June 2006).
- Cabinet Office-Strategy Unit, *Strategic Priorities for the UK: The Policy Review*. [**Priorità strategiche per il Regno Unito: la revisione delle politiche**], (November 2006).
- Cabinet Office-Strategy Unit, *Policy Review: Summary of Background Papers*. [**La revisione delle politiche: sommario dei documenti di base**]. (January 2007)
- Cabinet Office-Strategy Unit, *HM Government: Policy Review, Presentation by the Prime Minister to the Liaison Committee* [**Governo di Sua Maestà: La revisione delle politiche: presentazione del Primo Ministro al Comitato di collegamento**]. (February 2007).
- Cabinet Office-Strategy Unit. *Policy Review: Summary of the Policy Review Working Groups, Seminars for Ministers below Cabinet level*. [**La revisione delle politiche: riassunto delle scelte politiche per Gruppi di lavoro. Seminari per Ministri al di sotto del livello di Gabinetto.**]. (February 2007)
- Cabinet Office-Strategy Unit. *Policy Review. Building on progress*
 - o Public Services (March 2007).
 - o Security, crime and justice (March 2007)
 - o Britain in the World (April 2007)
 - o The role of the state (May 2007)
 - o Energy and environment (June 2007)
 - o *Families* (May 2007)
 - o [**La revisione delle politiche. Costruzione in progress:**
 - o **Servizi Pubblici (Marzo 2007).**
 - o **Sicurezza, Crimine e Giustizia (Marzo 2007)**
 - o **La Gran Bretagna nel mondo (Aprile 2007)**
 - o **Il ruolo dello Stato (Maggio 2007)**
 - o **Energia e ambiente (Giugno 2007)**
 - o **Le famiglie (Maggio 2007)]**
- The Prime Minister's Office of Public Services Reform (OPSR), Vol. No.1 Information from Website, [**OPSR,vol.1, Informazioni dal Sito Web**].
- The Prime Minister's Office of Public Services Reform (OPSR), Vol. No.2 Various selected documents [**OPSR, vol.2 Documenti vari selezionati**].
- Cabinet Office Strategy Unit *Strategic Audit Progress and challenges for the UK* [**Progressi e sfide nell'audit strategico per il Regno Unito**] February 2005.

- The Strategy Unit Main Role. Current and Past Works Areas [I ruoli principali della 'Strategy Unit' del Cabinet Office. Presenti e passate aree di lavoro (in ordine alfabetico)] [2007]
- HM Government: Policy Review (website pages index) [**La Policy Review del Governo Britannico.** (indice di webpages)].
- Cabinet Office. Prime Minister's Strategy Unit. Connecting the UK: the Digital Strategy [**La connessione del Regno Unito: la strategia digitale**] March 2005.
- Cabinet Office. *Civil Service Careers.* (Selected Webpages on relations between Planning and Civil Service). [**Carriere nel Pubblico Impiego.** (Web Pagine selezionate sui rapporti fra Pianificazione e Pubblico Impiego)] May 2005.

b. Tesoreria di Sua Maestà: le revisioni della spesa ('spending reviews')

- HM Treasury, General Expenditure Policy, *Outcome Focused Management in the UK*, [**Gestione mirata al risultato in UK**] (16 pp). (s.d).
- HM Treasury, *Public Expenditure Planning and Control in the UK: A Brief Introduction* [**Pianificazione e controllo della spesa pubblica nel Regno Unito: breve introduzione**] (pp.6) (s.d.)
- HM Treasury, *Planning Sustainable Public Spending: Lessons from Previous Policy Experience* [**La pianificazione di una spesa pubblica sostenibile**] (pp.18) (s.d.)
- HM Treasury, *Spending Reviews (SR) Web Site Index: Comprehensive Spending Review CSR 1998; SR2000; SR2002; SR2004; and CSR2007.* [Le revisioni della spesa. Diversi indici di links sull'argomento nella pagina web della Tesoreria: CSR1998; SR2000; SR2002; SR 2004; and CSR2007] (pp.29).
- HM Treasury, Measurement of SR04 efficiencies: Guidance on efficiency methodologies [**Misurazione delle efficienze nella SR del 2004: Guida sulle metodologie della efficienza.**] (pp.16), (s.d.)
- HM Treasury, *Public Spending and Reporting. Introduction* [**Introduzione alla Revisione e rendicontazione della spesa**] (p.11) (s.d.)
- HM Treasury, *Public Spending Performance. The Public Service Agreements (PSA) for the period 2004-2008.* [**La performance della spesa pubblica. I 'Patti sul servizio pubblico' per il periodo 2004-2008**] pp.74.
- HM Treasury, *Releasing the resources to meet the challenges ahead. Value for money in the 2007 CSR* [L'esecuzione di risorse per far fronte alle sfide future. Controvalore della moneta nella Revisione generale della spesa del 2007], pp.67, July 2006.
- HM Treasury, *2004 Spending Review, New public Spending Plans 2005-2008,* [**Revisione della spesa 2004. Nuovi piani di spesa pubblica 2005-2008**] pp.191, (July 2004)

- HM Treasury, (*Meeting the aspirations of the British people*). *2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review*. [(**Andare incontro alle aspirazioni del popolo britannico**). **Rapporto del Pre-Budget e CSR del 2007**] pp. 282. October 2007.
- HM Government, *Transformational Government. Enabled by Technology. /Annual Report 2006*).[**Governo in trasformazione. Abilitato dalla Tecnologia (Rapporto annuale 2006)**]. pp48, January 2007.
- HM Government, *Service Transformation Agreement* [**Patto di Trasformazione dei servizi**] pp.55, October 2007.
- HM Treasury, Public Services Productivity Panel, *Published Reports Index (1999-2004)* [**Indice dei Rapporti pubblicati, (1999-2004)**]. (s.d.)
- HM Government, *Thirty PSA Delivery Agreements (Perspective 2008-2011)*
- [I 30 Patti di esecuzione dei PSA (2008-2011, 3 fascicoli)] October 2007.

c. 'National Audit Office' (NAO)

- NAO (National Audit Office), *Fourth Validation Compendium Report: Vol 1 and Vol.2*. [**Rapporto-Compendio concernente la 'Quarta Validazione' relativa ai PSA del periodo 2005-2008 (due volumi)**] December 2008.(pp.44 e pp.124).
- NAO (National Audit Office), *Second Validation Compendium Report*, [Rapporto-Compendio concernente la 'Seconda Validazione' relativa ai PSA del periodo 2003-2006] March 2006 (pp.34).
- NAO (National Audit Office), *The Efficiency Programme: A Second Review of Progress (volumes 1 and 2)* [**Il Programma Efficienza: una seconda revisione dei progressi ottenuti (2 volumi)**]. February 2007. (pp.53 e pp.42).
- NAO, (National Audit Office), *Progress in improving government efficiency: lesson from case studies of efficiency initiatives*, [**Progressi nel migliorare l'efficienza: lezioni da alcuni studi-di-caso su iniziative in materia di efficienza**] February 2006.(pp.429).
- NAO, (National Audit Office) *Improving the disposal of public sector Information, Communication and Technological Equipment*, Report by the Comptroller and Auditor General [**Migliorare la disponibilità di informazioni, Comunicazione e Attrezzature tecnologiche . Rapporto del Controllore e Verificatore Generale**] (31 July 2007)
- NAO, (National Audit Office), *Nao Web-based Assessment toolkit for the Use of Consultants*. [**Kit di strumenti per la valutazione on line del NAO, ad uso dei consulenti**]. (aggiornato in continuazione)
- NAO, (National Audit Office), *Selected Indexes and Webpages from the NAO website: a) About NAO and its Role; b) Publications List (from 2007)*. [**Pagine web dal sito NAO: a) Il NAO e il suo ruolo; b) Lista di pubblicazioni (dal 2006)**] February 2008. (pp.33)

‘Audit Commission’

- The Audit Commission:
- *About us* [Chi siamo]
- *Improvement Planning* [Pianificazione del miglioramento]
- *National Performance Indicators* [Indicatori nazionali di Prestazione]
- *Guidance on the National Indicator Set* [Guida sul sistema di Indicatori nazionali]
- *Briefing on the Audit Commission’s Comprehensive Performance Assessment frameworks* [Informativa sui quadri di Valutazione generale di Prestazione della Audit Commission]
- *The main points about the new Comprehensive Area Assessment (CAA): What do you think?* [I punti principali della nuova “Valutazione di Area integrata di Valutazione (CAA): Che ne pensate?]
- Comprehensive Area Assessment. A joint consultation by the Audit Commission, Commission for Social Care Inspection, Healthcare Commission, HM Inspectorate of Constabulary, HM Inspectorate of Prisons, HM Inspectorate of Probation and Ofsted [**Valutazione di Area integrata.** Una consultazione mista fra la Audit Commission, la Commissione ispettiva per le attività di assistenza sociale, la Commissione per l’assistenza sanitaria, l’Ispettorato della polizia, l’Ispettorato di S.M. delle Prigioni, l’Ispettorato di S.M. per la libertà condizionata e il controllo scolastico].
- Audit Commission, *Audit Commission Best Value Performance Indicators Guidance 2007/08.* [Guida agli indicatori della Commissione Audit sulle performance di più elevato valore per il 2007/2008].
- HM Government, Communities and Local Government, *National Indicators for Local Authority and Local Authorities Partnerships: Handbook of Definitions* (March 2008). [**Indicatori Nazionali per le Autorità Locali e le Partecipazioni delle Autorità locali: Manuale delle Definizioni. (Marzo 2008).**]

3. La “Revisione della spesa” presso la Tesoreria di SM

3.1. Il ruolo storico della Tesoreria

Il luogo e l’ente in cui il Governo britannico si è occupato di più della *performance delle attività pubbliche*, e con esiti molto interessanti che meritano molta attenzione in questa nostra rassegna degli avanzamenti dei metodi di programmazione a scala governativa, è – come già detto all’inizio - la Tesoreria di Sua Maestà (*HM Treasury*, che corrisponde, come si sa, ai Ministeri del Tesoro di altri paesi).

Dal nostro punto di vista, il modo in cui la *HM Treasury* si è occupata dell’efficienza e, in parte, dell’efficacia, delle attività pubbliche governative, è quello che riguarda la *spesa* e non la attività per se stessa. D’altra parte questo è il compito istituzionale e tradizionale della Tesoreria e non era da attendersi che

questo. E come in Francia⁴, questo prevalente punto di vista, *la spesa*, ha fortemente condizionato anche il modo in cui si sono affrontate le questioni relative alla stessa riforma della programmazione, la quale *non è solo riforma della spesa, ovvero del modo di spendere*, ma anche (e soprattutto) *riforma di operare, di programmare, e di valutare l'efficienza e l'efficacia delle attività pubbliche*.

Tuttavia le profonde trasformazioni, di cui si è sentita sempre più la esigenza, nel modo di valutare la spesa pubblica e di modificarne le forme e le procedure di decisione politica, è stata anche la via perché si risalisse sempre più anche al modo di impostare le attività e i programmi di cui quella spesa è il supporto e la destinazione.

Nella esperienza americana si è proceduto all'inverso. Il Congresso si è occupato in primo luogo di conoscere la efficacia, prima ancora che l'efficienza, delle attività e dei programmi. Ha voluto sapere se le attività in corso raggiungevano i loro obiettivi, e se, addirittura, quegli obiettivi fossero ancora validi. E per questo ha sentito il bisogno di *ripensare e ristrutturare daccapo* gli stessi programmi prima di vederne e deciderne gli effetti in termini di spesa.

I due percorsi, lungi dall'essere diversi e a portare su direzioni opposte, sono destinati ad essere convergenti, e a saldarsi nel processo comune e ciclico della programmazione strategica.

Nell'amministrazione federale americana la saldatura della fase di programmazione prevista dalla legge GPRA (1993) ha preso molti anni prima di saldarsi con la formazione del Bilancio. Il modo tradizionale di preparare il Bilancio resisteva al modo nuovo di accogliere un bilancio che raccogliesse i risultati del nuovo modo di programmare le attività e i loro risultati. La saldatura è avvenuta nel 2006 con il primo Bilancio del Presidente degli Stati Uniti composto con i *Bilanci di performance* di tutte le Agenzie componenti il Governo federale.⁵

Così in Francia, partendo da una testa particolare e non generale (il Ministero del Bilancio) ma anche da una legge generale di riforma (la LOLF) del modo con cui classificare le funzioni secondo "missioni, programmi, e azioni" si è cercato di capire meglio le destinazioni, ma - ove possibile - le performance, i risultati, della spesa pubblica.

Ma le performance e i risultati non si migliorano se non si riparte a programmare mandati, bisogni e obiettivi *dal basso* per ciascun programma e ciascuna azione. Siamo sicuri che in Francia abbiamo questo processo di riprogettazione e di rivalutazione dei programmi – che dovrebbe essere peraltro necessariamente pluriennale? E" da confidare che questo avverrà, per forza di cose, ma ancora non si hanno nella documentazione relativa al processo del Bilancio, che viene dai programmi, la necessaria sufficiente prova con adeguati indicatori di risultato della efficienza vera e reale (e relativa efficienza, della spesa indicata).

Il Bilancio è già concepito dalla LOLF (2001) come *Bilancio di performance*. Quello del 2007 – dopo sei anni di preparazione e addestramento – è stato il

⁴ Si veda la Parte seconda già dedicata all'esperienza francese.

⁵ Si veda la Parte prima già dedicata all'esperienza americana.

primo bilancio formulato “secondo la modalità LOLF”, come affermano le autorità francesi. Esso è certamente un bilancio nominalmente di performance. Quando lo diventerà in modo sostanziale?

E per la Gran Bretagna ? A che punto siamo, rispetto al problema così come lo abbiamo qui posto, e ripetutamente indicato? Cioè dal punto di vista di una completa e ciclica programmazione strategica a scala dell’intera compagine pubblica nazionale?

3.2. Le “Spending Reviews”.

Faremo un riesumazione dei fatti e dei documenti più rilevanti.

Nel 1998 il Governo laburista britannico elaborò ed emanò una *Comprehensive Spending Review* (CSR) [“Revisione generale della spesa”⁶] con la quale furono esaminate sistematicamente le risorse allocate a ciascuna area di spesa pubblica in una prospettiva di tre anni; e “*per la prima volta furono decisi e pubblicati i richiesti miglioramenti e riforme di servizio in contropartita delle risorse assegnate ai programmi di spesa dei Ministeri*”.⁷

La CSR viene comunemente considerata una “svolta” effettuata dal Governo britannico, di fatto dalla *HM Treasury*, nel lanciare una politica “programmatica”, in cui ciascuno dei vari Dipartimenti del Governo si impegnasse a realizzare dei definiti “traguardi”(targets) nel tempo, in contropartita (*in return*) dell’ammontare di moneta speso o da spendere, *in una prospettiva di tre anni*.

Questa iniziativa si inquadrava ovviamente in un contesto di “principi” di gestione del Bilancio che, anche se non del tutto nuovi in Gran Bretagna, e abbastanza corrispondenti a quelli seguiti in ogni paese avanzato, meritano di essere qui brevemente descritti sulla base di documenti ufficiali britannici dell’iniziativa.⁸

Infatti da questi documenti è asserito che con la CSR del 1998, fu stabilita “una classificazione differente del modo di spendere”, basata sulle “intenzioni di bilancio” (*budgeting purposes*); e, sempre in questi documenti, non mancano le dichiarazioni per dire che tale innovazione è stata adottata per assicurare sia, da un lato, finanze pubbliche più “sane”, sia, d’altro lato, un approccio alla spesa pubblica finalizzato al risultato (*outcome-focused approach*).

⁶ Nasce qui un primo problema di scelta linguistica in italiano, giacché la parola *Review* potrebbe significare a buon diritto una traduzione sia con ‘Revisione’, che con ‘Rassegna’, che con ‘Riforma’. Propendo per la parola Revisione, (dopo consultazione di amici e colleghi inglesi) perché vastamente più in linea con lo spirito con il quale si è affrontato il problema in Gran Bretagna.

⁷ Come afferma la stessa *HM Treasury* in un documento riepilogativo dell’epoca che vuole testimoniare il cammino percorso “verso una gestione finalizzata sul risultato” nel Regno Unito: *Outcome Focused Management in the UK* [Gestione focalizzata sul risultato in UK]. (n. 17 della lista in appendice a questa parte sull’esperienza britannica).

⁸ Per questo utilizzeremo un documento della *HM Treasury* stessa: *Public expenditure planning and control in the UK: a brief introduction* [Pianificazione e controllo della spesa pubblica nel Regno Unito: breve introduzione]. Aggiornato al dicembre 2005.(doc. n.18 della lista in appendice a questa Parte sull’esperienza britannica).

3.2.1. I “principi” della nuova politica della “spending review”.

I principi sui quali si è fondata la nuova politica furono:

- “coerenza con una visione a lungo termine, con prudente e trasparente regime per gestire le finanze pubbliche come un insieme”;
- “valutazione del successo, secondo risultati di scelta politica (*policy outcome*), piuttosto che secondo impiego di risorse (*resource input*)”;
- “forti incentivi ai dipartimenti, e ai loro partners di esecuzione di servizi (*service delivery partners*), a programmare (*plan*) per alcuni anni e a programmare in modo consono ad una esecuzione di servizi pubblici migliori, con più grande efficacia (*effectiveness*)”; e
- “una determinazione dei costi (*costing*) e gestione delle risorse di capitale (*capital assets*) appropriati a dare i giusti incentivi agli investimenti pubblici”.

Nel contempo il Governo stabilì una politica mirata a rispettare due ferme regole fiscali (peraltro abbastanza convenzionali da sempre e ovunque):

1. “la “Regola d’Oro” che stabilisce che, lungo un normale ciclo economico, il Governo prenda a prestito solo per investire e non per finanziare spese correnti;”
2. la “Regola dell’investimento sostenibile”, che stabilisce che il debito pubblico netto come proporzione del PIL debba essere mantenuto, lungo l’intero ciclo economico, ad un livello prudente e stabile. A parità di altre condizioni di stabilità, il debito netto dovrebbe mantenersi al di sotto del 40% del PIL, lungo l’intero ciclo economico.

Il quadro di principi della spesa pubblica fu integrato dalla *HM Treasury* con due criteri operativi:

1. la spesa in base a “Limiti di spesa dipartimentali” (*Departmental Expenditure Limits*) (DEL), che è programmata e controllata sulla base di tre anni nella “Spending Review”;
2. la “Spesa gestita annualmente” (*Annually Managed Expenditure*, (AME), che è una spesa che non può essere soggetta a ferme limitazioni pluriennali nello stesso modo del DEL. L’AME include le spese di sicurezza sociale, la spesa auto-finanziata delle autorità locali, gli interessi del debito, e i versamenti alle istituzioni europee.

Insieme, la DEL più l’AME si sommano nella “Spesa Totale Gestita” (*Total Managed Expenditure*) (TME), che costituisce una misura tratta dalla contabilità nazionale. Essa rappresenta la spesa, in conto corrente e in conto capitale, del settore pubblico. Settore costituito dal Governo centrale, dal Governo locale, e dalle Imprese pubbliche.

Il Bilancio che precede una “*Spending Review*” stabilisce un pacchetto generale di spesa pubblica che è coerente con le regole fiscali per tutto il periodo coperto dalla *Spending Review*.

3.2.2. La *Spending Review* all'origine: come nasce il "Public Service Agreement" (PSA).

La *Comprehensive Spending Review* (CSR) del 1998, è stata una "revisione generale" delle finalità e degli obiettivi dipartimentali, secondo una analisi a base zero (*zero-based analysis*) di ciascun programma di spesa per determinare il miglior modo di conseguire gli obiettivi del Governo. Il CSR-1998 assegnò risorse addizionali consistenti ad alcune priorità del Governo, in particolare educazione e sanità, per i tre anni dal 1999-2000 al 2001-2002.

Eseguire migliori servizi pubblici – è luogo comune che spesso si dimentica ma che non era dimenticato dal Governo inglese proponendo la CSR - non dipende da *quanti* soldi spende il Governo; ma anche da *come* li spende. Per questo la CSR del 1998 introdusse, come strumento di base della politica inaugurata un "Patto di Servizio Pubblico" (*Public Service Agreement*, PSA).

Il "Patto di servizio pubblico" è stato, e tuttora rimane, un documento predisposto da ogni Dipartimento e approvato dal Governo in base al quale ci si accorda su quali "traguardi di conseguimento" (*achievement targets*), in termini di miglioramenti dei servizi pubblici, ciascun Dipartimento responsabile si impegna a raggiungere nella esecuzione delle proprie attività. (del PSA ci occuperemo in dettaglio più sotto)

Il CSR del 1998 introdusse anche il quadro DEL/AME per il controllo della spesa pubblica e introdusse anche altri cambiamenti del quadro operativo finanziario precedente.

Costruendo sull'investimento e sulle riforme introdotte nel 1998, si ebbero successive "*Spending review*" nel 2000, nel 2002 e nel 2004, ciascuna con qualche nuova innovazione del sistema.⁹

Secondo quanto dichiara l'*HM Treasury*, queste "*Spending reviews*" nel loro insieme hanno:

- fornito aumenti sensibili nelle risorse per le priorità del Governo, in particolare l'educazione e la sanità, e affrontato temi "trasversali" quali l'aumento della produttività; più estese opportunità; e la costruzione di comunità locali più forti e più sicure;
- reso il Governo capace di aumentare gli investimenti nei beni pubblici e raddrizzare l'eredità di un "sotto-investimento" dei passati decenni. Le "strategie di investimento dipartimentale" (*Departmental Investment Strategies*) sono state introdotte nella "*Spending review*" del 2000. Come risultato si è avuto un costante aumento degli investimenti netti nel settore

⁹ Nel **Doc. n.20** (della lista in appendice) sono raccolti in fascicoli copia degli indici di numerosi documenti relativi a ciascuna delle "Spending review" passate: dalla CSR del 1998, alle SR del 2000, 2002 e 2004. Infine gli indici della CSR 2007, l'ultima, che riporta una prospettiva di spesa triennale dal 2007 al 2011. La fonte di tali indici è accessibile in Internet nel sito della HM Treasury: www.hm-treasury.gov.uk.

- pubblico da meno del 0,70 % del PIL nel 1997-98, al 2, 25% del PIL nel 2005-2006., fornendo migliori infrastrutture in tutti i servizi pubblici.
- introdotto ulteriori perfezionamenti al quadro gestionale delle performance. I traguardi dei “*Patti di servizio pubblico*”(PSA) sono stati ridotti di numero nelle successive “*spending review*” da circa 300 a 110 per dare più peso alle più elevate priorità del Governo. I traguardi sono stati sempre più “centrati sui risultati” (*outcome focused*) per fornire ulteriori miglioramenti in aree-chiave delle erogazioni di servizio pubblico. Essi sono stati perfezionati anche in linea con le conclusioni della “*Riforma basata sulla devoluzione del sistema decisionale*” (*Devolving Decision Making Review*), allo scopo di fornire un quadro che incoraggiasse sempre più una più grande devoluzione e flessibilità locale. Sono state introdotte nella SP2002 delle “*Note tecniche*” che spiegavano come si misuravano le performance rispetto a ciascun traguardo PSA.

La dichiarazione fatta appartiene ad un periodo in cui le SP pur subendo sostanziali modificazioni ed aggiornamenti, erano piuttosto omogenee nell’impostazione. Si capisce che nell’esposizione storica cui ci riferiamo l’amministrazione che ha introdotto le SP (la Tesoreria) usasse un tono alquanto compiaciuto dei successi ottenuti. Se tuttavia si prende in considerazione che l’ultima operazione CSR introdotta, quella del 2007 con prospettiva del triennio 2009-2011 ha introdotto dei cambiamenti tali da rendere l’operazione quasi irriconoscibile, rispetto alle precedenti, c’è da domandarsi se potrebbe essere giustificato oggi lo stesso compiacimento.

3.3. La CSR del 2007 apre ad un secondo decennio.

Nel 2007 è stata infatti lanciata una seconda CSR “*per identificare ulteriori investimenti e riforme necessarie allo scopo di mettere in grado il Regno Unito di affrontare “le sfide globali del prossimo decennio”*”. Essa rappresenta una Revisione a lungo termine e fondamentale della spesa pubblica che coprirà il triennio 2008-2011. Essa però è stata concepita per marcare, a conclusione di un primo decennio di innovazione, la partenza per un nuovo decennio. Il lavoro per elaborarla è iniziato fin dal 2006; e la CSR è datata 2007.

Nel lavoro di preparazione ne è risultato, sempre secondo la *HM Treasury*:

- un giudizio su quello che gli aumenti costanti nella spesa e nelle riforme nella esecuzione di pubblici servizi è stato ottenuto dal primo andamento decennale di CSR. Tale giudizio è stato considerato la base per fissare i nuovi obiettivi nel decennio successivo;
- un esame delle tendenze e sfide a lungo termine – quali i mutamenti demografici e socio-economici, la globalizzazione, i mutamenti climatici e ambientali, l’insicurezza globale e i cambiamenti tecnologici - con un giudizio su come i servizi pubblici possono rispondere ad essi;

- e - allo scopo di liberare le risorse necessarie a contrastare queste sfide, e per continuare ad assicurare il massimo controvalore della spesa pubblica nel periodo della CSR - un sistema di “revisioni” a base zero delle spese di base dei Dipartimenti in modo da valutare la loro efficacia nel conseguire gli obiettivi a lungo termine del Governo;
- insieme a ulteriori sviluppi del programma di efficienza, costruito sulle aree “trasversali (*cross-cutting*)per ed estendere i progressi di efficienza correnti nella pianificazione della spesa dipartimentale”.

La CSR del 2007 offre anche la opportunità di continuare a perfezionare il quadro dei PSA “*in modo da guidare una effettiva esecuzione e il raggiungimento di ambiziosi standard nazionali*”.

Ma – come meglio si vedrà esaminando la evoluzione dei PSA – la CSR ha sostanzialmente riformato lo stesso concetto di PSA, la sua natura, i suoi tenuti. (vedi paragrafo 13).

4. I “Patti di servizio pubblico” (PSA) e i loro contenuti

4.1. I PSA e il loro contesto operativo

I PSA - introdotti, come già detto, nel CSR del 1998 - sono stati nel decennio passato dei documenti che definiscono, per ciascun dipartimento i *miglioramenti-chiave* che la comunità si attende dalla sua attività, *in contropartita (in return)* della quota finanziaria di spesa che gli è stata assegnata.

Ogni PSA fissava gli scopi e gli obiettivi di ciascun Dipartimento e insieme i “traguardi di performance”, inclusi gli indicatori per misurare l’“esecuzione delle operazioni e dei risultati”.

Il PSA era appunto essenzialmente un patto fra il singolo Dipartimento e la Tesoreria, e la Tesoreria rimaneva quindi il centro di controllo e discussione dei PAS. Ma ovviamente essi assumevano anche il ruolo di (e venivano anche presentati come) patti fra il Governo e i contribuenti, gli utenti e i cittadini

I “Patti” (PSA), nel primitivo documento, avevano per così dire una prospettiva triennale. Nella prima CSR si prospettavano per il periodo dal 1999-2000 al 2001-2002, quindi per un triennio.

Ma già nel 2000, si produsse una seconda “*Spending Review*”(SR) che portò ad una revisione dei PSA¹⁰ e spostò la prospettiva al triennio 2001-2004. Le successive *Spending Review* si sono avute, nel 2002 (relativa a piani di spesa per il triennio 2003-2006); e nel 2004 (piani di spesa 2006-08).

Con la seconda *Comprehensive Spending Review* nel 2007, si è aperta una *revisione* assolutamente radicale della stessa *revisione*, con piani relativi al triennio 2008-2011, che esamineremo con più cura nella **Sez. 7**.

¹⁰ E inoltre in quell’anno fu sottratta dall’area dei PSA anche la spesa pubblica della Scozia e del Galles dei cui programmi sono divenuti - per devoluzione costituzionale - responsabilità del Parlamento scozzese e dell’Assemblea gallese.

Nel loro aspetto generale i PSA sono dei documenti che definiscono, per ciascun dipartimento¹¹, i *miglioramenti-chiave* che la comunità si attende dalla spesa pubblica.

Essi sono degli accordi *triennali*, negoziati da ciascuno dei più importanti dipartimenti e la Tesoreria di Sua Maestà durante il processo di elaborazione della *Spending Review*.

Ciascun PSA definisce una *finalità di primo livello* del Dipartimento¹², gli *obiettivi prioritari e i traguardi chiave* di performance fondata sul risultato.

Nella SR2004 si sono avuti PSA per i 18 Dipartimenti governativi, insieme ai PSA per 5 aree di politica interdipartimentale (*cross-departmental*), per le quali i traguardi rilevanti per le prestazioni degli obiettivi di governo in quell'area, sono stati definiti insieme in un apposito singolo patto.¹³

In ogni modo, nelle successive *Spending Review* triennali, i PSA hanno subito comunque delle modifiche strutturali delle caratteristiche comuni, mantenendone il nome. Qui si è avuta una conferma del carattere indefinito, progressivo, graduale e tutt'altro che sistematico di una iniziativa – quella della CSR – che tuttavia sono una fra le più stabili e ripetute fra quelle intraprese dal Governo britannico negli ultimi dieci anni.

I PSA - hanno quindi, come loro essenziale caratteristica, i “traguardi” da raggiungere. Il “patto”, se ha qui un suo significato, è infatti concluso *su e per un traguardo* da raggiungere.

Così i PSA, fin dall'inizio, hanno incominciato a stabilire dei *traguardi*, descrivendo, anche in dettaglio, i miglioramenti da raggiungere in termini di indicatori convenzionali per ciascuna attività o azione svolta.

Insomma, in generale il PSA si è configurato come un Patto fra il Governo e il pubblico; ed è responsabilità del Ministro che guida il Dipartimento di eseguire il *set* di traguardi indicati nel patto. Il processo per fissare i traguardi ha impegnato la sua responsabilità politica. Il PSA finale è stato normalmente concordato con il Ministro responsabile e il Ministro del Tesoro ed è stato discusso con un Comitato di Gabinetto e con l'Ufficio del Primo Ministro.

I funzionari della Tesoreria hanno operato una revisione attenta del draft dei PSA e hanno suggerito – prima della definizione finale -dei miglioramenti da apportarvi.

¹¹ Il Governo britannico è articolato in *18 Dipartimenti* dai più svariati nomi, ereditati dalla tradizione, (secondo lo stile inglese che prevale di attaccamento alla stessa). Nel loro insieme li chiameremo tutti, come fanno gli stessi documenti britannici, ‘dipartimenti’.

¹² Ci sono dei PAS che riguardano obiettivi che concernono più Dipartimenti. In questo caso si mettono in essere strutture con un ruolo di coordinamento da parte del Dipartimento che ha la maggior parte della attività funzionali agli obiettivi in questione.

¹³ I PSA interdipartimentali vengono definiti nei documenti della SR2004 come un utile strumento per coordinare il lavoro interdipartimentale e inter-agenzie dove:

- molti dipartimenti sono coinvolti nelle prestazioni di un numero di connessi risultati;
- il compito è di particolare importanza per gli obiettivi chiave del governo;
- la prestazione dipende su un elemento significativo di lavoro congiunto a livello nazionale o locale; e
- è di aiuto articolare degli obiettivi condivisi o traguardi condivisi.

Ma il procedimento per determinare i traguardi nel PSA è stato differente da Dipartimento a Dipartimento e da traguardo a traguardo. In generale i Dipartimenti avrebbero dovuto consultare i fornitori del servizio in merito alla formulazione, misurazione e livello del traguardo. Si ritiene infatti che ciò permette che traguardi di risultati di alto livello poi siano tradotti in obiettivi e traguardi operativi sul campo.

A suo tempo fu anche pubblicato un *White Paper* che ha presentato il set completo dei PSA al Parlamento. E Comitati parlamentari selezionati hanno fatto dei PSA oggetto di discussioni con i Ministri e gli alti funzionari dei Dipartimenti. Tuttavia, fin dall'inizio, si pose la questione: *che tipo di traguardi?*

4.2. I traguardi (targets), e la loro natura

Quanto al tipo di traguardi usati, il nuovo regime della *spending review* pose, fin dall'inizio, una forte enfasi sui "traguardi di risultato" (*outcome targets*), per esempio fornendo standards di migliore sanità o di più elevata educazione o di servizio. Vedremo meglio nel prossimo **paragrafo 4.5** la evoluzione nel tipo sostantivo dei "traguardi" (dal "traguardo di processo" (*process target*), al traguardo di prodotto (*input target*), al traguardo di risultato (*outcome target*) nel breve succedersi delle diverse "Spending Review", e nei diversi PSA dell'esperienza britannica di programmazione.

Un documento recente dell'HM Treasury¹⁴, quello che riforma radicalmente le SR, afferma:

"Fin dal 1998 i PSA hanno avuto un ruolo vitale nel galvanizzare" la esecuzione dei servizi pubblici, e nel guidare i più importanti miglioramenti nell'*outcome*. Costruendo su questo successo, negli ultimi anni il Governo ha lavorato con professionisti sulla linea del fronte, con il pubblico e gli esperti esterni a rinnovare il *quadro gestionale della performance per il prossimo decennio*. [corsivo mio]. E così la nuova CSR del 2007 ha annunciato il culmine di questo lavoro, formulando 30 nuove PSA con una visione di un continuo e accelerato miglioramento negli *outcomes*, nei risultati lungo tutto il periodo della nuova CSR, e cioè il periodo 2008-2011".

Ma prima di passare alla descrizione dei 30 nuovi "Patti" di servizio pubblico" che caratterizzano *il sensibile cambiamento di rotta preso nell'impostazione dei PSA con la nuova CSR del 2007*, è bene riepilogare alcuni dettagli operativi su come è stata vissuta e applicata dalla *HM Treasury* l'esperienza della "gestione mirata al risultato" dal 1998 ad oggi, e dare una occhiata ad alcuni altri strumenti e concetti che hanno accompagnato l'evoluzione dei PSA.

¹⁴ 2007 *Pre-Budget Report and CSR: Public services agreements. The new performance Management framework* (n.30 dell'elenco di documenti selezionati in appendice) [*Il Rapporto pre-Bilancio per il 2007 e la CSR. I patti di servizio pubblico. Il nuovo quadro gestionale della performance*].

I PSA sono, si è già detto, *dei patti triennali*, negoziati fra ciascuno dei più importanti Dipartimenti e la Tesoreria di Sua Maestà, attraverso il processo detto della *spending review*.

Ciascun PSA definisce una *finalità di primo livello* del Dipartimento, gli *obiettivi prioritari* e i *traguardi chiave di performance fondata sul risultato*¹⁵. Attraverso i PSA, i traguardi di risultato, come si è detto, svolgono un ruolo centrale nella gestione del settore pubblico in Gran Bretagna¹⁶.

Il **Riquadro 1** mostra come i Patti ad alto livello finalizzati al risultato dovrebbero fornire, una “cascata di operazioni di pianificazione ad un livello più dettagliato di pianificazione di attività e con traguardi di singoli staff, in seno a un Dipartimento (*government department*) o a una “Agenzia di esecuzione di un servizio” (*Service Delivery Agency*).

Non bisogna dimenticare che, a seguito della iniziativa “Next Steps” degli anni “80, oggi vi sono in Gran Bretagna 136 Agenzie esecutive dei Dipartimenti di governo, che occupano approssimativamente il 75% dei funzionari civili, e che ricoprono un ruolo chiave nella esecuzione di servizi pubblici alla popolazione. Ciò che significa che tre su quattro dei dipendenti pubblici britannici operano dentro le agenzie (comunque dipendenti dai dipartimenti) e non nei dipartimenti.

