

RE REPORTS

Franco Archibugi

Rapporto sull'introduzione
di un sistema di
PROGRAMMAZIONE
DI BILANCIO
in Italia

Centro di studi e piani economici

Franco Archibugi

Rapporto sull'introduzione
di un sistema di
PROGRAMMAZIONE
DI BILANCIO
in Italia

MAGGIO, 1970

RE / 1987.2

Il Centro di studi e piani economici (Centro Piani) è una organizzazione indipendente, privata, non-profit, e non politica, che ha lo scopo principale di promuovere e sviluppare ricerche nel campo della pianificazione e della planologia, e favorire la collaborazione multidisciplinare degli esperti - a cominciare dai suoi associati - in tali ricerche.

Il Centro Piani fu fondato a metà degli anni '60 a Roma e ha cooperato alle prime esperienze del Governo italiano nel campo della programmazione economica. Successivamente, dissociandosi dalle alterne vicende dell'esperienza italiana, ha sempre più orientato la sua attività nel campo della ricerca, teorica e applicata, relativa alla "planologia", stimolando intorno ad essa la convergenza delle "scienze della pianificazione" e di metodologie avanzate di valutazione e decisione politica.

Fra le sue finalità, vi sono quelle di sviluppare e diffondere ricerche empiriche di prospezione a medio e lungo termine, con l'approfondimento delle relazioni fra tali ricerche di prospettiva e gli studi di pianificazione, nonché dei supporti tra ricerca scientifica, innovazione, sviluppo economico e qualità della vita. Sempre fra le sue finalità vi è quella di studiare le forme di utilizzazione nella pianificazione integrata pubblica, di metodi automatici di informazione, di metodi avanzati di elaborazione dei dati e di tecniche di valutazione.

Per realizzare opera di supporto e di assistenza tecnica ai programmi multilaterali e bilaterali di cooperazione nei paesi in via di sviluppo il Centro Piani ha creato una speciale sezione operativa il Development Planning Centre (DPC), finalizzato a dare supporto in particolare ai progetti di pianificazione all'UNDP. Il DPC, oltre che della esperienza degli associati del Centro Piani, si avvale di giovani energie nel volontariato civile (sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo), che procura di formare e addestrare specificamente alle tecniche e alle esperienze di pianificazione integrata dello sviluppo.

Il Centro Piani ha messo in opera - con il contributo finanziario del Consiglio Nazionale delle Ricerche - un Sistema Informativo sulla Scienza della Pianificazione (SISP) attraverso il quale persegue una costante opera di documentazione, sugli sviluppi della Planologia.

Il Centro Piani nel perseguimento dei suoi fini e nell'esecuzione delle sue ricerche promuove convegni e seminari, distribuisce borse di studio, realizza corsi di formazione nelle tecniche e nei metodi di pianificazione integrata.

Il Centro Piani promuove numerose pubblicazioni, affidandole a Editori specializzati o realizzandole in proprio, organizzate in apposite serie. Ogni anno viene aggiornato un apposito Catalogo delle Pubblicazioni.

Il Centro Piani ha una sua propria sede in Roma, nella periferia sud della città, in cui è locata una Biblioteca specializzata nel campo delle Scienze della pianificazione, collegata con il SISP. La Biblioteca è a disposizione degli studiosi e degli studenti.

Il Centro Piani i cui associati sono singoli studiosi ed enti, è diretto da un Consiglio Direttivo - di durata triennale - che produce un Rapporto di attività annuale presentato ai soci e poi pubblicato.

Il DPC è diretto da un Comitato composto dai coordinatori dei diversi gruppi settoriali di lavoro del DPC stesso.

PREMESSA

Viene riprodotto in questo "Report" del Centro di studi e piani economici un antico rapporto elaborato a cura di F. Archibugi, su incarico dell'Istituto di Studi per la Programmazione Economica (ISPE), ormai nel lontano 1970.

Un possibile rilancio odierno della programmazione di bilancio in Italia, trova - in questo rapporto - riferimenti metodologici e tecnici che, a parere del Centro, non sono affatto "datati", anche se molto generali e suscettibili di buone e piu' spinte specificazioni.

PARTE PRIMA

SUGGERIMENTI SULL'AZIONE PER INTRODURRE IN ITALIA
UN SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO E PROFO-
STA DI DUE RICERCHE.

1. Il Progetto '80 e la formulazione dei programmi di spesa pubblica
2. L'armonizzazione della Programmazione con la preparazione dei Bilanci
3. Una prima ricerca: la costruzione di una "struttura di programma" in base agli obiettivi del Programma nazionale e del Progetto'80
4. La individuazione di indicatori del grado di conseguimento degli obiettivi programmatici
5. Una seconda ricerca: una procedura di introduzione di un sistema di Programmazione di Bilancio, inserita nel contesto delle attuali procedure di formulazione e approvazione dei bilanci in Italia
6. Rapido richiamo alle procedure del FPBS, con riferimento all'oggetto della ricerca proposta
7. Il "seguito" analitico alle ricerche proposte.

Annessi: Elenco degli esperti americani di cui si suggerisce la inserzione nei gruppi di ricerca e schemi di organizzazione e costi delle due ricerche proposte.

ASPETTI METODOLOGICI E PROCEDURALI DELLA FB

Appendice n. 1

CONSIDERAZIONI GENERALI SULL'ANALISI DEI PROGRAMMI
E SULLA PREPARAZIONE DI UNA "STRUTTURA DI PROGRAM-
MA".

1. Che cosa è e a che cosa deve servire, in generale, una analisi di programma
2. La "struttura" delle attività utilizzata ai fini della pianificazione della spesa, può essere la stessa, o anche no, di quella usata ai fini del controllo formale della spesa
3. La classificazione delle diverse attività deve avvenire secondo il risultato finale delle stesse e non secondo le strutture amministrative già esistenti
4. Flessibilità ma conformità delle struttura di programma ai diversi livelli
5. Compiti principali nella preparazione di una struttura di programma
6. Identificazione degli obiettivi fondamentali di governo
7. Sviluppo delle categorie specifiche di programma
8. Necessità di un principio o chiave di classificazione per i livelli più elevati
9. Le categorie di livello più basso: gli "isolati" del programma
10. Basi di classificazione
11. Programmi a obiettivi multipli
12. Attività di appoggio di applicazione multipla
13. Quanti livelli devono essere previsti ?
14. Misure adatte a futuri cambiamenti
15. Il bisogno di speciali raggruppamenti
16. Formulazione dei rapporti descrittivi.

Appendice n.2:

DESCRIZIONE DI UNA STRUTTURA DI PROGRAMMA-TIPO A
LIVELLO DI INTERA ATTIVITA' GOVERNATIVA

1. Sicurezza personale
2. Sanità (benessere fisico e mentale)
3. Sviluppo intellettuale e arricchimento personale
4. Soddisfacente ambiente abitativo e comunitario
5. Soddisfazione economica e soddisfacenti opportunità di lavoro per ciascun individuo
6. Soddisfacenti opportunità per il tempo libero
7. Trasporti - comunicazioni - localizzazioni
8. Amministrazione e Servizi generali

Appendice n. 3:

LA STRUTTURA DI PROGRAMMA DI UNA SINGOLA AMMINI-
STRAZIONE: L'ESEMPIO DEL DIPARTIMENTO AMERICANO
PER L'ABITAZIONE E LO SVILUPPO URBANO.

