

Bilancio dello Stato: verso nuove strutture e nuove procedure

Franco Archibugi

Nota preparata per l'incontro-seminario promosso dal *Centro Europa Ricerche* (CER) sul tema: "Procedure e Strutture del Bilancio dello Stato".

(Roma, 4 Ottobre 2006)

Sono convinto che ogni discorso che si voglia fare su modificazioni e riforme nelle procedure di formazione e gestione del Bilancio dello Stato da parte dei così definiti 'addetti ai lavori', non si possa fare oggi in ogni paese del mondo (e quindi anche in Italia), senza una seria, attenta e approfondita conoscenza e accurate analisi delle innovazioni in corso in questi ultimi anni nell'amministrazione federale statunitense proprio sulla struttura del Bilancio dello Stato. Ho invece la sensazione che questa conoscenza e analisi abbia fatto e tuttora faccia difetto in quasi tutti i paesi rilevanti del mondo. Sensazione che diventa certezza se guardo all'Italia e ad alcuni altri paesi europei (quali la Gran Bretagna, e la Francia¹) di cui mi sono interessato e documentato; e anche se guardo all'amministrazione comunitaria europea di cui facciamo parte, che su questo terreno, purtroppo, non ha lavorato per niente.

Cercherò – in questa nota – di richiamare l'attenzione (sia pure con la brevità necessaria per l'incontro cui è dedicata) sugli eventi e i contenuti più significativi delle innovazioni americane cui mi riferisco.

1. Gli eventi

L'evento più importante, direi basilare, è la legge del Congresso americano del 1993 (GPRA, *Government Performance and Result Act*)² detta anche 'del risultato' o della 'programmazione strategica'. Tutti ne parlano³, ormai, ma credo

¹ Solo in Francia, negli ultimissimi, anni si è riusciti a sterzare verso una corretta introduzione di una Legge del 2001 (LOLF: *Lois Organique des Lois Financieres*) che era stata impostata male. Per saperne di più si veda un mio libro (Archibugi, 2005a).

² Una legge tipicamente *bipartisan*, elaborata negli anni precedenti da una speciale Commissione del Senato, composta da 15 repubblicani e 15 democratici, e che Clinton si trovò 'scodellata' sul tavolo per la firma fra i primi atti del suo mandato.

³ Ne feci oggetto, dal 1995, del mio corso di programmazione strategica presso il corso/concorso della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione; ma il corso fu poi abolito, io andai in pensione, e le cose rimasero là, con la sola modesta influenza avuta sugli allievi di quel corso. Ne avevo tradotto il testo – appena 8 pagine, concise ma chiarissime ! (conoscendo le note e comprensibili difficoltà linguistiche dei nostri 'addetti ai lavori') - in appendice ad una relazione per un Congresso della Società Italiana di Economia, Demografia e Statistica (Alghero, maggio 1997) poi pubblicata nella *Rivista italiana di economia, demografia e statistica*, 1997. Ma dubito che questo abbia potuto contribuire ad una maggiore conoscenza della legge presso gli 'addetti ai

nessuno la conosca veramente. E soprattutto è ignota, purtroppo, l'evoluzione della sua 'attuazione' [*implementation*] in ciascuna delle agenzie federali (un centinaio) cui la legge era indirizzata; con l'obbligatorietà [*enforcement*] derivante dal fatto che fu varata come 'emendamento' del "Codice degli Stati Uniti", US Code).

Da quella legge nacque l'applicazione di metodi sistematici di programmazione all'interno di qualsiasi agenzia e di qualsiasi programma messo in essere dalla vecchia e nuova legislazione. Nacquero, in ogni agenzia, i Piani strategici [*Strategic Plans*] con prospettive "non inferiori a cinque anni" (e revisionabili ogni tre anni), i Piani (annuali) di prestazione ex ante [*Performance Plans*] (obbligatoriamente riferiti ai Piani Strategici di competenza), e i Rapporti (annuali) di prestazione [*Performance Reports*], in cui ogni anno si monitorizza l'attuazione dei Piani di prestazione.