Vi è un “Patto strategico” ad alto livello (il PSA, strategico), visto come la fonte da cui partono le indicazioni generali per un livello più dettagliato di “Patti di esecuzione di servizio” (*Service Delivery Agreements, SDA*). Da questi, a loro volta, deriva la definizione di “Piani di attività dipartimentale” (*Departmental Business Plans*). In base a questi piani vengono predisposti “Piani di singoli settori all’interno di Dipartimento o per gruppi di attività” (*Directorate or Business Group Internal Plans*) nei quali si definiscono le misure e gli standard di prestazione. Da tali piani derivano ulteriormente dei “Piani di prestazione e di responsabilizzazione di singoli staff”, (*Individual staff performance and accountability plans*).

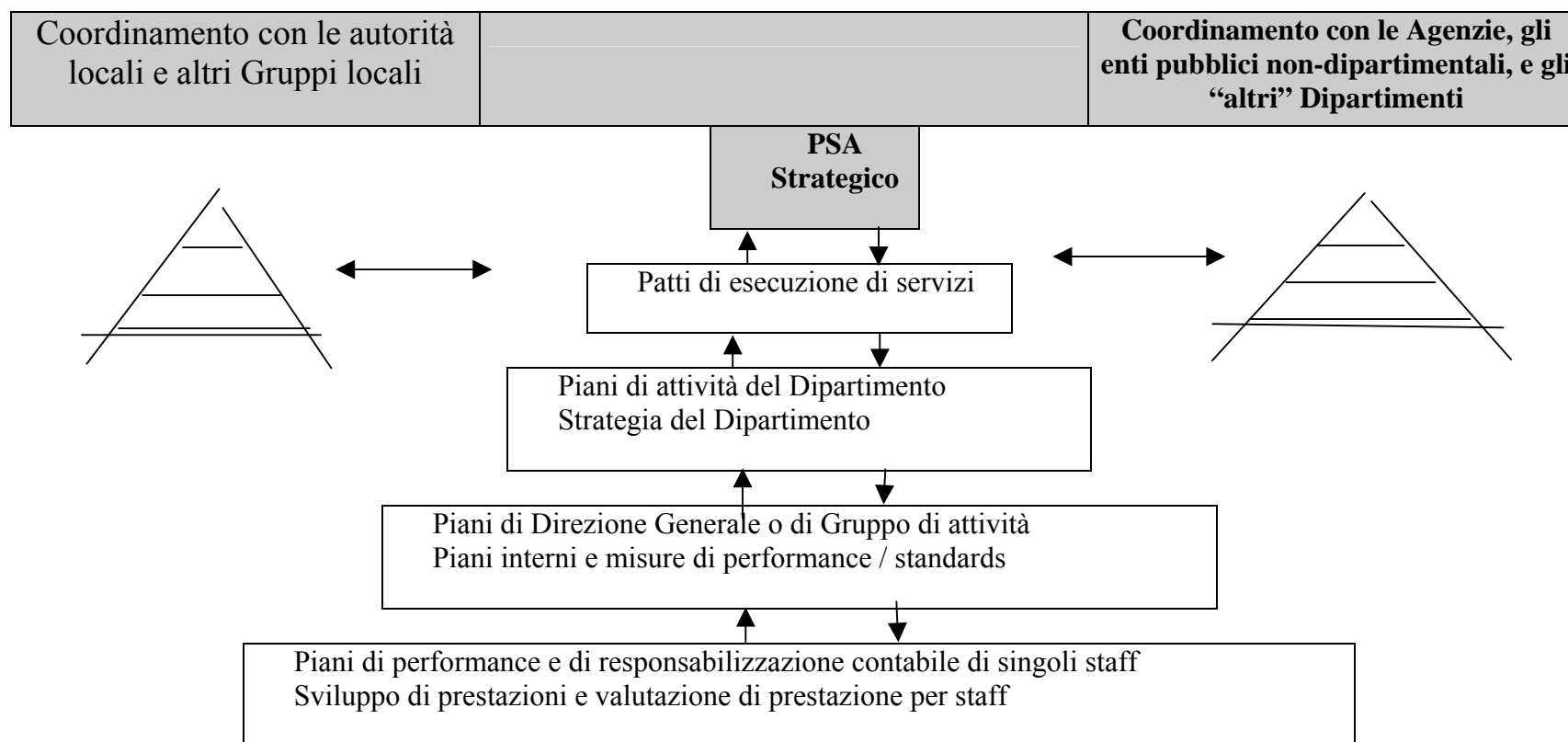
La “cascata” – come ovvio – si sviluppa fra questi livelli in due sensi. Dall’alto verso il basso, per poi risalire dal basso verso l’alto con elementi più precisi e più valutati e certi. E’ il processo naturale di ogni programmazione strategica.

Tale struttura dei PSA si coordina poi con una analoga struttura (con stesso schema), concernente altre istituzioni che partecipano allo stesso PSA. Esse sono da un lato le autorità locali e gli altri gruppi locali; e dall’altro le Agenzie dipartimentali, gli enti pubblici non dipartimentali, e altri dipartimenti.

¹⁵ Farò anche degli esempi all’occorrenza, ma la cosa migliore sarebbe per il lettore quella di andare a vedere qualcuno dei nuovi PSA di Dipartimento in uno dei documenti allegati (per esempio il **doc. n. 34** (dell’elenco in appendice) che raccoglie i PSA di ultima generazione, quelli della CSR 2007, con prospettiva al 2011).

¹⁶ Sarebbe più preciso dire in Inghilterra, giacché Scozia e Galles sono, come già detto, sottratti all’esercizio dei PSA dal 1999 per effetto dei meccanismi previsti dalle leggi di devoluzione.

Riquadro 1.
Cascata dei PSA in piani di maggiore dettaglio (GB)



Fonte: HM Treasury, **documento n.21** dell'Elenco di documenti selezionati in appendice.

La *finalità* è: *fornire ad ognuno la possibilità, attraverso l'educazione, l'addestramento e il lavoro, di realizzare le sue piene potenzialità costruendo così una società inclusiva e giusta, e una economia competitiva.*

L'*obiettivo* è: assicurare che tutti i giovani raggiungano 16 anni con una capacità, delle personali attitudini e qualità che daranno loro una base per un apprendimento, lavoro e cittadinanza per tutta la vita, in un mondo che cambia rapidamente.

Il *traguardo* è: aumentare la percentuale degli allievi che ottengono 5 o più GCSE ("Certificato generale di Educazione secondaria") ai gradi da A a G (o equivalente), compresi Inglese e Matematica. (Per il 2004 il traguardo era che il 92% dei giovani raggiungesse questo standard).

In questi termini (anche se esposti qui in modo estremamente sintetico, l'operazione prevista dei PSA rappresenta il fulcro di una autentica e comunemente intesa operazione di *programmazione strategica*. Giacché prevede che a fronte del bilancio assegnato a ciascun ente vi sia – come controvalore o contropartita (*value for money*) - una *dettagliata esposizione* di ciascuna azione e del risultato ottenibile o ottenuto per essa, cioè sia che ciò avvenga in sede di richiesta di fondi (come "giustificazione" dei fondi richiesti *ex ante*), sia che avvenga in sede di rendicontazione dei fondi spesi (valutazione *ex post* rispetto ai risultati attesi).

Ognuna delle esperienze di programmazione strategica, in qualsiasi paese si siano avviate, ha seguito un siffatto schema.

Ma il punto critico è:

- in che grado si è raggiunta l'attuazione o il funzionamento effettivo di questo schema?
- quali modalità hanno permesso questa attuazione (per esempio una legge oppure una pratica spontanea, che sono i due estremi di un approccio normativo della materia)?

La mia intenzione è quella di esplorare, con l'aiuto della documentazione a disposizione, se si hanno delle risposte sufficienti a questi quesiti nel sistema dei PSA, così concepiti e applicati in Gran Bretagna.

I patti (PSA) pubblicati nella SR 2000 coprivano il periodo Aprile 2001-Marzo 2004, e ove possibile la data del traguardo cadeva entro tale periodo, sebbene molti traguardi fossero per un periodo più lungo³.

In quei patti vi erano 160 traguardi (*targets*) in totale, 28 dei quali erano condivisi fra più di un Dipartimento, in modo che apparivano in più di un solo PSA.

Vi erano PSA per i principali 18 Dipartimenti governativi, insieme ai PSA per 5 aree di politica interdipartimentale (*cross-departmental*), per le quali i traguardi rilevanti alla esecuzione degli obiettivi di governo in quell'area, sono stati definiti insieme in un apposito singolo patto.

I PSA interdipartimentali possono essere un utile strumento per coordinare il lavoro interdipartimentale e inter-agenzie dove:

³ Per esempio, la riduzione dei 'tassi di mortalità dovuti a omicidi' aveva un traguardo al 2010, e la 'inversione del declino del numero di uccelli da caccia' aveva un traguardo al 2020.

- molti dipartimenti erano coinvolti nella esecuzione di un numero di risultati connessi;
- il compito è di particolare importanza per gli obiettivi chiave del governo;
- la esecuzione dipende su un elemento significativo di lavoro congiunto a livello nazionale e locale; e
- è di aiuto articolare gli obiettivi o i traguardi condivisi.⁴

4.3. Valutazioni incomplete

Nel **Riquadro 3** è riprodotto come esempio il PSA di una area di politica interdipartimentale: quella della lotta contro le droghe illegali.

La lettura di questo PSA così come ufficialmente indicato - e che abbiamo usato come esempio descrittivo del sistema britannico, e anche per commentarne qualcuno - ci dà la possibilità di fare un primo commento a “caldo” del sistema PSA, che è considerato – si è visto - il *cuore* della misurazione-basata-sui-risultati introdotta dalla Tesoreria britannica (in collaborazione con le altre amministrazioni governative).

Il sistema fornisce un set di *obiettivi*, e poi un set di *traguardi* relativi a tali obiettivi.

Ma non dice molto, anzi niente, *su come si arriva o si è arrivati* – da parte dell’Amministrazione (a seconda se il PSA è utilizzato per orientare il futuro o valutare il passato) ad assicurare la esecuzione (*delivery*) dei traguardi indicati. In altri termini: non ci dice quali azioni ci sono *dietro* il Traguardo così fissato. Quali azioni, presumibilmente connesse a quella scelta percentuale di miglioramento, saranno fatte o sono state fatte - con esito in qualche modo accertato sperimentalmente, e con un aspetto di credibilità – per conseguire quei traguardi.

Questa conoscenza rimane un affare che riguarda, eventualmente, le singole amministrazioni. Il sistema non ci permette, nel caso che i traguardi vengono raggiunti, *come sono stati raggiunti*, per quale fattore: se – per esempio - per una maggiore attenzione e impegno degli operatori, o per un cambiamento di metodi o innovazione operativa, oppure per altri fattori al di fuori del controllo degli operatori e dei responsabili, oppure per caso e fortuna. E nel caso che non vengano raggiunti, si dovrà conoscere le cause solo per congettura, o credere alle giustificazioni degli operatori e dei valutatori *ad hoc*, perché non si è avuto *ex ante* una nozione del meccanismo di operazioni - la “*ingegneria*”, o, in altri termini, il *progetto* oppure il *programma*, - che regola le azioni per il raggiungimento di ciascun obiettivo e di ciascun traguardo.

⁴ Per miglior comprensione: le cinque aree di politica con un PSA interdipartimentale erano nella SR 2000:

1. “Inizio sicuro” (*Sure start* : un programma per i bambini svantaggiati da 0 ai 3 anni).
2. “Protezione per il lavoro” (*Welfare to Work*: un programma che prevede opportunità di occupazione per i giovani disoccupati da lungo tempo, e gruppi svantaggiati).
3. Il “Sistema di giustizia criminale”.
4. l’ “Azione contro le droghe illegali”. e il
5. “Governo locale”.

Inoltre, il sistema non ci permette di valutare quanto è costato il miglioramento, ma solo che è costato una cifra in moneta, in uomini e in mezzi. E se la cifra rimane la stessa, si sa solo che si è risparmiato e ottenuta con essa una maggiore efficienza, ma non si sa quale cifra ci avrebbe fatto raggiungere un risultato maggiore, e di quanto maggiore.

Riquadro 3.

PSA della area politica interdipartimentale: Lotta contro le droghe illegali

Finalità

Creare una società sana e fiduciosa, sempre più libera dai danni causati dal cattivo uso di droghe

Obiettivi e traguardi di prestazione

Obiettivo I: Aiutare le persone a resistere al cattivo uso di droghe al fine di conseguire la loro piena potenzialità nella società.

Traguardo: Ridurre la proporzione di giovani (sotto i 25 anni) che fanno uso di droga della Classe A al 25% nel 2005 (e al 50% nel 2008) (Sta anche nel PSA dell'Home Office –[Ministero degli Affari Interni]).

Obiettivo II: Proteggere le nostre comunità dai comportamenti anti-sociali e criminali connessi alla droga.

Traguardo: Ridurre i livelli di reati ripetuti da colpevoli di abuso di droga al 25% al 2005 (e al 50% al 2008), (Sta anche nel PSA dell'Home Office) –[Ministero degli Affari Interni].

Obiettivo III: Rendere capaci le persone che con problemi di droga di superarli e vivere una vita sana e senza reati.

Traguardo: Aumentare la partecipazione di coloro che hanno dipendenze da droghe in programmi di trattamento anti-droga dal 55% al 2004 (e al 66% nel 2005 e 100% nel 2008). (Sta anche nel PSA del Dipartimento della Sanità).

Obiettivo IV: Soffocare la disponibilità di droghe nelle nostre strade

Traguardo: Ridurre la disponibilità della droga di Classe A del 25% nel 2005 (e del 50% nel 2008) (Sta anche nel PSA delle Dogane e Tasse).

Chi è il Responsabile per la esecuzione di questi traguardi?

Questo PSA copre le attività di governo contro le droghe illegali, coordinate dal Ministro dell'Ufficio di Gabinetto, e guidate dal Segretario di Stato per la Sanità, quello per l'Educazione e l'Occupazione, quello degli Interni, dal *Paymaster General* [una sorta di Direttore Generale del Tesoro].

Da parte dei colleghi Ministri, il Segretario agli Interni, sostenuto dal Segretario di Stato per la Sanità e quello dell'Educazione e Occupazione prende la guida del Traguardo I. Il contributo primario degli Interni è attraverso la gestione effettiva del *Drug Prevention Advisory Service* [Servizio consultivo di Prevenzione alla Droga] e il sostegno del *Drug Action Team* [Squadra di azione antidroga]. Il Segretario agli Interni ha anche guidato la responsabilità per la esecuzione del Traguardo II. Il Segretario di Stato per la Sanità ha assunto la responsabilità per la esecuzione del Traguardo III, Il *Paymaster General* ha assunto la responsabilità della esecuzione del Traguardo IV, sostenuto dal Ministero degli Interni.

Tuttavia, per ciascun PSA è prevista una “**Nota Tecnica**” (*Technical Note* TN) pubblicata nel sito del Ministero. Tale nota fu pensata per definire i dettagli di come ogni traguardo fosse misurato, in particolare:

- fissare le basi di partenza, fornire le definizioni dei termini chiave, spiegare la copertura territoriale e definire chiaramente come andrebbe valutato il successo
- descrivere la fonte dei dati utilizzati, compreso chi produce i dati e la sistemazione rispetto alla sicurezza della qualità.

Sarebbero queste Note tecniche, quel complemento di informazioni che cerchiamo sul rapporto tra la tecnologia delle erogazioni dei servizi e il miglioramento dei traguardi che i PSA promettono?

Nel **Riquadro 4.** è riprodotto il caso di un Traguardo e di una Nota tecnica collegata.

Le Note tecniche sembrano chiarire il significato dei termini tecnici e le fonti ma non le modalità da parte degli operatori per ciascun traguardo di raggiungere lo scopo, né tanto meno i costi di tali modalità.

Inoltre esistono altri due tipi di documenti che accompagnano i PSA:

- le “Note di Efficienza Tecnica” (*Efficiency Technical Notes-ETNs*) che definiscono come sono misurati i progressi (*gains*) di efficienza. Esse mettono in grado i dipartimenti di monitorare i progressi verso traguardi di efficienza (*Efficiency targets*) concordati come parte della *Spending Review* di un determinato anno.
- e le “Strategie di Investimento Dipartimentale” (*Departmental Investment Strategies-DIS*) che definiscono i piani dei dipartimenti per fornire la scala e la qualità degli stocks di capitale necessari a sostenere i suoi obiettivi. La DIS fornisce anche informazioni circa lo stock di capitale esistente del dipartimento, e i futuri piani relativi a tale stock, ed anche i piani per nuovi investimenti. La DIS definisce anche i sistemi che il dipartimento ha messo in opera per assicurare di eseguire effettivamente i suoi programmi di capitale.

4.4. I “Patti di esecuzione dei servizi”(SDA) dal 2000.

Nella SR2000, per “sostenere” con maggiori dettagli i risultati messi a fuoco con i PSA del 2000, sono stati pubblicati per la prima volta, per ciascun dipartimento governativo, anche dei “Patti di esecuzione⁵ dei servizi” (*Service Delivery Agreements. SDA*).

⁵ Qui si rende opportuna un'altra precisazione linguistica. Ha preso sempre più piede in GB nel gergo della letteratura dedicata alla riforma del sistema operativo della spesa pubblica, l'uso della parola inglese ‘*delivery*’, per intendere qualcosa di specifico che sta – in italiano – fra l’*erogazione*, l’*esecuzione* e la *fornitura* di servizi così come quantificati in sede programmatica e/o progettuale, o come qualificati in sede di espressione di finalità e obiettivi. Forse la traduzione più appropriata linguisticamente sarebbe quella di ‘*rilascio*’, ma il risultato sarebbe orribile! A

Gli SDA sono pubblicati completi nel website di ogni dipartimento e un sommario è stato pubblicato anche come Libro Bianco.⁶

Riquadro 4

Traguardi di PSA e Nota tecnica collegata: Morti, per causa di morte

Traguardo PSA:

Ridurre sostanzialmente i tassi di mortalità dei principali fattori di morte al 2010:

le malattie del cuore almeno del 40% per le persone sotto ai 75 anni;

il cancro almeno del 20% per le persone sotto ai 75 anni;

i suicidi e ferite indeterminate almeno del 20%;

Chiave di esecuzione di questo traguardo sarà il *National Service Frameworks for Coronary Heart Disease* [Servizio nazionale: quadro delle Malattie coronariche del cuore] e il *National Cancer Plan* [Piano nazionale per il Cancro]

Nota Tecnica:

Anno di traguardo: 2010 per tutti e tre i traguardi

Anno di partenza e di base: Media dei tassi di età europei standardizzati per i tre anni 1995, 1996, 1997.

Fonte dei dati: registrazioni delle statistiche della mortalità dell'Ufficio nazionale di statistica (ONS). I tassi di mortalità sono standardizzati per età per avere i cambiamenti nella struttura per età della popolazione (usando la popolazione standard europea così come definita dall'OMS).

Malattie e infarti alle coronarie del cuore e connesse condizioni: comprendono idisturbi circolatori – Classificazione internazionale delle malattie ICD-9 codici 390-208 inclusi. Gruppo di età: sotto i 75 anni,. Traguardo riduzione al 2010, almeno di due quinti (40%).

Cancro: tutti i neoplasma maligni – ICD-9 codici 140-208 inclusi. Gruppo di età: sotto i 75 anni. Traguardo. Riduzione al 2010, almeno di un quinto (20%).

Suicidio: suicidio e lesioni varie – ICD-9 codici 950-E959 più E980-E989 meno E988.8. Gruppo di età: tutte le età. Traguardo all'anno 2010 – almeno di un quinto (20%).

Fonte: Libro bianco ONH-www.official-document.co.uk

parità di significato (e di connessa non totale soddisfazione rispetto al concetto da esprimersi, come spesso avviene in sede di traduzioni) ho scelto di tradurre in italiano – almeno nel ristretto ambito della materia qui trattata - la parola *delivery* con la parola *esecuzione* (salvo qualche motivata eccezione).

⁶ Ricaviamo queste notizie del documento: *Spending Review 2000: a Guide* (Novembre 2000), incluso nel **Doc.n. 24** della lista specifica in Appendice .

La prima sezione di uno SDA” (“risultati-chiave di esecuzione”, *delivering key results*) espone *come* il dipartimento eseguirà i risultati fissati nel PSA. Ciò comprende i traguardi di prodotto o processo necessari per eseguire il traguardo di risultato (*outcome*) fissato nel PSA. In alcuni casi lo SDA include anche dettagli su fattori esterni al controllo del dipartimento che influenzeranno la esecuzione del risultato specificato nel PSA. Ci avviciniamo molto per ogni “obiettivo” o “traguardo” di Patto, ad un approccio che noi chiameremmo di “programmazione strategica”.

Giustamente è stato rilevato da un documento della Tesoreria (vedi **Doc.n. 21**, p.12) che “se i PSA rispondono alla questione sul *che cosa* circa l’impegno sui servizi pubblici, gli SDA intendono rispondere alla questione del *come*.”

Nel **Riquadro 5**, è riprodotto un esempio di traguardo PSA e il suo collegamento con la nota SDA sull’“esecuzione, riguardante il sistema di giustizia penale

Per quanto non siano molto chiari i collegamenti fra le azioni specificate nello SDA con il traguardo indicato nel PSA, non sembra che questi collegamenti siano di tale natura da costituire un impatto sicuro e misurabile sul traguardo, né che altre condizioni o perfino azioni, qui non indicate, non abbiano un impatto più efficace.

Ma, l’instabilità concettuale del metodo di programmazione in corso dal 1998 ad oggi nella esperienza britannica, e l’instabilità del numero e dei modi di formulazione degli stessi PSA., hanno creato una situazione in cui – malgrado che gli SDA fossero celebrati come “miglioramento” nella SR2004, - siano stati in pratica aboliti nel SR2007 (l’ultimo) che ha una prospettiva 2008-2011!

Nella **Sez. 7** cercheremo di spiegarne le cause e le conseguenze, insieme ad una più diretta illustrazione e valutazione degli ultimi sviluppi del sistema di SR, nel quadro delle sempre più vaste e sistematiche riforme in corso in GB e altrove (che è l’oggetto di questo lavoro⁷).

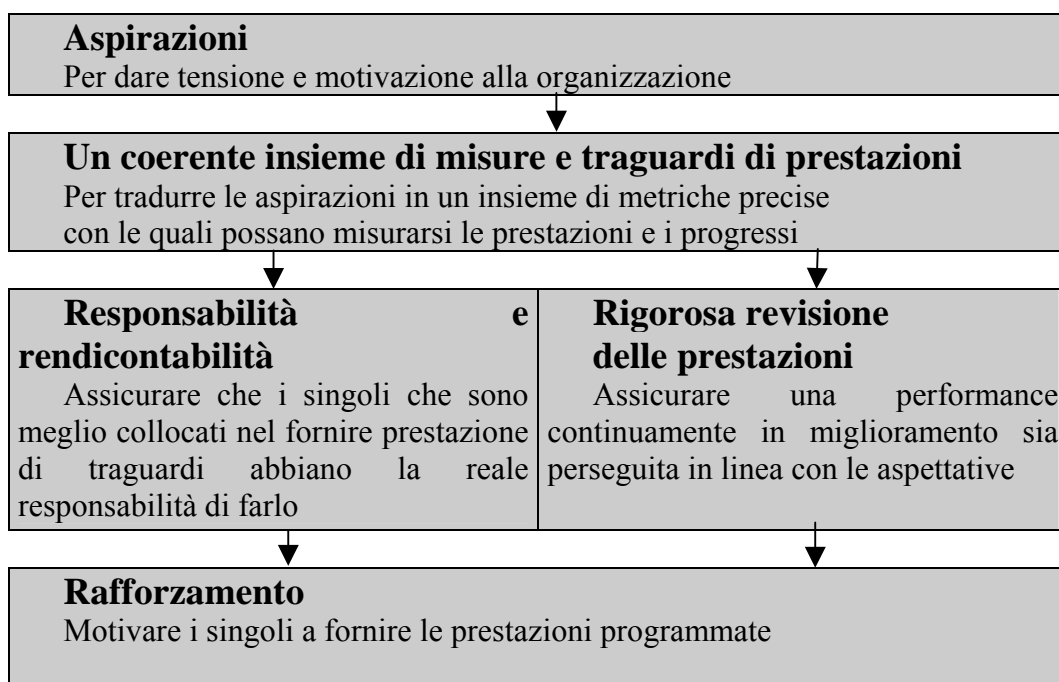
Comunque le rimanenti sezioni dello SDA (nel 2000) avrebbero dovuto (e voluto) fornire un quadro di che cosa ogni dipartimento avrebbe fatto nei successivi tre anni per modernizzare e migliorare la sua efficienza e le sue performance. Per far ciò i gestori della Tesoreria evocano l’uso eventuale di un metodo (denominato Modello di eccellenza EFQM,) “da utilizzare trasversalmente fra differenti unità operative, focalizzato sugli utenti dei servizi pubblici,, che garantisce politiche e servizi che rispondono ai bisogni di tutti i gruppi della società, che rende servizi disponibili su Internet e che migliora il policy-making” [Questa meraviglia non viene ulteriormente specificata!]

⁷ Nel nostro percorso espositivo abbiamo voluto soffermarsi sui caratteri salienti che la SR ha assunto dalle sue origini (1998) e nei suoi successivi passaggi, giacché è in questa evoluzione che se ne comprende meglio quelle che chiamerei *le luci e le ombre* della sua validità ai fini di una visione della programmazione strategica. Alla fine dell’esame esporrò lo stato attuale dell’esperienza in GB, segnata dalla CRS del 2007, che costituisce un rilevante cambiamento di rotta rispetto alle precedenti, e – in un certo modo - il venir meno di alcune sue interessanti prerogative rispetto alle precedenti. Per questo si veda **la Sez. 7**.

Riquadro 5.
Traguardo di PSA e collegamento con una Nota SDA sulla
esecuzione: Sistema di giustizia penale

<p>Traguardo PSA: Migliorare di 5 punti percentuali la soddisfazione delle vittime e dei testimoni relativamente al trattamento del “Sistema di Giustizia Penale” al 2002, e dopo almeno conservare quel livello di prestazione</p>	<p>SDA: Eeguire per: migliorare i servizi di sostegno per le vittime e i testimoni, comprese le minorità etniche, nelle corti magistrali con il 40% di copertura al marzo 2001 migliorare la maggioranza delle azioni per il Programma giustizia, fornendo misure di sostegno per i testimoni vulnerabili e intimiditi, alla primavera del 2002 Revisionare la Carta delle Vittime e completare l’esercizio di consultazione sul ruolo della vittima nei processi penali – al Luglio 2001</p>
---	--

Riquadro 6.
Modello di pianificazione delle attività



Per un certo numero di piccoli Dipartimenti di cui non erano pubblicati i PSA, lo SDA è stato usato per fissare i loro principali traguardi di performance (di outcome ove possibile) e il come sarebbero stati acquisiti.

Comunque è singolare che l'introduzione dello SDA ha costituito – secondo i gestori del HM Treasury – un miglioramento del meccanismo di programmazione (come si dirà meglio nella **Sezione 7**)

4.5. Il concetto di “traguardo” (target) di spesa dei PSA nella loro evoluzione

L'idea di fissare dei “traguardi” (*targets*) ex ante, cioè di fissare risultati programmatici studiati e valutati come fattibili prima di impegnarvi delle risorse, nasce anche in Gran Bretagna (nella prima CSR, 1998) con l'idea di fondo generale di *vincolare la spesa a dei risultati*, più precisamente ancora, di *vincolare decisioni sulla spesa alla conoscenza e formulazione ex ante dei risultati*

Come si sa, c'era ovunque da tempo l'idea che si dovesse dar conto di più e meglio, al Parlamento e ai cittadini (ma anche ai decisori politici) di quali fossero i risultati concreti della grande spesa pubblica in tutte le direzioni nelle quali si era estesa con il tempo. E che questa “rendicontazione” non dovesse più essere fatta con Rapporti di risultati, celebrati a parole, ma al contrario con Rapporti di fatti in qualche modo “misurati” quantitativamente.

E per render ancora più concreta e pertinente la rendicontazione, si sentì anche in Gran Bretagna l'esigenza che si incominciasse a *misurare le promesse ex ante con i fatti ex post*, per mettere ancor meglio a confronto costi e benefici della spesa e stimolare gli operatori ad una sorta di gara di rendimento. A questa esigenza in Gran Bretagna si cercò di rispondere con i PAS.

Ma il risultato, l'*outcome*, non fu fin dall'inizio di facile identificazione. Come ovunque, il concetto di “risultato” era allora confuso con altri: per esempio quello di quantità prodotta, di *output*; nel caso specifico della PA di quantità di servizi erogati. Oppure veniva confuso con la esistenza ed esecuzione stessa di una attività, cioè la effettuazione di un processo di azioni, risultato in se stesso, indipendentemente dai suoi effetti misurabili.

Questa tripartizione di significati di risultato fu particolarmente tenuta presente in Gran Bretagna fin dagli iniziali tentativi di introdurre l'idea di impegni “pattuali” con i cittadini (*agreements*) da parte del singolo Dipartimento in cambio delle risorse finanziarie che riceveva o che chiedeva di ricevere

In realtà il “patto” si realizzava, e tuttora si realizza, tra il singolo Dipartimento e l'*HM Treasury*, come autorità pubblica che aveva la responsabilità di erogare i mezzi finanziari per tutti, sia pure sotto il responsabile coordinamento unitario di un Comitato del Cabinet Office, cioè dell'intero Governo nel suo insieme.⁸

⁸ Il documento dell'epoca che esplicitò per la prima volta le nuove intenzioni “*Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability – Comprehensive Spending Review: Public*”

I Patti (PSA) – per la prima volta inclusi nella CSR del 1998 - si riproposero in tutte le successive SR con sensibili modificazioni di metodo e di criteri applicativi, ma rimanendo uno strumento di controllo sempre migliorato della attuazione dei programmi di spesa.

Per ottenere una visione sintetica dell'evoluzione dei "patti" useremo il documento già citato (**Doc. n. 21**). Questo documento costituisce una analisi non ufficiale - e abbastanza "accademica" - delle novità introdotte nella CSR del 1998, e - nascendo all'interno della stessa Tesoreria (da una Sezione di essa denominata "*General Expenditure Policy*") - lo userò come riferimento per valutare l'esperienza britannica ufficiale nelle sue visioni, argomenti e metodi non sempre esplicitati nei documenti più ufficiali.⁹

All'inizio dunque ogni PSA fissò gli scopi e gli obiettivi di ciascun Dipartimento e insieme i traguardi di performance comprese le misure delle operazioni e dei risultati. Una seconda *Spending review* fu elaborata nel 2000 e portò ad una ulteriore revisione dei PSA (in quell'anno, come già detto, furono sottratti la Scozia e il Galles per ragioni connesse alla "devoluzione" costituzionale).

Dalla rassegna del **Doc. 1** della Lista specifica in Appendice, sappiamo che uno studio indipendente della Camera dei Comuni del 2000¹⁰, che ha analizzato i traguardi dei PSA del 1998, rilevò che essi erano principalmente *traguardi di processo (process targets)*(51%) e *traguardi di prodotto (output targets)* (27%) con una proporzione relativamente piccola di *traguardi di risultato (outcome targets)* (11%).

Nel luglio 2000 i nuovi PSA furono concordati per il periodo 2001-2004 con un chiaro obiettivo di focalizzare con priorità i traguardi di risultato.

Un rapporto del *National Audit Office*(NAO)¹¹ suggeriva nel 2000 che il 67% dei PSA fossero di risultato, il 14% di processo e l'8% di prodotto. Questo slittamento nella focalizzazione fu conseguito in parte slittando i traguardi di output e i traguardi operativi verso un nuovo insieme di accordi, gli "Accordi di esecuzione di servizio", SDA (*Service Delivery Agreements*) (di cui si dirà più

Service Agreements 1999-2002" è risultato introvabile oggi nei miei tentativi di ottenerne una copia preso alcune amministrazioni britanniche cui ne ho fatto richiesta.

⁹ Questo implica che la maggior parte dei riferimenti al sistema '*spending review*' dal punto di vista del metodo e del sistema operativo, sono 'datati' alla CSR del 1998 e alle '*spending review*' immediatamente successive (2000, 2002, 2004). Come, si è detto successivamente, con la CSR nel 2007, i PSA hanno subito un cambiamento di rotta nel loro contenuto, pur non cambiando le motivazioni di base. Questi ultimi cambiamenti li esamineremo nella **Sez. 7**; tuttavia abbiamo creduto conveniente esaminare il nuovo metodo di gestione britannico della spesa pubblica nella sua *evoluzione*, in una considerazione 'genetica', che ritengo il modo migliore di conoscere eventi e iniziative nella loro storia.

¹⁰ House of Commons, Treasury Committee Ninth Report, "*Spending Review 2000*", Aug.2000 [disponibile in

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmtreasy485/0072003.htm>].

¹¹ Tradizionale organismo indipendente di controllo della spesa (corrispondente all'ingrosso alla Corte dei Conti italiana e francese), di cui ci occuperemo nella prossima sezione 3. Il rapporto è: Report to the Parliament by the National Audit Office, *Measuring the Performance of Government Departments*, 2001.

sotto), ma anche attraverso un aumento del numero assoluto di traguardi mirati ai risultati sui quali giudicare la performance più interessante del governo.

Infatti questo maggiore peso relativo che nei PSA viene ricercato fra i diversi indicatori di traguardo, corrisponde ad una generale distinzione già da tempo discussa nella letteratura sulla valutazione dei piani, e in particolare nel campo della programmazione strategica, fra l'*efficienza* e l'*efficacia*, in base alla quale è misurando il traguardo di risultato (*outcome*) che si opera veramente un controllo sulla "efficacia" dell'azione pubblica. Ed è in questa direzione che si è orientata anche in Gran Bretagna la preparazione delle successive CSR della spesa che si sono avute. Ed esattamente:

- nel 2002 la CSR relativa a piani di spesa dal 2003-04 al 2005-06,
- nel 2004, la CSR con nuovi piani di spesa per il 2006-3 e il 2007-08, e conferma dei piani di spesa che erano stati fissati per il 2005-06 nella CSR del 2002;
- e infine la CSR del 2007, ultima per il momento, con piani di spesa per il 2008-09, il 2009-2010 e il 2010-11.

4.6. Il "modello di pianificazione delle attività"

Secondo il punto di vista dell' HM Treasury espresso in alcuni documenti, sarebbero i PSA a guidare la performance e dovrebbero costituire il punto di partenza della pianificazione delle attività nel governo.

Secondo quanto indicato nella **Riquadro 1.** già riprodotto, i PSA dovrebbero scendere "a cascata" attraverso l'organizzazione ed essere collegati ai traguardi delle Agenzie, degli enti pubblici non dipartimentali e alle autorità locali che prestano servizi. Il **Riquadro 6.** mostra il modello di pianificazione delle attività che i dipartimenti sono incoraggiati ad usare. Il modello è stato elaborato dal "*Panel sulla Produttività dei Servizi Pubblici*",¹² e appoggiato dal *Consiglio di gestione del servizio civile.*

Il modello del **Riquadro 3.6.** mostra la importanza di formulare delle aspirazioni, che sono stabilite dalle finalità e dagli obiettivi del PSA, e che traducono questi in un coerente insieme di misure e traguardi, fissati come traguardi basati sul risultato nel PSA, e scesi a cascata fino ai singoli traguardi come mostrato nel **Riquadro 1.**

5. Aspetti del coordinamento istituzionale

5.1. Una prospettiva nuova di cooperazione con gli enti pubblici locali

¹² Il Panel è un gruppo di esperti ad alto livello sui mutamenti di gestione nei settori pubblico e privato che intendono aiutare i dipartimenti governativi e le agenzie a trovare fresche e pratiche modalità per migliorare la performance e le prestazioni dei servizi pubblici. Il Panel (che è stato recentemente soppresso, ha avuto il compito di elaborare delle tecniche finalizzate a misurare la produttività nelle attività produttive.