1. Assicurare un'abitazione decente per tutti i cittadini
2. Assicurazione di servizi e facilitazioni locali pubblici e privati, adeguati ed efficienti
3. Miglioramento dell'ambiente fisico delle comunità urbane
4. Miglioramento dell'ambiente sociale nelle comunità urbane
5. Miglioramento dell'amministrazione delle attività di sviluppo nella comunità
6. Miglioramento dell'amministrazione delle risorse e dei programmi ministeriali.

Appendice n. 4:

I CRITERI O MISURE DI EFFETTIVITA' E GLI INDICATORI DI
CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI.

- A. Principali esempi di criteri
1. Sicurezza personale
 2. Sanità
 3. Sviluppo intellettuale
 4. Abitazione e ambiente comunitario soddisfacenti
 5. Soddisfazione economica e soddisfacenti occasioni di lavoro per gli individui
 6. Opportunità di soddisfacente tempo libero
 7. Trasporti - comunicazioni - localizzazioni
- B. Alcuni problemi connessi alla definizione dei criteri.

Appendice n. 5:

RUOLO E NATURA DELL'ANALISI DEI COSTI IN UN SISTEMA
DI PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO

1. Perché esiste il bisogno di un'analisi dei costi
2. Dove viene usata l'analisi dei costi
3. Cosa dovrebbero comprendere i costi
4. Come vengono effettuate le analisi dei costi
5. Aspetti amministrativi e organizzativi dell'analisi dei costi

Appendice n. 6:

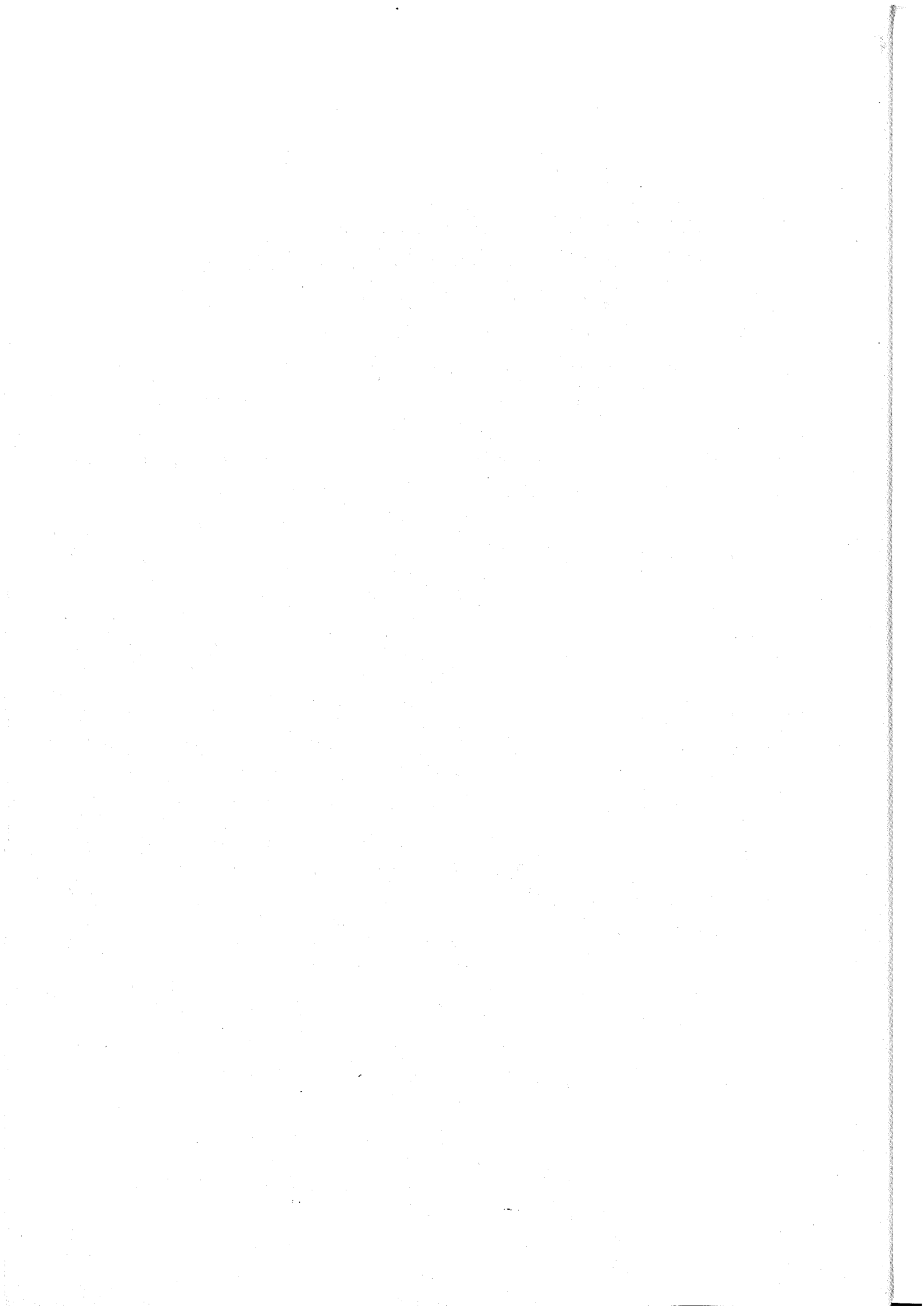
PROCEDURE DELLA PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO, SECONDO LO SCHEMA ADOTTATO A LIVELLO FEDERALE IN USA.

1. Scopo e natura generali della "Programmazione di Bilancio"
2. La struttura dei documenti da predisporre nel quadro di una Programmazione di bilancio (l'esperienza federale USA)
3. I principali "Progetti" di programma (PPP)
4. La "struttura di programma"
5. Come trattare le attività di supporto e indirette nella struttura di programma
6. L'adattamento della struttura di programma alle esigenze del processo di decisione
7. Relazione con altre classificazioni
8. I Memoranda di Programma (MP)
9. Contenuto dei MP
10. Requisiti procedurali di trasmissione dei MP
11. Gli Studi Analitici Speciali (SAS)
12. I Piani Operativi e Finanziari (POF)
13. Orizzonte e contenuto dei POF
14. Requisiti procedurali di trasmissione dei POF
15. Relazione dei POF con i MP e gli SAS
16. Timing e trasmissione dei documenti concernenti la PB
17. Responsabilità, funzionamento e addestramento richiesti dal sistema PB
18. Amministrazioni americane alle quali sono state estese le procedure descritte.