E dall'azione di controllo e promozione del GAO⁴ sulla GPRA (per conto del Congresso e non della Casa Bianca) ne è nata un permanente miglioramento della attuazione della legge stessa, che significa una sempre migliore conoscenza e valutazione, da parte degli stessi Enti operatori e del Governo in generale, dell'impiego e dei risultati della spesa pubblica, non solo ex post, ma nella formazione stessa dei programmi che la determinano (cioè ex ante); e pertanto nella costruzione stessa del Bilancio dello Stato (che colà viene chiamato 'del Presidente').⁵

Vorrei occuparmi qui - tra gli eventi più recenti sempre sulla scia del GPRA - della nascita del "Bilancio di prestazione" [*Performance Budget*] che viene a sostituire, non solo integrare, il bilancio tradizionale, nella sua 'struttura'. Di qui, la grande novità, e quindi importanza di questi anni che corrono, su cui desidererei attirare l'attenzione, e il passo decisivo ulteriore che viene fatto nel quadro del movimento - che viene popolarmente definito già da molti anni - 'reinvenzione del modo di governare' [*reinventing government*].

In connessione alla formazione ex ante del Bilancio di prestazione, un altro evento degno della massima attenzione e studio da parte di tutti, è la introduzione

lavori'. Più efficaci si sarebbe stati se quella traduzione - come molte altre traduzioni di documenti delle agenzie americane - fossero state diffuse dagli Enti competenti nostri al loro interno, magari appoggiandosi seriamente a quelle poche persone che per loro mestiere sapevano veramente dove mettere le mani in quella documentazione. Nel raggio delle mie modeste possibilità di influenza ho cercato di stimolare questo maggiore accesso alle fonti dirette da parte dei responsabili di molti degli Enti in questione, ma purtroppo con scarsissimi risultati. Ciò che a mio avviso depone male nei riguardi della seria intenzione dei dirigenti che hanno poteri di intervento, nell'aggiornare le capacità e le competenze delle loro stesse strutture.

⁴ *General Accounting Office*, (dal 2003 mutato, con lo stesso acronimo, in *Government Accountability Office*),

⁵ Della legge GPRA e della sua *implementation* nell'ultimo decennio, non vorrei qui parlare; in primo luogo perché so che molti degli 'addetti ai lavori' presenti in questo incontro, hanno già avuto occasione di conoscerla e di discuterla; in secondo luogo perché me ne sono già occupato abbondantemente e posso rinviare a mie pubblicazioni in italiano sia per gli addetti ai lavori (si vedano nei riferimenti: Archibugi, 1997a, 2004, 2005a, sia anche ai 'non addetti ai lavori' (per es. Archibugi, 1998, 2000). [Altri miei contributi non pubblicati sull'argomento si possono altresì scaricare dal mio sito-Web: www.francoarchibugi.it.] Qui, invece, mi limito solo all'esposizione di alcuni recentissimi sviluppi negli Usa, relativi proprio alla *struttura* del Bilancio pubblico.

del PART, [*Program Assessment Rating Tool*] (“Strumento di misurazione e valutazione dei programmi”), che costituisce la base del dialogo fra l’Agenzia che è competente nella costruzione del bilancio, (l’OMB - *Office of Management and Budget*) direttamente dipendente dalla Casa Bianca, e tutte le Agenzie federali, nella erogazione annuale di fondi per i diversi programmi. Il PART è un sistema per giudicare il grado di efficienza dei programmi e valutare il loro merito a chiedere i fondi per la loro esecuzione.

Su questi due eventi vorrei, in questa nota, dare un breve cenno informativo, e poi fare qualche osservazione finale su come questi due eventi possono avere implicazioni cruciali sul modo in cui discutere anche in Italia delle riforme sulla struttura e le procedure del Bilancio dello Stato (il tema del nostro incontro).

2. Il *Performance Budget*

Il *Performance Budget* era nell’aria da parecchi anni, perché implicito, anche se non esplicito, nel GPRA. Nel processo di programmazione strategica introdotto dal GPRA (anche quello mutuato dalla gestione delle *corporations* private e insegnato nelle *business schools*) al bilancio di prestazione o di programma si giunge inevitabilmente se si adotta un processo sano e corretto.

Dopo la

- 1) identificazione degli obiettivi finali dell’Ente interessato (missione, mandato, etc.); dopo la
- 2) 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
- 3) indicazione dei metodi e modi con cui misurare il conseguimento degli obiettivi ad ogni livello (indicatori, misure, traguardi, etc.); dopo la
- 4) 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);

tutto il processo ben noto della programmazione strategica non può non sfociare nella

- 5) 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.