I conti dei governi locali ammontano circa ad un quarto della spesa pubblica totale britannica. Nell'aprile 2000 fu introdotto un nuovo sistema di gestione della prestazione "al miglior valore" (*Best Value Performance*) che richiedeva alle autorità locali di acquisire continui miglioramenti nell'economia, efficacia ed efficienza dei loro servizi e funzioni. Un esteso set di misure e traguardi di performance fornisce il quadro a fronte del quale tale miglioramento è misurato e raggiunto.

In base al sistema, l'obiettivo è di catturare tutte le dimensioni chiave delle prestazioni di servizio per ogni data attività. Un programma di "revisioni dei servizi locali" è soggetto a revisioni esterne e ispezioni indipendenti da parte di un "Best Value Inspectorate" di una "Commissione Audit" (*Audit Commission*).¹³ Ciò allo scopo di mettere in luce esempi di migliori pratiche e di scatenare interventi del governo centrale nell'evento di seri fallimenti dei servizi.

Nel primo anno di operazione, gli indicatori di performance *Best Value* hanno avuto la tendenza verso misure separate di fattori/prodotto (*input/-output*), piuttosto che di risultato (*outcome*). Ma sembra di rilevare una chiara intenzione da parte di tutti (*HM Treasury* e Governi locali) di perfezionare con il tempo gli indicatori e andare verso *reali* misure di risultato.

I documenti della Tesoreria testimoniano che agli inizi della introduzione del sistema della *spending review*, gli indicatori di performance *Best Value* tendevano a misure separate di *input/output* piuttosto che all'*outcome* (si veda quanto già detto nel **paragrafo 4.5** più sopra). Ma testimonia anche che la chiara intenzione era quella di raffinare gli indicatori con il tempo e di andare verso misure di reale *outcome*.

La "Commissione Audit" (*Audit Commission*) avrebbe desistito di fissare i propri indicatori di performance per i governi locali in favore di un crescente ruolo nella qualità della vita, articolando misure che aiutano a conseguirla concentrando l'attenzione sugli *outcomes*. Stanno sviluppandosi sempre più ricerche su quanto si possa costruire misure *costo-efficacia*, che mettono in relazione gli *outcomes* con l'uso delle risorse.

Ulteriori passi si stanno prendendo – osserva sempre un documento della Tesoreria – per rafforzare il collegamento fra i traguardi nazionali e l'esecuzione locale attraverso il pilotaggio di PSA "locali" (LPSA) fra il governo centrale e le singole autorità locali.

La finalità del PSA locale – afferma la Tesoreria – è quella di concordare circa 12 traguardi di *outcome*-chiave che riflettano i traguardi PSA nazionali e le priorità locali. "Se questi traguardi funzionassero bene – dice un documento (datato 2004) – nei prossimi tre anni, le autorità locali potrebbero essere

¹³ Secondo le sue dichiarazioni ufficiali la *Audit Commission* è

un *comitato di controllo indipendente* (*independent watchdog*), che guida l'economia, l'efficienza e la efficacia dei servizi pubblici locali per eseguire migliori risultati per ciascuno. Il nostro lavoro [basato su 2000 funzionari stabili] incrocia il governo locale, la salute, le abitazioni, la sicurezza della comunità, e i servizi antincendio e di soccorso con una unica prospettiva. Promuoviamo valore in contropartita alla spesa (*value for money*) per i contribuenti, [spesa di 180 miliardi di sterline da parte di 11 mila enti pubblici locali]. Come forza del miglioramento, noi lavoriamo in partenariato di valutazione dei servizi pubblici locali e facciamo pratiche raccomandazioni per la promozione di una migliore qualità della vita per la gente locale.

“premiare” in parte attraverso benefici finanziari e in parte con una accresciuta autonomia (più grandi flessibilità e libertà).

I PSA locali pertanto potrebbero dare incentivi reali a migliorare le prestazioni e concentrare l’attenzione sugli *outcomes*, compresi alcuni traguardi “incrociati” che richiederebbero una più stretta cooperazione con altri partners locali non pubblici.

5.2. Il rapporto con le Agenzie governative

Le Agenzie del Governo (e non i Dipartimenti) sono il principale effettivo strumento di esecuzione dei servizi pubblici. Esse sono oggi ben 136 e occupano il 75 % dei funzionari civili pubblici (come abbiamo già ricordato). L’acquisizione degli obiettivi e dei traguardi fissati dai PSA richiede pertanto che le priorità delle Agenzie siano allineate con quelle dei Dipartimenti (da cui dipendono) e che i traguardi di prestazione delle Agenzie siano coerenti con i traguardi di esecuzione dei PSA.

Storicamente le Agenzie hanno concentrato la misura delle prestazioni su misure di processo e di prodotto. Ma il fatto che – come abbiamo rilevato all’inizio - a livello di Dipartimento si sia avuto uno slittamento verso misure di risultato (*outcome*) piuttosto che di processo o di output sta cominciando a far riflettere nelle rendicontazioni delle performance delle Agenzie.

Uno dei problemi è quello di definire la *singola distinta prestazione di un Agenzia nei confronti di un obiettivo di politica più vasto, in modo che possa essere articolato un chiaro risultato per la stessa Agenzia*. Un certo numero di Agenzie sono riuscite a definire output misurabili che colmano lo scarto fra l’immediato risultato delle loro attività e il risultato generale che il Governo intende ottenere. Nel **Riquadro 1**, si è preso un esempio - scelto in un documento della Tesoreria – che illustra il collegamento fra le misure delle Agenzie e i PSA.

Da uno studio del NAO (2000) traiamo uno schema dal quale si può desumere come si intenda in Gran Bretagna realizzare questo passaggio degli obiettivi di Governo dall’*output* all’*outcome*. Nel **Riquadro 7** è riprodotto come esempio il caso dell’attività-chiave del Servizio Occupazione (*Employment Service*), che è quella di aiutare i disoccupati a trovare lavoro. La misura chiave della prestazione dell’Agenzia è il numero di disoccupati collocati ad un lavoro.

5.3. Metodi e procedure nel predisporre i PSA e i SDA.

5.3.1. La procedure per stabilire gli obiettivi di risultato (*outcome*)

Il PSA è un accordo fra il governo e il pubblico ed è responsabilità del Ministro che guida il del Dipartimento di conseguire il set di traguardi dell’Accordo. Il processo per fissare i traguardi riflette la sua responsabilità politica. Il PSA finale è concordato con il Ministro responsabile e il Ministro del

Tesoro ed è stato discusso con un Comitato di Gabinetto e con l'Ufficio del Primo Ministro.

Riquadro 7. **Relazioni fra inputs, outputs e outcome**

Obiettivo del Governo	Altre influenze	Aiutare i disoccupati a trovare lavoro
▼		▼
Inputs Staff o risorse fisiche necessarie per eseguire un output		Uno staff addestrato che intervista il disoccupato e contatta potenziali datori di lavoro
▼		▼
Output Immediato risultato delle attività del Governo e delle sue Agenzie		Interviste di chi cerca il lavoro con i potenziali datori di lavoro
▼		▼
Outcome Risultato finale che il Governo cerca di conseguire dalle sue attività, e attività che egli influenza per ottenere i suoi obiettivi	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> Collocamento al lavoro Numero di disoccupati avviati al lavoro </div> <div style="text-align: center;"> Riduzione del numero di disoccupati </div> </div>	

Fonte: NAO, *Good practice in Performance reporting in Executive Agencies and Non Departmental Bodies* [Buone pratiche nel confezionare i Rapporti di performance nelle Agenzie governative e negli Enti pubblici non dipartimentali], London, 2000.

I funzionari della Tesoreria operano una revisione attenta del draft dei PSA e suggeriscono miglioramenti.

Il procedimento per determinare i traguardi nel PSA varia da Dipartimento a Dipartimento e da traguardo a traguardo. In generale i Dipartimenti consultano i fornitori del servizio sulla formulazione, la misurazione e il livello del traguardo. Ciò permette che traguardi di risultati di alto livello siano tradotti in obiettivi e traguardi operativi sul campo.

Viene pubblicato un *White Paper* che presenta il set completo dei PSA al Parlamento. E Comitati parlamentari selezionati fanno uso dei PSA in discussioni con i Ministri e gli alti funzionari dei Dipartimenti

5.3.2. Come elaborare i PSA e fissare i traguardi (targets)

La Tesoreria produce Guide per la redazione dei PSA e per la fissazione di traguardi di risultati. Per esempio una sintesi di istruzioni del genere è nel seguente “decalogo”:

1. I PSA devono essere concisi: solo 2 o 3 pagine.
2. Un PSA dovrebbe includere: la finalità del Dipartimento, la dichiarazione di responsabilità, e il traguardo di “valore/contropartita alla spesa” (*value for money*).
3. L’ampiezza dei traguardi in un PSA dovrebbe riflettere l’ampiezza delle priorità governative e degli obiettivi del Dipartimento. Ogni traguardo dovrebbe essere relazionato ad uno specifico obiettivo e tutti gli obiettivi dovrebbero avere un traguardo. Quando un traguardo è rapportato al perseguimento di più di un obiettivo, questo dovrebbe essere detto.
4. I traguardi dovrebbero essere normalmente finalizzati al risultato, Essi dovrebbero essere: *specifici, misurabili, raggiungibili, rilevanti, scanditi temporalmente*. (SMART: *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timed*).
5. I traguardi di valore monetario dovrebbero, dove possibile, far corrispondere gli input con gli outcome, cioè catturare gli incrementi reali di produttività.
6. I traguardi dovrebbero essere facilmente compresi dal pubblico, non troppo tecnici e senza gergo.
7. I traguardi dovrebbero essere “erogabili” (*deliverable*): capaci di avere una “ricaduta” a livello operativo. (Si suppone che i traguardi di PSA non siano traguardi operativi, *ma il collegamento con il livello operativo dovrebbe essere chiaro ed evidente*).
8. I traguardi dovrebbero ancora essere posti, anche dove fattori esterni aiutano a determinare che essi possano essere posti. Tuttavia questi fattori esterni dovrebbero essere indicati nello SDA (Accordo di esecuzione dei servizi).
9. I traguardi dovrebbero essere presi in carico da coloro che devono erogarli, ciò che significa che dove possibile, essi dovrebbero essere coinvolti nel formularli e proporli.
10. Non bisognerebbe fare la facile scelta di fissare un traguardo quando il risultato non sarebbe quello di un traguardo basato sul desiderato risultato di politica (*outcome policy*): per esempio, la qualità di un servizio è spesso più difficile a misurare che la quantità, ma potrebbero essere possibili dei sondaggi sugli utenti per valutare la qualità.¹⁴

5.3.3. Come rapportare gli obiettivi di risultati alle risorse

Nella *spending review* del 2000, le risorse sono state assegnate ai Dipartimenti per i successivi tre anni (2001-2004) e nello stesso tempo i PSA hanno definito i risultati che i Dipartimenti pensavano di ottenere con quelle stesse risorse.

Le decisioni di bilancio e sui traguardi sono state prese nello stesso tempo. E considerate dallo stesso Comitato di gabinetto. “*Così – viene affermato dal documento in esame della HM Treasury – i negoziati sulle misure di risultato vengono a far parte del processo di bilancio*”.

¹⁴ Queste procedure che ricaviamo da documenti di impostazione dei processi di *Spending Review*, Degli anni passati, vanno aggiornati con le più recenti applicazioni della CSR per il triennio 2007-2011, che esamineremo più dettagliatamente nella Sezione

Già si rileva in questo modo il paradigma usato a favore della ottica di bilancio. Infatti con ugual diritto logico si potrebbe dire che “*il bilancio viene a far parte del processo di determinazione degli obiettivi di risultato e dei traguardi da raggiungere*”. Se i due approcci fossero rigorosamente paralleli non ci sarebbe che celebrare il fatto che - da una parte o dall’altra - il processo di programmazione strategica giunge ad un punto in cui la “integrazione” è ugualmente garantita: non vi sarebbero obiettivi senza conteggio delle risorse, non vi sarebbe assegnazione di risorse senza identificazione di obiettivi e controllo della loro fattibilità e realizzabilità.

Ma dove invece prevale la partenza dal lato della declinazione sempre maggiore della voce di spesa (per identificarne il contenuto operativo e i risultati *reali*) allora è più che giustificato da parte nostra un *bias* sul significato, in termini reali, di tali risultati, in quanto non scaturiti da un autentico, indipendente, libero da condizionamenti, processo di programmazione strategica, cioè da una permanente progettazione *ex novo*, attività per attività, programma per programma.

In questa logica non rimane che chiedere ai Dipartimenti di fornire indicazioni sugli outputs e sull’avanzamento nei risultati che ogni addizionale esecuzione di fondi monetari potrebbe guadagnare.

Da notare che i “Libri bianchi” (*White Papers*) che annunciano nuovi piani di spesa e dei nuovi accordi PSA vengono pubblicati come parte dello stesso annuncio di Bilancio. Come parte della introduzione del “Conto e Bilancio delle risorse” (*Resource Accounting and Budgeting*) vi sarebbe una Sezione dei nuovi conti che sarebbe messa fuori dai collegamenti fra risorse e obiettivi definiti nei PSA.

5.3.4. Identificazione e gestione dei rischi

Uno dei rischi riconosciuti dai gestori della “*Spending review* nel concentrare l’attenzione sui risultati (*outcome results*) è quello di isolare l’impatto dei fattori che sono *al di fuori del controllo* del Dipartimento. Per questo i Dipartimenti sono incoraggiati a esporre *dettagliatamente* tali fattori nel loro Accordo di esecuzione di servizio (SDA), per fornire un contesto ai risultati pubblicati sia in fase *ex ante* che in fase *ex post*.

I rischi sul raggiungimento dei traguardi vanno considerati parte di un regolare processo di monitoraggio. Dai documenti consultati sappiamo che il Ministro in carica del Dipartimento, o i Ministri responsabili di un PSA interdipartimentale, vengono convocati dinnanzi al Comitato di Gabinetto sulla spesa pubblica (o ad un sotto-comitato per i dipartimenti più piccoli) e sono invitati a fornire le informazioni sulla loro performance, in modo da gestire i rischi emergenti circa il raggiungimento dei traguardi e dei loro piani di azione. E’ programmato che questi incontri avvengano due volte l’anno, benché incontri più regolari possano anche accadere a livello ufficiale. Le discussioni non sono pubbliche.

5.4. Il monitoraggio e la rendicontazione

La Tesoreria raccoglie informazioni sui progressi rispetto ai traguardi (*targets*) ogni trimestre (!) e le presenta al Comitato di Gabinetto. I Dipartimenti forniscono annualmente un rapporto pubblico in progress nei confronti dei traguardi, nel rapporto annuo dipartimentale, in primavera. La Tesoreria ha anche programmato più regolari rapporti progress pubblici su Internet.

Ogni traguardo nel PSA è monitorato trimestralmente dalla Tesoreria. La frequenza alla quale sono disponibili nuove informazioni, dipende dalla misura e dai dati che la sottintendono (i dati sull'inflazione sono disponibili mensilmente e quindi possono essere aggiornati trimestralmente mentre i dati sugli esami sono disponibili annualmente e possono essere aggiornati solo ogni anno).

Viene asserito che – come facilmente immaginabile - i progressi rispetto ai traguardi forniscono una base alle decisioni sull'allocazione delle risorse per il successivo round di bilancio.

5.5. La valutazione degli effetti sulle “politiche”

I gestori della *Spending Review* sostengono – comprensibilmente- di cercare di fare passi per migliorare la loro conoscenza sugli effetti dei risultati (*outcomes*) sulle politiche e i programmi esistenti oppure proposti.

Come punto di partenza la Tesoreria è impegnata con ciascun Dipartimento in un giudizio circa la base di evidenza che sta sotto la esecuzione dei singoli obiettivi dei PSA. Il giudizio – dicono i gestori della *Spending Review* – “è un trampolino sia verso una migliore scelta politica (se accade che la politica è qualcosa che sta al di là della base di evidenza) o più probabilmente verso un migliore, analitico, orientativo, programma di ricerca e di valutazione per colmare il *gap* di evidenza e per migliorare le politiche a medio termine”.

La seconda visione, più prudente e critica – emessa dagli stessi gestori del sistema – ci sembra la più appropriata. Essi stessi propongono un riassunto di “passi” che i Dipartimenti dovrebbero fare per rilevare i *gap* della base di evidenza, che hanno chiamato “*Evidence Assessment Relating to an Objective*” (EARO). Tale quadro finalizzato a determinare la analisi, le informazioni e la modellizzazione, - richieste per giudicare se i Dipartimenti hanno le giuste politiche ben piazzate per andare incontro agli obiettivi di un singolo PSA - è basato su cinque passi:

Primo passo: Determinare quali combinazioni di obiettivi e traguardi si devono giudicare, facendo uso di una chiara struttura che mostri i collegamenti fra le finalità, gli obiettivi, i traguardi e le politiche del Dipartimento. Inoltre, *elenca* le politiche relative, e, dove appropriate, le risorse destinate ad esse. Consultare leaders politici e “stakeholders” sui vincoli, e istituire un *Panel di riferimento* (inclusi esperti esterni) per discutere i problemi durante la valutazione.

Secondo passo: Raccogliere informazioni, soprattutto dati-chiave utili a dare un “quadro di fatti” stilizzati relativi all'area in questione. Creare un “quadro concettuale” per

spiegare i fattori che influenzano l'obiettivo e identificare il pieno arco degli strumenti di politica che possono avere un effetto.

Terzo passo: Raccogliere attuali evidenze sulle relazioni fra obiettivi e politiche, per es. valutazioni di politica precorse, valutazioni di opzioni di politica, letteratura accademica e rapporti di *think tank*. (con un passo di ritorno dei passi 2 e 3 sul passo 1).

Quarto passo: Valutare la adeguatezza della ricerca dipartimentale e accademica presente e *identificare* quanto di più andrebbe fatto.

Quinto passo: Procedere ad una ricerca progettuale, tenendo conto del bisogno di conseguire gli obiettivi, sia che la ricerca rimanga esterna o interna, sia che fosse costretta alla pubblicazione.

Fin dall'inizio il processo di revisione dovrebbe essere progettato per massimizzare gli effetti sulle decisioni di politica; in altri termini:

- assicurando le giuste competenze e capacità
- assicurando un sostegno politico per gli obiettivi del progetto
- fornendo un indirizzo di ricerca alle questioni politiche critiche
- pubblicando e diffondendo i risultati sia delle valutazioni che delle ricerche conseguenti.

Questi cinque passi non esprimono che un usuale approccio di buon senso di ogni tipo di progetto di programmazione strategica.

Niente da eccepire su di essi. Salvo forse che sarebbe stato bene che anziché nascere come consiglio ai Dipartimenti, da parte di un ufficio interno della Tesoreria in una nota critica illustrativa del "sistema britannico", fossero stati iscritti anche su un mandato o missione ufficiale di una legge, o qualsiasi altro atto avente forza prescrittiva politica solenne (e, magari, redatti con uno stile più adeguato a tale atto).

Si può concludere da questi cenni che i PSA e i traguardi di prestazione focalizzati sui risultati (*outcomes*) sono parte integrante del processo di "Revisione della spesa" in GB.

La introduzione nella SR del 2004 di PSA *standard* ha dunque assicurato che fossero conservati nelle aree prioritarie standard più alti.

Da allora il monitoraggio del Governo riguardo ai traguardi PSA è progredito, e i Dipartimenti fanno oggetto di rapporto due volte l'anno: la prima nei loro "Rapporti Dipartimentali" (pubblicati in primavera) e la seconda volta nei "Rapporti di performance" (in autunno). Questi Rapporti forniscono al Parlamento e al pubblico dei regolari aggiornamenti sulle performance dei Dipartimenti rispetto ai loro traguardi.

Poi sono previste anche delle "Note tecniche". Che spiegano come si misura la performance rispetto ai traguardi del PSA.

6. La validazione dei PSA e la valutazione delle performance

6.1. L'esperienza e il ruolo del NAO (National Audit Office)

Ciò nonostante, il sistema britannico gode del privilegio di avere da molto tempo introdotto un sistema di *audit*, di controllo dei costi e delle modalità di esecuzione della spesa pubblica, di elevata qualità, che sarebbe bene fosse studiato attentamente e preso ad esempio da tutti gli organismi di controllo della spesa di altri paesi. Anzi credo di poter affermare che un sistema di audit come quello britannico dovrebbe e potrebbe facilitare moltissimo l'introduzione della programmazione strategica e della migliore determinazione tecnica dei costi e dei risultati di ciascun programma, sia in GB che altrove.

Alcune considerazioni generali sui rapporti fra il sistema di audit e il sistema dei PSA, passati e presenti, potranno essere utili.

6.1.1. L'impatto della CSR sul tradizionale compito dell'Audit pubblico

Il dibattito sulle riforme da operare nella gestione della spesa pubblica, ha indubbiamente avuto un effetto sull'attività e sull'organismo che tradizionalmente si occupa nel Regno Unito di controllo della contabilità pubblica: il *National Audit Office* (NAO) una specie di Corte dei Conti (di Francia e Italia).

Ma, nello stesso tempo non sembra che nel fondo della sua antica tradizione questo organismo, che da un certo punto di vista presentava i requisiti migliori (fra quelli dei paesi avanzati) per operare la "nuova" politica di controllo dei risultati di tutta l'amministrazione pubblica centrale e periferica, sia stato più di tanto coinvolto nella riforma stessa, sia quella gestita in sede di Cabinet Office, che in quella che ha visto la Tesoreria di Sua Maestà il centro principale delle innovazioni. Il NAO ha continuato ad essere una centrale di studi e di rapporti di grande interesse, un occhio attento a tutti i problemi pubblici di gestione dell'amministrazione, a vivere una vita molto autonoma, molto riservata, molto legata al suo ruolo tradizionale, ma poco partecipe alla trasformazione del *reinventing government* del tipo – per intenderci – di quello che ha avuto per esempio il GAO negli Stati Uniti.

Questo è già un segnale di "scollamento" fra due linee, quella politica-governativa, e quella "indipendente", che invece sulla materia – pur mantenendo la loro reciproca indipendenza – sarebbe molto interessante che contribuissero *insieme* non solo ad un miglioramento, ma al cambiamento della contabilità pubblica, sotto il profilo della conoscenza più approfondita di quali siano i concreti risultati, in termini di prestazioni erogate, della spesa pubblica stessa.

Ciò nonostante, la svolta in Gran Bretagna della "Spending Revision" e dei "Patti di servizio pubblico" (PSA),- che ha avuto luogo nel 1998 – introducendo una sorta di programmazione quantificata della spesa di bilancio, non ha potuto

non costituire anche una svolta per il sistema di audit tradizionale e di carattere “storico” impersonato dal NAO. Infatti quest’ultimo, si è trovato di fronte un materiale da valutare e da monitorare decisamente nuovo e impreveduto: gli stessi obiettivi “strategici” esplicitati in sede ex ante, i PSA, prima inesistenti, di cui doveva in qualche modo prendere atto e rendere conto .

Qui infatti si è prodotta una situazione particolare, peraltro comune a tutti i sistemi di audit e di controllo e valutazione della spesa in essere, in tutti i paesi avanzati del mondo, dove il *reinventing government* si è fatto in qualche modo sentire: una situazione che merita qualche ulteriore osservazione.

6.1.2. Il mutamento che si sta operando nel contenuto della funzione di auditing

Questo cambiamento, ancora in fieri in molti paesi, in un certo senso tende a semplificare il lavoro del supervisore (*auditor*) tradizionale.

Da un certo punto di vista, esso si è trovato a non dover cercare troppo lontano i criteri e i modi di valutare la spesa, confrontandolo con plausibili aspettative che non erano esplicitate se non in termini generali, ed esplorando delle capacità di realizzazione interne alla stessa valutazione secondo criteri, purtroppo sempre approssimativi, come quelli di identificare o anche escogitare dei *benchmarking*, dei paragoni di confronto e dei parametri di misura.

Infatti dai nuovi PSA le istituzioni di audit, di revisione dei conti, hanno già il loro parametro esplicitato, hanno già costruito il loro *benchmarking*, scodellato loro dagli stessi *organismi di spesa governativi*, i Dipartimenti e le Agenzie di cui dovrebbero esercitare il controllo, l’*audit*. Sono questi ultimi, infatti, dovendo formulare loro stessi quale sia il “*valore contro moneta*”, il “*risultato*” ottenibile da un dato ammontare di spesa, sottraggono buona parte del lavoro agli istituti di audit. In altri termini il parametro di giudizio viene così fornito – con la svolta della programmazione della spesa - dallo stesso processo di programmazione, mediante il quale è lo stesso processo – mediante la progettazione delle azioni e dei costi relativi – che viene a formulare anche le attese di risultato, i “*traguardi*”, come una conseguenza “*tecnica*” dello stesso processo di spesa. (Naturalmente ciò varrebbe se Dipartimenti e Agenzie oppure i nuovi PSA facessero tutto quel lavoro di programmazione strategica che dovrebbero fare).

Se da un lato il lavoro dell’*auditor* è stato semplificato, perché in certo modo è venuto ad essere “sostituito” dallo stesso processo di programmazione che, valutando ex ante, è venuto anche a fornire la base per la valutazione ex post, il lavoro dell’*auditor* si è anche alquanto esteso a nuovi compiti.

Esso si è come “spostato”: dal controllo di una spesa effettiva per un risultato ipotetico e ignoto, che era compito dell’*auditor* valutare, al controllo del metodo con il quale l’organo responsabile della spesa ha formulato le sue previsioni, oggi più precisamente definite come impegni di risultato da ottenersi. Per esempio se tali risultati sono stati espressi in termini di alcuni indicatori o misuratori di efficacia, l’*auditor* è divenuto un valutatore “terzo”, o “indipendente, del fatto: se la scelta degli indicatori o misuratori sia stata *valida*.”

Insomma, se prima l'auditor era il valutatore o "validatore" di un *dato*, ora è piuttosto il valutatore e validatore di un *processo* o di un *metodo*.

Questo mutamento sostanziale di compiti degli istituti di audit è avvenuto – ove più ove meno – in tutti i paesi che hanno introdotto il nuovo modo di gestire le scelte di spesa mirata al risultato o, in altri termini, la programmazione strategica. Ed è stato soprattutto il caso del mutamento di ruolo del GAO negli USA, con la legge GPRA.

Qui vale ripetere la considerazione generale che l'enfasi moderna molto diffusa sulla *gestione-basata-sul risultato* (in Gran Bretagna: *outcome focused management*; in Usa; *result based management*) non significa che "prima" la spesa si facesse senza che ci si attendesse dei risultati. Anche la spesa mirata e decisa – al suo inizio – per ottenere un puro "processo" o "prodotto", era comunque motivata e mirata in qualche modo ad un "risultato" se non altro all'esistenza di quel processo, o alla disponibilità di quel prodotto, indipendentemente dagli input per produrlo. Solo che la spesa ricorrente e *routiniere*, dopo anni, fa perdere il senso di quelle iniziali motivazioni e scopi (per cui probabilmente la svolta dovrebbe essere forse più correttamente chiamata "riesame o revisione degli obiettivi e dei risultati attesi").

Ma la svolta stessa sarebbe ben piccola cosa, se consistesse solo in detto riesame. L'attenzione nuova sul "risultato" è quella che conduce ad un nuovo modo di concepire, e quindi valutare, il risultato: quello di misurarlo, soppesarlo e monitorarlo nei suoi aspetti quantitativi (mai prima sistematicamente considerati), attraverso appropriati indicatori o misuratori; e sta nel confrontare in permanenza (in stretta connessione e dipendenza alla decisione politica) tali aspetti quantitativi come il "valore contro moneta" che ne deriva, cioè se il valore che viene fuori dai risultati che sono misurati, *vale* il costo, in moneta (e magari in altre forme non-monetizzabili), della spesa pubblica che vi viene indirizzata .

Questo confronto è ciò cui si mira con la programmazione strategica. Ad una sorta di contabilità sempre viva, sempre vigile, sempre consapevole ed informata, da parte dell'operatore e del decisore politico; quella che alla base della sua *responsabilizzazione* (la sua, vera, *accountability*).

Questa è la "novità" – se di novità si può parlare – che si introduce con la svolta. E che è oggi ancora lontana dall'essere del tutto introdotta, applicata, anche nelle esperienze più avanzate, che stiamo analizzando.

Infatti, in queste si è avanti nella creazione diciamo "progettuale" esecutiva del nuovo sistema; ma esso non è ancora del tutto operante nel corso delle azioni correnti e abitudinarie, e dei fatti che ne derivano.

Lo spostamento dell'attenzione principale delle istituzioni di *auditing* che abbiamo sommariamente ricordate, induce ad un'altra considerazione non trascurabile.

6.1.3. Lo "schacciamento" della funzione di auditing

Il compito tradizionale degli istituti di *audit* era molto impegnativo. Infatti, come rilevato, essi dovevano approfondire e creare strumenti di analisi per

giudicare la “validità” dei risultati contabili delle varie attività produttive e di servizio, che implicavano il più delle volte una conoscenza tecnica approfondita di quelle stesse attività alla cui valutazione ex post erano assegnati. E’ difficile riuscire a separare nettamente un giudizio “contabile” da una valutazione tecnica del progetto di cui quel giudizio è insieme determinato ma anche valutatore.

Per quanto stretti da questa necessità, molti istituti di auditing abbiano sviluppato livelli e metodi di alta professionalità nel saper sceverare il giudizio contabile dal giudizio tecnico, mi sembra di poter ravvisare che la difficoltà di ripercorrere tutte le ragioni del giudizio tecnico incluso nella progettazione delle attività, ha indotto gli istituti di audit a restringere le loro analisi e valutazioni agli aspetti più strettamente contabili, cioè di tecnica solo contabile, oltre che di legittimità formale della spesa.

Questo ha rappresentato una sorta di “schiacciamento” della competenza degli *auditors* agli aspetti di contabilità tradizionale, tanto più diffuso, quanto più i programmi da giudicare ex post, fossero stati concepiti in assenza di appropriate ed esplicitate progettazioni tecniche. Questa latitanza degli istituti di audit sul merito dei programmi ha privato il sistema della spesa pubblica della possibilità di controllo sul merito della stessa, determinando di riflesso un allentamento della attenzione sui risultati da parte dei gestori dei programmi sottoposti a controllo formale (una sorta di circolo vizioso).

6.1.4. La “validazione” dei Patti di servizio pubblico in GB

La svolta (in Gran Bretagna, quella della CSR/1998, seguita da tutti i miglioramenti triennali successivi) ha incominciato a far emergere, senza molta evidenza, quel *passaggio* di cui abbiamo detto di *focalizzazione*, - da parte del NAO - dalla “invenzione” di metodi possibili di valutazione dei risultati (resa ardua dall’impossibilità di avere tutti gli strumenti tecnici necessari, che avrebbero implicato quasi la replica del processo di progettazione dei programmi dei vari centri esecutivi di decisione) alla validazione di risultati e traguardi programmati dalle stesse amministrazioni settoriali.

Con la *Spending Review*, nelle sue prospettive triennali, il principale e più nuovo impegno del NAO è divenuto la “validazione” (*validation*) ex post dei PAS, più precisamente una valutazione del conseguimento dei loro “traguardi”. Così al termine del triennio di ogni *Spending Review*, il NAO ha reso pubblico un suo giudizio sui risultati dei PAS di ciascuna di esse.

Abbiamo preso in considerazione due di queste rendicontazioni:

quella, ultima, relativa ai PAS del periodo 2005-2008 (definiti nella SR del 2004, (che è la quarta validazione del NAO) (**documento n.35** della lista di doc. selezionati in appendice)

e, per constatare la evoluzione con un’altra validazione precedente, alleghiamo quella relativa ai PAS del periodo 2003-2006 (che è detta la “seconda validazione” del NAO). (doc. n. **36** della stessa lista)

Inoltre, il NAO ha una antica tradizione di ricerca nel campo della misurazione dell'efficienza nella Pubblica Amministrazione ¹⁵ Abbiamo allegato a questa rassegna alcuni dei lavori che testimoniano la sua presenza costante nel dibattito sulle iniziative in materia di efficienza, tema cruciale per chi si occupa di valutazione, e altrettanto cruciale per chi si occupa dei metodi di programmazione. (Si vedano i doc. n.37 e 38 della stessa lista).

6.1.5. Il sistema di validazione/valutazione del NAO

L'approccio alla validazione del NAO è basato su determinati "principi", detti di "buona pratica", fissati da uno speciale Gruppo di lavoro guidato dalla Tesoreria, e che ha considerato le implicazioni pratiche di una validazione esterna. Il Gruppo concordò che i Dipartimenti fossero responsabili:

- "di assicurare la esistenza e la operatività di controlli interni che siano efficaci e proporzionati ai rischi coinvolti;" e di
- "essere chiari con il Parlamento e il pubblico circa la qualità dei loro sistemi di dati."

Secondo il NAO, la validazione è una forma di audit di sistema e mette a fuoco l'esame dei rischi e dei controlli. Vi sono un certo numero di passi che in particolare il NAO fa per ogni validazione:

1. Capire il quadro gestionale del PSA
2. Identificare i rischi per la affidabilità dei dati
3. Valutare il significato dei rischi noti
4. Valutare l'adeguatezza dei controlli per rivolgersi ai rischi noti e significativi
5. Valutare i risultati e farne oggetto di relazione

Nel dicembre 2007, il NAO ha proceduto a "validare" i dati dei PSA valevoli a consuntivo per il periodo 2005-2008, che furono forniti a base dei Traguardi inclusi nella CSR del 2004. Questa è stata in ordine di tempo la quarta valutazione ed è l'oggetto del "Rapporto-Compendio" (così chiamato: *Compendium-Report*) di cui al doc.n. 35 della lista in appendice.

Il Rapporto si compendia in 10 punti come segue.

1. I PSA furono introdotti la prima volta nel 1998. Furono introdotti per migliorare la responsabilità della spesa pubblica attraverso la definizione di *outcome-chiave* attesi da un certo livello di investimenti.
2. Nella SR del 2004 il Governo elaborò oltre 100 PSA per i Dipartimenti governativi centrali. Questi stabilirono finalità e obiettivi per le prestazioni pubbliche nel periodo 2005-08. Questo Rapporto esamina la qualità dei sistemi di dati usati per misurare i progressi rispetto a questi traguardi.

¹⁵ Nel **doc. n.41** (vedi lista in appendice) vi è riprodotta una lista cospicua delle sue pubblicazioni negli ultimi due anni. Nello stesso documento sono incluse pagine connesse ad una rapida illustrazione del suo ruolo istituzionale.

3. Una buona qualità dei dati è cruciale se le misure e i traguardi devono essere usati effettivamente per migliorare le esecuzioni e la responsabilizzazione contabile del settore pubblico. La buona qualità dei dati aiuta i Dipartimenti a migliorare la gestione e le prestazioni dei programmi, a giudicare se essi hanno bisogno di revisionare le politiche e i programmi stessi, assegnare le risorse, e prendere altre decisioni politiche; e dare conto in modo affidabile al pubblico e al Parlamento sui loro progressi.
4. Il NAO è stato richiesto dal Governo di relazionare sulla qualità del sistema di dati che sta alla base dei PSA. Questo rapporto esamina il sistema di dati utilizzato da 11 Dipartimenti per monitorare e relazionare i progressi rispetto ai traguardi dei PSA 2005-2008. Combinando queste risultanze con i risultati degli altri giudizi (parimenti pubblicati nel dic. 2006 nel “Terzo Compendio Rapporto di validazione”) il rapporto presenta un quadro generale della qualità del sistema di dati che sono il supporto di tutti i PSA 2005-2008. È stato operato poi un esercizio dei sei Dipartimenti precedentemente “validati”, allo scopo di far sì che l’analisi fosse aggiornata dove necessario.
5. Sono stati rivisti un totale di 237 sistemi di dati operati da 17 Dipartimenti per dare sostegno al progresso dell’insieme dei PSA per il periodo 2005-2008. I risultati generali sono espressi così:
 - Conformi ai propositi: 50%
 - Largamente in linea ma bisognosi di rafforzamento: 35%
 - Non conformi ai propositi: 8%
 - Troppo presto per valutare: 6%
 - Non valutato: 1%
6. In generale il rapporto NAO conclude, che in base all’esame, i Dipartimenti hanno con successo fatto dei passi per migliorare la qualità dei loro sistemi di dati. I Dipartimenti hanno avuto minore successo nel trasferire l’apprendimento verso lo sviluppo di nuovi sistemi di dati, e ci sono ancora miglioramenti che devono essere fatti per aumentare la rilevanza e l’affidabilità dei dati usati nel relazionare sui progressi fatti.