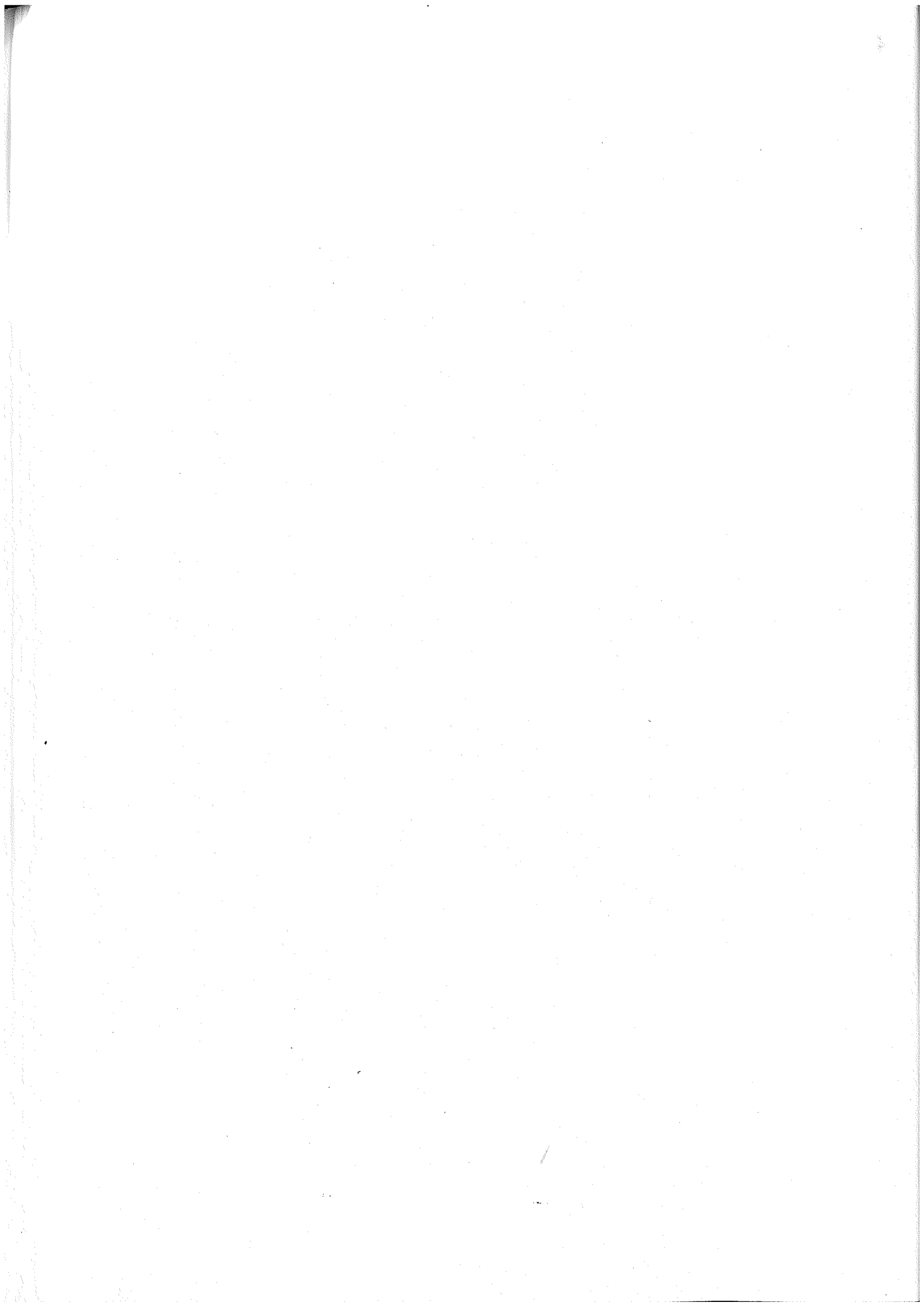
Appendice n. 7

UNA GUIDA ALLA FORMULAZIONE DI "PIANI OPERATIVI E FINANZIARI" PLURIENNALI, DA PARTE DELLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI O AGENZIE DELLO STATO

1. Concetto di produzione
2. Concetto di costi. Il livello di programma
3. Il concetto di controllabilità. La "classificazione dell'impegno"
4. Linee di guida per le proiezioni



PARTE PRIMA



Suggerimenti sull'azione per introdurre in Italia un sistema di Programmazione di Bilancio e proposta di due
ricerche

1. Il Progetto 80 e la formulazione dei programmi di spesa pubblica

Il Progetto 80 ha chiaramente indicato come una riforma della contabilità dello Stato in tutti i suoi aspetti, dalla formulazione dei programmi di spesa, alla valutazione dei bilanci, alle procedure di spesa, sia una conseguenza inevitabile della creazione di un sistema centrale di programmazione e una premessa necessaria per dare un contenuto operativo alle decisioni di quel sistema.

Come giustamente ricorda il Progetto 80 stesso (p. 78) un "processo di decisione più razionale potrà essere introdotto soltanto quando le spese per impieghi sociali saranno ripartite non sulla base di richieste formulate in modo generico, ma di progetti costruiti con criteri omogenei, i quali:

- a) precisino gli obiettivi che si intendono conseguire, in termini non di spesa, ma di opere da realizzare e di servizi da rendere (ciò implica la necessità di individuare, nell'ambito di ogni funzione, parametri o indicatori "fisici", capaci di rappresentare la "produzione" dell'attività considerata);

- b) sottopongano ad una analisi comparativa di costi e di ricavi i metodi che permettono la loro realizzazione, esaminando le eventuali alternative".

Nella situazione italiana, che è caratterizzata da una progressiva ma non conclusa introduzione di un sistema centrale di programmazione, non si è ancora giunti a determinare tutti gli obiettivi sociali con precisione a livello di tutte le voci attuali della spesa pubblica; perciò l'introduzione delle tecniche preconizzate dal Progetto 80, deve affrontare il problema duplice:

- A) di "razionalizzare", in termini di definizione concreta, gli obiettivi generali della pianificazione cercando di esprimerli in termini di servizi oggettivi da rendere alla collettività nel suo insieme, o in sue sezioni e gruppi.
- B) di raccogliere gli elementi concreti di valutazione:
- 1) dei costi (in termini di risorse fisiche da mobilitare), dei tempi di realizzazione e degli strumenti tecnici e organizzativi da poter disporre, per la effettuazione di quei servizi oggettivi da rendere;
 - 2) e degli effetti vantaggiosi che se ne ricavano per i beneficiari diretti (ed anche effetti negativi indiretti per altri settori della popolazione).

2. L'armonizzazione della Programmazione con la preparazione dei Bilanci

La difficoltà maggiore, - di tipo logico-procedurale, - è nel fatto che per affrontare il problema A (definizione concreta

degli obiettivi) occorrerebbe conoscere a fondo gli effetti vantaggiosi (e anche svantaggiosi) delle misure necessarie per raggiungerli, in altri termini la loro compatibilità funzionale (e non solo meramente "economica"); cioè occorrerebbe avere approfondito le concrete valutazioni di cui sub B.

Nello stesso tempo, anche per potere affrontare seriamente il problema B (concrete valutazioni dei costi e degli effetti) sarebbe quanto mai necessario avere un sistema di riferimenti relativo ai valori di soddisfazione (o insoddisfazione) collettiva che si possono attribuire al servizio (o al disservizio) reso. Sistema che può scaturire solo da un'analisi e definizione degli obiettivi di cui sub A.

Non è impossibile, in via assolutamente teorica, affrontare i due problemi parallelamente, e, per approssimazioni successive, migliorare le condizioni dell'analisi, di volta in volta, verso l'uno e verso l'altro approccio.

In pratica i due approcci sono separati da fattori istituzionali che si chiamano in Italia oggi: a) da un lato "Programma nazionale" e b) dall'altro: "Bilanci di spesa dei diversi Ministeri e Enti pubblici".