Ma 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

dall'attuazione del GPRA⁶. 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 all'OMB stesso, che aveva il compito di armonizzarli, secondo le direttive del Presidente – ma sempre costruiti senza l'integrazione con i piani – e presentarli al Congresso.⁷

E' solo con la famosa Circolare A-11⁸ del luglio 2004, concernente la preparazione del bilancio all'esercizio 2005/06, che si stabiliscono le modalità della presentazione del Bilancio di prestazione.

⁶ Un ottimo saggio, disponibile anche in italiano, e di cui raccomando la lettura, che documenta su quello che un po' enfaticamente ho definito 'dramma' della mancata integrazione fra GPRA e Bilancio, è quello di Johnatan Breuil, (un esperto del GAO), *'Il Bilancio di prestazione'*. Questo saggio, preparato nel 2002 (per il simposio internazionale che il Centro Piani – in cooperazione con il Fornez e sotto la sponsorizzazione del CNR, ha promosso a Roma, quando non si erano ancora sbloccate le più recenti iniziative dell'OMB di cui stiamo parlando) - lo si può trovare nel libro che ha pubblicato in italiano le relazioni di quel simposio: *Pianificazione strategica e governabilità ambientale, un simposio internazionale* (a cura di F.Archibugi e A. Saturnino) Firenze, Alinea, 2004.

⁷ Questa lentezza del processo di integrazione - bisogna riconoscerlo – fu dovuta anche al fatto che il GPRA, sintetico ed essenziale ma esauriente e preciso nell'indicare che cosa dovevano contenere i Piani strategici e di performance, e il Rapporto annuale (al punto da contenere perfino un glossario per uniformare i criteri di misurazione dei risultati), non diceva invece molto su come realizzare la *'integrazione fra piani e bilanci'*, ma si limitava a fare riferimento ad una generica normazione che tali piani e bilanci dovessero 'integrarsi'. E neppure il GAO, successivamente, è stato generoso di linee-guida, osservazioni, sollecitazioni riguardanti questo aspetto un po' trascurato dal GPRA. Il GAO, infatti, aiutò molto le agenzie nella elaborazione dei piani previsti dalla GPRA, ma fu estremamente avaro di indicazioni su *come* realizzare l'integrazione di essi con la presentazione dei bilanci. Su questo aspetto anzi, nel 1999 si limitò a fare una inchiesta su *come alcune agenzie avevano tentato* di attuare quella integrazione, classificando i metodi raccolti in tre o quattro tipologie, ma rimanendo molto sull'osservazione senza alcuna proposta né tanto meno istruzione. Evidentemente si riteneva che su questo punto dovesse essere l'OMB a prendere l'iniziativa. (si veda GAO, 1999a e 1999b).

⁸ Come tutti gli 'addetti ai lavori' sanno, 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 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 di ciascun Bilancio di ciascun ente. E' un documento dalla mole importante. L'edizione del 2004, valida per la costruzione del Bilancio dell'anno fiscale 2005/2006, costituiva un volume di 744 pagine. Ogni edizione del documento, contiene una sintesi delle 'novità' (cambiamenti, aggiunte, integrazioni) che essa include, (e segnalate nel testo con una linea verticale lungo il bordo dello stesso).

Ritengo opportuno illustrare tali modalità con lo stesso dettato della Circolare A-11 (nella Sezione 220 della Circolare, che ha come titolo: *Preparazione e presentazione dei Bilanci di prestazione [Performance Budgets]*):

Evidenziazione per la preparazione e presentazione dei Bilanci di prestazione

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 del 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]* (corsivo originale), 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 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.

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 programmatica a punteggio’ [*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.⁹ [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

⁹ Del PART diremo più sotto. Comunque maggiori informazioni su di esso si trovano in: www.omb.gov/part.

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].

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 suppletivi 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 erogazione 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*.

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 sostengono 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.

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. E’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.

3. Il Program Assessment Rating Tool (PART)

Il PART [che può tradursi indifferentemente “*Strumento per la valutazione e la misurazione dei programmi*” oppure “*Strumento o meccanismo per la valutazione a punteggio dei programmi*”], è un sistema standardizzato di valutazione elaborato dall’ OMB, per indurre le agenzie a procedere innanzitutto ad una auto-valutazione dei risultati dei loro piani, ma lungo linee-guida, istruzioni e metodi ben delimitati e assegnati dall’OMB stesso. Questo meccanismo si basa essenzialmente su un sistema di questioni poste da un complesso *questionario* alla Agenzie, alle quali queste sono tenute a rispondere, seguendo tuttavia come falsariga le istruzioni standard fornite dall’OMB in una “*Guida al PART*”, dettagliata e vincolante¹⁰.