Dal sesto punto in poi, il rapporto si è impegnato in una serie di “raccomandazioni”, quali:

7. In materia di *specificazione dei sistemi di dati*:
 - I Dipartimenti dovrebbero esplicitamente considerare i problemi di misura quando fissano dei nuovi PSA. Specificamente, i Dipartimenti dovrebbero assicurare che tutti gli elementi delle performance che stanno ponendo come traguardi siano appropriatamente definiti e misurabili.
 - I Dipartimenti dovrebbero valutare le fonti di dati esistenti per giudicare la loro adeguatezza a scopi di monitoraggio del PSA prima di incorporarli nel sistema di dati dei PSA
 - Dove i traguardi dei PSA rappresentano risultati di più lungo periodo per essere conseguiti oltre il periodo della SR, i Dip. dovrebbero concordare

degli appropriati pietre miliari che permettessero dei progressi interim rispetto ai traguardi da giudicare, e alle azioni di rimedio da prendersi se necessario.

- I Dipartimenti dovrebbero assicurare che i dati di performance fossero disponibili abbastanza di frequente da informare i managers e il personale di prima linea. Dei loro progressi rispetto ai traguardi, e aiutarli a prendere decisioni su come meglio perseguire il traguardo.
8. In materia di *operazione sui sistemi di dati*:
- I Rapporti ai consigli di direzione dovrebbero svelare i limiti alla qualità dei dati, e presentare tutte le informazioni necessarie per collocare le informazioni sulle performance nel contesto.
 - I Dip dovrebbero introdurre una funzione manageriale per stimolare e approvare la qualità dei dati.
 - La responsabilità contabile per la qualità del sistema di dati dovrebbe essere assai chiaramente definita, e dovrebbe essere separata dalla responsabilità delle performance onde evitare incentivazioni perverse. (to avoid perverse incentives)
 - I Dip dovrebbero assicurare che ci siano installati sistemi per scoprire errori nella qualità dei dati resi.
 - Quando il sistema di dati contiene elementi soggettivi, delle linee di guida, un addestramento e/o una funzione di stimolo dovrebbero essere installati allo scopo di assicurare che i giudizi fra persone differenti siano coerenti.
 - Quando si raccolgono dati da fonti esterne, i Dip dovrebbero assicurare di essere consapevoli dei rischi significativi per la qualità dei dati, e prendere misure per gestirli.
9. In materia di *Reporting dei dati*:
- Delle Note tecniche dovrebbero definire appropriatamente i PSA e mettere allo scoperto i limiti alla qualità dei dati, assicurando il lettore di avere tutte le informazioni necessarie a contestualizzare tutte le informazioni sulle performance.
 - I Rapporti di performance dovrebbero contenere le informazioni necessarie per il lettore per capire correttamente la performance.
 - I Dip dovrebbero relazionare gli ultimi dati resi per tutti gli elementi specificati nella Nota tecnica.
 - I criteri per ottenere successo rispetto ai traguardi dovrebbero essere chiaramente specificati. Nel caso in cui vi sia più di un solo indicatore di performance per misurare un traguardo, il Dip dovrebbe mettere in evidenza la matrice della decisione per giudicare se il traguardo è stato raggiunto
10. l'ultimo punto discute gli sviluppi verso il quadro di PSA introdotti dalla CSR 2007. Esso descrive come le raccomandazioni sorte dal lavoro di

validazione del NAO sono state utilizzate dalla Tesoreria nella nuova CSR 2007 e discute i presenti rischi per la qualità dei dati.

Per cogliere nel modo migliore il metodo attraverso cui il NAO “valida” i target dei PSA, è sufficiente la lettura di una qualsiasi delle parti in cui (nel secondo volume del Rapporto - sempre nel **Doc. n. 35**) sono presi in esame i *targets* (traguardi) di ciascun PSA di un Dipartimento.

6.2. I governi locali e l’Audit Commision

E’ doveroso anche un importante richiamo al grande contributo che i governi locali in Gran Bretagna danno alla programmazione della spesa e dei suoi metodi. Essi fanno parte integrante del sistema coordinato dei PSA, ma lo integrano e arricchiscono con modalità specifiche che non vanno trascurate.

6.2.1. Il Dipartimento delle Comunità e del Governo locale

Malgrado la forte presenza nella politica inglese di un centro di governo unitario costituito dal Cabinet Office, non bisogna dimenticare che la costituzione del paese prevede un livello di elevatissima autonomia dei governi locali.

Il Dipartimento delle Comunità e del Governo locale (CLG) è una fonte che si è dedicata a stabilire le relazioni fra i PSA nazionali e tutte le specificazioni di PSA locali, che nascono dalla forte autonomia locale.

Un importantissimo ruolo di armonizzazione degli obiettivi e delle politiche il CLG l svolge tramite l’*Audit Commission*, della cui “indipendenza” si guadagna un buon sistema di relazioni fra il governo centrale e le autioità locali.

6.2.2. L’Audit Commission

La “*Audit Commission*” (AC) - afferma ufficialmente un *label* che viene pubblicato in calce a tutte le sue pubblicazioni - è un ente “indipendente” responsabile di assicurare che la moneta pubblica sia spesa economicamente, con efficienza e con efficacia, per conseguire *servizi locali* di alta qualità per il pubblico.¹⁶ Il suo mandato è quello di controllare i comportamenti e i risultati di tutti gli enti locali del paese ed anche del Servizio nazionale sanitario (il *National Health Service Trusts*), ed altre agenzie locali. I suoi dirigenti sono nominati dal “Dipartimento per le Comunità e dei Governi Locali”¹⁷. La AC si avvale per eseguire il suo lavoro di una larga pubblicità dei risultati del suo lavoro,

¹⁶ Di fatto la AC è una impresa pubblica (*public corporation* in GB) istituita con una Legge sulla finanza degli enti locali fin del 1982, per nominare dei valutatori (*auditors*) a tutti gli Enti locali del paese (Inghilterra e Galles). Le sue attività furono allargate e consolidate con una Legge ad hoc sulla AC del 1998.

¹⁷ La AC si vanta di sottoporre a valutazione 11.000 enti in Inghilterra che spendono ogni anno più di 180 miliardi di sterline.

soprattutto pubblicando numerosi dati per valutazione comparata sui livelli di performance di molti enti, scrutinati sotto molteplici punti di vista.

Per far questo la AC è divenuta una formidabile fonte di *indicatori della qualità della vita e dei servizi pubblici* che la determinano, soprattutto nei campi della gestione stessa degli enti locali, della sanità, dello stato delle abitazioni, della sicurezza della comunità, e della protezione civile. Quindi come “cane da guardia” indipendente (*watchdog*, come in inglese si definiscono i supervisori e i controllori) la AC fornisce una enorme quantità di informazioni sulla qualità dei servizi pubblici. E come guida per il miglioramento di tali servizi pubblici, la AC fornisce anche molte raccomandazioni pratiche e diffonde le migliori pratiche. Come valutatore indipendente, la AC si è fortemente impegnata nella valutazione del “valore contro moneta” (*Value for money*) della maggior parte dei servizi pubblici locali. La AC dunque è uno strumento conoscitivo ma anche fortemente operativo, nel senso che fornisce su richiesta degli enti locali, ma anche al pubblico, indicazioni su dove e come si deve intervenire per migliorare lo stato dei servizi, in confronto ai migliori esempi da usare come *benchmarking*, come misura di paragone.

Avere una completa visione dell’“intenso lavoro dell’AC”, che ha radici fortissime nell’esperienza di lunghissimi anni dietro le spalle, (e che meriterebbe di essere oggetto di indagini ad hoc specie nei paesi a stadio di sviluppo più arretrato in materia, come l’Italia), non è il compito di questa rassegna. Ci limiteremo a segnalare il grande lavoro già fatto sui metodi di misurazione delle erogazioni, che costituiscono una base primaria in alcuni importanti settori dell’azione pubblica.

In effetti, l’analisi del *modus operandi* dell’AC è molto utile e significativa, perché fornisce un esempio di quanto il dibattito vissuto ovunque concernente il grado di centralizzazione o decentralizzazione della spesa pubblica (che può anche andare sotto la tematica di dove si colloca il punto ottimale del cosiddetto “federalismo”) diventa alquanto ozioso e superfluo di fronte a processi avanzati di programmazione strategica e di valutazione strategica dei risultati.

La Gran Bretagna infatti passa a seconda dei casi come un paese molto accentratore oppure come fortemente decentrato, secondo quale è il tipo di operazione che si sta valutando. L’accentramento è sostenuto da coloro che temono di perdere, o di non conseguire abbastanza, una costante programmatica egualizzazione dei livelli di benessere come effetto dei servizi pubblici. L’identificazione di livelli standard nazionali come riferimento realizzati attraverso i PSA, possono far pensare ad un paese accentratore. Ma i Governi locali in Gran Bretagna sono fortemente autonomi e gestiscono una quota importante di risorse complessive. Se la loro spesa è sottoposta costantemente ad operazioni di valutazione dei suoi risultati a livello locale, e di confronto con standard di riferimento fra livelli locali, sotto molteplici punti di analisi, allora il processo di egualizzazione si ottiene comunque come con poteri decisionali accentrati. Anzi si ottiene *meglio*: contando sullo sforzo – che può essere anche incentivato centralmente in qualche modo – dei governi e delle iniziative locali, e senza compromettere l’autonomia e le decisioni autonome degli enti locali.

Tuttavia questo processo, di tipo “virtuoso”, è ben condizionato dall’esistenza di processi conoscitivi e valutazione del tipo di quelli che l’AC mette in orbita con i suoi studi e le sue pubblicazioni.

7. L’ ultima riforma CSR 2007, nella programmazione dei PSA (2009-2011)

7.1. Un “nuovo quadro di gestione delle performance”

Nel corso degli ultimi anni, vi è stato da parte del Governo britannico un intenso lavoro di rielaborazione e di riadattamento del sistema della CSR, e su alcuni punti si sono operati dei radicali rivolgimenti.

Come già detto, si è aperta una nuova prospettiva decennale di una seconda CSR.

La novità più forte è che nell’Ottobre del 2007 la HM Treasury ha pubblicato un “*Pre-Budget 2007 Report*”, contenente una *Comprehensive Spending Revision* per il triennio 2008-2001, (vedi doc.n.30 dell’elenco selezionato in appendice a questa parte) in cui si è proceduto ad una radicale rielaborazione dei processi di definizione dei programmi e dei PSA.

Nel Pre-Budget Report del 2007 si sono ribaditi alcuni obiettivi generali del Governo, sorti anche dal lavoro preparatorio svolto nel processo chiamato della *Policy Review* (già descritto nel **par 2.5**). Essi sono raccolti intorno a sette principali tematiche di finalità

1. Sfide e opportunità nel lungo periodo.
2. Mantenimento della stabilità macroeconomica.
3. Trasformazione dei servizi pubblici
4. Crescita e prosperità sostenibili
5. Giustizia e opportunità per tutti
6. Comunità più forti e migliore qualità della vita
7. Un mondo più sicuro, giusto e ambientalmente sostenibile.

Finalità illustrare con la solita prevedibile dose di generalità, di cui ci facciamo qui grazia.

La terza di queste tematiche, la *trasformazione dei servizi pubblici*, (che è quella che interessa il nostro esame), riguarda appunto le grandi novità introdotte per il prossimo decennio nel campo di un sempre maggiore controllo della gestione e di decisioni orientate al risultato.

Così si esprime il documento:

Mentre molto è stato raggiunto nel passato decennio, il contesto nel quale i servizi pubblici operano sta cambiando rapidamente, e diventa sempre più pieno di sfide e complesso. Le tendenze sociali, economiche e ambientali che influenzano la Gran Bretagna stanno generando nuove pressioni sui servizi pubblici, e questi sviluppi unitamente a quanto è stato acquisito nei dieci anni passati, stanno generando crescenti aspettative nel pubblico.....

Dalla introduzione nella CSR del 1998,, i PSA hanno giocato un ruolo vitale nell’assicurare che aumenti sostenuti nelle risorse fossero trasferiti in più elevati

standard nei servizi pubblici, e nel condurre a maggiori miglioramenti nei risultati attesi. Ma le sfide del prossimo decennio sono differenti, così a seguito ad una estesa consultazione del pubblico e degli operatori sul campione degli ultimi due anni il Governo ha deciso di fare un decisivo cambiamento nel modo di fissare le sue priorità e guidare le performance. La CSR 2007 pertanto annuncia un nuovo quadro di gestione della performance basato su una più forte relazione con il settore pubblico professionale, con un ridotto set di 30 nuovi PSA che stabiliscono gli outcome prioritari del Governo per il periodo della CSR07.[pp.33-35].

E' in un riquadro (**Riquadro 8**), il Rapporto in esame descrive più dettagliatamente in che cosa consiste questo “**nuovo Quadro**”. Questo nuovo Quadro dovrebbe creare, nelle intenzioni, le condizioni perché i servizi pubblici collaborino a eseguire eccellenti risultati (*outcome*) ed eccellenti esperienze per tutti. Si ritiene che “prioritarizzando” un insieme, radicalmente ridotto, di indicatori PSA e razionalizzando l’uso di traguardi annessi ai PSA, il nuovo Quadro dovrebbe permettere maggiore spazio per rilasciare servizi innovativi e flessibili, con un più grande ruolo delle comunità locali di focalizzare l’azione sulle loro priorità. Lo stesso Rapporto dichiara che i cambiamenti rappresentano un nuovo equilibrio di responsabilità (*balance of accountability*) dove il coordinamento centrale lavora in sinergia con un più grande diretta responsabilità nel servire gli utenti e le comunità locali; Le esperienze personali dei cittadini dei servizi dovrebbero configurare con successo il progetto, l’esecuzione e la misurazione: e gli staff nel settore pubblico saranno messi più nella capacità – rispettando la loro competenza e professionalità – di corrispondere ai bisogni dei cittadini..

I PSA sono stati riorganizzati secondo classi di *obiettivi*, meno ritagliati (rispetto al passato) in base all’organigramma tradizionale dei Dipartimenti, e più concepiti secondo una visione, appunto, più integrata e comprensiva del Governo nel suo complesso. Si è esteso il ruolo trans-dipartimentale della struttura programmatica, che è divenuta pertanto l’espressione di un metodo di programmazione strategica fondata sugli obiettivi generali piuttosto che basata sull’ordinamento esistente, e mirata ad ricreare, magari, l’ordinamento in funzione degli obiettivi (che da sempre è stato un requisito ed un principio della programmazione strategica stessa).

Il nuovo Quadro – avente il ruolo sopra definito – ha generato così una nuova “struttura di programma”, che articola gli indicatori secondo ciascun PSA – ciascuno a sua volta costruito in base all’articolazione generale degli obiettivi globali di governo.

7.2. La nuova struttura di programma

Ho ricostruito nel **Riquadro 9**, l’intero “quadro” dei **30 PSA** con i connessi indicatori di successo, nonché l’indicazione per ogni PSA del Dipartimento o Ente che ha assunto il ruolo di leader e coordinatore del nuovo PSA stesso.

Questo riquadro è stato ricavato proprio dalle informazioni del documento del Rapporto Pre-Budget 2007 già in esame, (**Doc.n. 30**, pp.187- 197 della lista di documenti selezionati per questo studio sull’esperienza britannica).

La nuova struttura di programma credo creerà molti problemi di riorganizzazione e soprattutto molte difficoltà nella gestione dei piani e nella chiara percezione degli obiettivi stessi. Essa merita le seguenti osservazioni.

Innanzitutto la drastica riduzione dei PSA ha condotto ad elaborare un sistema di misurazione dei risultati e un sistema di indicatori utili al monitoraggio e alla valutazione delle azioni, alla scala dei grandi obiettivi e delle grandi priorità emesse dal Governo. Ciò ha determinato l'uso di "indicatori" in ciascuno dei 30 PSA che sono divenuti molto dei proxy degli obiettivi inevitabilmente generali formulati ma non danno la sicurezza che dei traguardi conseguiti misurati da quegli indicatori sia un sicuro conseguimento nell'obiettivo e quindi nel PSA indicato.

D'altra parte dalla lettura della struttura di programma del **Riquadro 1**, risulta evidente che nella lista degli indicatori di ciascuno dei PSA, vi sono delle voci che hanno tutt'altro aspetto che quello di indicatori, quanto quello di aree di intervento sulle quali si dovrà formulare degli indicatori di conseguimento e degli eventuali traguardi. Queste aree di intervento sono nient'altro che degli *obiettivi intermedi* (talora detti anche strumentali o con altre dizioni) (di cui il nuovo quadro non parla tuttavia) che esistono solo come strumento di passaggio per conseguire l'obiettivo superiore. In un processo standard di programmazione strategica gli obiettivi intermedi o strumentali –come si sa - possono essere anche più di uno, e insieme costituiscono la concatenazione fra le singole azioni e gli obiettivi generali, per dare una maggiore sicurezza e misura di conseguenza tra le singole azioni e i risultati generali.¹⁸

Rimane evidente che gli indicatori indicati come strumento di misura del conseguimento degli obiettivi espressi da ciascun PSA, rappresentano solo dei proxy per misurare i progressi nel raggiungimento di un obiettivo generale.

Ciò ha fatto perdere quello che era una delle caratteristiche che hanno motivato l'introduzione della programmazione strategica e la misurazione e valutazione dei risultati nelle azioni pubbliche: quella di avvicinare la inesauribile elaborazione di piani e programmi ad una strumentazione che potesse meglio permettere di applicare, monitorare e tenere sotto controllo la "efficacia" di tali piani e programmi, cioè la loro capacità di attuazione. Il rischio forte che si avverte nel contemplare il "nuovo quadro di gestione della performance" della CSR del 2007, tuttavia, è la perdita – anziché progresso – di un controllo nella concretezza operativa dei piani, programmi e progetti che scaturiscono dalla relazione fra le azioni (e la spesa che ne deriva) come causa diretta del conseguimento degli obiettivi definiti programmaticamente.

¹⁸ In realtà numerosi (forse la maggioranza) degli indicatori indicati nel **Riquadro 8** sono talmente lontani dalla natura di indicatori che un provvido asterisco indica che per comprendere meglio e discutere il significato della voce indicata è necessario andare ai dettagli esplicitati nel "Patto di prestazione" di ciascun PSA.

Riquadro 8

Il nuovo Quadro di gestione della performance

Il nuovo Quadro consiste nei seguenti elementi:

- Un insieme ridotto di 30 nuovi PSA (Patti di servizio pubblico) che articolano i più elevati outcome prioritari del Governo per il periodo CSR07 [che è il triennio 2008-2011] e attraversano (*span*) i confini dipartimentali, e fissano (*set out*) una visione condivisa e una collaborazione guidata a tutti i livelli nel sistema di erogazione (*delivery system*) [del servizio pubblico].
- Un singolo “Patto di erogazione” (*Delivery Agreement*) per ogni PSA, sviluppato in consultazione con gli operatori (*workers*) sulla linea del fronte e il pubblico., e pubblicato per rafforzare la responsabilità contabile (*accountability*) e funzionale (*ownership*) al di là dei confini amministrativi e organizzativi.
- Nuovi Comitati di Gabinetto annunciati in luglio, che avranno un ruolo chiave nell’indirizzare le performance nei PSA trans-governativi, mediante un monitoraggio costante e impegnando dipartimenti e programmi alla rendicontazione. Il Governo sta esaminando inoltre di costruire esplicitamente nel Quadro di gestione un *PSA del Pubblico Impiego (Civil service)*, che garantisca una attenzione incessante sulle erogazioni in seno a Whitehall [la concentrazione nata dalla iniziale localizzazione di tutti i gangli ministeriali del Gabinetto e dei Dipartimenti.]
- Un limitato canestro (*basket*) di indicatori centrati sull’*outcome*, per sostenere ciascun PSA, e garantire una robusta e trasparente misura della performance, accanto ad una autentica razionalizzazione, con una significativa riduzione nel numero di indicatori prioritari annessi ai PSA.
- Dei traguardi (*targets*), dove appropriati, di erogazione di una migliorata performance e rendicontazione; con un insieme nazionale di *targets* riservati per un piccolo sotto-insieme di indicatori di PSA che richiedono una ferma direzione centrale, un assai più grande spazio per una accresciuta fissazione di *targets* locali.
- Un approccio più generale verso il monitoraggio delle performance, con ogni dipartimento che pubblica un insieme di “Obiettivi Strategici Dipartimentali” (*Departmental Strategic Objectives – DSO*) per il periodo CSR07, accanto al più ridotto e prioritarizzato insieme del PSA, e la più larga transazione delle attività dipartimentali (*departmental business*) [vedi lo schema già in uso, riportato nel **Riquadro.1**].
- E da una parte all’altra del Quadro, un premio sull’uso di dati di alta qualità e tempestivi, e nello stesso tempo capaci di affrancare il *frontline* dalla riduzione del peso di dati di basso valore.

Fonte: **doc. N.30**, dell’elenco selezionato in Appendice, p.36.

7.3. La nuova operatività dei PSA: i “Delivery Agreement” (“Patti di erogazione”)

Secondo i propositi fissati dal Rapporto sulla **CSR08**, i PSA inevitabilmente dovranno essere trasformati in questa generale trasformazione del servizio pubblico, anche se su questo cambiamento si insiste poco per mantenere forte la continuità con il passato. Il cambiamento è prevedibilmente forte nel *modus operandi*, nella operatività.

Ogni risultato prioritario dei [nuovi] PSA è puntellato (*underpinned*) da un singolo “Patto di erogazione” (*Delivery Agreement - DA*) condiviso trasversalmente da tutti i Dipartimenti che contribuiscono al PSA, e sarà sviluppato in consultazione con i partners di erogazione e gli operatori sul campo (*frontline workers*)”.(p.187 del rapporto in esame).¹⁹.

I “Patti di erogazione” (DA) sono stati pubblicati in contemporanea con il Rapporto e fissano i piani per la esecuzione e il ruolo dei partners chiave nella erogazione.²⁰

Essi descrivono il piccolo canestro di indicatori nazionali di performance centrati sul risultato (*outcome*) che saranno usati per misurare i progressi verso ciascun risultato del PSA.

Nel **Riquadro 9** sono sintetizzati i PSA e gli indicatori, con i sovrastanti (*overarching*) obiettivi del Governo. Ma è nei Patti di erogazione (DA) che si trovano non solo i dettagli relativi agli indicatori nazionali indicati (alcuni dei quali non hanno l’aspetto di indicatori ma solo di aree di intervento o di sotto-obiettivi di cui fissare eventuali indicatori e magari anche *targets*). Ma vi si trovano anche dei “sotto-insiemi di indicatori cui sono connessi anche dei *targets* specifici o minimi standards” (dove questo è il caso sono annotati con un asterisco [*] nel **Riquadro 9** e i dettagli sono collocati nel DA di competenza).

Insomma, tutto quanto ci interessa per conoscere se nei programmi si fa o sarà fatto, ciò che serve per ottenere *realmente* i risultati progettati e “pattuiti”; per conoscere i dettagli che possono garantirci che la richiesta di mezzi soprattutto finanziari richiesta dai programmi si tradurrà in reali predefiniti traguardi di risultato, viene illustrato dai 30 DA, corrispondenti ai 30 PSA.

Come detto, i nuovi 30 PSA saranno “erogati” (*delivered*) attraverso più di un dipartimento. Tuttavia – precisa il rapporto – in ordine ad assicurare una robusta

¹⁹ I DA non sono un nuova cosa. Si vedano gli SDA introdotti da tempo come supporto ai PSA, (vedi il **paragrafo 4.4** e il **Riquadro 5** di questa parte).

²⁰ Il *2007 Pre-Budget Report and CSR* è stato pubblicato da ‘HM Treasury’ in Ottobre 2007 e presentato al Parlamento ‘dal Cancelliere dello Scacchiere’, cioè dal Capo della Tesoreria.[**doc. n.30**, dell’elenco di doc. selez. in Appendice a questa Parte III]. I *30 PSA Delivery Agreements* [chiamati DA] sono stati pubblicati contemporaneamente nell’ottobre 2007, ma sotto la dicitura di ‘HM Government’. I 30 DA vengono in certa misura a prendere il posto dei vecchi PSA, assumendone i principali contenuti, insieme ai loro connessi (SDA, Note tecniche etc.). Ce ne occuperemo nel prossimo **paragrafo 7.4**.

responsabilità (*robust accountability*), sarà messo alla loro guida un “Segretario di Stato” (cioè un Ministro) membro del Gabinetto.

I nuovi *Comitati di Gabinetto (Cabinet Committees)* annunciati in luglio 2007, dirigeranno la performance attraverso un regolare monitoraggio progressivo, gestendo dipartimenti e programmi nel dar conto e nel risolvere eventuali problemi inter-dipartimentali, qualora sorgessero. Ogni PSA avrà anche un Funzionario Senior Responsabile (*Senior Responsible Officer*) che presiederà un “Consiglio senior ufficiale esecutivo del PSA” (*Senior official PSA delivery Board*) che includerà tutti i Dipartimenti, leaders o di sostegno (*lead and supporting*) e farà rapporto al Comitato di Gabinetto cui fa capo il PSA.

Il rapporto dichiara inoltre:

Un impegno inter-dipartimentale (*government-wide commitment*) per la costruzione dei servizi secondo le necessità dei cittadini e delle attività sarà integrato al conseguimento di ogni risultato di PSA descritto sopra [nella Fig. 9]. Il Governo ha pubblicato oggi un “Patto di trasformazione del servizio”, (*Service Transformation Agreement-STA*), che puntella l’”esecuzione della totalità del nuovo Quadro di PSA, stabilendo la visione del Governo per la costruzione di servizi per i cittadini e specifiche azioni per ogni dipartimento per procedere in questa impegnativa agenda. Il Ministro del Gabinetto e il Segretario Capo della Tesoreria guideranno i Dipartimenti a farsi carico della *esecuzione* di questi impegni come parte del *Quadro generale di gestione della performance*. (p.197).

7.4. La struttura e il contenuto dei DA

I 30 DA, che sono il riferimento esplicativo ed anche quantitativo dei nuovi PSA, valevoli per il triennio 2008-2011, ma che guardano al futuro di un secondo decennio di programmazione strategica britannica, sono strutturati secondo uno schema logico comune fondato su tre principali capitoli²¹:

1. *La visione*
2. *La misura*
3. *La strategia di esecuzione*

Si aggiunge ai tre capitoli un *Annesso relativo alla misura*.

La comprensione migliore di che cosa contengono questi tre capitoli standard di ogni DA e il loro “*Annesso alla misura*”, può provenire dalla esemplificazione di un DA²². Scelgo per questa esemplificazione il DA del *ventottesimo PSA: Garantire un ambiente naturale sicuro, per oggi e per il futuro*.

²¹ I 30 DA dei PSA sono stati pubblicati nell’ottobre 2007, come detto, in contemporanea con la pubblicazione del Rapporto del Pre-Budget 2007 e Revisione Generale della Spesa (CSR). Essi sono indicati con il n. 30 dell’Elenco selezionato di documenti in Appendice a questa quarta parte di questo contributo.

²² Anche per l’inesistenza nella pubblicazione dei 30 DA di una spiegazione generale introduttiva ai tre capitoli così prescelti.

Riquadro 3.9

PSA, indicatori di conseguimento e istituzioni governative leaders nel processo di programmazione della spesa pubblica in UK (triennio 2008-2011)

I.- Sviluppo sostenibile e prosperità

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 1: Crescita della produttività dell'economia britannica	Produttività del lavoro (output per ora lavorata) lungo il ciclo economico	Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR). [Dipartimento per le attività economiche, le Imprese e la Riforma dei regolamenti]
	Confronti internazionali della produttività del lavoro (per lavoratore, per ora lavorata)	
PSA 2: Migliorare le capacità della popolazione, in modo di assicurare nel 2002 delle qualificazioni di classe mondiale	Proporzione delle persone in età di lavoro che raggiungono l'alfabetismo la capacità di calcolo numerico *	Department for Innovation, Universities and Skills (DIUS) [Dipartimento per l'Innovazione, le Università e le Professioni]
	Proporzione di adulti in età di lavoro qualificati almeno al Livello 2. *	
	Proporzione di adulti in età di lavoro qualificati almeno al Livello 3. *	
	Proporzione di apprendisti che completano l'intero quadro di apprendistato *	
	Proporzione di adulti in età di lavoro qualificati al Livello 4 e oltre*	
PSA 3: Assicurare una immigrazione controllata ed equa che contribuisca alla crescita economica	Fornire un robusto sistema di gestione delle identità ai confini del Regno Unito *	Home Office [Ministero degli Interni]
	Ridurre i tempi per la conclusione delle domande di asilo *	
	Numero di rimpatrii (<i>removals</i>) anno per anno	
	Numero di casi di rimpatrio per danni in proporzione al totale di casi di rimpatrio	

Segue Riquadro.3.9/2

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 4: Promuovere in UK una scienza e una innovazione di classe mondiale	Quota percentuale di citazione UK nelle più importanti riviste scientifiche *	Department for Innovation, Universities and Skills (DIUS) [Dipartimento per l'Innovazione, le Università e le Professioni]
	Reddito generato dalle Istituzioni di istruzione superiore e di ricerca del settore pubblico attraverso consulenza alla ricerca e vendita delle proprietà intellettuali *	
	Percentuale di attività economiche UK con 10 o più dipendenti "innovation active" *	
	Numero di PhD UK completati in soggetto STEM (Science, Technology, Engineering & Mathematics) nelle istituzioni di istruzione superiore *	
	Numero di giovani che prendono il livello A in Matematica, Fisica, Chimica e Scienze Biologiche	
	Intensità della R&D-UK nelle 6 industrie più R&D intensive che fanno parte delle altre economie del G7 *	
PSA 5: Fornire una rete di trasporti affidabile ed efficiente a sostegno della crescita economica	Tempi di viaggio sulle principali strade delle aree urbane *	Department for Transport (DIT) [Dipartimento dei Trasporti]
	Affidabilità sulla rete stradale strategica	
	Capacità e affollamento sulla rete ferroviaria *	
	Benefici attesi dagli investimenti approvati	

Segue Riquadro 3.9/3

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 6: Fornire le condizioni per un successo delle attività economiche in UK	Confronti internazionali del regime di competizione dell'UK con il meglio del mondo *	Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR). [Dipartimento per le attività economiche, le Imprese e la Riforma dei regolamenti]
	Confronti internazionali del regime di governabilità di impresa con il meglio del mondo *	
	Valutazione della flessibilità del mercato del lavoro UK	
	Confronti internazionali dei prezzi al dettaglio del gas industriale e dell'elettricità in UK *	
	Rapporto costi/benefici totali dei nuovi regolamenti	
	Percentuale di riduzione dei carichi amministrativi pubblici *	
PSA 7: Migliorare l'efficienza economica in tutte le regioni inglesi e ridurre il gap nei tassi di crescita economica fra le regioni	Tassi di crescita del valore aggiunto lordo regionale (GVA) pro capite	Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR). [Dipartimento per le attività economiche, le Imprese e la Riforma dei regolamenti]
	Livelli di GDP pro capite indicizzati con la media EU15	
	Produttività regionale misurata con gli indici di GVA per ora lavorata	
	Tassi di occupazione regionale	

Segue Riquadro 3. 9 /4

II - Equità e opportunità per tutti

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 8: Massimizzare le opportunità di occupazione per tutti	Tasso di occupazione generale che tenga conto del ciclo economico	Department for Work and Pensions (DWP) [Dipartimento del Lavoro e delle Pensioni]
	Restringere il gap fra i tassi di occupazione dei seguenti gruppi di persone svantaggiati e il tasso generale: persone disabili; genitori soli; minoranze etniche; persone oltre i 50 anni; persone senza qualificazione; persone che vivono nelle più povere circoscrizioni comunali	
	Numero di persone in età di lavoro che ricevono benefici senza lavorare	
	Ammontare di tempo impiegato in posizione di benefici senza lavorare	
PSA 9: Dimezzare il numero di bambini in povertà al 2010-11 sulla strada di sradicare la povertà infantile nel 2002	Numeri di bambini in famiglie di assoluto basso reddito	HM Treasury [Tesoreria di S.M.]
	Numero di bambini i famiglie di relativo basso reddito *	
	Numero di bambini in famiglie di relativo basso-reddito e in materiale privazione.	