Dal "Programma nazionale" non si può prescindere (come avviene invece in altri paesi, per il solo fatto che... non esiste) poichè bene o male rappresenta uno sforzo di definizione di obiettivi generali della comunità nazionale, che se sfrondata dalle influenze di valutazioni aprioristiche o assunzioni arbitrarie, e, esplicitati - anche se con metodi apparentemente "ingenui" - nel

loro contenuto reale di raggiungimento di determinate situazioni indicatrici di benessere, costituiscono una premessa necessaria di tutto il processo di valutazione della spesa pubblica. Dai "Bilanci ministeriali" come effettivamente si configurano e si determinano ugualmente non se ne può prescindere perchè costituiscono il meccanismo in base a cui bene o male si realizzano quei servizi che, in modo reale o presunto, garantiscono le situazioni di benessere attuali. Ogni modificazione o eliminazione di un presunto benessere attuale deve essere provata come opportuna o necessaria, attraverso l'analisi dei costi e dei vantaggi che la produzione di quel "benessere" incorpora.

3. Una prima ricerca: la costruzione di una "struttura di programma" in base agli obiettivi del Programma nazionale e del Progetto '80.

Le tecniche operative note come "analisi del sistema", quando si sono volute applicare non ad un sistema di fenomeni oggettivi, da schematizzare in un modello di relazioni funzionali (che ne è stato l'uso più diffuso e tradizionale) ma ad un "sistema di obiettivi", sono state giustamente denominate "analisi di programma".

Così come l'analisi di sistema è applicabile ad ogni sistema, di ogni livello o taglio esso sia, (dal Comune allo Stato, dall'impresa produttiva ad un mercato di settore, da una città ad una comunità internazionale) così anche "l'analisi di programma" si può applicare ad ogni sistema di obiettivi, purchè ci sia -praticamente o ipoteticamente- un'entità collettiva che sia capace di formularli.

Il Programma nazionale e il Progetto '80, messi insieme, (e fusi in una unica valutazione selezionatrice, capace quindi di eliminarne le eventuali contraddizioni e anche superfluità ai fini

della ricerca) costituiscono un insieme di obiettivi, molte volte espliciti, altre impliciti, altre semi-espliciti, che comunque può essere organizzato esplicitamente in sistema, con una approfondita analisi degli stessi.

Questo è un lavoro di "razionalizzazione" cui possono essere utilmente impegnati un gruppo di esperti delle "analisi di programma", (applicate al livello di amministrazioni pubbliche) con la costante collaborazione e consultazione di coloro stessi che hanno contribuito a formulare, nella loro veste attuale, gli obiettivi del Programma nazionale e del Progetto '80, nei diversi settori e campi.

Una sintetica e generalissima illustrazione di come si costruisce una "struttura di programma" applicata agli obiettivi di un "Governo teorico" è nell'Appendice 1. Nell'Appendice 2 è riportato invece un concreto esempio di struttura di programma valida a livello di una singola amministrazione statale: è stato scelto il caso del Dipartimento federale americano per l'abitazione e lo sviluppo urbano.

La principale e dominante preoccupazione nell'analizzare i due documenti della programmazione italiana (Programma '66-'67 e Progetto '80) dovrebbe essere quella di "tradurne" sempre costantemente gli obiettivi programmatici in termini di "prodotti di benessere" per eventuali utilizzatori o beneficiari; cercando quindi di arrivare sempre al "fine ultimo" di ogni obiettivo intermedio espresso in termini di vantaggio per l'utilizzatore finale. Di questo approccio fondamentale dell'analisi di programma se ne parla nell'Appendice 1.

4. La individuazione di indicatori del grado di conseguimento degli obiettivi programmatici.

Una conseguenza immediata di una ricerca mirante a formulare una "struttura di programma" (sulla base dei documenti programmatici a disposizione) è quella di produrre successivamente una ricerca sul modo in cui si può esprimere in termini quantificati la realizzazione degli obiettivi previsti dalla struttura stessa.

Sugli indicatori "sociali" vi è una vasta letteratura. Sugli indicatori di programma la letteratura è già meno estesa. In Italia la ricerca in questa direzione è pressochè inesistente.

La prima ricerca che qui si propone dovrebbe perciò integrare la formulazione di una "struttura di programma" con il tentativo di estrarre dagli stessi documenti programmatici delle idee circa gli indicatori attraverso cui si potrebbero esprimere gli obiettivi nei diversi settori di intervento dello Stato. Nei due documenti programmatici in questione (Programma 66-70 e Progetto 80) sono in realtà formulati numerosi indicatori di programma. Tuttavia la loro natura, significato e funzionalità sono del tutto eterogenei. In pratica essi hanno risentito della eterogeneità degli stessi obiettivi cui erano "appesi" e del fatto che tali obiettivi nella loro formulazione non sono stati suffragati da nessuna "analisi sistematica". In connessione dunque alla proposta analisi sistematica della programmazione italiana dovrebbe farsi un "primo tentativo" di elaborazione dei criteri di misura o indicatori degli obiettivi stessi, secondo l'ordine e la classificazione di que

sti ultimi che risulterà dall'analisi suddetta.

Naturalmente nella proposta ricerca questo "primo tentativo" rimarrebbe sempre allo stato di "provocazione" giacchè un serio sviluppo degli indicatori si deve attendere solo dalla introduzione progressiva delle analisi di programma, settore per settore, dentro le singole amministrazioni.

A scopo esclusivamente illustrativo nell'App. 4 è riportato un elenco dei principali criteri che possono formularsi in conformità ad una struttura di programma, del tipo di quella già riportata nell'App. 2, a livello di intera attività governativa.

5. Una seconda ricerca: una procedura di introduzione di un sistema di Programmazione di Bilancio, inserita nel contesto delle attuali procedure di formulazione e approvazione dei bilanci in Italia.

Con l'acquisizione realizzata delle procedure seguite in altri Paesi - specialmente negli USA, dove il PPBS si è incominciato a introdurre a livello generale di tutte le Agenzie federali fin dal 1965 (almeno per 26 Agenzie federali) e ha già l'esperienza di base di tre bilanci annui costruiti con detto sistema ^{1/}; ma anche in altri Paesi dove si sono incominciati a introdurre più recen-

^{1/} Fra l'innumerabile saggistica che fa il "bilancio" del PPBS dopo 5 anni di esperienza, selezioniamo come il lavoro più significativo a tutti gli effetti quello di Jack Carlson, "The status and Next Steps for PPB", 13 attachments, pp. 613-786, che sta nel volume a cura del Joint Economic Committee del Congresso americano: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, A Compendium of Papers; Jack Carlson è Assistant Director per la "Program Evaluation" al Bureau of Budget, e rappresenta pertanto la voce più autorevole e ufficiale a livello tecnico dell'amministrazione federale nell'esprimere un giudizio di insieme sulla situazione e le prospettive.

temente nuovi metodi di analisi e valutazione della spesa pubblica 1/ - questa ricerca mirerà a fornire i materiali atti ad una prima generale introduzione nelle amministrazioni statali di un sistema analogo al PPBS.

Naturalmente si dovrà approfondire, con la collaborazione di esperti del sistema di contabilità di stato attualmente vigente, quali procedure sono oggi in atto in Italia e in quale modo si potrà aggiungere a tali procedure (non escludendo qualche piccola riforma e semplificazione delle stesse) le nuove iniziative per arrivare ad una estesa analisi e valutazione delle spese pubbliche nel quadro del sistema di contabilità dello Stato.

I materiali di cui sopra verranno forniti dalla ricerca sotto forma di proposte operative e sotto forma di fac-simili di documenti (circolari, tabulazioni, studi ministeriali, etc.) che potrebbero essere messi in opera. Questi materiali potrebbero servire come base di una discussione concreta e fattiva con gli attuali responsabili - a diversi livelli - del sistema di contabilità vigente allo scopo di ottenerne la loro valutazione e il loro consenso.