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. 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. Non è qui il caso di illustrare con particolare metodi e tecniche del Sistema PART. Anche in questo caso, mi limiterò a dare uno sguardo generale 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 predefinito.

Prima di tutto però va osservato che le domande del sistema PART sono generalmente scritte nel formato *Si/No*.

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*.

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

¹⁰ L’ultima edizione di tale Guida, del marzo 2006, è di circa 100 pagine e facilita chiaramente il lettore (gli addetti alle agenzie) a rispondere bene e con chiarezza al questionario dell’OMB.

indipendenti, e informazioni finanziarie. Le risposte devono essere basate sull'evidenza [*evidence-based*]. Le risposte devono basarsi su fatti e non su impressioni o affermazioni generiche¹¹. 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 BPI¹².

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. Poiché 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.

Credo che sia anche molto interessante dare una occhiata al processo del PART inteso come scadenze procedurali nei tempi amministrativi. Traduco nel **Prospetto 1** qui allegato, 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.

¹¹ OMB (Marzo 2006). Di queste, 15 sono dedicate a spiegare finalità e modalità di esecuzione dei PART, il resto è dedicato al questionario e alle istruzioni ai responsabili dei singoli programmi su come rispondere al questionario.

¹² Nella Appendice A della Guida sono elencati i criteri delle iniziative BPI.

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 ExpectMoree.gov.

Prospetto 1 Scheda temporale della procedura di elaborazione del PART

Partenza di inizio del PART del 2006 (inizio Marzo). L'OMB-RMO¹³ 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.¹⁴

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.

¹³ L'RMO - Resource Management Office, è l'ufficio incaricato dell'OMB in materia di PART.

¹⁴ Si fa alcuni esempi nella Guida che qui non è il caso di riportare.

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 sezioni¹⁵. 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 rendiconto per valutare i risultati*, sia in base agli indicatori e traguardi visti nella sezione pianificazione strategica, sia con altri strumenti.

Per ciascun quesito devono essere fornite chiare spiegazioni della risposta ed 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 punteggio zero.

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 la tabella seguente.

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

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

¹⁵ OMB (March 2006), pag.11-12. Qui ci limitiamo a indicare le Quattro sezioni. Ma, come si è detto, l'insieme del PART consiste tutto nei *quesiti* che esso pone alle agenzie. E' 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. Qui, diremo solo che le istruzioni per rispondere ai *quesiti*, distribuiti nelle quattro sezioni suddette, occupano da pagina 15 a pag. 60 della Guida su un totale di 80 pagine (ci riferiamo alla ultima edizione della Guida qui sopra citata).

La genesi del PART – si è già visto - è piuttosto complessa e dura circa un anno seguendo la sequenza del Prospetto 1.

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.

4. Qualche considerazione parallela per la riforma del Bilancio in Italia

Lo scopo di questa Nota, come detto all'inizio, è solo di informare sul recente stato di avanzamento della integrazione Bilancio/Programmazione a livello federale Usa. Ed eviterò in questa nota di ripetere le mie critiche al modo in cui in Italia si è gestita la universalmente agognata "riforma della PA" e anche del Bilancio¹⁶.

¹⁶ Queste critiche – espresse in innumerevoli occasioni – sono quasi tutte riassunte nel mio scritto "*Sulla introduzione in Italia della programmazione strategica a livello di governo centrale*", (Archibugi 2005b) che ho presentato recentemente alla VI Conferenza sulla misurazione promossa dalla "Rete istituzionale per la misurazione dell'attività pubblica" nel dicembre 2005, presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Le critiche, in sintesi, riguardano i punti seguenti:

1) Una evidente insufficienza della legislazione riformistica nel decennio degli anni '90, cominciando dal Decreto n. 29 del 1993, e gli altri successivi del 1997 e 1999, nessuno dei

Tuttavia, se questa nota può avere una implicazione sulla discussione che si è fatta, si fa, e si farà, sulla riforma del Bilancio in Italia, è quella di persuadere quanto sia difficile pensare a delle operazioni di riforma qui da noi, senza una piena, informatissima, approfondita, conoscenza del sistema che si sta attuando negli Usa.