Segue Riquadro 3.9/5

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PS 10: Accrescimento delle acquisizioni educative per tutti i bambini e i giovani	<p>Raggiungere lo stadio di base fin dai primi anni *</p> <p>Proporzione di allievi che raggiungono il Livello 4 sia in Inglese che in Matematica nello Stadi-chiave 2 *</p> <p>Proporzione di allievi che raggiungono il Livello 5 sia di Inglese che di Matematica nello Stadio-chiave 3 *</p> <p>Proporzione di allievi che raggiungono cinque A*-C GCSE (o equivalente) allo stadio-chiave 4 inclusi Inglese e Matematica *</p> <p>Proporzione di giovani che raggiungono il Livello 2 all'età di 19 anni *</p> <p>Proporzione di giovani che raggiungono il Livello 3 all'età di 19 anni *</p>	Department for Children Schools and Families (DCSF) [Dipartimento per i bambini, la scuola e le famiglie]
PS 11: Restringere il gap nei risultati educativi fra i bambini che vengono da ambienti a basso-reddito e svantaggiati e i loro pari	<p>Gap nei risultati degli stadi di base nei primi anni *</p> <p>Gap nei Risultati fra allievi eligibili per Free School Meals e i loro pari negli stadi-chiave 2 e 4</p> <p>Proporzione di allievi che vanno avanti di 2 Livelli in Inglese e Matematica in ciascuno degli stadi-chiave 2, 3 e 4. *</p> <p>Proporzione di bambini in cura allo stadio.chiave 2 che raggiungono il Livello 4 in Inglese e il livello 4 in Matematica allo stadio-chiave 2 *</p> <p>Proporzione di bambini in cura che raggiungono cinque A*-C CGSE (o equivalente) allo Stadio-chiave 4 *</p> <p>Proporzione di giovani provenienti da ambiente a basso.reddito che progrediscono nell'istruzione superiore</p>	Department for Children Schools and Families (DCSF) [Dipartimento per i bambini, la scuola e le famiglie]

Segue Riquadro3. 9/6

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 12: Migliorare la salute e il benessere dei bambini e dei giovani	Allattamento dalle sei alle otto settimane	Department for Children Schools and Families (DCSF) [Dipartimento per i bambini, la scuola e le famiglie]
	Introduzione delle colazioni scolastiche	
	Obesità infantile *	
	Salute e benessere emotivo dei bambini	
	Servizi per l'infanzia disabile	
PSA 13: Migliorare la sicurezza dei bambini e dei giovani	Bambini e giovani che hanno fatto esperienza di bullismo	Department for Children Schools and Families (DCSF) [Dipartimento per i bambini, la scuola e le famiglie]
	Valutazione iniziale per le cure sociali ai bambini entro 7 giorni di riferimento	
	Ammissioni ospedaliere causate da ferite non intenzionali e deliberate a bambini e giovani	
	Morti infantili prevenibili registrate attraverso panel di processi di revisione delle morti infantili	

SegueRiquadro 3.9/7

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 14: Aumentare il numero di bambini e giovani sulla strada del successo	Sedicenni e diciassetenni che non sono allo studio, al lavoro o in addestramento	Department for Children Schools and Families (DCSF) [Dipartimento per i bambini, la scuola e le famiglie]
	Giovani che partecipano ad attività positive	
	Giovani che usano frequentemente droghe, alcol e sostanze volatili	
	Tasso di concepimenti sotto i 18 anni	
	Entrate per la prima volta di giovani tra i 10 e 17 anni, nel Sistema della Giustizia Penale.	
PSA 15: Correggere gli svantaggi che gli individui traggono per il loro genere, razza, disabilità, età, orientamenti sessuali, religione o credenza	Differenze di genere nelle paghe orarie	Government Equalities Office [Ufficio per le Parità Pubbliche]
	Livelli di scelta, controllo e flessibilità nel condurre modi indipendenti di vita	
	Partecipazione alla vita pubblica delle donne, delle minoranze etniche, delle persone disabili e dei giovani	
	Discriminazioni nelle occupazioni	
Equità di trattamento da parte dei servizi		

SegueRiquadro 3.9/8

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 16: Aumentare la proporzione di adulti socialmente esclusi in alloggi e occupazioni, attività educative e addestramento stabili	Persone senza nessuno (<i>care leavers</i>) di 19 anni in sistemazioni adeguate	Cabinet Office
	Delinquenti in libertà vigilata in sistemazioni adeguate e stabili	
	Adulti in contatto con servizi di sanità mentale secondaria in sistemazioni stabili	
	Adulti disabili all'apprendimento in sistemazioni adeguate	
	Care-leavers di diciannove anni nell'istruzione, addestramento e occupazione	
	Delinquenti in libertà vigilata in occupazione	
	Adulti in contatto con i servizi di sanità mentale secondaria in occupazione Adulti disabili all'apprendimento in occupazione	
PSA 17: Affrontare la povertà e promuovere una più grande indipendenza e benessere nella vita più avanzata	Tasso di occupazione nell'età 50-69: differenza percentuale fra questo e il tasso di occupazione generale	Department for Work and Pensions (DWP) [Dipartimento del Lavoro e delle Pensioni]
	Povertà dei pensionati	
	Aspettative di vita sana all'età di 65 anni	
	Ultrasessantacinquenni soddisfatti di abitazione e vicinato	
	Ultrasessantacinquenni sostenuti a vivere con indipendenza	

Segue Riquadro 3.9/10

III.- Comunità più forti e migliore qualità della vita

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 18: Promuovere migliore salute e benessere per tutti	Tasso di mortalità, per tutte le età, per tutte le cause (AAACM: All Age, All Cause Mortality)	Department of Health (DH) [Dipartimento della Salute]
	Scarto [gap] nel tasso di AAACM in aree svantaggiate	
	Prevalenza nel fumo	
	Proporzione di persone sostenute a vivere in modo indipendente	
	Accesso alle terapie psicologiche	
PSA 19: Assicurare migliori cure per tutti	Esperienza paziente/utente	Department of Health (DH) [Dipartimento della Salute]
	Riferimento ai tempi di trattamento: a) pazienti ammessi; b) pazienti non ammessi.	
	Percentuale di donne che visitano un ostetrico in 12 settimane	
	Persone in condizioni di essere sostenute a lungo per essere indipendenti e nel controllo della propria condizione	
	Esperienza registrata dal paziente di accesso al GP	
	Tassi di infezione acquisiti da cure sanitarie: a) MRSA; b) Clostridium Difficile	

Segue Riquadro 3.9/11

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 20: Aumentare l'offerta e la disponibilità di abitazioni a lungo termine	Abitazioni addizionali nette fornite	Department for Communities and Local Government (CLG) [Dipartimento per le Comunità e il Governo locale]
	Tendenze nella capacità di permettersi la casa (<i>affordability</i>)	
	Abitazioni all'altezza delle capacità fornite	
	Famiglie in sistemazioni provvisorie	
	Classificazione per efficienza di funzionamento delle nuove abitazioni	
	Documenti di adozione di piani urbanistici territoriali	
PSA 21: Costruire comunità più coese, più attive e con più poteri	Percentuale di persone che pensano che chi proviene da differenti origini vive bene nella loro area locale.	Department for Communities and Local Government (CLG) [Dipartimento per le Comunità e il Governo locale]
	Percentuale di persone che hanno significative interazioni con persone che provengono da ambienti differenti	
	Percentuale di persone che sentono di poter influenzare le decisioni nella loro località	
	Quanto prospera il "terzo settore"	
	Percentuale di persone che partecipano a eventi culturali e sportivi	

Segue Riquadro 3.9/12

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 22: Partecipare con successo a Giochi Olimpici e Paraolimpici all'altezza della eredità ricevuta e farsi che più giovani partecipino alla educazione fisica e allo sport di alta qualità	Realizzare cruciali pietre miliari per le sedi e le infrastrutture	Department for Culture, Media and Sport [Dipartimento per la Cultura, i Media e lo Sport]
	Massimizzare il retaggio fisico, economico e sociale dei Giochi	
	Predisporre una strategia sostenibile per la Autorità organizzatrice dei giochi olimpici	
	Numero di persone che partecipano ai programmi associati ai giochi	
	Bambini e giovani che partecipano ai giochi	
PSA 23: Rendere le comunità più sicure	Livello dei crimini più violenti	Home Office (HO) Dipartimento degli Interni
	Livello dei maggiori crimini di appropriazione (<i>acquisitive crimes</i>)	
	Fiducia del pubblico negli enti locali incaricati di combattere il crimine e i comportamenti anti-sociali	
	Percentuale di persone che percepiscono il comportamento anti-sociale come un problema	
	Livello di provata recidività (<i>re-offending</i>) da parte di giovani e adulti criminali	
	Livelli di seria recidività	

Segue Riquadro 3.9/12

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 24: Fornire un Sistema di Giustizia criminale più efficace, trasparente e responsabile per le vittime e il pubblico	Efficacia ed efficienza del Sistema di giustizia criminale (<i>CJS: Criminal Justice System</i>) nel portare i crimini innanzi alla giustizia	Ministry of Justice [Ministero per la Giustizia]
	Fiducia del pubblico nella equità e nell'efficacia del CJS	
	Livello di soddisfazione per quanto riguarda il CJS e la polizia	
	Sottovalutazione e controllo della di sproporzionalità razziale in alcune fasi del CJS	
	Risanamento dei patrimoni criminali	
PSA 25: Ridurre i danni causati dall'alcool e dalle droghe	Cambiamento percentuale del numero degli utenti di droga che sono registrati come essere in effettivo trattamento	Home Office (HO) [Dipartimento degli Interni]
	Tassi di ricoveri ospedalieri per 100.000 per cause connesse all'alcool	
	Tassi di crimini per cause connesse alle droghe	
	Percentuale delle persone che percepiscono l'uso della droga e costituiscono un problema nella loro area. n	
	Percentuale del pubblico che vedono il comportamento di ubriachezza e di chiasso come un problema nella loro area	
PSA 26: Ridurre i rischi per il Regno Unito e per i suoi interessi d'oltremare provenienti dal terrorismo internazionale	Indicatori non classificati	Home Office (HO) [Dipartimento degli Interni]

Segue Riquadro 3.9/13

IV.- Un Mondo più sicuro, giusto e ambientalmente sostenibile

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 27: Guidare lo sforzo globale per evitare pericolosi cambiamenti di clima	Emissioni al 2050 di CO ₂ globale	Department for Environment and Rural Affairs (DEFRA) [Dipartimento per l'ambiente e le questioni rurali]
	Proporzione di aree con estrazione sostenibile di acqua	
	Dimensione del mercato globale di carbone	
	Emissione totale di gas da effetto-serra e di CO ₂ del Regno Unito	
	Intensità del gas da effetto-serra e CO ₂ da parte dell'economia del Regno Unito	
	Proporzione della riduzione di emissione dalle nuove politiche sotto il prezzo-ombra del carbone	
PSA 28: Garantire un ambiente naturale sano per l'oggi e per il futuro	Qualità dell'acqua	Department for Environment and Rural Affairs (DEFRA) [Dipartimento per l'ambiente e le questioni rurali]
	Bio-diversità	
	Qualità dell'aria	
	Sanità marina	
	Gestione del territorio: impatto positivo/negativo della coltivazione della terra	

Segue Riquadro 3.9/14

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 29: Ridurre la povertà nei paesi più poveri attraverso un più celere progresso verso gli Obiettivi del Millennio dello sviluppo	Proporzione di popolazione al disotto di un dollaro al giorno (PPP)	Department for International Development [Dipartimento per lo Sviluppo Internazionale]
	Tasso di scolarità netta nell'educazione primaria	
	Rapporto ragazze/ragazzi nelle scuole primarie, secondarie e terziarie	
	Tasso di mortalità sotto i 5 anni	
	Prevalenza di HIV nelle persone fra i 15 e i 49 anni	
	Proporzione di popolazione con accesso sostenibile ad una migliorata risorsa di acqua	
PSA 30: Ridurre l'impatto del conflitto mediante un Regno Unito più influente e sforzi internazionali	Numero totale dei conflitti , in particolare nell'Africa sub-sahariana, in Europa, in Asia centrale e del Sud, nel Medio Oriente e nel Nord-Africa.	Foreign and Commonwealth Office [Ministero degli Esteri e del Commonwealth]
	Impatto dei conflitti in paesi e regioni specifiche (Afghanistan, Iraq, Balkani, Medio-oriente. Sierra Leone, DRC e regione dei grandi laghi, Corno d'Africa, Nigeria e Sudan)	
	Istituzioni internazionali più efficaci, maggiore capacità di prevenire, gestire e risolvere conflitti e costruire la pace	
	Più efficace capacità del Regno Unito di prevenire, gestire e risolvere conflitti e costruire la pace.	

7.5. Un esempio: il DA del PSA28.

a) La “visione”

Naturalmente la “visione” non esprime che quegli obiettivi di politica ambientalista che sono fortemente affermati ovunque come fondamentali. Secondo la visione del DA del PSA28, la visione del Governo è “di garantire un ambiente naturale diverso, sano e ricuperato, che fornisca la base per il benessere, la salute e la prosperità di ognuno per adesso e il futuro”; ...e intende vedere:

l’aria che la gente respira libera da dannosi livelli di inquinamento;
un’uso di acqua accettabile e che bilanci la qualità dell’acqua, l’ambiente, l’offerta e la domanda;

- il territorio e i suoli gestiti in modo sostenibile;
- la biodiversità valutata salvaguardata e promossa
- i paesaggi sostenibili e vivibili con le migliori caratteristiche conservate
- gli oceani e i mari puliti, sani, sicuri, produttivi e biologicamente diversi;
- le persone che godano, capiscano e curino l’ambiente naturale, e così via¹.

b) La misura

Per misurazione dei risultati da conseguire (o conseguiti, a seconda se l’ottica è ex ante o ex post dell’azione programmata) il Da del PSA28, elenca 5 indicatori (peraltro già inclusi come voce indefinita nel Prospetto della Fig. 9, ma qui specificati in modo corretto, in quanto “indicatori” effettivi di conseguimento).

Essi sono:

- Indicatore 1: *Qualità dell’acqua così come misurata dai parametri valutati dai programmi di monitoraggio della qualità dell’acqua dei fiumi dell’Agenzia per l’Ambiente.*
- Indicatore 2: *Biodiversità, così come indicata dai cambiamenti della popolazione degli uccelli selvatici in GB, come proxy dello stato di salute della biodiversità naturale.*
- Indicatore 3: *Qualità dell’aria, -secondo gli obiettivi di Strategia di Qualità dell’Aria per otto inquinanti descritti dai trends nelle misure di due dei più importanti inquinanti che hanno un impatto sulla salute pubblica: le particelle e il diossido nitrogeno.*
- Indicatore 4: *Salute del mare –oceani e mari sani, sicuri, produttivi e biologicamente diversi come indicato dalle misure proxy degli stocks di pesci, dall’inquinamento marino e dallo stato del plancton.*
- Indicatore 5: *gestione del suolo, - come contributo della gestione agricola del suolo per l’ambiente naturale, misurata dagli “impatti” positivi e negativi della coltivazione.*

Il testo del DA del PSA28 in questione, afferma che questi indicatori “sono *outcome-focused*”, (cioè centrati sul risultato), specifici, basati su dati robusti di alcune delle componenti di un ambiente naturale sano e riflettono una performance dipartimentale e interdipartimentale...(maggiori dettagli su tali indicatori sono rinviati all’ “Annesso sulle misure”).

E’ detto inoltre che questi indicatori insieme forniscono una istantanea (*snapshot*) in progress. Che non è possibile catturare pienamente la salute dell’ambiente naturale

¹ Naturalmente nell’espone molto succintamente la ‘visione’ di ogni DA di PSA la mia illustrazione non intende entrare qui *nel merito* della visione stessa, sia perché essa corrisponde il più delle volte ad una generale visione condivisa in qualsiasi ambiente e qualsiasi governo nazionale; sia perché – anche quando fosse portatrice di alcune specifiche visioni particolarmente interessanti - la sua discussione di merito esula da questa sede, che mira solo a documentare come vengono formulati gli obiettivi di PSA, e come ad essi si connettono le misurazioni e le azioni o politiche che sono il cuore della nuovo modo di gestire e programmare la PA.

con cinque indicatori, e che pertanto essi dovrebbero essere sostenuti, per dare una quadro globale dello stato naturale dell'ambiente naturale, da un esteso insieme di indicatori per ciascuna delle politiche e programmi che contribuiscono a eseguire il PSA.²

c). La strategia di prestazione.

Segue poi il capitolo della *strategia di prestazione (delivery strategy)*, non così stringato come i due precedenti, in cui sono descritti i programmi, le politiche, gli interventi, le azioni, considerati tutti come “leve e incentivi” che il PSA promette di usare per conseguire i risultati (*outcome*) del PSA stesso

Si tratta di strumenti quali :

- *la regolazione* (dalle direttive europee ai regolamenti sulle attività nei diversi settori del controllo ambientale, ad una legislazione transettoriale)
- *l'incentivazione e il finanziamento* (e le sue numerose modalità esistenti)
- *l'informazione e l'educazione.*

E in materia di “ruoli e responsabilità” si tratta di strumenti quali:

- l'azione del DEFRA
 - per la qualità dell'aria
 - ambiente marino
 - la biodiversità
 coltivazione e politica di risorse alimentari “sostenibile”
- l'azione dell' “Agenzia per l'Ambiente”, di cui si elencano sei specifiche azioni (*deliveries*, ormai nel linguaggio adottato dai programmatori),
- l'azione di “Natural England”, una potente e attiva organizzazione che opera a sostegno del DEFRA, e che si propone una grande quantità di interventi sul territorio;
- l'azione di “Marine and Fishery Agency (M&FA), che è previsto giocherà un ruolo chiave nell'applicare politiche di protezione dell'ambiente marino e la sorveglianza della pesca marina, etc.
- e, insieme, l'azione di molti altri dipartimenti del governo con i quali il DEFRA, dipartimento leader del PSA28, necessariamente coordinerà secondo le linee guida del PSA-DA, le diverse azioni. Fra questi:
 - Il Dipartimento per le Comunità e il Governo locale (CLG), che è il partner formale per questo PSA28 e provvederà che il “sistema di pianificazione territoriale (*planning system*) assumerà piena contezza dell'ambiente naturale, e insieme “cercherà di integrare gli obiettivi economici, sociali e ambientali, in modo da promuovere un ambiente sostenibile”, etc.
Il CLG promuoverà parchi urbani e spazi verdi di migliore qualità, lavorando in partnership con i dipartimenti e le loro agenzie, e con il settore volontario e comunitario, per eseguire un “piano di azione per lo spazio verde” (*green space action plan*). Piano che comprenderà azioni per sviluppare il ruolo degli spazi verdi urbani, e azioni delle comunità locali nel conseguire i risultati dell'ambiente naturale e tenere sotto controllo il mutamento di clima.
 - Il Dipartimento dei Trasporti (DfT) altro partner chiave in questo PSA e diretto responsabile di assicurare una azione necessaria per erogare l'indicatore di qualità dell'aria, etc...e garante dei miglioramenti nelle performance ambientali dei trasporti e del loro

² Poi viene aggiunto – ma questa è considerazione abbastanza ovvia per quanto da non dimenticare – che il PSA mette a fuoco l'ambiente nazionale ‘domestico’, cioè in GB. E che il lavoro sugli aspetti internazionali dell'ambiente naturale (che sono così importanti sull'argomento), è catturato dagli obiettivi strategici dipartimentali del DEFRA (il Dipartimento dell'ambiente) relativi a quanto eseguito a scala intergovernativa e internazionale.

- impatto sul suolo, l'acqua, la biodiversità, l'aria e l'ambiente marino.
- La “Commissione forestale”
 - Il “Dipartimento per le imprese economiche e la riforma dei regolamenti (BERR)” responsabile di proteggere l'ambiente marino regolando le attività in alto mare di petrolio, gas e rinnovabili, etc.
 - Il “Dipartimento per l'Innovazione, le Università e le Abilità (DIUS)” per i suoi ruoli di finanziamento della ricerca scientifica e l'innovazione utile all'ambiente, etc.
 - Il “Dipartimento per l'Infanzia, le Scuole e le Famiglie”, per tante iniziative mirate all'educazione all'aperto, etc.
 - Il Ministero della Difesa (MoD), per la gestione delle sue estese proprietà (siti riservati e protetti, etc.),
 - Il Dipartimento della Cultura, dei Media e dello Sport (DCMS), con i suoi programmi di salvaguardia del patrimonio storico ambientale che spesso coincide con protezioni ambientali, etc. (compresi i fondi delle Lotterie destinate al settore), etc.
 - L'Autorità di regolazione delle acque per evidenti connessioni sulla salvaguardia e la promozione dell'ambiente naturale.
- E infine la grande condivisione di ruoli e responsabilità con i Governi regionali e locali, per la duplicazione di funzioni e di obiettivi che ne viene implicata, e il necessario coordinamento inter-governativo, sia in materia di ambiente naturale trattato dal PSA in oggetto, come anche nella materia di quasi tutti gli altri PSA. Condivisione e coordinamento cui il sistema britannico ha cercato di provvedere istituendo i “Patti di Area Locale” (*Local Area Agreements –LAA*) proprio per lasciare spazio alla flessibilità dei PSA per adeguarsi a motivate preferenze ed eccezioni locali.
- Dell'area dei Governi regionali e locali fanno parte:
- Gli Uffici di Governo (*Government Offices*), a livello regionale, che giocano un ruolo attivo affinché l'ambiente naturale sia tenuto in conto a) nelle strategie regionali di sviluppo e di attuazione, b) nei LAA, di cui sopra, c) nelle Assemblee regionali e nelle “Strategie regionali di sviluppo”.
 - Le Autorità locali, che svolgono anch'esse un ruolo importante in tutte le iniziative di carattere locale in cui operano gli uffici di governo (strategie di sviluppo e LAA).
 - Le autorità portuali
 - I Comitati di regolazione della pesca locale,
 - Altri organismi nazionali di interesse scientifico che hanno ruoli nello studio e nella conservazione dell'ambiente naturale, etc.
- Un ruolo importante questo DA del PSA28 (ambiente naturale) è infine assegnato ad un vasto gruppo di organizzazioni del “terzo settore”, in quanto capaci di impegnare le comunità locali attraverso una varietà di meccanismi quali il volontariato, i gruppi comunitari, il partenariato di gruppo e il lavoro associativo.

Non manca nel testo delle *delivery strategies* di questo PSA28, un fervido appello a quanto potrà fare il pubblico (ma individuale) impegno. Una serie di ottime raccomandazioni che non potranno non essere efficaci per stimolare una collaborazione delle singole persone, indicata sotto molteplici, interessanti, aspetti dal capitolo sulle *deliveries* da attendersi.

Il documento contiene anche una lista dei dati in tempo reale che diverse istituzioni ed enti forniranno per il raggiungimento degli obiettivi del PSA. Per es.

- Il web site di “Natural England “ per fornire una completa gamma delle opportunità e attività disponibili per la gente, intese a sperimentare e godere l’ambiente naturale urbano e rurale.
- Il bollettino di “Air Quality” che fornisce informazioni sulla qualità dell’aria su circa 125 siti di monitoraggio in UK, e previsioni sui livelli di inquinamento atmosferico, etc.
- Informazioni sulla qualità del paesaggio da parte del DEFRA, “Natural England” e “English Heritage”
- E una serie di altre fonti di informazioni su aspetti specifici dell’ambiente naturale di utilità per la gente. E per gli operatori di attività pubbliche e private.

Il documento termina illustrando le molteplici opportunità di consultare esperti e di farsi aiutare dalla miriade di enti specializzati su qualsiasi aspetto concernente l’ambiente naturale e la gestione dei suoi problemi.

7.6. L’assenza di rapporto tra “misura” e “strategia” nei 30 PSA” DA.

Le politiche che sono messe in campo dal PSA , in particolare nel suo capitolo sulle strategie, sono di elevato interesse, ricche di spunti e operazioni fra loro coerenti e danno l’impressione che possono raggiungere un elevato livello di coordinamento fra tutti i soggetti che sono per un verso o l’altro coinvolti nel raggiungimento degli scopi o dei traguardi del PSA, misurati dai 5 indicatori generali, corrispondenti ad altrettanti obiettivi generali. Si ha indubbiamente la sensazione di una elevata professionalità nella gestione dei programmi pubblici, nel caso in esempio, la protezione e la valorizzazione dell’ambiente naturale.

La stessa impressione si riceve – ove più ove meno- dalla lettura di ciascuno degli altri 30 PSA.

Ciò che emerge tuttavia dalla struttura di ogni singolo PSA, è che nel processo di ripensamento della struttura dei PSA dai primitivi 230, ai successivi 100 e agli attuali 30, allo scopo di rendere più *coeso* il sistema di obiettivi (sui quali stringere di più il coordinamento fra i vari attori) si è progressivamente perduto il rapporto fra la definizione degli obiettivi generali e dei risultati attesi , espressi in termini di indicatori e target (e per di più esplicitati attraverso una qualche misurazione quantitativa su cui valutare il conseguimento), e l’articolazione complessa di tutte le azioni ed interventi che – in principio – sono stati progettati, programmati, “*delivered*”, per raggiungere quei risultati e quegli obiettivi.

Chi ci dice, e dove è detto, che tutte quelle *policies* e quegli interventi, siano effettivamente capaci e sufficienti a conseguire quei risultati e quegli obiettivi?

In base a che cosa si pensa che questo debba venire?

Certamente è presente in molti luoghi dei PSA l’allusione che oltre agli indicatori fissati in ciascun PSA, tutti mirati ad un “outcome”, altri modi possono introdursi e altri indicatori possono essere usati, caso per caso, per misurare l’efficacia delle singole azioni e delle singole politiche così ampiamente descritte nel PSA (capitolo, terzo, della strategia di esecuzione). Ma a parte il fatto che per garantire quello che si chiama “approccio programmatico”, occorrerebbe dare concretezza all’elenco delle politiche e dare responsabilità di esecuzione ai loro attori, pubblicando anche con indicatori specifici e target specifici, i possibili risultati delle politiche, controllandone la fattibilità, non è esplicito il rapporto fra la misura delle singole specifiche politiche e l’assunzione di target di outcome sugli indicatori specifici, e il rapporto fra indicatori generali di outcome e indicatori specifici di ogni azione.(i quali potrebbero essere, a seconda dei casi, indicatori sia di *outcome* che, semplicemente, di *output*).

Quello che viene a mancare nel nuovo sistema di PSA è una sorta di *conseguenzialità* (un rapporto causa/effetto) fra le singole azioni e il risultato generale. Ovvero tra l’obiettivo generale e i singoli obiettivi, strumentali o intermedi, che sono legati a quello generale da una concatenazione di obiettivi/risultati e mezzi-

messi-in-opera, di cui nessuno misura l'efficacia (anche se si raccolgono molti dati sull' "efficienza").

E questo è proprio quello che manca nelle correnti gestioni degli affari pubblici: una misura di questa consequenzialità ovvero della efficacia delle politiche. Ed è quello che si attende da una programmazione strategica, *propriamente intesa*.

Qualcosa del genere era atteso comunque quando si lanciarono le CSR.

Si può convenire infatti con gli autori della Tesoreria che "il PSA e i traguardi sulle prestazioni basate sull'*outcome* o sul risultato che esso aggrega, essendo parte integrante del processo di "spending review" messo in opera" fin dalla prima *Comprehensive Spending Review* del 1998) abbia marcato una "pietra miliare" (*milestone*) importante nello sforzo del Governo per migliorare il controllo dell'efficacia e della qualità dei servizi pubblici. Ricordiamo alcune valutazioni espresse in un documento della Tesoreria (di cui al documento n. 21 della lista selezionata in appendice):

Per la prima volta decisioni su *piani di spesa pubblica* nella prospettiva di tre anni sono stati portati all'impegno pubblico da parte dei Dipartimenti al fine di conseguire specifici e misurabili traguardi da parte dei loro stessi programmi di spesa. I Dipartimenti hanno ricevuto un reale incentivo a raggiungere degli standards nei servizi pubblici e si è data all'opinione pubblica l'opportunità di giudicare la loro performance.....

Molto dei dettagli su come i Dipartimenti avrebbero eseguito successivamente conseguito i risultati delle loro politiche ebbero il loro inizio dalla SR 2000, nel passaggio dai PSA ai nuovi SDA. Se la risposta dei PSA era alla questione su *che cosa fare* nell'impegno dei servizi pubblici, quella dei SDA era su *come fare*. E le "Note tecniche" furono anche introdotte, per dare maggiori dettagli su come si misuravano le performance dei Dipartimenti rispetto ai traguardi del PSA. Le Note tecniche permisero alla pubblica opinione di avere più fiducia su come si sarebbero misurate le performance.

La gestione basata sul risultato in GB continua a svilupparsi nella misura in cui sapremo apprendere dalla nostra stessa esperienza. Per es. la introduzione delle Note tecniche nella *Spending Review 2000* - riconosce la HM-Trasury – ci ha messo in evidenza il problema di assicurare che i sottostanti sistemi di dati dietro la misura della performance fossero validati esternamente. Un'elevata proporzione di questi sistemi già ha incontrato alti livelli di validazione, per es. quelli che hanno lo status di "statistiche nazionali". Tuttavia c'è molto ancora da migliorare. Un gruppo diretto dalla tesoreria sta esaminando quanto e dove ci siano delle debolezze, e si possa introdurre una maggiore presenza di validazione esterna. Nello stesso tempo cerchiamo di sottoporre ad esame dei modi per migliorare gli SDA, concentrandoli meglio sul loro primario compito di tradurre traguardi d'alto livello nelle azioni richieste per conseguire quei risultati sul terreno. E anche stiamo cercando di non doverci lamentare che il sistema venga ad essere indebitamente burocratico e oneroso; e stiamo esaminando il problema di come alcuni piccoli dipartimenti (che non hanno un PSA) possano essere esentati da un peso amministrativo di uno SDA.

Nella misura in cui la prosperità aumenta, le aspettative della gente tendono a crescere e si diventa meno tolleranti della scarsità dei servizi, sia che siano forniti dal settore pubblico o quello privato. Questa realtà pone una sfida ai governi del mondo all'inizio di un nuovo secolo. Il Governo britannico ha risposto a questa sfida mettendo al centro della sua attenzione l'ottenere miglioramenti specifici e misurabili nei pubblici servizi e che questi miglioramenti rappresentino un valore di contropartita adeguato alla spesa.

Queste dichiarazioni contengono una buona dose di consapevolezza dell'evoluzione inerente all'applicazione – anche per via di *trial and error* – della messa in pratica di metodi di programmazione strategica (nel caso della concreta esperienza britannica).

Ora, è probabile che questo rapporto risultati/mezzi fosse più facilmente percepibile e misurabile quando i PSA venivano articolati in 200 direzioni, ciascuna

con appropriati indicatori e traguardi di conseguimento più vicini alle singole azioni da mettere in campo. Certamente si perdeva in *coesione* dell'intera struttura di programma, Ma non si produceva uno *yatus* fra l'aspirazione – ma, in quanto PSA, anche promessa – di obiettivi a certi livelli di conseguimento programmatico generale, senza il supporto di una analisi di fattibilità che generasse anche la misura della efficacia delle politiche messe in campo.

Con quel *yatus*, gli indicatori di performance proposti nei 30 PSA, perdono il carattere di indicatori di azione, di indicatori di programma, ma ritornano ed essere indicatori di *status*, utili per i vari “reporting” sulla “situazione sociale”, ma non utili per valutare *i risultati* delle azioni proposte, delle politiche messe in campo.

Un target è tale perché si suppone che sia stato progettato come raggiungibile, non lanciato come una scommessa a caso. Deve essere corroborato *ex ante* da una analisi di fattibilità, dal processo di ingegnerizzazione dell'azione. Con lo *yatus* fra la misura del PSA e le azioni rilasciate, non si saprà mai se i targets proposti *ex ante* con le misure avessero (o abbiano) qualche probabilità di essere raggiunti. E le azioni saranno solo quelle che i mezzi a disposizione avranno la possibilità di consentire, senza conoscerne *ex ante* la capacità reale.

Così, il sistema PSA (e connessi documenti) – così come si presenta - costituisce indubbiamente un miglioramento delle conoscenze e può anche stimolare un miglioramento dei risultati, ma non costituisce un pieno e consapevole *governo dei risultati* da parte dei decisori politici ed anche del pubblico. E non permette delle scelte di intervento adeguate alla conoscenza degli effetti delle scelte.

E il sistema diventa soprattutto carente se lo rapportiamo alla quantità di mezzi monetari che il PSA mette a disposizione (o chiede) al Bilancio. Si fa un gran parlare nei documenti ufficiali del CSR 07 (come peraltro anche nei precedenti) di “*value for money*”, di rendimento reale in termini di valore creato in contropartita della moneta messa a disposizione, ma da nessuna parte è detto quanti servizi effettivi sono la contropartita in valore dei fondi impiegati in ciascuna delle voci di bilancio programmate e in che modo da certi fondi si dovrebbe avere la ragionevole certezza di migliorare le prestazioni, e di quanto.

E allora, a quale valutazione di opportunità alternative di uso di risorse (scarse) si può procedere se neppure i PSA, che dovrebbero essere la fonte primaria per sapere se con certe variazioni di budget sono da attendersi adeguate variazioni di servizi, (altrimenti che “accordi” sono?), se neppure essi ci dicono il reale “*value for money*” su cui la spesa pubblica si basa?

Il sistema dei PSA così come presentato con il CSR2007, non sembra pertanto migliorare, ma semmai peggiorare, il controllo della spesa proposta rispetto al passato, anche se la riunificazione per grandi obiettivi, e non per grandi Dipartimenti, dei programmi, dà una impressione di migliorare una visione autenticamente programmatica della politica pubblica.

Ma la mancanza di una concatenazione logica (obiettivi/strumenti) tipica dell'ingegneria dei sistemi, fra gli obiettivi generali dei PSA e le azioni per conseguirli, ha fatto fare un passo indietro a quei tentativi - anch'essi incerti e inappropriati – che le CSR precedenti avevano fatto di introdurre processi di programmazione strategica nella pubblica amministrazione britannica.

In definitiva, non sembra che si possa dire che esso rappresenti quel *modo nuovo di gestire le attività pubbliche* per se stesse che si chiama programmazione strategica, né che si realizzi in questo modo quella integrazione fra programmazione strategica e formazione di bilancio che si sta da tempo cercando.

7.8. I dubbi sulla operatività delle azioni rispetto agli obiettivi

Su sistema dei PSA infatti non si può pertanto che essere positivamente favorevoli in generale; ma non si può neppure non rilevare che esso ancora non soddisfa il principale punto sulle quali si stanno misurando tutte le riforme significative in corso nei paesi più avanzati. Né si può affermare che il percorso dei PSA dalla loro concezione iniziale ad oggi, sia positivo sotto tutti gli aspetti.

Infatti il passaggio dai primitivi PSA agli SDA e alle “Note tecniche”, (nella SR 2001-2004) presentato come un “miglioramento” è *ben oltre* un mero miglioramento. Nasconde un grave difetto precedente dell’approccio alla programmazione strategica. Cioè significa che prima si indugiava ancora sulla formulazione di obiettivi o traguardi, magari “anche quantitativi”, senza che questi provenissero da un serio approccio di programmazione strategica. Cioè che scaturissero da una seria riprogettazione delle azioni che suffragassero l’obiettivo quantitativo politico e lo rendessero fattibile e realistico (e non solo basato sul desiderio e su una approssimativa valutazione dei mezzi a disposizione e delle modalità prescelte).

Se si fosse partiti fin dall’inizio da una *compresenza integrata* di obiettivi di outcome (PSA) e di obiettivi “strumentali” (SDA) e di adeguati indicatori di performance (Nota tecnica) si sarebbe trattato della corretta applicazione del metodo (della programmazione strategica) rispetto ad una sbagliata e applicazione dello stesso.

Ma anche la riduzione drastica dei PSA - che passano, (alla scala dell’intero Governo britannico), dal numero di circa 250 nella SR 1999-2002, al numero di 110 nella SR 2004, con l’abolizione contemporanea degli SDA; e infine al numero di 30 nella CSR 2008-2011, - non può essere presentata solo come un “miglioramento” del sistema dei PSA, perché ancora non appare la sistematicità dell’approccio programmatico che ha presentato il GPRA americano, anche se l’applicazione di tale legge colà non ha sempre realizzato nei Piani strategici *la concatenazione fra obiettivi e mezzi*, che è la vera radicale riforma nella gestione pubblica.

Non credo sia inutile ritornare e riassumere i requisiti di un autentico processo di programmazione, non sempre presenti nell’esperienza britannica che abbiamo illustrato.

Nella stessa formulazione dei traguardi operata su larga scala dal sistema dei 30 PSA, che abbiamo illustrato si ha come l’impressione che ciascuno degli operatori dei programmi in essere non sia giunto - per metodo di approccio generalizzato dal sistema - alla formulazione dei traguardi, solo dopo una attenta analisi e accertamento della fattibilità e della produttività delle singole operazioni e azioni necessarie per raggiungerli.

Infine un altro “miglioramento” dell’intero sistema dei PSA - esibito dalla tesoreria di Sua Maestà - è quello di aver immesso nel processo in modo più chiaro una “validazione esterna” dei dati. Validazione che è stata affidata al NAO, classico organismo di controllo della spesa. E’indubbio che la validazione dei dati sia una cosa essenziale e pregiudiziale di ogni esercizio di quantificazione, non solo della spesa pubblica. Ma che senso avrebbe un sistema di obiettivi quantificati e di indicatori e misuratori di tali obiettivi, generali, e poi di quelli strumentali, e poi dei dati che entrassero come misura dei mezzi che si mobilitano e dei costi connessi, se non fosse in qualche modo *validata* la loro attendibilità?

E questo dubbio fa crollare una buona parte degli aspetti positivi che il sistema PSA faceva supporre.

Qui è il punto cruciale di tutte le riforme (come quella inglese e francese) mirate a *dare un contenuto finalistico alle voci di spesa*, ma nello stesso tempo trascurando un contenuto *realistico e legato al funzionamento di obiettivi strumentali intermedi* (nella struttura di programma, prescritta dalla programmazione strategica) concatenati con le singole azioni di cui assicurarsi il successo, e comunque il controllo e il monitoraggio.

In altri termini in che modo i traguardi (per di più misurati sempre in tassi percentuali di sviluppo di quantità generiche, e non in numeri assoluti di servizi eseguiti) riflettono una adeguata fattibilità degli stessi?

E, se così non fosse, avrebbe senso lo stesso raggiungimento positivo dei traguardi, se non si fosse sicuri, che quei risultati sono determinati dalle operazioni progettate, e non da fattori “esterni” di cui non si è tenuto conto, o addirittura dal caso?

E che senso avrebbero degli scopi dettagliati, ma che “partono” dall’alto della piramide dei fini, scendendo nella cascata fino alle singole azioni e non riescono a

ritornare con plausibili *verifiche di fattibilità* alla definizione dei traguardi (come nella Fig.1).

Dai PSA della prima generazione, numerosi ma scarsamente progettati, si è passati a quelli della seconda generazione, assai meno numerosi, ma più progettati.