1/ Si veda: Decision making structures in member countries with particular reference to European cooperation; outline of a comparative system analysis presentato dal "Studiengruppe für Systemforschung" di Heidelberg, ad un incontro promosso dal Consiglio d'Europa su: Long-range forecasting in Europe, 7 febbraio 1969 -(la parte II specialmente è un "Survey of the budgeting processes in the systems of government of Great Britain, France and the Federal Republic of Germany").

I risultati di questa ricerca, che sarebbe ugualmente condotta con la collaborazione di un esperto americano, possibilmente dello stesso Bureau of Budget, assumerebbero pertanto il carattere di una Proposta operativa, da essere esaminata discussa e corretta in fase successiva a livello di funzionari. Lo svolgimento della ricerca avverrebbe ugualmente, come si è detto, con la collaborazione di esperti dell'attuale sistema di contabilità (Corte dei Conti e Ragioneria dello Stato) ma a titolo individuale e informale.

6. Rapido richiamo alle procedure del PPBS con riferimento all'oggetto di questa proposta ricerca.

In sintesi le parti componenti nel PPBS a livello federale negli USA sono:

- 1) Le "strutture di programma" che spiegano l'insieme delle attività fisiche e finanziarie di ogni Agenzia secondo gli obiettivi o secondo i comuni "prodotti". Ora, tali "strutture" potrebbero essere benissimo elaborate -secondo comuni criteri e metodi- da ciascuna amministrazione italiana. Scopo della ricerca sarebbe di definire e fornire, con esempi concreti, tali comuni criteri e metodi; i quali potrebbero essere poi -una volta superato l'iter decisionale- trasmessi ai capi delle diverse amministrazioni 1/.

1/ Allo scopo di rendere fin d'ora più chiara in che cosa consiste una "struttura di programma" si allega -Appendice 1- una sintetica illustrazione dei metodi di "analisi di programma", (già citata in occasione della proposta di ricerca per fare una "analisi di programma" dei documenti programmatici italiani, Programma 66-70 e Progetto '80); nonchè -Appendice 2- un concreto esempio di "struttura di programma" di una Agenzia federale americana. Questi documenti sono tratti dal rapporto di F. Archibugi, La programmazione di Bilancio, esperienze e prospettive etc., preparato per l'ISPE (1970).

- 2) Le "lettere di invito" (issue letters) che fanno il sommario della lista dei più importanti progetti di politica federale per l'Agenzia e per il Bureau of Budget; progetti che hanno bisogno di analisi e valutazione durante ciascun ciclo di pianificazione e di bilancio. (Di essi si parla nell'Appendice 6, che rappresenta una sintesi di tutta la procedura qui rapidamente menzionata 1/)
- 3) Gli "studi speciali analitici" che riflettono delle analisi intense e approfondite di singoli problemi. Nell'esperienza americana tali studi -che comunque possono essere liberamente svolti con profitto in ogni momento e da ogni punto di vista e da ogni persona- si è cercato di renderli funzionali nelle "più importanti questioni o direttive" del Governo. In Italia potrebbero essere svolti su alcuni "Progetti sociali" -come indicati nel Progetto '80- o meglio su alcuni singoli aspetti di ciascun progetto sociale. E' però opportuno che essi non vadano disgiunti dalle procedure di introduzione della Programmazione di Bilancio e si collochino ad un punto di essa, e siano fatti dalle singole amministrazioni, sia pure con l'assistenza e la consulenza degli esperti del Bilancio o dall'ISPE. (Anche di questi studi si può avere una più concreta idea nel quadro dell'esperienza americana leggendo l'Appendice 6).
- 4) I "memoranda di programma" che registrano le scelte dell'Agenzia fra diverse alternative e fanno il sommario delle analisi ri-

1/ Anche questa appendice è tratta dal rapporto di F. Archibugi.

levanti che influenzano le decisioni, (si veda sempre nell'Appendice 6, il ruolo di questi memoranda nella procedura PPBS americana).

- 5) I "Piani operativi e finanziari" (Program and financial plans) che sviluppano annualmente per i due anni trascorsi e 5 anni a venire dati sugli inputs finanziari e gli outputs fisici risultanti dai precedenti impegni di spesa e nello stesso tempo da quelli proposti nell'anno nel quale si preparano. Questi Piani -che sono un documento chiave del PPBS federale- vengono formulati ovviamente con riferimento al sistema americano di contabilità pubblica. Per renderne comprensibile la natura si può vedere come vengono descritti nell'Appendice 6; inoltre i problemi della loro redazione da parte delle singole Agenzie, vengono illustrati in una speciale Guida preparata dal Bureau of Budget e che viene riportata nell'Appendice 7 1/. Ovviamente in Italia la redazione di questi "Piani" -che verrebbero a razionalizzare buona parte dei "piani" ministeriali pluriennali esistenti in un unico armonico e coordinato quadro omogeneo -dovrà seguire speciali accorgimenti connessi al sistema italiano di contabilità. La definizione dei metodi di redazione di questi Piani -con eventuale redazione di apposita Guida- sarebbe appunto uno degli oggetti della ricerca qui proposta.

1/ Sempre tratta dal rapporto di F. Archibugi citato.

In complesso- benchè il sistema di contabilità federale americano e quello italiano siano profondamente diversi- non si vedono serie impossibilità che nel campo della "Programmazione di Bilancio" possano introdursi dei sistemi o delle procedure molto simili dato che negli USA hanno dato ottima prova e si godrebbe pertanto di una buona "falsariga".

7. Il "seguito" analitico alle ricerche proposte

Affrontare il problema, settore per settore, Ministero per Ministero, sarebbe certamente indispensabile, ma solo dopo che i Ministeri fossero stati complessivamente impegnati ad una procedura di contabilità **generale**. Infatti gli studi analitici di settore acquisterebbero una concretezza del tutto speciale se fatti dai singoli Ministeri (con l'ausilio di loro consulenti ed esperti e di quelli del Bilancio) nel quadro dei doveri da assolvere verso l'Organismo di coordinamento (per es. CIPE e Ministero del Bilancio).

Certamente il funzionamento dell'intero sistema di PB non si realizzerà finchè non si sarà portata a compimento l'attività analitica a livello del singolo programma per quanto riguarda l'analisi dei costi 1/.

Nel caso italiano, l'aspetto più rilevante del sistema di PB sarà quello degli studi analitici portati su quelli che il Progetto '80 ha definito "Progetti sociali".