In un' Italia sempre più europeizzata e in un' Europa sempre più globalizzata, - è impensabile oggi che si possa in ogni campo del sapere e delle professioni procedere ad innovazioni professionalmente valide, che non siano profondamente al corrente di quanto avviene nel mondo. Ancor di più nel nostro caso specifico, Il fatto che è in corso una tecnologia innovativa che appare fortemente più avanzata da tutti i punti di vista di quella che pratichiamo noi, ma avente lo stesso obiettivo e gli stessi intenti della nostra, - cioè *di ottenere una gestione pubblica più efficiente e più controllata nei suoi risultati e nella efficacia delle sue decisioni*, - ci obbliga imperativamente di non emettere giudizi o proporre soluzioni, senza una consapevole lettura ed analisi delle esperienze e degli avanzamenti altrui. Ogni ulteriore diversificazione, e deviazione da queste esperienze, ogni supposto migliore adattamento a circostanze particolari, a ordinamenti precedenti, etc. passa comunque necessariamente in primo luogo per la fase della piena consapevolezza critica dei risultati delle altrui riforme.

Per questo da molto tempo propongo di impegnare la volontà di tutti gli 'addetti ai lavori' presso Enti competenti (Funzione Pubblica, Tesoro, RGS, Corte dei Conti, SSPA, Formez, e via discorrendo) nel promuovere una *campagna sistematica di traduzioni dei documenti rilevanti della materia*¹⁷, documenti

quali - nella materia che ci interessa - ha fornito chiare indicazioni operative su come dovessero applicarsi.

- 2) Il modo in cui la legge n.94/1997, pur creando CRA (Centri di responsabilità amministrativa) e UPB (Unità Previsionali di Bilancio) e pur esponendo buone intenzioni di gestione, ha creduto che in tal modo la costruzione del Bilancio si potesse fare senza avere alle spalle - amministrazione per amministrazione - la lenta ma radicale trasformazione della programmazione strategica. E' come se - rispetto alla procedura americana, - si possa creare una riaggregazione delle voci di bilancio, senza avere alle spalle il GPRA, con tutto il suo nuovo modo di giustificare le spese in funzione delle reali prestazioni, progettate ed erogate. In tal modo si fa solo un'operazione fittizia di *maquillage* dello stesso Bilancio ex post, una operazione di mera riclassificazione statistica funzionale delle spese, una operazione assai più fuorviante e pericolosa dello stato di sconoscenza tradizionale dei risultati, quando si volesse usare questo Bilancio ex post, per induzione, per scelte di bilancio ex ante.
- 3) Infine la critica maggiore è quella di avere creato articolati di legge, creando enti (Secin, CRA etc.), senza dar loro alcuna istruzione tecnica ed operativa, senza indicare loro con Guide, Manuali e lavoro intenso formativo pre-definito, e documentazione adeguata, che cosa questi enti dovessero fare, quali 'prodotti' dovessero elaborare e in che modo.

Ma in questo scritto non è il caso di insistere su questo punto (si veda comunque lo scritto citato 2005b), ma solo di prendere coscienza che la assenza di una chiara *visione operativa* ha contribuito a bloccare ogni iniziativa e narcotizzare ogni attività. Le cose sono rimaste, immobili, al punto di partenza, per l'ignavia degli addetti ai lavori (salvo una esplosione di convegni, tavole rotonde, considerazioni generiche semi-politiche, chiacchiere politologiche, utili solo ad una visibilità di facciata delle persone, ma non certo all'approfondimento delle cose)!

¹⁷ Proprio per il fatto che in questo paese ancora non si sono superati facilmente gli inconvenienti della barriera linguistica (che è augurabile siano al più presto superati con le generazioni più giovani).

preziosi non disponibili sul piano commerciale ma del tutto disponibili in internet.¹⁸

Ugualmente da tempo propongo agli stessi Enti di promuovere una *campagna di addestramento sistematico degli addetti ai diversi programmi pubblici in Italia*, Ente per Ente, onde sperimentare sul campo le nuove tecnologie della programmazione strategica. *Tale addestramento non può che avvenire sul lavoro*, da una collaborazione fattiva, e non competitiva, di dirigenti sperimentati nei programmi che usualmente gestiscono, e di altre forze non sperimentate in quei programmi ma addestrate alle nuove tecniche della programmazione strategica. Sembra che questa sintesi di energie sia da noi particolarmente difficile. Tuttavia questo è il nodo che si deve sciogliere e, all'occorrenza, recidere con decisione, che impedisce un più facile decollo di esperienze di programmazione effettiva.