E' un andamento a zig-zag della implementazione, che nasconde molte incertezze di metodo e un andare a rimorchio di singole difficoltà, senza una grande visione di insieme .

Ciò produce una quantità immensa di documenti e di prodotti intellettuali, da parte di una enorme quantità di enti che intervengono, ciascuno dei quali copre la sua area ma invade anche quella dei vicini e si ha l'impressione di una totale assenza di coordinamento, nata anche dalla assenza di uno schema legislativo che abbia la funzione di riferimento alle responsabilità di ciascuno dei partecipanti, e faciliti la funzione del coordinamento stesso.

Ciò nonostante in ogni documento e prodotto vi è una raccolta di modi e proposte molto interessanti alla scala delle singole attività e servizi, che stimola un' importante, talora insostituibile lavoro di riflessione che migliora la significatività dell'operazione.

Non basta – come dice il NAO - che il “sistema di dati sia adatto o no (*fit or not fit*) ai propositi di misurazione e reporting della performance rispetto al traguardo. La sua capacità di essere *adatto* nasce dalla sua capacità di esprimere un rapporto pertinente fra mezzo e risultato, rapporto che non può realizzarsi con un solo indicatore (e traguardo), ma con la “cascata” di tutti gli indicatori che esprimono la relazione fra tutti i rapporti mezzo/risultato che intercorrono in una strutturazione di programma (che è necessariamente multi-livelli)

E' per questo che è da ritenere che il sistema britannico ancora non è capace di *introdurre quella vera e propria programmazione strategica delle operazioni che sono inerenti a quella spesa e a quel bilancio.*

7.9. Un apprezzamento conclusivo dell'esperienza britannica rispetto a quella americana e francese

La differenza sostanziale tra l'esperienza americana e quella britannica e quella francese (di quella italiana ...non parliamone neppure !) sta nel fatto che quella americana (che è un pedaggio inevitabile da pagare alla democrazia e alla comunicazione,) grazie alla legge GPRA, sintetica, precisa e chiara, e sulla base del controllo qualificato del GAO, dell'OMB, e di molte altre agenzie di sostegno e controllo, nelle singole amministrazioni (dipartimenti, enti e agenzie) di settore operativo, *si è incominciato a sperimentare sul serio e ad applicare la pianificazione strategica*, con personale preparato ad hoc, e - dove non preparato - con uno sforzo di adeguamento – ora con formazione interna, ora con consulenza esterna, più spesso con entrambe, a “viverla” e misurare in concreto le prestazioni, le possibilità operative, i costi effettivi, i risultati scadenzati, l'introduzione di un monitoraggio strategico consono al piano, etc.; e sapendo da dove incominciare per fare tutto questo! ³

Ben poco di questo sta avvenendo nei paesi europei – che si sappia; nemmeno in Francia (dove forse negli ultimissimi anni si ha il sentore, dai documenti pubblicati, che qualche passo concreto di applicazione si stia facendo). Nei paesi europei che abbiamo analizzato – malgrado le intenzioni di perseguire il nuovo metodo e il nuovo sistema, intenzioni che esistono, sono buone e potrebbero dare grandi frutti nelle concrete esperienze – si è come gravati dalle “bardature” del passato, dalle abitudini, e dalle “competenze acquisite”. Da queste non si riesce a staccarsene: per ripartire daccapo, facendo una bella, utile, semplice *tabula rasa*. Vi è come la paura di perdere qualcosa con la routine, di non sapere governare il nuovo sistema e rischiare uno choc

³ (e soprattutto poche chiacchiere e pochi convegni inutili, di falsi esperti, di ‘tromboni’ che parlano a vanvera, più per farsi giudicare ‘competenti’ – beati monoculi in terra cecorum - che per capire quello che dovrebbero sapere, leggendo qualche libro!)

da cambiamento eccessivo e troppo rapido. In molti casi questo operare all'interno delle strutture esistenti e modificarne con cautela e prudenza le modalità positive dell'innovazione, è un ottimo metodo. La tradizione inglese ne è un buon ed ammirevole esempio.

Ma in questo caso non è così. Occorre fare un taglio netto con vecchie procedure. Non si può cambiare le ruote di ferro con quelle di gomma al tram del Bilancio mentre il tram cammina. Occorre fermarlo per un momento sia pure rapido. Certamente quando il nuovo sistema è stato bene costruito nel suo complesso, e così sperimentato e provato da rendere minimo il tempo di sostituzione. Ma il minimalismo nell'applicazione non deve creare una commistione di sistemi dalla quale non viene che un pasticcio, dal quale non ci si libera per lunghi anni. Ci vuole uno schema operativo molto semplice del nuovo sistema e un processo di funzionamento che, sebbene potrà migliorarsi nel tempo, sia già completo e non arrangiato sul passato.

Credo che solo un atto legislativo del Parlamento dovrebbe introdurre il nuovo sistema di gestione delle pubbliche attività con un contributo totale critico di tutte le espressioni politiche ivi rappresentate.

Quindi per un *benchmarking* – se di *benchmarking* si tratta – è opportuno seriamente guardare direttamente agli Usa, dove ancora si può imparare qualcosa sperimentalmente valido e in cui la programmazione strategica sta prendendo piede, partendo, a scala federale, con il piede giusto.

Appendice II- Stato aggiornato delle iniziative di programmazione della Unione Europea

1. Scarsi motivi dalla lettura dei recenti documenti americani ed europei per revisionare il testo del Manuale di programmazione strategica

Dall'esame della più recente documentazione sulle esperienze americana, francese e britannica, nonché dall'insieme della documentazione che è servita a varare le nuove regole dell'Unione Europea per la sua politica di coesione 2007-2013, mi sembra di poter concludere che il **Manuale di Programmazione strategica** che negli ultimi anni (dal 2001 al 200), il Formez ha posto – con l'assistenza del Centro di studi e piani economici e dei suoi esperti - come strumento di servizio a disposizione della Pubblica Amministrazione italiana per tentare di introdurre sistemi e metodi di programmazione strategica coerenti ed efficaci nei programmi della gestione e della spesa pubblica in Italia, non ci siano particolari novità che inducono a suggerire sensibili revisioni nelle modalità e nel merito del Manuale stesso.

L'informazione raccolta sugli ultimi sviluppi in USA, Francia e Gran Bretagna tende a concludere che il livello di vita politica e culturale e il livello di capacità organizzativa in Europa (Francia e Gran Bretagna) non sono stati ancora in grado di far fare dei *sicuri passi avanti* nelle amministrazioni pubbliche ai pur accettabili ed accettati esempi che venivano dagli Stati Uniti. Mentre colà dalla GPRA in poi si sono conseguiti travagliatissimi progressi ad una pianificazione strategica efficiente all'interno dalle Agenzie federali, progressi di carattere lineare e tutto sommato migliorativi di anno in anno rispetto alle capacità operative, in Francia e in GB (non parliamo dell'Italia, in cui si devono superare barriere di disattenzione perfino su che cosa significa l'introduzione di una programmazione strategica nelle PA) i risultati sono ancora da toccarsi, se non in casi marginali e minimali. E l'andamento è alquanto ondoso: talora i nuovi impulsi politici, di carattere strumentale, sembrano semplificare certe procedure – per renderle più accettabili – in modi in cui tuttavia si perde quasi tutto il carattere riformatore del sistema, il suo ritmo, la sua costanza.

2. Estraneità 'storica' della politica dei fondi strutturali europei ai concetti di programmazione strategica e di misurazione dei risultati

D'altra parte anche in sede di Unione Europea non si è avuta mai una visione - anche nella stessa elaborazione e nella gestione dei Programmi europei detti strutturali – che si richiamasse alle tecniche della programmazione strategica. In sede europea, alle formulazioni di obiettivi 'strutturali', cui si anettevano anche *progetti di spesa* dei Fondi detti strutturali, non ha fatto mai seguito la elaborazione di sistemi e metodi di misurazione dei risultati ex post degli stessi progetti, che fossero in qualche modo collegati a risultati attesi nella fase di progettazione ex ante di detti programmi. Ciò è stata la grande distanza fra il modo in cui la progettazione europea ha agito (nella gestione dei fondi strutturali) rispetto al modo che è proprio della programmazione strategica. Sono due cose totalmente diverse; direi la prima negazione dell'altra.

La programmazione strategica senza misurazione dei risultati (ex ante nei piani temporali definiti e ex post a tempo scaduto) non esiste. Perde la sua razionalità intrinseca. Perde la possibilità di conoscere meglio, sperimentandolo, il rapporto fra obiettivi e strumenti, che deve essere sempre più stretto per essere razionale ed efficace. Perde la possibilità di correggere gli errori, migliorare le sue capacità e le sue tecniche. E non fa che rendere astratta e insignificante la parola piani, e insieme la loro credibilità.

Nelle ‘guide d’uso’ di una programmazione dei fondi strutturali europei, fin dall’inizio (come d’altronde avvenuto per tutte le iniziative di politica regionale legate ad una razionalità operativa) ci si è accontentati di giudicare i piani offerti da Governi, o Regioni, o qualsivoglia ente pubblico interessato, in base al requisito se fossero coerenti con alcune indicazioni genericamente espresse nei documenti politici e rispettassero certe ‘regole’ formali, legate soprattutto agli obiettivi di natura ‘europeista’(quelli più legati ad una coesione più politica che economica). Ma non si è richiesto mai che i piani e i progetti di spesa contenessero analisi operative connesse alla fattibilità, alla efficacia in termini di costi e benefici e ai risultati attesi, misurati con i necessari, appropriati indicatori.

D'altra parte la Commissione e le altre ‘istituzioni’ della UE non hanno mai sottoposto la loro stessa struttura ad un esame di programmazione strategica, con i metodi e i requisiti, di un vero esame di programmazione strategica, che avrebbe ammessi i funzionari europei molto più in grado di conoscere come condizionare la operatività di stati e regioni ai quali affidavano il compito di progettare e gestire i programmi strutturali europei.

L’esperienza passata dell’UE è pressoché nulla, in termini di metodi basati sui risultati o sulla programmazione strategica, e quindi ancora meno utile di quella – pur vaga e difettosa e inconcludente di Francia e GB.

2. Segnali di cambiamento dei metodi nella *Politica europea di coesione*

Pur tuttavia, nel mutamento assai cospicuo della **politica di coesione per il 2007-2013**, vi è il segnale di qualche nuova attenzione al condizionamento della spesa comunitaria alla visione di una maggiore efficacia operativa.

Senza che questo costituisca un fattore di sensibile mutamento nella composizione del **Manuale di programmazione strategica del FORMEZ**, è probabile che possa verificarsi l’opportunità di fare riferimento – nel Manuale – a talune ‘condizioni’ che vengono indicate nei nuovi documenti europei per la progettazione dei programmi destinati ad essere gestiti dalla Commissione Europea. E ciò indipendentemente se progetti in corso per il quinquennio 2007-2013, possano corrispondere ai requisiti di una vera programmazione alle richieste nuove, che sono ancora difettose e poco chiare.

I documenti recenti in cui abbiamo trovato segnali interessanti di cambiamento e che meriterebbero di essere indicati con tempi e modi che non è possibile realizzare con questo nostro lavoro sono i seguenti:

- 1
- 2
- 3

Appendice III

Livello di adeguamento delle iniziative governative italiane agli standard internazionali europei (aggiornamento alla fine del 2009)

1. E in Italia? Che si fa?

Come si sa, non sono mancati iniziative e convegni in cui si è parlato di programmazione strategica, ma di fatto anche questa è una riforma di quelle che si fermano ai proclami, alle direttive, ai progetti, (di cui quello del FORMEZ sulla preparazione delle persone a praticare la programmazione strategica è stato tra i più tenaci e qualificati) ma nulla poi prende le forme di una attività operativa costante e permanente, né a scala di governo, né alla scala di singolo Ministero, né alla scala di singolo Ente pubblico, regionale, locale, settoriale. Non si può parlare neppure di una singola sperimentazione; e se c'è stata, nessuno lo sa; gli è stata data onorata sepoltura. Ma se è morta vuol dire che non ha funzionato.

Si è in uno stato di narcosi. Non mancano le idee, ma gli arti di chi le concepisce sono come paralizzati.

Facciamo un breve riassunto schematico delle iniziative più interessanti che sono rimaste come si dice 'lettera morta'. E di queste 'lettere morte' – cioè cose scritte con parole cui non seguono fatti - è piena la nostra attività legislativa; fino alla ultima 'lettera morta' che è il più recente atto pubblico che si è avuto in materia di programmazione strategica, il DL n.150/2009.

2. Il film delle cose dette e non fatte

2.1 A cominciare sul 'controllo di gestione'

Nei primi anni del 2000 si sono avute delle iniziative mirate a fare qualche passo in avanti verso la introduzione della **Programmazione Strategica** (PS) nel sistema della PA in Italia. Ma il quadro di riferimento legislativo esistente non ha favorito, come si è già detto fino alla noia, un loro sviluppo. Esso era troppo evanescente perché si evidenziasse una normativa precisa che desse luogo ad una iniziativa esecutiva in un quadro ben definito di procedure e di azioni.

Il Quadro legislativo di riferimento era quello delle cosiddette 'leggi di riforma' degli anni 90 che di molte cose si occupavamo sulla scia di un nuovo modo di concepire la Pubblica Amministrazione, da parte di giovani e più disinvolti studiosi di diritto amministrativo (semplificazioni, liberalizzazioni, esternalizzazioni, funzionalità organizzativa etc.) ma che poco avevano a che vedere con i metodi di programmazione strategica. E che quando parlavano di 'programmazione' non erano termini tecnici in cui poteva essere citata.

Quel Quadro legislativo riguardava misure di miglioramento della efficienza, ma non riguardavano la programmazione strategica, che era cosa ben precisa, e alla quale si doveva arrivare con metodi del tutto diversi da quelli messi in opera con il cosiddetto 'controllo di gestione' dalla legislazione di riforma degli anni 90.

Sulla base del contesto legislativo esistente esaminato, non si è avuta quindi da nessuna parte *la determinazione e i mezzi* per costituire appunto quel quadro normativo generale, che stimolasse le *Unità operative della PA* a sperimentare i nuovi metodi in forma coordinata e comune e/o nel quale far convergere molte iniziative assunte in modo autonomo¹ da questo o quell'ente.

¹ Ed eventualmente assegnare loro una funzione dimostrativa, sperimentale e pilota.

La chiarezza delle leggi di riforma in questione è venuta meno però sotto altri più importanti aspetti: nel non definire dei mandati precisi di gestione per l'insieme delle azioni e operazioni indicate. Non sono state bene definite delle responsabilità precise, poiché venivano coinvolti nuovi o vecchi soggetti e istituti operanti presso molti organi del Governo senza che vi fosse un chiaro quadro operativo e di responsabilizzazione di detti organi.

Quelle leggi hanno coinvolto alternativamente: la Presidenza del Consiglio dei Ministri (ovviamente), i Ministri (ovviamente) e poi i CRA, i SECIN, un 'Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico etc.', senza che fosse ben definito *chi fa che cosa*. E soprattutto senza che fosse ben definito *che cosa di preciso si dovesse fare*.

Inoltre non era detto bene chi avesse la responsabilità di coordinare il tutto.

Nel complesso delle missioni e azioni definite dalle leggi, che possono essere riassunte sotto il nome di 'programmazione strategica', ciò che manca è proprio un loro 'programma strategico' di attuazione. Un programma, cioè, in cui si definissero gli obiettivi, i mezzi, i soggetti, la successione delle azioni, le scadenze, i traguardi e i tempi, gli indicatori capaci di misurare la realizzazione del programma, e così via.

AmMESSO che gli *obiettivi* fossero già definiti dalle leggi (in realtà si doveva andare a rintracciarli qua e là in quattro o cinque leggi piene zeppe di altre cose; cose importantissime - nessuno lo nega - ma obbliganti ad un certo puzzle di reperimento per mettere insieme i pezzi relativi al nostro soggetto), c'è da domandarsi: chi aveva il coordinamento di tutte le azioni di questo specifico programma di azione?

La programmazione strategica fu invece affrontata in seno.

1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM);
2. I Ministeri, i CRA e i SECIN
3. Il Ministero dell'economia e finanze, la Corte dei Conti e la ristrutturazione del Bilancio
4. I Programmi politici

2.2. Le 'direttive' della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM)

Subito dopo l'emanazione del DL 286 del 1999, (insieme ad altri decreti ad iniziativa del Governo Amato connessi alla riorganizzazione dell'intero organigramma del Governo (ahinoi troppo breve per essere messo al chiodo!) fu delegato un Ministro senza portafogli e un Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio proprio per l'attuazione del programma di governo. Ad esso fece capo il *Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico* previsto dalla legge 286/1999, che era uno strumento (art. 4) attraverso cui la PCM esercitava il 'coordinamento' fra tutte le operazioni ed azioni che lo stesso decreto 286 impartiva ai Ministeri (negli artt. 1 e 2).

Si suppone che il compito (ridefinito ancora un volta, e in termini neppure più chiari, dal decreto 286), di introdurre il controllo strategico o la Programmazione Strategica (PS) (comunque la si volesse chiamare) implicasse dei poteri di indirizzo, per orientare delle azioni, che qualcuno potesse eseguire. Allo scopo si sono emanate - da parte della PCM - delle 'direttive' ai Ministri, affinché preparassero a loro volte (art. 8) le Direttive ministeriali annuali (già previste e regolate fin dal decreto 29 del 1993) con la collaborazione dei loro CRA o SECIN per predisporre dei documenti capaci di 'controllare' se tra la definizione degli obiettivi programmatici di ciascun programma di azione e servizi ministeriali e gli effettivi servizi resi ci fosse un rapporto efficace, una capacità di attuazione e di esecuzione. (quel rapporto tra il dire e il fare che è il 'cuore', il nocciolo, la *raison d'être* della PS).

La lettura delle direttive PMC in proposito rende molto perplessi. Dovrebbero essere lo strumento della funzione di 'coordinamento'. Indubbiamente, sono elencati le tematiche e gli argomenti che avrebbero dovuto contenere a loro volte le direttive dei Ministri ai loro uffici. Tematiche e argomenti peraltro già espressi dagli atti

legislativi di riferimento. E che avrebbero dovuto contenere le ‘risposte’ degli Uffici ai Ministri e quindi alla PCM.

Ma il tipo di liste di argomenti da trattare erano tali da indirizzare gli attori a fare o a registrare le cose fatte nella maniera necessaria per il controllo detto ‘strategico’ e il suo coordinamento? Come al solito, anche in questo ristretto e preciso campo di azione – introdurre il metodo della PS – si sono emanate direttive su *che cosa* si aspettava, senza indicare *come* si sarebbe dovuto operare per dare quel *che cosa*.

Nell’emanare la direttiva, primo elementare principio della PS sarebbe quello di adeguare la direttiva (l’obiettivo) alla conoscenza dei mezzi a disposizione per realizzarla: nel nostro caso i ‘mezzi’ sono rappresentati dalla capacità degli uffici (CRA, SECIN) di fare quello che si chiede loro. Si produce una grande facilità di emanare direttive senza che nessuno abbia la capacità di rispondervi. È il difetto cronico della pubblica amministrazione cui – guarda caso – è proprio la PS che dovrebbe rimediare. Tutti sanno quello che si dovrebbe fare, ma nessuno *sa fare* quello che si dovrebbe fare (da cui dall’alto in basso una ‘cascata’ perversa di responsabilizzazione irresponsabile).

Se CRA e SECIN sapessero applicare la PS da soli, sulla base di consolidate abitudini, forse non ci sarebbe stato il bisogno delle leggi di ‘riforma’, di un Ministro e un Dipartimento o un Comitato tecnico-scientifico incaricati di introdurla, né di direttive come quelle emanate. È augurabile che CRA e SECIN al più presto siano messi in grado di farlo da soli in un meccanismo di PS ‘a regime’; e che le leggi e direttive ad hoc vengano dimenticate, e Ministri e Dipartimenti ad hoc disciolti.

Ma finché questo non avviene (e affinché ciò avvenga al più presto) si deve attivare l’azione straordinaria di sostegno attraverso una assistenza permanente ed efficace, una formazione adeguata (alla quale non escluderei neppure coloro che emanano le direttive) ed un stretto controllo centrale dei risultati verso tutti coloro nei CRA e SECIN che, a regime, assicureranno la applicazione continua della PS e del ‘*reinventing government*’ praticato (e non solo ‘chiacchierato’).

Occorre riconoscere che il Comitato tecnico-scientifico ha cercato di ovviare alle incongruenze fra direttive e capacità di attuare le stesse (in questa materia di PS) attraverso la redazione di opportune *linee guida*, che in materia sono i soli documenti su cui si è abbastanza chiarito come si potesse attuare le missioni affidate al Governo in proposito.

Ma si è avuta un pioggia di direttive, alcune diverse, alcune ridondanti, e non relazionate le une alle altre, dalle quali non è certo nata chiarezza per gli operatori ma semmai confusione ed incertezza.

E poi, ciascuna di queste direttive (fra le quali faremo oggetto di richiamo e di commento critico solo le più pertinenti al nostro tema), è sembrato che avesse bisogno di ‘*linee guida*’ sue proprie. Questo ha aumentato la diversità e l’incoerenza dei linguaggi, giacché quando si prescrive un metodo, non se ne possono prescrivere insieme molti, e di natura e oggetti differenti.

Una linea guida non può, nella materia della PS, cambiare ogni anno, a seconda di chi scrive il documento o delle contingenze procedurali che si vogliono preferire e imporre. Il metodo è metodo; e la PS può applicarne solo uno per volta (salvo che se ne adottino altri, per particolari ragioni che non attengono ai contenuti e al merito delle scelte sostantive di merito e di programma).

2.2.1. La direttiva sugli ‘Indirizzi per la programmazione strategica’ del 2002

Partiamo dalla prima che si è occupata di ‘avviamento’ della PS dopo l’ultimo exploit legislativo, il DL 286/1999, quella del 2002 del Governo Berlusconi, che è anche *quella migliore fra tutte* (lo voglio anticipare in modo chiaro e tondo); e che sarebbe stato bene che fosse presa – pur negli aggiustamenti ovvi nel tempo, - a *costante riferimento e come base di partenza per ogni sforzo costante di implementazione*, usando stessi concetti, stessa terminologia, stessi riferimenti, e assicurando continuità tecnica all’introduzione della PS, indipendente alle scelte programmatiche sostantive di questo o quel programma politico governativo.

Nella direttiva del PCM (Berlusconi) del novembre 2002, contenente “*Indirizzi per la Programmazione strategica*” vi sono delle chiare manifestazioni di consapevolezza di che cosa si intende per programmazione strategica (PS) (purtroppo assenti – come abbiamo detto – nelle leggi riformistiche precedenti) ma purtroppo, come vedremo, anche subito dopo assenti nelle ulteriori direttive succedute da parte della stessa PCM.

Tale direttiva², contiene in particolare un “annesso” presentato come “*Linee guida*” che costituisce effettivamente una certa inversione di rotta nell’approccio all’annoso problema di *come introdurre* nell’amministrazione italiana dei sistemi nuovi di “controllo interno”, di “controllo di gestione”, e dei sistemi di “controllo e valutazione strategici”.

Innanzitutto, per la prima volta – come già rilevato - appare finalmente l’espressione “*programmazione strategica*” come obiettivo dell’azione di Governo³, in qualsiasi modo e verso qualsiasi direzione diretta.

In tale “direttiva” infatti è detto che:

[visti una serie di atti politici (legislativi e amministrativi) precedenti, come nel rituale della letteratura burocratica ufficiale] e ritenuta la necessità di definire ulteriori indirizzi *per armonizzare i processi di programmazione strategica nei ministeri e proseguire nell’azione intrapresa al fine di migliorare – in termini di chiarezza comunicativa – la qualità delle direttive generali dei Ministri* sull’attività amministrativa e sulla gestione, con immediato riferimento a quelle che saranno emanate per l’anno 2003” [p. 494 corsivo mio]

viene emanata detta direttiva, avente come titolo: *Indirizzi per la programmazione strategica* e la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l’attività amministrativa e la gestione per l’anno 2003.

Questo documento ha il pregio di chiedere a tutti i Ministri un coerente sistema di *obiettivi di azione* articolati funzionalmente secondo una *logica operativa moderna* (che è alla base da decenni, appunto della disciplina della pianificazione strategica, e che si chiama “strutturazione di programma”).

Nel documento per la prima volta si parla di introdurre nei Ministeri un “*processo di programmazione strategica*” come fattore di “*importanza fondamentale per l’efficace organizzazione del complesso delle attività finalizzate a definire l’indirizzo politico ed attuarlo mediante concreti atti e comportamenti amministrativi*”⁵.

E afferma inoltre: “*sulla scorta di una approfondita analisi delle esperienze maturate nell’ultimo biennio, successivamente all’entrata in vigore del DL 1999, n. 286, appare ora opportuno definire, nelle sue diverse fasi, il momento centrale di tale processo, vale a dire il procedimento di predisposizione della direttiva annuale del ministro.*”

2.2.2 .Gli indirizzi ‘per la predisposizione delle direttive dei Ministri per l’attività amministrativa e la gestione’ in una nuova direttiva del PCM del 2004.

² Pur redatta nella sua parte generale in uno stile *burocratese* insopportabile, (proprio quello che era stato stigmatizzato e contestato da una precedente direttiva encomiabile della PCM, ma che non riguardava la *programmazione strategica*, bensì lo “stile” in cui si dovevano redarre ...i documenti ufficiali della PA).

³ Dopo un fugace unico cenno nel decreto 286 del 1999 (nell’art. 1), cui non ha fatto seguito – come visto nel cap. 3 – nello stesso DL alcun ulteriore specificazione e chiarimento.

⁴ Il testo verrà citato nell’edizione pubblicata in allegato ad un documento del Comitato tecnico scientifico in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli nei Ministeri: stato e prospettive*, gennaio 2003.

⁵ Riterrei molto importante utilizzare la stessa formulazione letterale del documento in esame, giacché la semantica, in questo caso ha la sua importanza, e si vorrebbe che l’analisi non fosse dissociata da essa. Le citazioni più consistenti saranno stampate in corpo inferiore e per blocchi tipografici, e quelle inserite nel ragionamento, oltre che marcate da “virgolette”, si preferisce riportarle anche in corsivo, per marcarne la semantica originale.

Infatti già alla fine del 2004 un'altra direttiva della PCM, sempre dello stesso Governo Berlusconi, sempre orientata a dare istruzioni ai Ministri nel e per la preparazione delle direttive ministeriali (pur non usando più nel suo titolo il termine di programmazione strategica) si appropria ampiamente del termine nel testo, e parla di *'processo di programmazione strategica come il 'processo che ha l'obiettivo di organizzare in modo efficace ed efficiente il complesso delle attività finalizzate a definire l'indirizzo politico e ad attuarlo mediante concreti atti e comportamenti amministrativi'*. Che bella definizione lapalissiana e comune, applicabile a qualsiasi azione politica da che esiste un Governo, ma che certo non definisce in modo specifico la PS, come tecnica nuova, come innovazione nel metodo di gestione!

Naturalmente non manca la abituale lista di *'principi'* cui si ispirerebbe tale 'processo' (l'unica cosa di cui le leggi di riforma esaminate non erano certo carenti, ma anzi strabocchevoli, come abbiamo detto⁶). E così anche la direttiva, per emulazione dello stile legislativo, o per riempire di cose note lo spazio da scrivere ne fa una esposizione abbondante. nello spirito che *repetita iuvant*.

2.2.3. Le linee guida per la pianificazione strategica allegate alla direttiva del 2007

La pianificazione strategica riappare nei documenti ufficiali della PCM, con una nuova direttiva, del Governo Prodi del marzo 2007.

Essa è una direttiva mista che se da un lato contribuisce a rafforzare l'idea e la volontà di introdurre la programmazione strategica fra gli obiettivi divenuti correntemente condivisi dalla generalità degli ambienti politici e amministrativi governativi, dall'altro proprio per la sua natura composita, rischia di produrre qualche ulteriore concetto fuorviante sul significato stesso della PS, dello stesso tipo quale si è riscontrato nelle precedenti direttive.

2.3. L'inerzia di Ministri e Ministeri (inclusi SECIN e CRA)

Il Decreto legge 286, come buona parte della normativa precedente relativa al controllo di gestione, stabilisce norme e direttive soprattutto per le singole amministrazioni, e coinvolge la responsabilità delle singole amministrazioni. A rigore, in materia di controllo di gestione e valutazione strategica il DL 286 dà alla PCM un ruolo di coordinamento, mentre le iniziative sono previste a livello di 'ciascuna amministrazione pubblica' fino a menzionare che tali ruoli sarebbero svolti da 'apposito ufficio' denominato SECIN e 'dotato di adeguata autonomia amministrativa'.

Ma, dal decreto ad oggi, nessun Ministro ha dato segni di prendere veramente sul serio quella disposizione legislativa e, purtroppo, neppure alcun ministero composto dalle sue strutture e unità operative (che avrebbero dovuto ritrovarsi organizzate nei CRA e nei SECIN di ogni ministero) si è dato sufficientemente da fare per mettersi nelle condizioni di raccogliere i dati e costruire dei piani come gli prescriveva quel decreto.

Pochi sporadici segni si sono ridotti nel rispondere nel modo più rapido e semplice possibile, alle direttive della PMC, che – abbiamo già visto – non chiedevano molto di più di quanto le strutture ministeriali potessero dare (nei tempi stretti dati).

2.3.1. L'esperienza pluriennale dei Servizi di Controllo Interno (SECIN)

Sul tema della introduzione della PS in Italia, l'inerzia più sorprendente è stata quella dei Servizi di Controllo interno (SECIN).

⁶ Non si capisce perché quello di cui si abbonda è sempre quello che è ben noto a tutti, percepibile facilmente da tutti (quella che Leopardi chiamava 'aria fritta').

I SECIN furono creati in ogni Ministero a seguito della DL n. 29/del 1993. Sono quindi 15 anni che vivono, sono stati coinvolti nei ripetuti tentativi di introduzione di nuovi metodi di controllo e valutazione dei programmi, hanno raccolto molto materiale, in alcuni casi una discreta ‘competenza’ su meccanismi interni di spesa, ma non sono riusciti ancora a divenire un vero autentico strumento di programmazione strategica (correttamente intesa).

Perché? La risposta non dobbiamo cercarla lontano. È proprio in tutta l’analisi che fin qui abbiamo fatto.

Nasce esattamente dalla impostazione cattiva del ‘controllo di gestione’ di cui abbiamo detto fin dall’inizio, nel cap. 1. E questo è perdurato per tutto il suo sviluppo, fino ad oggi. Esso è stato visto essenzialmente come ‘*management control*’ di impronta aziendalistica. E quindi ha tardato – come ho diffusamente spiegato nel capitolo 1 a concepirsi come controllo ‘strategico’, cioè misurato su parametri non endogeni al processo gestionale, come è per esempio il livello di efficienza dell’attività stessa, ma su parametri connessi alla strategia alla quale si indirizza l’attività⁷.

Poi abbiamo visto come gli atti legislativi in proposito non fossero molto chiari, hanno anzi prodotto una confusione di linguaggi che poteva essere evitata.

L’iniziativa di controllare coloro che dovevano mettere in piedi il ‘controllo di gestione’, fu lasciata ai singoli Ministri. È mancato un controllo funzionale sui SECIN da parte di qualche organo dello Stato (PCM? Corte dei Conti?) che fosse indicato dalla legge. Ma c’era competenza sufficiente per attuare questo controllo?

È mancata inoltre una definizione ed istruzione tecnica da parte di qualcuno (Un DL? Una direttiva del PCM? La produzione di una manualistica ufficiale?) di *che cosa si dovesse intendere* per ‘controllo di gestione’ e come *avrebbe dovuto essere applicato*, con *precise operazioni uguali per tutti i SECIN*, codificate e normalizzate in un *Manuale operativo*. Che cosa potevano fare i SECIN, composti da funzionari poco addestrati a questi problemi, se non aprire qualche manuale di qualche scuola aziendale di ‘*Management control*’, peraltro del tutto inadatto a programmi pubblici? Essi sono stati invasi da ‘direttive generali’, ma senza assistenza pratica. A mio avviso sono stati abbandonati a se stessi.

D’altra parte, come più volte ha ripetutamente lo stesso ‘Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico etc.’ (creato dal DL. 286/1999), i ‘Ministri’ (di qualsiasi Governo) succedutisi dopo quel DL quando sono stati sollecitati a prendere sul serio nel loro Ministero il ‘controllo strategico’ proclamato a parole dalle leggi che abbiamo visto, non hanno mostrato, né un grande interesse, né di capire bene di che cosa si trattasse (essendo peraltro, le due cose, due facce della stessa medaglia). D’altra parte quei SECIN creati in ogni Ministero erano per lo più composti da funzionari dello stesso Ministero, riciclati sul posto già dalla legge 29/1993, che li aveva creati, magari rispondendo a qualche motivazione interna di ministero piuttosto che alla ferma intenzione di risolvere il problema del controllo strategico⁸.

D’altra parte, ripeto: dire che si introduce un ‘controllo di gestione’ (*management control*), del tipo di quello diffuso nelle aziende, era non solo insufficiente ma del tutto fuorviante.

⁷ Occorre riconoscere che questa cattiva concezione del *management control* si è registrata in tutto il percorso culturale di esso anche nei paesi in cui esso è iniziato ben prima che in Italia. Solo che in Italia è stato introdotto con i SECIN, quando già altrove aveva incominciato ad essere valutato molto criticamente nelle sue applicazioni al settore della PA. Con un pizzico di maggiore informazione del nostro apparato accademico, avremmo potuto guadagnare molto tempo, e risparmiarci questa lunga accidia e inedia.

⁸ Personalmente sono stato testimone di casi di ottimi funzionari e dirigenti di SECIN che avrebbero potuto dare ottimi risultati, ma solo se fossero stati coordinati, assistiti e istruiti a dovere secondo schemi studiati e preordinati da una centrale di assistenza e consultazione. Molti in mancanza di ciò, hanno cercato di fare da soli, applicando tecniche e metodi da soli, e creando una fantasmagoria di esperienze ‘localizzate’ di difficile gestione permanente e di difficile trasferimento. (Senza contare i casi purtroppo non infrequenti di non collaborazione se non addirittura di ostilità da parte dei settori operativi del Ministero (quelli che le leggi di riforma hanno chiamato CRA), e che vedono nei SECIN degli organismi di controllo sul loro operato, facendo prendere una piega del tutto inappropriata e meschina al problema.

Nelle aziende i programmi di produzione sono molto semplici, le strategie sono essenziali e chiaramente percepibili⁹. Nelle pubbliche amministrazioni, programmi e strategie sono molteplici e hanno bisogno di una ‘ingegnerizzazione’ ovvero ‘progettazione’ assai complessa¹⁰. I SECIN, da soli, senza la cooperazione e la guida politica delle direzioni responsabili dei programmi e dei centri responsabili di spesa, non potevano farlo.

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

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

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

Questa tripartizione – che sembrava motivata da un bisogno di chiarezza – si è tramutata invece in un fattore di maggiore confusione e di fuorvianza. Ha dato luogo ad un infinito dibattito su *chi* dovesse essere il titolare di queste funzioni di controllo (cioè su questioni di ‘potere’, *more italico*) con sofisticazioni giuridiche che hanno occupato ore di lavoro nelle varie riunioni fra PCM e organi ministeriali, e all’interno di questi ultimi tra Direzioni di campo e SECIN. (A cominciare dal seguito del Decreto 1999/286 in questione (basta leggere il seguito dell’ art. 1 e gli artt. 4 e 6)

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

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

⁹ Eppure qualche guru accademico della economia aziendale e della teoria manageriale aveva emesso dubbi sulla possibilità di applicare la pianificazione strategica anche nelle aziende [Mintzberg, 1994], creando qualche scandalo fra i cultori di business e di management aziendale, subito rientrato con una più attenta e chiara argomentazione tecnica sulla duttilità dell’intero processo di pianificazione [Mintzberg et al., 1996]. L’episodio non ha fatto che marcare ancora più nettamente il contesto della programmazione strategica nell’ambito pubblico da quello della vita delle imprese produttive.