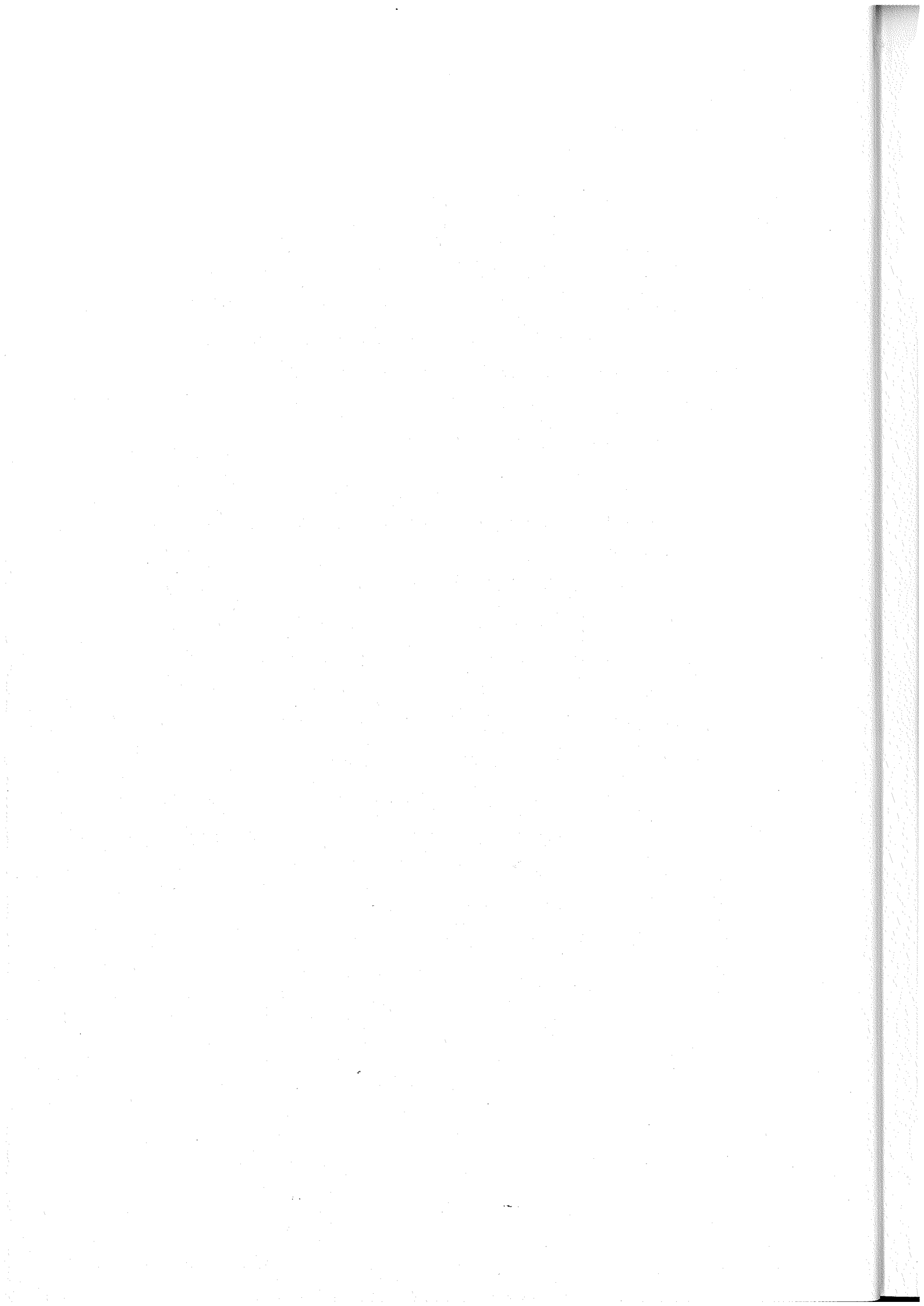
1/ Nell'Appendice 5 è riportato un documento che illustra la natura e il significato dell'analisi dei costi in un sistema di Programmazione del Bilancio.

Lo studio analitico su questi progetti, -cioè: 1) l'esame concreto dei criteri di misura della realizzazione di questi progetti, 2) nonchè la valutazione dei loro costi tecnici e 3) dei tempi di realizzazione; il tutto connesso con il quadro generale finanziario ed economico del Programma nazionale, dovrà probabilmente essere condotto in stretta collaborazione fra gli esperti del Bilancio (e ISPE), gli esperti del settore (Ministero o Ente) e probabilmente anche consulenti esterni.

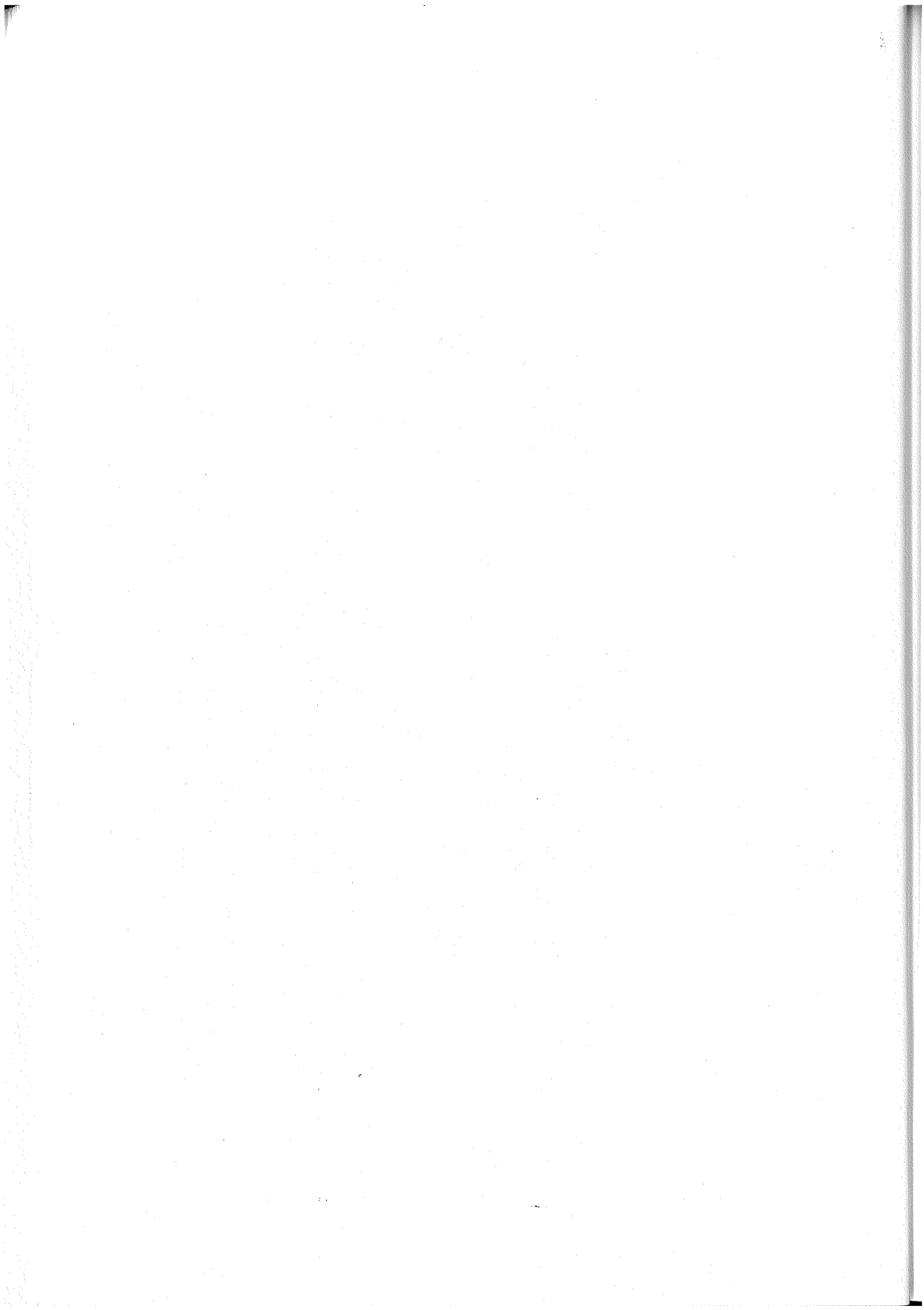
Tuttavia, l'esame analitico per Progetto sociale sarà bene attuarlo, nel quadro di una procedura d'insieme già avviata, e sulla base di criteri omogenei che tengono conto del sistema di contabilità di stato vigente in Italia.