Ma l'urgenza maggiore è quella di una *intensa campagna di formazione di ogni tipo*: da quella - *soft* - di sensibilizzazione e per brevi coinvolgimenti seminariali, a quella - *hard* - di formazione di "veri" esperti di programmazione strategica, con almeno un anno (non è necessario di più) di intenso lavoro.¹⁹

La mia raccomandazione sarebbe quella di non procedere *à la sans façon*, come invece si sta facendo, senza il dovuto preventivo approfondimento delle esperienze straniere e senza un coordinamento interministeriale che eviti mancanza di comunicazione, invenzioni localizzate, approssimazioni personali. E' solo con un forte ricupero di deontologia professionale, almeno da parte degli 'addetti ai lavori', uniti in un comune sforzo operativo²⁰, che si potrà ottenere una reale riforma e una reale innovazione nella gestione pubblica.

¹⁸ Sperando naturalmente che l'accesso in italiano di tale letteratura, ne stimoli la lettura e lo studio. Se poi – come qualcuno ha voluto insinuare – ciò non dovesse avvenire, ciò condurrebbe a dei giudizi ancora più gravi sulla qualità etica dei nostri 'addetti ai lavori'.

¹⁹ Nel 2004/5 il mio Istituto di ricerche ha sperimentato in un anno di lavoro con l'aiuto del Formez, un Master di programmazione strategica post-laurea che ha dato risultati eccellenti (1000 ore di studio fra seminari in aula, studio individuale e *stages* presso enti, per non più di 20 partecipanti) . Nessuno degli Enti ha poi creduto opportuno di utilizzare i risultati didattici (syllabus, materiale di studio, esperienze varie) per riprodurre l'esperienza stessa. E invece sarebbe stato più che necessario che almeno un Master di questo tipo si consumasse presso ciascuno degli enti pubblici in questione, allo scopo di disporre di uno staff di giovani esperti da assegnare ai vari programmi pubblici.

²⁰ E non - purtroppo – da persistenti strumentalizzazioni personali; inquinate fra l'altro da uno stile della classe politica che non è quello più adatto a generare esempi di cooperazione, in un campo che invece dovrebbe essere coltivato con uno spirito squisitamente *bipartisan*.

Riferimenti essenziali

- F. Archibugi, (1997) 'La pianificazione sistemica: strumento della innovazione manageriale nella PA negli Usa e in Europa', *Rivista italiana di Economia, Demografia e Statistica* Vol.LI, N.1-2, 1997.
- F.Archibugi, (1998), 'Pianificazione strategica e riforme della Pubblica Amministrazione', in *CRU – Critica della razionalità urbanistica*, N.9-10, 1998.
- F.Archibugi, (2000), 'Reinventare il governo: una rivoluzione americana', in *Lettera internazionale*, N.64, 2000.
- F.Archibugi, (2004). *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Firenze: Alinea editore.
- F.Archibugi, (2005a). *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Firenze: Alinea editore
- F.Archibugi, (2005b) *Sulla introduzione in Italia della programmazione strategica al livello di governo centrale*, VIII Conferenza nazionale sulla misurazione, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Roma dicembre 2005-
- J. Breuil (2002), 'Il Bilancio di prestazione', in: F.Archibugi e A.Saturnino (a cura di) *Pianificazione strategica e governabilità ambientale, un simposio internazionale*. Firenze: Alinea, 2004.
- GAO, (1999a) (General Accounting Office), *Performance Budgeting: Initial Experiences Under the Results Act on Linking Plans With Budgets* (pp.61), (April 1999), Washington DC.
- GAO, (1999b) (General Accounting Office) *Performance Budgeting: Initial Agency Experiences Provide a Foundation to Assess Future Directions* (July 1999), Washington DC.
- GAO (2004), (Government Accountability Office), *Information Technology Management, Governmentwide Strategic Planning, Performance Measurement, and Investment Management can Be Further Improved* (January 2004), Washington DC.
- GAO (2005), (Government Accountability Office) , *Performance Budgeting. Efforts to Restructure Budgets to Better Align Resources with Performance*, (February 2005), Washington DC.
- GAO (2005), (Government Accountability Office) *Performance Budgeting, PART Focuses on Program Performance, but More Can Be Done to Engage Congress*, (October 2005), Washington DC
- OMB (2004) (Office of Management and Budget), *Circular No A-11, Preparation, Submission and Execution of the Budget* , (July 2004, Washington DC.
- OMB (2006) (Office of Management and Budget), *Guide to the Program Assessment Rating Tool (PART)*.(March 2006), Washington DC.