¹⁰ Spero che sia inutile ripetere che l’ ‘ingegnerizzazione’ cui si allude in programmazione strategica, non sia solo una progettazione tecnica per quanto ineccepibile, se non è fatta tenendo conto di quelle limitazioni socio-economiche che la rendono razionale e fattibile. Questo requisito glielo dà appunto la programmazione strategica e la misurazione dei risultati. Su questo punto la mentalità stessa dell’ingegneria deve fare ancora molti passi in avanti in questo paese. Si pensi che nelle nostre Facoltà di Ingegneria solo recentemente si è introdotto il concetto di una ‘ingegneria gestionale’ (così è stata chiamata). E per di più è stata introdotta in modo sbagliato, come indirizzo di laurea e professionale separato. Mentre l’ ‘ingegneria ‘gestionale’ dovrebbe essere inerente a tutte le tipologie di progettazione operativa che fanno capo alla ingegneria stessa.

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

Infatti è sufficiente dare una occhiata alla congerie (talora voluminosa) di Direttive ministeriali che ogni anno sono state predisposte dai Ministri (e da pochi lette¹¹, mi sembra), sulla base delle indicazioni venute dalle non meglio definite Direttive della PMC, per comprendere che esse non erano e non sono suscettibili così come sono (per informazioni, contenuti, presentazione, stile, etc.) di costruire e assicurare la base di un sistema di controllo di gestione o strategico, vero ed efficace.

Ma d’altra parte né la PMC, né i Ministeri con i loro SECIN, erano attrezzati, a suggerire, e poi utilizzare, i sistemi di PS da introdurre. In questi casi si forma un circolo vizioso (o rimpallo di responsabilità) di incompetenza, non ‘giuridica-politica’ ma tecnica, che da qualche parte bisogna pur eliminare (senza riguardo di quella politico-giuridica) E, possibilmente, eliminare contemporaneamente, in tutte le sue sedi: PMC, Ministeri, SECIN, con un adeguato intensivo addestramento dei funzionari addetti (formazione che è la chiave risolutiva del problema, di cui dirò più sotto).

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

2.3.2. L’inerzia e le incertezze dei Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA)

Anche i ‘Centri di Responsabilità Amministrativa’, nati dalla legislazione italiana in modo confuso¹² e senza specifica e precisa attribuzione normativa e come riforma radicale dell’ordinamento, sono un altro caso di grande latitanza rispetto alla programmazione strategica.

Essi invece sono il caso più emblematico di inattuazione,

La strutturazione di tali CRA fu a lungo clandestina, relegata nelle pieghe delle pagine di documenti di bilancio, di difficile accessibilità. Mentre il nuovo organigramma avrebbe dovuto essere ben diffuso, e ben noto al pubblico e subito essere connesso alla ripartizione funzionale dei fondi ministeriali ed interministeriali. Sui quali peraltro si dovevano subito esercitare quella contabilità finanziaria programmatica che la legge richiedeva.

La trasparenza può nascere dalle cose più semplici, anche dai semplici organigrammi, e dalla pubblicazione di coloro che sono addetti alle funzioni e alla descrizione analitica dei lavori eseguiti o da eseguire.

Di che ‘responsabilità’ amministrativa si parla nella legge se non si dà al più presto la possibilità non solo al pubblico, o agli organi di cosiddetto (e paludato) ‘controllo’, ma agli stessi ‘responsabili’ dei CRA di documentare (e talora perfino di conoscere) con adeguati strumenti di analisi, che cosa fanno i loro impiegati, come impiegano il loro tempo, quali sono le mansioni che svolgono, e in quanto tempo, e quanto costano, e quali sono i risultati specifici che ne derivano?

Se non si fa tutto questo, si tratta di una ‘responsabilità’ di chiacchiera, vuota di contenuto, o a totale esclusiva discrezione di chi ce l’ha, cui si dà il potere (burocratico) di decidere a propria totale discrezione, senza darne conto a nessuno.

È penetrata nella mente e nella ‘prassi’ dei dirigenti della PA che la auspicata maggiore autonomia di decisione e di operatività, con larghi margini anche di potere discrezionale che tutti desiderano, può essere ottenuta solo con una approfondita

¹¹ La cui lettura attenta ho imposto presso la Corte dei Conti come esercitazione ai miei allievi del Master sulla Programmazione Strategica (2003/04), e ne è uscita una esegesi esilarante che meriterebbe di essere pubblicata per memoria dei nostri Ministri, Capi Gabinetto, ed altri *hautes commis* dello Stato.

¹² Si veda capitolo 3, paragrafo 3.1.3, dedicato al commento alla Legge n. 94 del 1997.

dettagliata rendicontazione dei risultati del lavoro e delle modalità eseguite del lavoro?

Invece, è da rimanere attoniti che dal 1997 – data in cui sono stati creati i CRA¹³ – non vi sia un solo CRA, (anche in questo non si trova un solo documento che ci dica ufficialmente quanti sono), che abbia prodotto un Rapporto su quello che fa, con delle misure e quantificazione dei servizi che rende, e valutazione dei costi unitari per unità di servizio, e standard di rendimento, etc. Non un solo *Rapporto di CRA*, che sia di esempio, di dimostrazione, di sperimentazione, di pubblica discussione.

Sono più di dieci anni che la legge chiede questo. E né i singoli CRA, né le strutture di controllo, né i responsabili del Ministero dell'Economia e delle Finanze, né gli esperti della PCM, sono stati capaci di fornire, o pretendere, o minacciare clamorose denunce, o dimissioni, per le inadempienze così clamorose rispetto alla legge.

La PA diventa così l'espressione di un sistema di generale rimpallo delle responsabilità fra le istituzioni e i livelli operativi; ma se non si arriva almeno alla identificazione delle responsabilità è il sistema stesso che diventa 'irresponsabile' (come molti casi particolari, come quello – celeberrimo e incombente, e particolarmente indicativo – dello smaltimento dei rifiuti in Campania¹⁴).

La gestione dei CRA è stata finora incerta e del tutto incompleta. A chi si deve attribuire questo fatto? Io credo che i cittadini abbiano il diritto di sapere di chi è la responsabilità che importanti, essenziali, articolati di legge non vengano applicati; di chi è la responsabilità se i CRA non fanno nemmeno un regolare rapporto periodico su cosa fanno con i mezzi che hanno, etc.

Non basta dire che la burocrazia statale è spesso fannullona (ciò che non significa che non sia vero!). Ma i primi fannulloni sono coloro che *dirigono la burocrazia*, che hanno permesso, e tuttora continuano a permettere, appunto, che le leggi vengano inattuate; che permettono che i CRA non facciano rapporti di che cosa fanno con i mezzi che amministrano, e su quali sono i risultati ottenuti con tali mezzi; e quali i risultati che ogni anno si prefiggono ottenere con i mezzi che vengono loro rassegnati dal Bilancio. In una parola i dirigenti che non hanno adottato, e tuttora non adottano, sistemi di programmazione e di valutazione strategica della attività dei CRA. Sistemi che sarebbero – appunto – capaci di evitare che non si possa effettivamente *misurare* (e non affermare a casaccio) se la burocrazia è fannullona o no, se è efficiente o no, se dobbiamo a lei se le 'politiche' (parole generiche e che non servano a niente) sono 'efficaci' o no.

2.3.3. Il risveglio di CRA e SECIN

Ancora oggi, purtroppo, queste entità – CRA e SECIN – le quali, se funzionassero bene, sarebbero in grado di farci sapere se la burocrazia è fannullona o no, se è efficiente nella spesa o no, e se raggiunge i suoi obiettivi misurati o no, invece vivono alla giornata, spesso non producono annualmente quelle 'Relazioni' che le leggi istitutive impongono loro, o se lo fanno si tratta (salvo qualche eccezione) di documenti raffazzonati, ricchi di valutazioni verbose, senza misurazioni, prive di informazioni e rilevazioni sostanziali, insomma 'chiacchiere'.

¹³ Creati con un nome legislativo, ma in realtà costituiti fisicamente da persone e attività in corso da decenni! E quindi già addestrate a contabilizzare e rendicontare in qualche modo (anche se non corretto come si vorrebbe), la propria attività.

¹⁴ Qui mi è obbligatorio ricordare come proprio questo caso specifico sia da connettere a quell'assenza di programmazione strategica, che si tentò invece di introdurre agli inizi degli anni 90 al Ministero dell'Ambiente da Giorgio Ruffolo con il 'Piano decennale dell'Ambiente (DECAMB)'. In quel piano si prendeva come esempio di applicazione proprio *lo smaltimento nazionale e regionale dei rifiuti*. (se ne veda una rievocazione fatta in una Conferenza internazionale promossa dal Dipartimento della Funzione pubblica e dal FORMEZ con un mio contributo [Archibugi e Saturnino, a cura di, 2004] Il Piano DECAMB fu relegato in cantina dai successivi Ministri dell'Ambiente, come fu completamente ignorata ogni forma ulteriore di programmazione. È deprimente come ogni Ministro entrante, ha il bisogno infantile di distruggere – anche se immotivatamente – qualsiasi cosa del suo predecessore, anche se dello stesso colore politico,.

Mentre quelle stesse istituzioni, come vedremo nel prossimo capitolo se impegnate dai relativi Ministri e gabinetti, già potrebbero avviare, se *guidate, assistite e monitorate con appropriate istruzioni* da parte di organismi creati all'uopo o ristrutturati, a qualche operazione di autentica programmazione:

- 1) elaborare per ogni CRA una struttura di programma e discuterla in apposite sedi comuni di confronto;
- 2) elaborare degli indicatori per tutte le vere 'azioni' che la reingnerizzazione, guidata dalla struttura di programma, potrebbe identificare;
- 3) costruire meglio *ex ante* quei progetti o programmi annuali di azione (e di spesa conseguente), che sono l'anima essenziale della programmazione strategica, e che ancora non vedono la luce; e
- 4) svolgere in quelle direzioni uno stabile e determinato lavoro, con rendicontazione annua.

E tutto questo dovrebbe avvenire in un Quadro operativo ordinato e stabilmente funzionante (come avviene in Usa e, da tempi più recenti, in Francia).¹⁵

A dire il vero, esiste un documento che aveva iniziato a mettere sulla strada giusta l'intero processo di programmazione strategica. È stata quella direttiva del PMC (Berlusconi) della fine del 2002 per il 2003 che abbiamo commentato a fondo nel paragrafo 4.1.1. È stato un documento eccellente che descriveva e prescriveva in termini abbastanza corretti – ma ancora ovviamente generali, la programmazione strategica (PS) a tutti i Ministri fissandone in modo succinto le linee di guida.

Ma poi le ulteriori direttive dello stesso Governo, ne hanno fatto perdere le tracce. Ed è stata seppellita.

È opportuno che si riprenda con chiarezza quelle linee, nella annuale routine delle leggi finanziarie annue, ma sarebbe imperativo che si producesse una nuova legge molto semplice – e soprattutto di carattere bipartisan – per riavviare il discorso e renderlo più 'pulito' rispetto a tutte le incertezze, le inerzie, gli aggiustamenti del passato.¹⁶

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

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

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

¹⁵ Certo non è compito del programma politico di una coalizione elettorale (e neppure di un singolo partito) entrare così nel merito della operatività. Ma anche un programma politico dovrebbe dare l'impressione di conoscere bene ciò che si deve fare in modo concreto, liquidando in poche righe quello che nel passato è stato detto a più riprese in generale, e dando l'impressione di sapere bene quello che malgrado le chiacchiere non si è fatto di quello già sancito, in modo da creare un ponte fra quello che non si è fatto e le nuove azioni. Per non dare l'impressione che si è solo capaci di reiterare i soliti proponimenti (fino al punto di farli diventare 'atti e articolati di legge' ma che poi tutto rimane nello stesso pantano).

¹⁶ Nel prossimo capitolo cercherò di sintetizzare molto succintamente la linea nuova da adottare nelle tre direzioni, legislativa, amministrativa, e formativa tenendo conto degli errori e delle incertezze del passato, ma anche delle cose positive che nel frattempo sono intervenute, in primo luogo la maturazione delle coscienze e la maggiore duttilità delle giovani generazioni.

Il caso italiano – pieno di ‘visione’ e ‘generalità’, ma con scarsissima capacità attuativa – è stato anche handicappato a causa della *routine solo annuale* delle decisioni; con un DPEF solo di ‘indirizzo’ (con un orizzonte assai debole triennale); e con una legge finanziaria concentrata su movimenti di flusso finanziario che hanno un impatto su meno di 1/10 dell’ammontare complessivo della spesa pubblica¹⁷, e senza una visione di quello che avviene negli altri 9/10, lasciati all’automatismo della spesa, dove i dati a disposizione (mancando una *re-ingegnerizzazione* seria e tecnicamente accurata di ogni programma del tipo di quella elaborata dal processo federale americano) dicono assai poco sui risultati effettivamente conseguiti – programma per programma – da detta spesa. E anche per quelli conseguibili da parte di un ‘programma di governo’ è dubbio che essi siano stati studiati in dettaglio – al di là degli indirizzi politico-elettorali - come dovrebbe essere fatto da una progettazione accurata della spesa stessa.

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

Tale processo stesso dovrebbe avvenire sotto il controllo di un organismo esterno alla PA – come per es. una Corte dei Conti sostanzialmente rinnovata – che ne dovrebbe garantire la conformità ad una legge di base. Legge che – semplificando assai – dovrebbe riassumere come in un testo organico unico – tutta la normativa pregressa sull’argomento.¹⁸

¹⁷ In quello del 2007 circa 30-35 miliardi di Euro contro una spesa pubblica totale di circa 400 miliardi di Euro. Dominato dai noti vincoli europei di rapporto equilibrato (in percento) fra saldo di bilancio e PIL. Oggi in Italia si parla (ma pressappoco così si dice ogni anno) che bisogna riformare la discussione parlamentare sulla legge finanziaria. Ma siamo ancora nella nebbia. C’è ben altro da riformare! C’è da riformare l’intero impianto di formazione delle richieste di bilancio di ogni anno, e l’intera contabilità di bilancio!

¹⁸ Così è avvenuto negli Usa, ove il mentore e guardiano tecnico dell’applicazione della GPRA da parte delle diverse Agenzie è stato il GAO, (*General Accounting Office*, da pochi anni *Government Accountability Office*) ente che fa capo direttamente al Congresso e non alla Casa Bianca. Ci sono casi in cui il GAO ha praticamente respinto con ‘osservazioni’ i Piani strategici di alcune Agenzie poco conformi ai dettami della legge, mentre per tutte ha avuto il ruolo di suggeritore e di assistente tecnico, per ogni deficit o carenza di professionalità, provvedendo con le sue ‘Osservazioni’, che sono divenute ben note per la loro autorevolezza, a migliorare la qualità funzionale dei Piani, rispetto allo spirito e alle aspettative della GPRA (per maggiori ragguagli sul sistema americano si veda il mio libro già ricordato [Archibugi, 2005a]). È impossibile trovare una pubblicazione del GAO attraverso cui riassumere e far comprendere il grande ruolo avuto da questa agenzia nel guidare l’introduzione della programmazione strategica. Un grande ruolo lo hanno avuto una ‘guida esecutiva’ generale del 1996 (proprio quando le Agenzie stavano nel punto più critico della redazione dei primi piani strategici [US GAO, 1996] e una guida più specifica del 1997 sulla fase della ‘re-ingegnerizzazione’ [US GAO, 1997]; di entrambe sarebbe fortemente opportuna una traduzione italiana per l’addestramento dei nostri operatori ministeriali e per ogni tipo di studente della programmazione strategica. Così pure di una guida predisposta dalla NAPA (*National Academy of Public Administration*) [NAPA, 1997], per conto del governo.

2.4. Le lentezze nella ristrutturazione della contabilità pubblica

Un riordinamento della contabilità pubblica – è sempre un obiettivo che si è accompagnato ai discorsi sulla riforma delle politiche pubbliche, nell'intento e nella direzione di dare sempre maggiori strumenti di conoscenza e di analisi della spesa pubblica nei diversi campi in cui tali politiche si espandevano. Tuttavia alla presa di conoscenza delle necessità – parallela a quanto si veniva maturando in altri paesi democratici avanzati – non ha fatto seguito una adeguata effettiva applicazione nei conti effettivi.

2.4.1. Gli ultimi sviluppi incerti di una contabilità per 'funzioni-obiettivo'

L'Italia è stata tra i più lenti ad applicare un sistema di contabilità pubblica articolata per destinazioni di spesa secondo una classificazione che a lungo è stata dibattuta e infine standardizzata in sede internazionale ed europea.¹⁹

Come abbiamo visto, con la legge n. 94 del 1997 e il successivo conseguente DL n. 279 dello stesso anno, si è cercato più precisamente di creare una stretta connessione (non molto bene definita) fra i CRA e le cosiddette Unità previsionali di bilancio (UPB) e i 'Centri di costo'. Il contemporaneo riferimento a queste tre entità operative crea una situazione di confusione. Non vorrei che qui sia la radice della loro scarsa operatività in questi ultimi 10 anni. L'ambiguità legislativa in proposito è tale che potrebbe far sospettare che le tre entità potrebbero non essere la stessa cosa. La legge 94 sancisce: *'I centri di costo sono individuati in coerenza con il sistema dei CRA etc.'*. Che significa? Sono o non sono la stessa cosa? E le UPB non dovrebbero essere le unità contabili che esprimono la proiezione *previsionale* e programmatica dei CRA?

La logica e la razionalità dovrebbero decisamente indurre a fare delle tre entità una sola cosa, un solo organismo che è nel contempo titolare della gestione del programma di cui ha la missione, il naturale progettista del programma e di conseguenza dei costi di esercizio che ne derivano, e ovviamente richiedente dei fondi e del budget che lo dovrebbero alimentare nel lungo, come nel medio e nel breve (anno per anno) periodo.

Che responsabilità operativa si dà al CRA se non gli si dà anche la responsabilità amministrativa e di bilancio (ovviamente sotto tutte le forme di controllo e di audit che si ritenessero necessarie)?

Ma, come si è visto, questi CRA non sono ancora pienamente operanti, dal punto di vista della programmazione strategica della loro attività; e del controllo e monitoraggio che ne dovrebbe derivare. E forse è anche questa la ragione di tante incertezze e lentezze nel rendere trasparente il modo in cui vengono messi in bilancio i mezzi per la esecuzione di quelle attività.

In ogni modo presso il Ministero dell'Economia e Finanze, nello spirito della legge 94 e del DL 279, entrambi del 1997, la Ragioneria dello Stato (RGS) elaborò i principi fondamentali e le regole contabili relativi ad un *'Sistema unico di contabilità economica delle PA'*. Lo scopo era ed è evidentemente di sviluppare una contabilità più *analitica*, che permettesse di raggiungere dettagli maggiori di *'spesa'*, intesa non solo come *'esborsi'* monetari, ma come *'costi'*, intesi a loro volta, come valore delle risorse umane e strumentali (beni e servizi) utilizzate²⁰.

Da questa contabilità analitica così impostata, si crede di poter offrire a chiunque (utenti, contribuenti, decisori politici, cittadini, analisti o quant'altro) una più efficace

¹⁹ COFOG *Classification Of Function Of Government*. Si tratta di una classificazione instaurata dal 1997 a livello internazionale dalle principali istituzioni che si occupano di contabilità nazionale: UNSO, OCSE, FMI, Eurostat. Ed oggi, che finalmente tale classificazione è stata adottata in sede mondiale, siamo incapaci di fornire dati per il quarto livello, che è il livello più dettagliato di tale classificazione.

²⁰ In questo senso la RGS ha modificato sensibilmente i suoi prontuari e manuali. Si veda in particolare il *Manuale dei principi e delle regole contabili* del marzo 2004 (Doc. specifica, di questo capitolo).

percezione dei costi - valutati per ogni *centro di costo* corrispondente ad un CRA - a fronte di ogni programma del CRA.

E di qui, la speranza di potere valutare così i risultati *ex ante* di ogni spesa proposta e i risultati *ex post* per ogni spesa erogata, in termini monetari ma anche *in termini di servizi fisici resi*. Ciò che sarebbe la base di una seria programmazione strategica delle attività e dei loro costi.

Ma il 'Sistema unico di contabilità economica' dovrebbe essere disponibile anche per poter rivedere, programma per programma, le spese e i costi correnti alla luce di certi miglioramenti che solo una ri-analisi progettuale potrebbe suggerire. È solo da questo riesame che la contabilità economica diverrebbe strumento di contabilità di programma, e il bilancio diventerebbe un bilancio di programma.²¹

2.4.2. Verso una contabilità economica funzione della struttura programmatica delle attività.

Più recentemente presso il Ministero dell'Economia e Finanze, si è cercato ulteriormente di adattare in qualche modo il '*Sistema unico di contabilità economica*' (nato dalla riforma operata nel 1997 (con la legge n. 94 e il DL n. 279), con gli schemi organizzativi della programmazione strategica. E si è adottata una nuova struttura di riferimento per la contabilità, fortemente orientata ad una cultura della programmazione e del risultato.

Ne è nata una iniziativa che - pur relativa all'ambito solo contabile della previsione del Bilancio (e per di più solo del Budget per il 2008 e il triennio 2008 e 2010) - ha assunto una grande importanza per l'intero cammino, così lento e difficile per altri versi, della programmazione strategica in questo Paese.

L'iniziativa è del Dipartimento della RGS²² che in una delle consuete Circolari del 5 Giugno 2007 (n. 21) inviata alle varie strutture per la preparazione delle previsioni budgetarie, impone (ispirandosi alle classificazioni poste in essere dall'esperienza francese) di articolare le richieste '*utilizzando una nuova classificazione che innova profondamente la precedente struttura basata sui centri di responsabilità.*'

Il progetto di bilancio per il 2008 e per il triennio 2008-2010, infatti, viene organizzato in 34 grandi *Missioni* pubbliche e 169 *Programmi*. Lo schema di distribuzione delle risorse da assegnare ai singoli Dicasteri di spesa parte pertanto da una preventiva definizione di 'missioni' e di 'programmi', per poi saldarsi ai CRA già creati dalla riforma del 1997.

Finalmente si adotta una strutturazione che evoca - almeno nella 'mossa' - l'approccio programmatico.

Infatti questa Circolare n. 21 costituisce un grande innovazione, non solo per l'organizzazione del Budget, ma anche per la stessa concezione della gestione pubblica (di cui il Budget è espressione). È il primo documento, dopo la direttiva del PCM del 2002 che sembra far fare un passo avanti, per quanto ancora incompleto e non chiaro, sulla strada verso la introduzione della programmazione strategica in Italia. È un passo che - come noto - imita del tutto l'innovazione francese. Però per adottare la ristrutturazione in missioni, programmi e azioni, c'è voluta in Francia nel 2001 una *legge*, la LOLF (ampiamente descritta nel capitolo 2); e prima di passare da

²¹ Ma per ottenere ciò, la classificazione di base tradizionalmente fornita dalla COFOG dovrebbe essere sostituita da una classificazione inerente ai programmi effettivamente gestiti. Solo in questo momento si potrebbe a rigore parlare di 'funzione-obiettivo', mentre quella che usa la COFOG - comunque molto utile - rimane una classificazione della spesa secondo destinazioni non propriamente *programmatiche* bensì secondo voci e nomenclature convenzionali e confrontabili. Diciamo 'confrontabili' per nominale destinazione d'uso, perché la loro aggregazione nasconde una tale diversità di funzioni e di attribuzioni *reali*, che effettivamente obbligherebbe dire, invece, che sono 'incontrastabili'.

²² In particolare nasce presso l'Ispettorato Generale per le Politiche di Bilancio e il documento prioritario, con cui l'iniziativa ha preso piede, è una Circolare (fra le tante che periodicamente la RGS invia) del 5 Giugno 2007, che segna una svolta importante nel cammino verso la programmazione strategica.

un regime di conti all'altro, ci sono voluti *cinque anni* di preparazione, ed anche una trasformazione della struttura organizzativa dell'intera compagine ministeriale.

Qui sembra invece che questa trasformazione, da tempo invocata dalla parte più attenta e competente degli osservatori delle riforme operative della PS, come della formazione di bilancio, stia applicandosi quasi silenziosamente, alla 'chetichella', nelle pieghe delle *technicalities* di istruzioni ai ministeri su come compilare le previsioni di bilancio, con una semplice circolare e attraverso l'iniziativa di un ufficio della RGS!

Il grosso cambiamento è recentissimo (giugno 2007), ed è difficile preconizzarne con sicurezza l'esito finale. Ve ne sono però tutte le buone premesse per l'introduzione della PS, se l'iniziativa sarà completata con adeguato seguito, non solo contabile, ma '*operativo*' nella gestione dei 'programmi', come cercheremo di avvertire nelle considerazioni dei capitoli 5 e 6.

Iniziamo a citare, e commentare insieme, la Circolare 21 nelle parti che sono più attinenti al tema dell'introduzione della programmazione strategica in Italia.²³

La riorganizzazione proposta si fonda sulla classificazione delle risorse pubbliche secondo due livelli di aggregazione, la 'missioni' e i 'programmi'. [si veda l'Allegato 1 alla Circolare n. 21²⁴]

Le 34 missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica. Sono una rappresentazione politico-istituzionale del bilancio, necessaria per rendere più trasparenti le grandi voci di spesa e per meglio comunicare le direttrici principali di azione.

Ogni missione si realizza concretamente attraverso più programmi. I 169 programmi individuati rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero per perseguire obiettivi ben definiti. Essi sono di norma specifici di ciascuna Amministrazione; in taluni casi, sono condivisi tra più Amministrazioni. Il programma trova la base normativa nell'art 2, comma 2 della legge n. 468 del 1978, come modificato dalla legge n. 94 del 1997, e rappresenta il fulcro della nuova classificazione proposta [pp. 6-7].

Lo schema riporta lo stesso tipo di organizzazione della LOLF francese (2001) ampiamente rimaneggiato e pubblicizzato dal Governo francese dal 2001 ad oggi. Lo ritengo un approccio del tutto corretto e positivo allo scopo.

Nell'esperienza americana e inglese non si è sentito il bisogno di partire da un livello 'missione' (che sarebbe il 1° livello di una 'struttura di programma') diverso da quello che ha trovato espressione nell'organigramma dipartimentale. Colà la 'missione' (nonché 1° livello), è quella del Dipartimento o dell'Agenzia e trova la sua piena giustificazione (e descrizione) nel 'Piano strategico' d'agenzia (USA) o nel PSA (GB) In Francia (nel paese di Cartesio), l'architettura 'razionale' doveva prescindere dall'organigramma empirico, e risolvere l'esistenza di quest'ultimo inserendo nella logica sistemica il caso (sia a livello 'missione che a livello 'programma'), della multi-funzionalità dei Ministeri. In Italia si è scelto quest'ultimo modello, creando però qualche forzatura sulla identificazione delle Missioni sulla quale mi riservo di fare cenno più sotto. La Circolare 21 così continua:

Ogni *programma* – che dovrebbe rappresentare un 'outcome', o almeno 'un output', dell'amministrazione – si compone dei macro-aggregati individuati dal legislatore (nella generalità dei casi, funzionamento, interventi, investimenti), al di sotto dei quali si ripartiscono i centri di responsabilità che gestiscono il programma e le specifiche risorse. In pratica, nel bilancio predisposto per la decisione parlamentare, ogni Ministero avrà in evidenza, in via progressiva, le '*missioni*' sulle quali è coinvolto, i '*programmi*' di competenza specifica, con riferimento ai *macroaggregati* di spesa e, nell'ambito di questi ultimi, ai centri di responsabilità interessati [di cui all'Allegato 2 della Circolare 21 di cui stiamo trattando].

²³ Che è destinata a divenire una pietra miliare dell'evoluzione amministrativa in Italia, e che speriamo non abbia la stessa sorte della direttiva della PCM del 2002, in materia di programmazione strategica.

²⁴ Ministero dell'Economia e delle finanze, *Circolare n. 21 Previsione di bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010. Budget per l'anno 2008*. (5 Giugno 2007). [Vedi in Documentazione specifica a questo Capitolo 4]

L'introduzione all'interno di ogni programma di questi 'macro-aggregati' (*funzionamento, interventi, investimenti*, 'nella generalità dei casi') crea qualche incomprensione. Inesistente nei modelli di altri paesi (che abbiamo preso in considerazione nel Capitolo 2), essa costituisce certamente un *vulnus*, nella strutturazione 'dendroforme' (ad albero), e sembra dovuta ad esigenze di conformità ad una contabilità economica sopravvissuta dal vecchio sistema. Ci viene la domanda: ma è proprio necessaria? Non basterebbe considerare questi 'macroaggregati', anziché un livello della struttura (come l'allegato 2 alla Circolare 21 sembra affermare) una semplice aggregazione statistica 'laterale' all'interno del livello 'programmi'?

Occorrerà esaminare meglio le prime registrazioni effettive della nuova contabilità per dare una risposta sicura.

Inoltre il modello dà per scontato la necessaria permanenza di un terzo (o quarto?) livello, quello dei CRA. Qui nasce qualche ulteriore perplessità.

Da un lato la Circolare 21 insiste nel presentare la nuova struttura (o classificazione) come profondamente innovativa rispetto alla 'precedente struttura basata sui CRA' (p. 2).

'La nuova classificazione del bilancio comporta un radicale mutamento di prospettiva per le Amministrazioni di spesa: l'attenzione si sposta dal CRA che costituiva nella struttura precedente l'unità previsionale di base di primo livello, ai *programmi*.

Per superare l'approccio frammentato e per ricondurre al *programma* nella sua interezza le proposte 2008, è utile che venga istituito un coordinamento all'interno dei singoli Ministeri nel caso in cui più CRA concorrono al medesimo programma. Tale coordinamento, realizzato dal Ministro o da un suo delegato con funzioni di 'coordinatore di programma, è un'innovazione strategica che garantisce una visione unitaria delle risorse relative ad ogni singolo programma.

Conseguentemente, sono state rielaborate in senso funzionale, coerentemente con la nuova classificazione, le schede previsionali che vengono fornite come strumento per le proposte di stanziamento per il nuovo esercizio finanziario (schede-programma) [p. 8].

Qui si cerca di istituire, un pò sottobanco, quel 'coordinatore' di Programma ('delegato', solo se del caso, del Ministro), che in Francia – dopo molte difficoltà e alcuni anni – è oggi proclamato con enfasi il "Responsabile di programma". Certo una innovazione così 'politica' si addice poco ad una Circolare ministeriale!

Da un altro lato, la Circolare 21, con l'indicazione di cui sopra, ci introduce nella 'cascata' della struttura di programma, qui usata come struttura o classificazione di conti, e la conservazione del livello CRA che costituiva il limitato approccio della riforma contabile del 1997.

In termini più espliciti: da un lato si deve riconoscere nell'iniziativa contabile della RGS (o del Ministro dell'Economia e delle Finanze) una grande importanza 'programmatoria'. Finalmente una mentalità *programming-oriented* ed una gestione ed un bilancio *per programmi* si è fatta larga perfino nella RGS, ultimo luogo in cui ci si aspettasse che potesse provenire una riforma del modo di gestire il bilancio nella direzione della programmazione delle attività. Con questa riclassificazione si è fatto fare un buon passo in avanti rilevante verso l'introduzione della programmazione strategica e alla costruzione di un bilancio mirata proprio ad una valutazione programmatica di esso!

Ma proprio per questo, dall'altro lato, non si capisce l'utilità di conservare un livello di CRA che non sia lo stesso livello dei Programmi; e perché tutta la documentazione ex post o ex ante di natura contabile, di livello CRA, non sia da considerare parte integrante di quella del Programma [come avviene in Francia – dove per altri versi si è ispirata la riforma della Circolare 21 – in cui il Programma *assorbe in se stesso* la 'programmazione' con l'annuale '*Projet Annuel de Performance*' (PAP) e l'altrettanto annuale '*Rapport Annuel de Performance*' (RAP).

È vero anche che neppure in Francia, come abbiamo visto, non è molto chiaro come si combina la contabilità del '*Budget operationnel de performance*' (BOP), con la forte affermazione del Responsabile di programma, se – come sembra – il BOP

non riguarda il Programma ma ne è un conto sotto-ordinato con addirittura un Responsabile suo proprio. Ma se i colleghi francesi no brillano ancora di chiarezza in questo disegno operativo-contabile di competenze, qui siamo ad un livello di confusione ancora più intricato, che occorrerebbe mettersi subito al lavoro per *dirimere al più presto*, se non si vuole la paralisi anche di questo tipo di *nuova contabilità*.²⁵

Nella Circolare 21 e nel suo documento annesso ‘Nota tecnica n. 1’, è ripetuto più volte di voler

procedere con un percorso di riclassificazione del bilancio che evidenzi la connessione tra risorse stanziare e finalità perseguite nel loro utilizzo e favorisca il passaggio da una cultura di ‘previsione per capitoli’ ad una di ‘programmazione per politiche pubbliche, basata sulle *missioni* (obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica ovvero missioni istituzionali) e su *programmi* (aggregati omogenei di attività attraverso cui si persegue la missione).

E che:

la riclassificazione del bilancio ha come obiettivo primario quello di rendere più diretto il legame tra risorse stanziare e azioni perseguite, al fine di avvicinare la legge di bilancio e la legge finanziaria, nonché di realizzare a regime delle periodiche ‘*spending review*’, cioè di analisi e revisioni della spesa pubblica in modo da orientarle verso politiche prioritarie [p. 20].

Perché allora non concentrare tutti gli sforzi sia programmatici che contabili sull’unico livello che è definito *Programma*? E così farlo diventare anche CRA, diretto da un *Responsabile* (designato dal Ministro, come in Francia) e non solo ‘Coordinatore’ di CRA, come suggerito nella riforma della Circolare 21?

E perché non rendere in tal modo il CRA del Programma (diretto da un Responsabile) autore e titolare di quel Programma strategico pluriennale, e di quel Programma annuale di performance (ai fini di formazione del Budget) di cui i Programmi non possono fare a meno (come in USA)?

E perché non fare degli attuali CRA, nel caso costituissero una ‘frammentazione’ superiore a quella dei Programmi, una ulteriore articolazione dei Programmi stessi, intestandoli a quella necessaria e ovvia ‘cascata’ di obiettivi/strumenti, risultato di una inevitabile strutturazione di programma?

Naturalmente non tutta la riorganizzazione del sistema produttivo dello Stato e l’introduzione della programmazione strategica in tutte le attività correnti dello Stato, possono derivare, ed essere previste e promosse, sia pure indirettamente, da una riclassificazione della contabilità di bilancio. E, semmai, è quest’ultima che avrebbe dovuto essere conseguenza e non causa di una visione organica nuova maturata (come in USA) del *modus operandi* dell’intera amministrazione.

È già molto che un aiuto e uno ‘scossone’ all’inerzia dominante sia avvenuto (e inaspettato) dalla RGS, nel suo sforzo esplicito di rendere meglio conforme il sistema di conti per il bilancio (già unificato nel 1997 per rendere anche allora un servizio alla programmazione, ma ancora non bene maturato nella sua integrità), ai bisogni di una politica di bilancio orientata alla programmazione.

Ma mentre, da un lato, sarebbe bene approfittare dello ‘scossone’ per raccogliere al più presto i frutti, e completare su altri versanti (quelli della PCM e dei singoli Ministeri, e meglio di tutti sarebbe importantissimo un intervento bipartisan del Parlamento), le operazioni di introduzione della programmazione strategica su scala generale, dall’altro sarebbe bene evitare che si marciasse in proposito ancora ‘in ordine sparso’ su diversi fronti, e in un fronte più avanti che in un altro (per es. l’attuale iniziativa della RGS), perché ciò potrebbe creare - come è avvenuto nel passato - un attestarsi su posizioni parziali che moltiplicandosi fra loro perché rispondenti a sollecitazioni occasionali non trattate in materia integrata, creano un terreno scabroso e non chiaro, un ginepraio di percorsi difficili ad essere gestiti con coerenza.