Un approccio esclusivo progetto per progetto, malgrado l'apparente "pragmaticità", sarebbe alquanto astratto, e produrrebbe risultati eterogenei - interessanti ma da un punto di vista conoscitivo e teorico - ma assai meno da un punto di vista operativo.

Senza l'approccio analitico, il sistema di PB non è niente; è necessario però che tale approccio si sviluppi nel quadro di un movimento politico-operativo e venga inteso come un follow-up, un "seguito" verso il quale le amministrazioni settoriali (e qui si potrebbero selezionarele alcune, cui dare una funzione "pilota" e dimostrativa), saranno necessariamente avviate quando dovranno rispondere a impegni precisi del CIPE.



PARTE SECONDA



APPENDICE N. 1

Considerazioni generali sull'analisi dei programmi e sulla preparazione di una "struttura di programma".

1. Che cosa è e a che cosa deve servire, in generale un'analisi di programma.

L'analisi programmatica - a livello di Pubblica Amministrazione - deve mirare innanzitutto a definire una "struttura di programma", mediante la classificazione degli obiettivi di attività della P.A. stessa.

Per definire una "struttura di programma" occorre tener presenti alcuni principi generali, che così possono essere riassunti:

- l'analisi di programma deve mettere in grado i dirigenti pubblici (politici, parlamentari, membri del Governo, alti e medi funzionari) concentrare la loro attenzione sui problemi di impiego delle risorse pubbliche a disposizione, a diversi livelli di scelta (parlamentare, amministrativo etc.). Una struttura di programma ha quindi lo scopo di costituire lo schema per effettuare una assegnazione di risorse tra i diversi impieghi. La struttura di programma fissa lo schema di classificazione di base per la raccolta delle informazioni richieste per l'analisi programmatica e le decisioni politiche. La struttura di programma dovrebbe chiarire i fondamentali obiettivi del governo e dello Stato e i programmi concorrenti e complementari implicati nel perseguimento di quegli obiettivi.

2. La struttura delle attività utilizzata ai fini della pianificazione della spesa può essere la stessa o anche no di quella usata ai fini del controllo formale della spesa.

Come si è detto, la funzione di una "struttura di programma" è quella di servire alla pianificazione dei programmi, cioè a facilitare scelte fra alternative programmatiche, e non riguarda la gestione e il controllo di operazioni correnti. Qui non viene assunto perciò che la stessa serie di categorie di attività è appropriata per un bilancio formale del Governo, che è sottoposto alla istituzione legislativa dello Stato. Se le stesse categorie della struttura di programma, o una serie similare di esse, debbano essere usate o no per il bilancio formale, è una questione opinabile, che qui tuttavia non viene esaminata 1/.

Se la "struttura di programma" usata per pianificare l'allocazione delle risorse è differente da quella usata nel bilancio formale, è tuttavia necessario un "ponte" fra le due allo scopo di assicurare che le decisioni nella pianificazione dei programmi e il bilancio formale siano conformi.

1/ Potrebbe essere preferibile per il bilancio formale continuare a mettere in rilievo la "funzione del controllo amministrativo" piuttosto che la "funzione di pianificazione dei programmi". In questo caso, il suo accento può essere posto nelle classi di tipo contabile (per es.: servizi di personale, forniture, macchinari, etc.) e su componenti organizzative piuttosto che su obiettivi e programmi.

3. La classificazione delle diverse attività deve avvenire secondo il risultato finale delle stesse e non secondo le strutture amministrative già esistenti.

Tutte, senza esclusione alcuna, le funzioni e le attività del Governo dovrebbero essere racchiuse in una struttura di programma. Le categorie della struttura di programma dovrebbero avere l'accento sugli obiettivi fondamentali del Governo, cioè: le cose che dovrebbero essere fatte, piuttosto che le cose che dovrebbero essere comprate. Ciascuna attività governativa, idealmente, dovrebbe essere posta in una struttura di programma sotto gli obiettivi, al raggiungimento dei quali essa principalmente porta il suo contributo.

Le attività, in tal modo, dovrebbero essere "piazze" senza alcuna considerazione della loro formale collocazione burocratica o organizzativa. Sarà pertanto necessario, in molti casi, raggruppare insieme programmi che si collocano presso più di un solo Ente o Ministero o Servizio dello Stato.

Per es. la attività di manutenzione delle autovetture della polizia, anche se organizzativamente è collocata in un garage centrale che è, per es. nel Ministero dei LL.PP. dovrebbe essere invece inclusa nella "struttura di programma" sotto una categoria quale "Servizio di automobili di pattugliamento per il controllo della delinquenza". Ciò non significa che l'attività del garage centralizzato dovrebbe mostrarsi come una categoria separata per ogni programma che essa serve, ma solo che i suoi costi di gestione dovrebbero essere inclusi nei costi di ciascuno dei programmi.

Come detto sopra al punto 3, una struttura dei programmi dovrà spesso raggruppare insieme attività che riguardano differenti enti. Questo non implica che siano necessari cambiamenti nell'organizzazione. Per la gestione delle operazioni, potrebbe essere del tutto ragionevole per quelle attività, indipendentemente dall'utilizzazione finale, di essere organizzate insieme, mentre per la pianificazione delle risorse potrebbe essere preferibile un altro modo di vedere quelle stesse attività. La attività di manutenzione della autovettura di polizia (già menzionata) è un esempio di queste attività.

Tuttavia, un sistema di pianificazione delle spese dovrebbe servire anche a fornire ad ogni importante unità organizzativa una lista che mostri la relazione fra le attività di cui essa è responsabile e la struttura dei programmi.

4. Flessibilità ma conformità necessarie della struttura di programma ai diversi livelli.

Non vi è una "struttura di programma" "perfetta". Molti programmi importanti hanno finalità multiple, e potrebbero essere a buon ragione classificati in modi diversi. Nessuno schema di categorie soddisferà tutti i bisogni e piacerà per tutti gli usi. Per di più, singole analisi di programma frequentemente possono richiedere speciali raggruppamenti o altre modificazioni per riflettere l'accento necessario sul problema sotto mano. Per motivi pratici, per una struttura di programma formale di un governo, dovrebbe scegliersi un solo modello. Il risultato necessariamente

sarà un compromesso. Raggruppamenti speciali potranno farsi e saranno spesso necessari in casi di singole analisi che hanno speciali intenzioni.

Alla struttura di programma formale, tuttavia, non dovrebbe essere consentito che divenga rigida e inflessibile. Nuovi sviluppi e cambiamenti negli accenti sono destinati a verificarsi negli anni futuri, ed essi suggeriranno il bisogno di revisioni alla struttura formale di programma.

Naturalmente, appena un nuovo programma è creato, esso dovrebbe essere previsto nella struttura di programma.

Nondimeno, troppo frequenti cambiamenti nella struttura formale di programma, senza ragioni sufficienti, sono anche poco opportuni, giacchè i cambiamenti creano spesso problemi in connessione ai sistemi vigenti di raccolta dei dati e delle informazioni.