²⁵ E quanto sarebbe più utile far tutto questo attraverso il dettato di una Legge ad hoc, semplice e chiara, come sono venuto ripetendo in tutto questo rapporto!

Da cui l'opportunità di un momento di ricupero di una visione integrata gestione/contabilità, che - anche se non assente unilateralmente ad ogni riformatore del sistema - dovrebbe maturare insieme, secondo un unico criterio ed un unico percorso ufficiale, presso tutti coloro che sono per qualche ragione attori del sistema da riformare.

Un esempio dei rischi che si incontrano nel marciare in ordine sparso, lo vorrei segnalare nella non totale uniformità delle 'linee guida' che vengono allegare alla iniziativa della Circolare n. 21, con quelle allegare ad altre direttive della PCM circa la compilazione di documenti del percorso di analisi che sta a monte delle leggi finanziarie di bilancio. Nell'Allegato n. 3 della Circolare n. 21 in questione, vi sono delle Linee guida per la compilazione delle 'Note preliminari' che in realtà suggeriscono criteri e definizioni non del tutto conformi a quelle allegare alle Direttive della PCM (per la compilazione delle direttive ministeriali e delle stesse 'note preliminari' che dovrebbero essere proposte da parte dei Ministeri al PCM per le leggi finanziarie (del marzo 2007 e del novembre 2002 (che abbiamo già commentato in questo capitolo nel paragrafo 4.1).

Adirittura, la mera esistenza di due differenti linee guida (l'una indirizzata alla redazione delle 'Note preliminari' e l'altra alla redazione delle 'Direttive ministeriali', che finiscono per avere gli stessi contenuti e a definire gli stessi concetti e procedure, costituisce un disturbo alla univoca percezione delle linee da seguire, e ritarda per l'utente o l'analista la piena percezione del sistema adottato, e può creare più facilmente equivoci e malintesi, anche se si è tutti assolutamente convinti - in questo caso - di unificare i due processi di pianificazione strategica da un lato e della 'programmazione finanziaria, dall'altro.

Tanto varrebbe, quindi, elaborare *Linee guida* già integrate, comuni ai due processi da integrare, senza escludere note e commenti aggiuntivi in tutti i casi in cui le differenti utilizzazioni vengono a consigliare maggiori precisazioni o adattamenti per un caso o per l'altro. Anche in considerazione, alla fine dei conti, che i veri ed unici destinatari di tali *Linee guida* sono sempre gli stessi: i gestori dei *Programmi*, ovunque essi siano e a qualsiasi livello operino.

Ciò è anche la ragione per la quale sarebbe molto auspicabile che anche la riforma del 'Sistema unico di contabilità economica' (con cui la RGS sta operando uno sconquasso, salutare e fruttuoso, del sistema di registrazione della spesa pubblica) non sia una iniziativa che prenda corpo solo da una Circolare (anche se in ordine dal punto di vista dei formali diritti/doveri del Ministro scrivente). Ma sarebbe auspicabile che fosse il risultato di una intensa e condivisa iniziativa che appaia intrapresa e condivisa dall'intera compagine governativa, se non addirittura da una volontà parlamentare (perfino *bipartisan*).

Inoltre è sperabile che, la soddisfazione per il traguardo raggiunto, che dovrebbe avere un sicuro effetto sulla ripartenza di una revisione dei programmi, con un maggiore controllo di gestione fondato su maggiori dati progettuali in materia di costi e risultati di ogni obiettivo, non faccia dimenticare che alla scala di ciascun programma non è certo sufficiente, per ottenere quel maggiore controllo, il riempire di valori aggregati le schede facsimile allegare alla Circolare 21, come quelle che furono allegare alle direttive PCM per il 2003. Le cifre in moneta di queste schede possono nascondere livelli di efficienza, di efficacia, di risultato fra i più disparati per livello di disaggregazione, per natura ed ammontare di fattori considerati, per circostanze fisiche e ambientali, fra le più diverse, etc. Solo dai Piani strategici - pluriennali ed annuali - e sulla base della piena conoscenza della natura e della qualità delle fonti di informazione raccolte da tali Piani, si potrà ragionevolmente dire che si è integrata la pianificazione strategica con la programmazione finanziaria.

A questo fine il modo in cui i due ultimi Governi (Berlusconi, 2001-2006 e Prodi (2006-2008) hanno introdotto il concetto di 'attuazione' del programma politico, non ha molto aiutato un appropriata impostazione della programmazione strategica. Infatti, in difetto di questa, è sempre problematica anche la stessa attuazione delle preferenze politiche, perché non si dispone di uno strumento di attuazione delle decisioni di governo, quale che esse siano.

E ciò che cercheremo di dire nella prossima sezione, esaminando la strutturazione di programma dei due governi in questione.

2.5. La difficile ‘strutturazione’ dei programmi di governo (Berlusconi e Prodi)

Un forte fattore di impedimento e di resistenza ad una introduzione non legislativa della PS, fu la malintesa confusione che si volle introdurre fra i programmi politici di Governo e la introduzione della PS stessa²⁶.

In questo errore (trabocchetto) sono caduti entrambi i Governi che si sono succeduti in questo inizio di secolo: il Governo Berlusconi (2001-2006) e il Governo Prodi (2006-2008)²⁷.

In effetti, a differenza di governi precedenti, entrambi i Governi si sono presentati al Paese, al momento della competizione elettorale con programmi politici piuttosto ‘carichi’ di iniziative: il ‘*Patto con gli italiani*’ (Berlusconi, 2001), ‘*Per il bene dell’Italia*’ (Prodi, 2006). Dopo la usuale presentazione dei programmi, magari in versioni ridotte, alle Camere, all’inizio di legislatura, ciascuno dei due Governi ha istituito un sistema amministrativo affinché potesse tenere *sotto un controllo fattivo* l’attuazione del proprio programma.

Credo che da tutte le parti vi fosse la radicata opinione che in questo paese si fa presto a presentare dei bei programmi che poi, nell’attuazione, rimangono impigliati nelle difficoltà croniche del nostro sistema amministrativo, scarsamente rispondente per organiche vischiosità operative. E credo che vi fosse da tutte le parti la decisa intenzione di contrastare queste difficoltà attraverso una azione di controllo dei tempi e dei modi in cui si potessero ‘realizzare’ quei programmi. Ne andava del prestigio e della valutazione della ‘capacità’ di ciascuno dei Governi in carica.

Entrambi i Governi misero al lavoro una speciale struttura (dipartimento) della PCM e uno speciale Ministro senza Portafogli, per seguire, appunto l’*attuazione del Programma*.

Ma in che modo si sono incrociate le azioni per il controllo dell’attuazione del Programma con una struttura di programma oggettiva in cui qualsiasi tipo di azione pubblica – diretta e progettata da qualsiasi parte politica - trovasse la sua finalità, la sua missione, insomma il suo posto?

2.5.1. La ‘struttura di programma’ del Governo Berlusconi(2001-2006)

Il Governo Berlusconi creò una ‘struttura di programma’ che non è conforme ad una ‘architettura’ (come dicono i francesi) completa, oggettiva, delle attività dello Stato, nella quale queste fossero *tutte comprese*, quelle attuali, quelle progettate, e quelle eventuali ancora da concepire.

Una struttura cioè nella quale si ritrovasse in larga massima – salvo riaggiustamenti ad hoc, - qualsiasi forza politica che si trovasse ad avere il massimo consenso politico dei cittadini e perciò a governare.

La struttura di programma lanciata dal Governo Berlusconi era articolata già in partenza ad una visione dell’architettura dello Stato informata a priori al programma politico dello stesso governo (il famoso ‘contratto’ con gli italiani).

Essa si articolò in ‘10 pilastri fondamentali’ costituiti da 5 *Grandi Missioni* (GM) e 5 *Grandi Strategie* (GS); ciascuno dei quali si suddivise in un certo numero di *Obiettivi*, a loro volta *scorporati in una serie di interventi di attuazione*²⁸. Volendo dare a questa struttura di programma – come auspicabile ed opportuno - un suo

²⁶ L’argomento lo abbiamo già introdotto parlando della direttiva Prodi del 2007 (precedente punto 4.1.3.1), ma qui lo approfondiamo su una scala più generale e significativa.

²⁷ Per i Governi precedenti, la usuale attenzione all’ ‘attuazione del programma’ di Governo, non si incrociò (o si incrociò in modo debole) con la nuova intenzione di introdurre una riforma generale al modo di gestire la spesa pubblica, chiamata ‘programmazione strategica’.

²⁸ Si veda in proposito la grande rappresentazione grafica di questa ‘struttura di programma’ inclusa nel cap. 2, da p. 15 a p. 31, del III *Rapporto semestrale della PCM, sulla attuazione del programma di governo*, (2003) [vedi Documentazione specifica di questo Capitolo].

carattere operativo, occorre trovare un raccordo tra essa e le strutture amministrative incaricate dell'attuazione. E così in sede di 'attuazione' del Programma era necessario organizzare queste ultime al massimo possibile conformi alla struttura di programma, ma, nello stesso tempo, fare di quest'ultima uno strumento di riorganizzazione funzionale di quelle.

Ovunque (in USA, in Francia, in Gran Bretagna), o le strutture di programma si sono adattate agli organigrammi, o gli organigrammi si sono adattati alle strutture di programma. Il punto di incontro dell'adattamento reciproco sono stati i 'programmi'. Al massimo, in circostanze speciali e per ragioni particolari, si sono creati dei 'programmi' – pochi – di carattere 'trasversale', interdipartimentale, interministeriale, cui afferiscono – in ragione delle finalità comuni esplicite della struttura di programma, più organi dell'organigramma. Anche in questi casi si è tuttavia garantita la unicità del programma sotto la responsabilità di un Capo-programma.

Un raccordo più complesso di tipo 'multidimensionale' si è sempre evitato. Si è ovunque preferita una semplificazione diretta sul 'programma'.

Questo invece non è avvenuto nel caso dell'attuazione del programma Berlusconi. La semplificazione non si è realizzata, per cui l'attuazione dell'intero programma non è stata articolata per 'programmi'; quindi non si è basata sulla responsabilità dei CRA gestori dei programmi, e quindi non si è neppure potuto introdurre un processo di programmazione strategica nella definizione e nella gestione di detti programmi (intendendo per PS la sequenza logica di tutte le operazioni connesse ad essa: valutazione degli obiettivi, valutazione dei fattori necessari (eventualmente negoziazione con i fattori contestuali) condizione per il loro perseguimento, misurazione del loro successo, deduzione di un bilancio di programma, e introduzione di un sistema specifico di monitoraggio del programma.

Si è voluto invece conservare un sistema molto complesso di interrelazioni tra singoli obiettivi, singole operazioni e singole entità amministrative, che credo abbia creato molti problemi di attuazione di un efficiente sistema di controllo dei risultati. L'attuazione dei programmi è rimasta nell'ambito della descrizione prosaica, delle valutazioni 'qualitative' (quindi molto soggettive) e quindi disattendendo ogni criterio di programmazione strategica). E soprattutto gli indicatori e i targets dominanti sono stati soprattutto quelli di processo, altri di 'output', ma quasi assenti quelli di risultato, caratteristici del processo di programmazione strategica.

Il laborioso inserimento in un contesto così poco misurabile di una lista assai carica di singoli obiettivi di Governo ha inoltre disperso la valutazione delle fattibilità, ed ha ulteriormente fatto regredire il faticoso cammino verso la misurazione dell'efficienza della PA, e dei possibili progressi da farsi in detta misurazione.

Lo schema per il controllo dell'attuazione del programma era tuttavia così esteso da avvicinarsi di fatto ad un quadro totale di strutturazione di programma di tipo oggettivo, di cui sopra si richiedeva la necessità²⁹. Questo mancato raccordo fra programmi e organi (e mezzi) responsabili della loro attuazione, ha impedito anche il raccordo fra le disponibilità di bilancio e l'attuazione, che è la parte più delicata e più irta di difficoltà a gestirsi di tutto il processo di PS. Solo all'interno dell'organo responsabile dell'esecuzione di un programma che è lo stesso organo che lo ha progettato nei suoi dettagli e nei suoi costi reali, è possibile costruire un bilancio di performance, programma per programma.

Non è da sorprendersi se – mantenendo il controllo di attuazione dei programmi così lontano dalla gestione e dai contenuti del programma stesso - i CRA non abbiano avuto modo di svolgere e sviluppare il proprio ruolo, lungo le linee peraltro che la stessa direttiva del PCM del 2002 indicava.

2.5.2. La 'struttura di programma' del Governo Prodi (2006-2008)

²⁹ Da questo punto di vista, lo schema della struttura di programma 'Berlusconi' creava un minore gap fra pianificazione strategica e programmazione finanziaria di quanto ne creerà poi la struttura di programma 'Prodi'.

Ma anche in sede di controllo dell'attuazione del Programma di Governo Prodi si è commesso lo stesso identico errore di dissociazione fra la strutturazione di programma e un possibile 'Quadro programmatico' valido per tutte le attività o programmi dello Stato, che significa per tutte le spese in bilancio dello Stato, di carattere oggettivo e neutrale; in cui poi inserirvi gli obiettivi specifici dei programmi politici del Governi.

Anche la struttura di programma proposta per il controllo dell'attuazione del programma Prodi si è così allontanata dalla possibilità di includere tutte le attività dello Stato e richiedere una programmazione strategica per tutte le dette attività.

Si è costruito uno schema – chiamato 'albero'- per articolare gli obiettivi del programma politico e non l'intero campo dell'intervento pubblico.

L'insieme degli obiettivi dell'attuazione programmatica si è articolato lungo quattro 'Direttrici principali':

1. Garanzie istituzionali
2. Sviluppo sostenibile
3. Coesione sociale
4. *Governance* mondiale e integrazione europea

La struttura di programma poi si è articolata attraverso un sistema concatenato obiettivi/strumenti ben congegnato e tecnicamente ineccepibile, di ben 6 livelli, in modo da coprire e schematizzare l'intero campo di azioni programmate dal documento/elettorale dell'Unione (del Presidente Prodi) 'Per il bene dell'Italia'. [si veda Doc. specifica al capitolo]

Indubbiamente lo strumento che tale struttura rappresenta è certamente utile per tenere sotto controllo l'attuazione del programma elettorale dell'Unione, ma non per tenere sotto controllo l'intero arco delle azioni della PA. E ciò anche se l'arco delle azioni da attuare secondo il programma elettorale, poteva considerarsi largamente esteso a tutto l'arco delle azioni della PA.

Ma anche in questo caso, come nel caso della struttura di programma del 'Contratto con gli italiani' del Presidente Berlusconi, non è l'intera attività della PA ad essere sottoposta ad analisi, ma quella interessata più direttamente al programma politico, che magari ne estende anche l'arco a 'nuove attività', ma ne lascia fuori di vecchie senza neppure annullarle.

Sono due sistemi che intergiscono ma non si fondono. Una corretta e chiara volontà di incidere sulle azioni dell'intero apparato dello Stato, avrebbe dovuto manifestarsi con una struttura di programma attagliata sull'intera struttura delle attività dello Stato, anche se ovviamente ristrutturata in base alle azioni previste dai programmi elettorali.

Questo raccordo funzionale tra struttura di programma della PA e quella ricavata dai programmi politici governativi a fini di controllo delle promesse elettorali, avrebbe segnato (come dovrà eventualmente segnare in futuro) una autentica 'riforma' del *modus operandi* della PA, delle sue scelte, della sua effettuazione o implementazione, della sua spesa e del suo bilancio.

L'assenza di questo raccordo funzionale è poi ciò che non ha permesso e non permetterà la fusione in un *nuovo sistema unitario di gestione* del settore che si occupa di controllare l'attuazione del programma politico con quello (introvabile nell'attuale organigramma di Governo e supplito provvisoriamente erroneamente dal Ministero dell'economia e delle finanze) che si occupa di controllare l'attuazione di tutto il sistema di programmazione dello Stato (cioè quello che un tempo intendeva essere il Ministero della programmazione).

Con il Governo Prodi di centro-sinistra si sono avute nuove apparenti espressioni della volontà di perseguire una politica di introduzione della programmazione strategica, basate sull'intenzione di dare attuazione a molte delle belle intenzioni espresse nel corposo programma politico elettorale dell'Unione.

Ma già fin dalla lettura anche di questo di quel Programma – ovviamente generico ed enfatico come tutti i programmi politici elettorali (per quanto anche troppo dettagliato) – si capisce che ci sono già i germi della genericità e incapacità esecutiva che ha afflitto da sempre il campo della 'riforma' della Pubblica Amministrazione da parte di tutti i Governi del passato: dichiarate intenzioni di 'indirizzo' (termine molto

apprezzato dai cultori del diritto amministrativo), spesso utilizzando nuove parole ad effetto (alcune tradotte dall'inglese), ma una scarsissima indicazione dei modi e dei mezzi con i quali applicare le 'riforme'.

Qualche esempio e relativo commento.

Il 'piano di riforma della PA' – secondo il Programma dell'Unione - si articola, dopo essere "lanciato con tre obiettivi" generali e plausibili – in specifiche 'azioni':

"Fare della qualità dei servizi e delle prestazioni una priorità strategica e, insieme, un parametro per misurare successi e insuccessi". A parte il fatto che non si capisce bene come questa sia una 'azione', piuttosto che un obiettivo, sembra un tortuoso fraseggio per dire che *la gestione deve essere basata sul risultato* (come dicono gli americani *result-base management*). Per un documento che vuole essere 'programmatico' cioè operativo, chiamarla azione è la misura di come siamo lontani da uno spirito operativo.

"Sostituire alla cultura burocratica la cultura del risultato, etc." Chi non è d'accordo? È ormai 50 anni che lo si dice in Italia e nel mondo. Ormai lo affermano i più antiquati controllori della legittimità, i cultori dei sistemi di audit giuridico (non tecnico) più irriducibili GAO, NAO, *Cour des Comptes*, Corte dei Conti! Farla diventare una "azione", significa continuare nella chiacchiera, pensando di 'lanciare' chissà quale messaggio! E poi, è una ripetizione con altre parole della 'azione' precedente.

"Utilizzare fino in fondo la ITC come risorsa per reingegnerizzare i processi e i prodotti delle amministrazioni". Qui si menziona la 'reingegnerizzazione' in modo riduttivo, perché il suo scopo fondamentale (con ITC o non ITC) è quello di *riprogettare un rapporto mezzi-risultato* che si può essere perduto nel tempo, e può perfino far scoprire che certi processi o prodotti non sono più utili e convenienti, non corrispondono più agli obiettivi nuovi, o al modo nuovo di raggiungere certi obiettivi. E poi il grande scopo ("azione?") non è solo l'uso della ITC, se possibile e conveniente (chi non sarebbe d'accordo, visti i grandi progressi della ITC?), ma *come* avviare subito, urgentemente, il processo di reingegnerizzazione, con quali decisioni, con quali impegni, con quali normative, che è una fase importante del processo complessivo di programmazione strategica in ogni Unità operativa di programma.

Quello che vorrei dire con questi commenti, (così presi a caso nella lettura del Programma dell'Unione) é che tutte queste 'azioni' (incluse le altre, ancora più generali che sono nel Programma dell'Unione in esame, e che non commentiamo perché affastellano ancora più concetti e idee già da tempo scontate in documenti precedenti) sono ancora dei *criteri generali*, che sono già inclusi negli 'indirizzi' che da tempo sono stati affermati – magari con qualche parola diversa – nella legislazione italiana degli anni '90 che si è occupata dell'argomento, già esaminata in questo Rapporto (*Capitolo 3*).

Ma allora perché ripetere all'infinito concetti già deliberati al punto di essere entrati in leggi già in vigore, e che già sono state oggetto di tentativi delle parti politiche avverse e su cui queste ultime sarebbero sicuramente d'accordo? e non partire da quelle in poi, per offrire un programma nuovo, mirato ad una più precisa ed efficiente riorganizzazione del sistema operativo della PA, quello fondato sulla programmazione strategica?

Rileggendo questo nuovo programma elettorale, si ha la forte impressione che ove con questi indirizzi il Governo Prodi fosse andato a procedere con qualche nuovo strumento legislativo (e non ha fatto neppure questo) cercandone un consenso *bipartisan*, non avrebbe fatto che ripetere gli stessi criteri e principi, già ampiamente iscritti e presenti nella legislazione precedente (al punto di divenire dei bla-bla-bla inconcludenti e noiosi). E non si ha invece l'impressione che avrebbe dato luogo anche ad una *normativa più precisa e più impegnativa* per le strutture operative della PA, per esempio impegnando i Centri di responsabilità amministrativa (CRA), esistenti sulla carta - come abbiamo visto - fin dalla legge n. 94/1997 e dal DL n. 279/1997, e i SECIN che addirittura esistono in ogni Ministero fin dal DL n. 29/1993.

3. L'ultima iniziativa, debole, confusa, senza connessa operatività: il Piano annuale di performance (ex DL n.150/2009)

Il lavoro di ricerca del Formez sulla programmazione strategica – come si è visto in questa carrellata di problemi e di tentativi nel nostro Paese che abbiamo pensato utile riesumare molto sinteticamente per aggiornare lo ‘stato dell’arte’ delle applicazioni pubbliche della programmazione strategica nei paesi più avanzati a paragone del nostro - non ha trovato dunque alcuna adeguata utilizzazione nelle vicende ufficiali della politica pubblica italiana (qualsiasi siano state nell’ultimo ventennio, le vicende politiche italiane).

Il lavoro svolto dal Formez negli ultimi 6-7 anni, è andato largamente a vuoto: non si è riusciti a sensibilizzare alcuna amministrazione (i Comitati di ‘esperti’ della PCM, il ministero della riforma del pubblico impiego, i singoli ministeri, soprattutto quello del Tesoro e della Ragioneria dello Stato che ha il compito di preparare i bilanci annuali, e le cosiddette ‘manovre’ delle leggi finanziarie annuali) e neppure adeguatamente i centri educativi per le professioni nell’amministrazione pubblica (Università, Scuole di specializzazione, etc.)

L’ultimo accenno in atti pubblici che sembra tenere molto molto alla lontana dell’incessante lavoro di preparazione e di elaborazione che si è svolto per l’introduzione effettiva della programmazione strategica nel cuore e nei nervi della PA. Fino al DL 150, la programmazione strategica non ha trovato alcuna effettiva applicazione nelle strutture della PA italiana. Sì, ci sono stati vaghi cenni nella legislazione riformistica degli anni 90; ci sono state due buone Direttive per la programmazione strategica da parte della PCM del 2002 e del 2006 (la seconda una copiatura della prima), ma tutto si è risolto in parole. E ciò a differenza dei passi in avanti che nello stesso periodo si sono fatti in USA, Francia e GB, passi da noi poco seguiti e osservati (Questa vicenda la ho riesumata, illustrata, perorata e infine criticata, anche nella pagine che precedono di questa Rapporto)..

Con il DL 150, la prospettiva si sarebbe totalmente innovata e rinnovata. La programmazione strategica è postulata nel suo più importante e cruciale meccanismo ciclico: la formulazione *ex ante* di obiettivi, misuratori e attese di performance; e il monitoraggio *ex post* dei risultati così formulati con rapporti di performance. Come studioso e professore della materia devo dire che è stato finalmente “centrato” il processo inerente di ogni approccio programmatico che meriti di essere definito tale. E senza del quale, ogni proposizione, ogni programma, ogni intenzione è destinata a tradursi in chiacchiera.

D’altra parte è la stessa identica strada – anche se approssimativa e progettata con grande superficialità - già intrapresa negli altri paesi:

- dal “*Performance Plan*” e “*Performance Report*” che il GPRA ha previsto fin dal 1993 per tutti i programmi federali (pur nel quadro, attenzione!, dello “*Strategic Plan*”, con orizzonte non inferiore ai 5 anni, previsto dalla stessa legge).
- dal PAP e dal RAP, previsti dalla Lolf in Francia fin dal 2001, e attivati solo con l’entrata a regime della Lolf stessa nel 2006;
- dai PSA (*Public Service Agreements*) che ciascun Dipartimento inglese ha ormai introdotto fin dal 1998, (sia pure con elevata variabilità di numero, natura, consistenza etc. nel tempo) e CSR (*Comprehensive Spending Review*) periodici (ma irregolari) sui risultati.

Mi consta, come osservatore fra gli osservatori, che ovunque questo meccanismo ciclico “*Piano ex ante/Rapporto ex post*” ha trovato difficoltà di applicazione. Non è difficile capire che il meccanismo – definibile facilmente nei testi normativi – non è affatto facile metterlo in campo con pratiche operative. Esso implica una *routine* totalmente nuova nella gestione manageriale della PA.

Implica una conoscenza approfondita (e una trasparenza) e una revisione della *struttura* delle operazioni/azioni (e delle spese cui danno luogo) con le quali è stata progettata. Una struttura che spesso neppure coloro che dirigono i programmi conoscono bene; figuriamoci se la possano valutare i responsabili politici e altri portatori di interesse (i cosiddetti *stakeholders*)!

Implica una conoscenza delle caratteristiche progettuali (quella che gli amici americani chiamano la *engineering* (l'ingegneria) dei programmi, che – trattandosi il più delle volte di programmi già in essere – è piuttosto una *re-ingegnerizzazione* degli stessi.

Per tutto questo ci vuole tempo, pazienza, studio, e grande impegno deontologico dirigenziale. Non sono cose che divengono fattibili nell'arco di un anno! Ma nel breve tempo, forti del mandato legislativo che per la prima volta obbligherebbe a questo tipo di azione, potrebbe essere possibile cominciare ad agire nella giusta direzione, con sperimentazioni e preparazione degli operatori. Se non si comincia subito, anche la migliore normativa finisce nel dimenticatoio. E la normativa finora prodotta, ancorché finalmente impostata con vero approccio operativo e programmatico, non è esente da imperfezioni e criticità.

Infatti non è chiaro ancora il meccanismo procedurale.

Chi sono i responsabili organizzativi effettivi (non quelli istituzionali che implicano sempre una responsabilità teorica ed evanescente) dei “programmi”?

Chi è il Responsabile del programma (gli amici francesi lo hanno individuato, nome e cognome).

Quale è l'orizzonte temporale? Se deve avere una valenza per il bilancio non può non avere anche una dimensione annuale; ma all'orizzonte annuale si possono individuare solo dei traguardi nel corso di obiettivi e indicatori da raggiungere a più lungo raggio, pluriennale.

In Francia e in GB si è di fatto arrivati ad una prospettiva triennale.

In Usa, ad una prospettiva non inferiore a quella quinquennale.

C'è bisogno di dirigenti responsabili dei programmi, che “ci mettano la faccia”, su quanto viene ipotizzato ex ante come risultato ex post, in cambio di un determinato budget richiesto.

Per questo occorre - come detto - una attenta valutazione del fattibile, non dichiarazioni di intenzioni generiche e politiche.

Ci vogliono *guide* di comportamento precise nel formulare i piani di performance previsti dal DL 150, e questo sarebbe il compito- mi sembra - del Civit costituito dallo stesso DL.

Speriamo che la CIVIT non sia il solito carrozzone di esperti amici dei politici. Che non sono effettivamente esperti della materia.

Il lavoro fatto dal FORMEZ negli ultimi anni sarebbe prezioso per gli esperti del COVIT e di tutti coloro che volessero essere seriamente informati sulla programmazione strategica. Farebbe risparmiare molto tempo, quello della esperienza dei lavori negli altri paesi e li avvicinerrebbe ad un lavoro di documentazione tecnica che già il **Manuale di programmazione strategica** del FORMEZ ha raccolto su vasta scala.

Non è strano che, anche persone che dovrebbero vivere la vita degli studi e della ricerca universitaria, non si siano fatte promotrici, non abbiano chiesto al Formez di mettere a disposizione i molti volumi e rapporti elaborati, pensando di non avere bisogno di scambiare con le persone che si sono da anni occupate delle stesse cose informazioni ed idee relative alle azioni e sperimentazioni da portare avanti?

Una società i cui ‘esperti’ rifiutano di condividere le esperienze e le ricerche con altri e di sperimentare con chi ha svolto prima di loro delle ricerche utili nel campo che sono stati chiamati a svolgere compiti e si accontenta di Perché l'immane lavoro di documentazione portato avanti dal FORMEZ, è rimasto clandestino perfino dentro lo stesso FORMEZ e non è riuscito a stimolare qualcuno ad approfondirlo e tentare di applicarlo?

Una delle cose più urgenti - per rendere adattabile e utile l'ammontare di informazioni, di metodi, di tecniche concernenti la programmazione strategica, raccolte nel Manuale così aggiornato (al 2009) in permanente uso del FORMEZ - è che qualcuno degli esperti che saranno impegnati nella *implementation* degli articoli del DL n.150, appena emesso dal Governo, estraiga quel materiale, una breve succinta **Guida** per la elaborazione e redazione dei *Piani di performance* prescritti dal Decreto. Questo è il solo modo di rendere ‘operative’ le disposizioni del Decreto. E di

entrare in una fase di introduzione effettiva della programmazione strategica da parte di organi ed enti della PA italiana. .

Infatti la elaborazione e redazione di tali Piani sarebbe l'unico modo di dare concreta attuazione al DL.

Si dovrebbe raccomandare soprattutto nella Guida che i Responsabili di programma (o finalmente individuati, nome e cognome, comandati, ma anche aiutati a fornire entro tempi ma fissati, tali Piani) siano prudenti nel valutare con il massimo di precisione *la dimensione quanti-qualitativa dei servizi resi* (l'*output*) del loro programma, (attraverso gli indicatori prescelti e la quantificazione delle risorse – umane e di capitale - messe in campo); e non 'sparare' dimensioni generiche e irrealistiche (eludendo però quelle realistiche). Ciò è necessario per assicurare la credibilità dei processi programmatici.

Né è sufficiente di pensare di risolvere il bisogno di maggiore trasparenza, riclassificando monetariamente con più accuratezza la stesa per missioni e programmi (ed eventualmente azioni) - come avvenuto in Francia e come ci apprestiamo a fare in Italia – senza indicare, tramite la reingegnerizzazione, i costi reali di ciascun programma ripartiti per risultati "fisici" dei programmi e delle azioni. Non basta infatti conoscere *quanto* si spende per ciascun programma (e questo soddisfa una legittima curiosità contabile) ma anche *come* viene effettuata la spesa di ciascun programma e azione. Altrimenti sembra solo un "maquillage" che non fa conoscere veramente come e con quali risultati si spende.

Volendo innovare la gestione manageriale non solo della spesa in costi monetari, ma in controllo delle modalità e dei risultati dei singoli programmi, si deve mettere in conto che nel corso dei primi anni – che vorrei definire sperimentali – il processo indicato di aggiustamento fra programmazione e risultati quantificati sarà inevitabilmente difettoso e lento.

Ma ne potrebbe nascere alla fine il vero senso e utilità della programmazione, che è di migliorare in modo costante la efficienza e la produttività realistica del lavoro auspicata dal DL 150, piuttosto che dal controllo (temuto ed evitato) del conseguimento dei target indicati ex ante.

(Qui naturalmente si intende la "performance organizzativa" - oggetto del DL 150 - mentre quella "individuale", concerne metodi e misure totalmente differenti dalla programmazione strategica e che non sono oggetto del *Piano annuale di performance*).

E' urgente che vengano quindi discussi ed elaborati i dettagli tecnici ed operativi dei Piani di performance, ma anche che il tutto divenga oggetto di un *poderoso sforzo di formazione* dei dirigenti pubblici per renderli in grado di capire e di predisporre i piani di performance.

E' un compito gigantesco Ma che è il perno su cui ruoterà la attuazione del processo ciclico della performance!

Se mi posso permettere di fare una osservazione preventiva sul tema generale della formazione del dirigente pubblico su questa materia (ricavata dalla mia precedente esperienza in materia alla Scuola Superiore della PA e al Fornez, e già manifestata in più occasioni e scritti), é quella della opportunità di separare nettamente due tipi di moduli formativi destinati a due tipi differenti di figure professionali.

Il primo modello rivolto all'aggiornamento dei **dirigenti in carica** impegnati nei singoli Programmi (in particolare i **Responsabili dei Programmi** e i loro più importanti collaboratori di staff e di line) sul DL 150, e i successivi documenti e linee-guide tecnico operative, eventualmente predisposte e raccomandate dalla CIVIT) dei criteri e metodi generali della programmazione strategica, per essere in grado – al di là delle loro competenze specifiche di campo, importantissime e cruciali per ogni forma di ingegnerizzazione dei programmi – di assumere la responsabilità anche tecnica dei rispettivi piani di performance.

E' un tipo di formazione che deve assumere le forme di aggiornamento di persone molto importanti e di prestigio che si attendono di non "tornare a scuola"! E che non hanno tempo e voglia di trascurare per questo i loro importanti impegni!³⁰

Un secondo modello di formazione è invece rivolto alla creazione di un *corpo di esperti* che definirei "programmatori" particolarmente esperti nella materia della analisi dei progetti, dei costi, della valutazione e degli speciali campi della programmazione strategica (ingegnerizzazione, misurazione degli output e degli outcome, contabilità industriale, *performance budgeting*, *benchmarking*, *financing projecting*, etc.). Questo corpo di esperti sarebbe messo a disposizione del Ministero della Pubblica Amministrazione e dell'Innovazione, dei diversi Ministeri (SECIN), per assistenza tecnica ai Responsabili di Programma loro collaboratori per assisterli nella formulazione di Piani di performance e dei Rapporti di performance.

L'impegno formativo qui è pesante. Ho calcolato una tipologia di Master post-universitario che non può essere inferiore a 600/800 ore di lavoro, diviso in parti uguali fra aula, lavoro individuale, e stage sperimentali. L'entrata al Master deve essere fortemente selettiva, anche se senza preclusioni di laurea di background. Può identificare soggetti idonei esterni ma anche interni alla PA. Al Ministero dovrebbe essere a cuore uno standard e protocollo di Master omogeneo per tutti i Master organizzativamente simultanei per massimizzare la quantità di diplomati resi a disposizione. La loro esperienza è altamente professionale e fungibile: dovrebbero essere preparati a servire presso ogni tipo di amministrazione lo richieda.

La cosa più importante e più delicata da raggiungere è la efficacia della loro collaborazione con i Responsabili dei programmi e loro collaboratori presso i quali svolgerebbero il loro lavoro di assistenza tecnica. Questo spirito di collaborazione (che talora dovrà essere di reciproca tolleranza) dovrà essere preparato accuratamente nelle attività formative previste per i due tipi di formazione. Gli esperti programmatori devono capire che le competenze dei dirigenti di programma sono essenziali, fondamentali, al loro lavoro di servizio e che devono dimettere ogni presunzione di poter facilmente sentenziare su lavoro dai dirigenti di programma e farsi guidare da loro nella loro materia. I dirigenti di settore devono capire ed essere preparati a non sentirsi giudicati per le loro scarse competenze in materia di programmazione strategica, che il loro prestigio non viene compromesso in nessun modo se si fanno aiutare da giovani più esperti in certe cose, e che hanno tutto da guadagnare da una fattiva e cordiale collaborazione.

Il DL 150 offre una grande opportunità per introdurre nel modo giusto la programmazione strategica in questo paese.

Chi come molti di noi si è dedicato nel passato a questo scopo senza successo non può non sperare che questa sia la volta buona, perché ne presenta alcuni caratteri tipicamente positivi. Ma non può fare a meno, nel contempo, di temere che – come in altri casi – possa essere paralizzato nell'azione, quindi si concluda nell'inazione, quindi in niente.

³⁰ Il modello di texbook a 18 lezioni predisposto da me per il Fornez e pubblicato come *Compendio di programmazione strategica per la PA*, opportunamente revisionato e riadattato ad hoc, potrebbe dare una idea del testo di riferimento per questo tipo di formazione.