A causa delle numerose opzioni che sono aperte per le classificazioni della "struttura di programma", non sarebbe saggio spendere troppo tempo e spesso a perfezionare il disegno di una iniziale struttura di programma. Dopo qualche tentativo, il disegno può essere revisionato come meglio soddisfa le esigenze della giurisdizione particolare e i bisogni degli operatori decisionali pubblici. La struttura dei programmi è solo una delle molte parti di un sistema di pianificazione degli interventi pubblici.

Se gli obiettivi fondamentali sono stati sufficientemente identificati, anche una struttura di programma approssimativa

potrebbe essere sufficiente per costituire l'intelaiatura di successivi sforzi analitici che sono l'essenza di un sistema di pianificazione. Il testo di una struttura di programma soddisfacente sarà la sua utilizzabilità per dei processi ulteriori di scelta e di decisione.

5. Compiti principali nella preparazione di una struttura di programma.

Si può ritenere che la preparazione di una struttura dei programmi governativi risponde a tre compiti principali:

1. Identificazione degli obiettivi fondamentali di governo, al livello giurisdizionale dato.
2. Sviluppo delle categorie specifiche
3. Formulazione dei principi descritti per illustrare la prospettiva, i limiti e il contenuto di ciascuna categoria. Questi sono necessari in ordine al bisogno di chiarificare quali tipi di attività e quali costi devono essere inclusi in ogni programma e in ogni raggruppamento di programmi.

Questi compiti, per quanto apparentemente sequenziali, saranno probabilmente eseguiti contemporaneamente, poichè nel corso del lavoro che ciascuno di essi comporta verranno suggeriti occasionalmente ma necessariamente delle revisioni sugli altri.

Vediamo come si può articolare ciascuno dei tre compiti.

6. Identificazione degli obiettivi fondamentali di governo 1/.

Questo è un passo fondamentale verso un razionale raggruppamento dei programmi sulla base dei loro obiettivi. Per quanto "ingenuo" possa sembrare lo scopo è di definire il più chiaramente possibile perchè un governo esiste. Un primo passo dovrebbe esplorare dapprima le seguenti questioni-chiavi, senza essere inibiti dalla natura e dall'ampiezza delle attività attuali di Governo.

"Che cosa deve essere fatto?"

" Per chi?".

Un secondo passo dovrebbe esaminare le attuali e le proposte attività e domandare:

"Perchè ogni attività attualmente eseguita dovrebbe essere fatta?"

e "per chi?".

"Vi sono aspetti con i quali il Governo è coinvolto anche se non siano riconoscibili attività attuali connesse con questi aspetti (e alle quali pertanto dovrebbe essere assegnato un posto sulla struttura di programma)?".

Queste domande dovrebbero essere riferite agli obiettivi fondamentali e non solo agli immediati prodotti di quelle attività. Per esempio, una attività ispettiva sull'edilizia prevede un am-

1/ Ai fini di questo paragrafo i termini "fini", "scopi" etc. sono sinonimi di "obiettivi".

montare di "prodotto" quale un numero di ispezioni di case e un numero di violazioni alle regole, ma il fondamentale obiettivo è il prevedere l'opportunità per case sane e soddisfacenti.

La questione "Per chi" intende identificare la "clientela", i "beneficiari", (che forse varrebbe la pena di definire i "gruppi-obiettivo", target groups), presi in considerazione. Per es., il gruppo-obiettivo può essere il pubblico in generale, o un particolare segmento di esso quale i "poveri", e può essere considerato come parte dell'obiettivo.

Nel Prospetto 1 vi è una illustrazione di una serie sommaria e integrata di obiettivi 1/. La fissazione degli obiettivi dovrebbe essere espressa in modo da evitare di specificare "mezzi" particolari come obiettivi definiti prima che abbia luogo la valutazione. Per esempio un obiettivo espresso: "fornire servizi pubblici centrali ricreativi" assume che è necessario avere un servizio centrale per venire incontro alla necessità di fornire degli "adeguati" servizi ricreativi. Tuttavia vi sono delle alternative come l'uso dei servizi decentralizzati di più piccole dimensioni che potrebbero essere considerate. Queste alternative possono implicare differenti mezzi per raggiungere gli obiettivi reali. Affermazioni degli obiettivi dovrebbero anche evitare l'inclusione di specifiche grandezze numeriche. Per esempio, una affermazione di obiettivo "ridurre il saggio di criminalità del 10%" dovrebbe essere evitato. L'ammontare specifico di miglioramento che dovrebbe essere immaginato non dovrebbe essere tuttavia determinato finchè non si siano valutate le alternative, nei loro costi e benefici, e finchè questi rapporti di sostituzione non si siano deliberati.

1/ Una specificazione ulteriore delle sub-categorie di programma la si trova nell'Appendice 2 e dei principali esempi di criteri indicatori per obiettivi già valutati nell'Appendice 4.

Prospetto 1. Esempi di obiettivi fondamentali di Governo

I - Sicurezza personale 1/

- Ridurre l'ammontare e gli effetti di danni esterni alle singole persone e, in generale, conservare una atmosfera di sicurezza personale rispetto a eventi esterni di tale natura.

A. Imposizione della legge

- Ridurre l'ammontare e gli effetti dei crimini e in generale mantenere un'atmosfera di sicurezza personale rispetto al comportamento criminale.

B. Prevenzione e lotta antincendio

- Ridurre il numero degli incendi e delle perdite dovute agli incendi.

II - Salute (o sanità)

- Provvedere alla salute fisica e mentale della cittadinanza inclusa la riduzione del numero, della durata e della gravità delle malattie e delle invalidità. Provvedere un accesso a servizi sanitari di qualità "soddisfacente".

1/ A scopo illustrativo, due esempi di obiettivi di "secondo livello" sono inclusi in ciascuna di queste due aree di programma. Per una esemplificazione dei criteri, o misure di effettività, per ciascuna sotto-categoria si veda l'allegato 4.

III - Sviluppo intellettuale e culturale

- Provvedere a opportunità soddisfacenti per lo sviluppo intellettuale e culturale della cittadinanza.

IV - Soddisfacente ambiente abitativo e comunitario.

- Provvedere a abitazioni e condizioni di vita soddisfacenti.

A. Case soddisfacenti

- Provvedere a opportunità per case soddisfacenti per la cittadinanza incluse misure per una scelta, a prezzi accessibili, di alloggi decenti, sani e sicuri in un piaeevole circondario (condizioni ambientali).

B. Disponibilità soddisfacente di acqua

- Provvedere acqua sufficiente e di sufficiente qualità

V - Soddisfazione economica e soddisfacenti opportunità di lavoro per ciascun individuo.

- Rendere possibile ad ogni famiglia, ogni persona, di soddisfare i propri bisogni fisici ed economici di base, insieme alla conservazione della dignità e dell'auto-rispetto. Rendere possibile ad ogni persona occupabile che desideri una occupazione di ottenere una occupazione soddisfacente senza perdita di dignità e di auto-rispetto.

VI - Opportunità per il tempo libero

- Fornire opportunità per il tempo libero alla cittadinanza che siano accessibili, permettano una certa varietà, siano sicure, fisicamente attrattive, evitino affollamenti non confortevoli e siano in generale piacevoli.

VII - Trasporti - comunicazioni - localizzazioni

- Fornire dei "trasporti" in quantità necessaria e tipi di "traffico", che siano rapidi, sicuri e, per le persone, piacevoli.

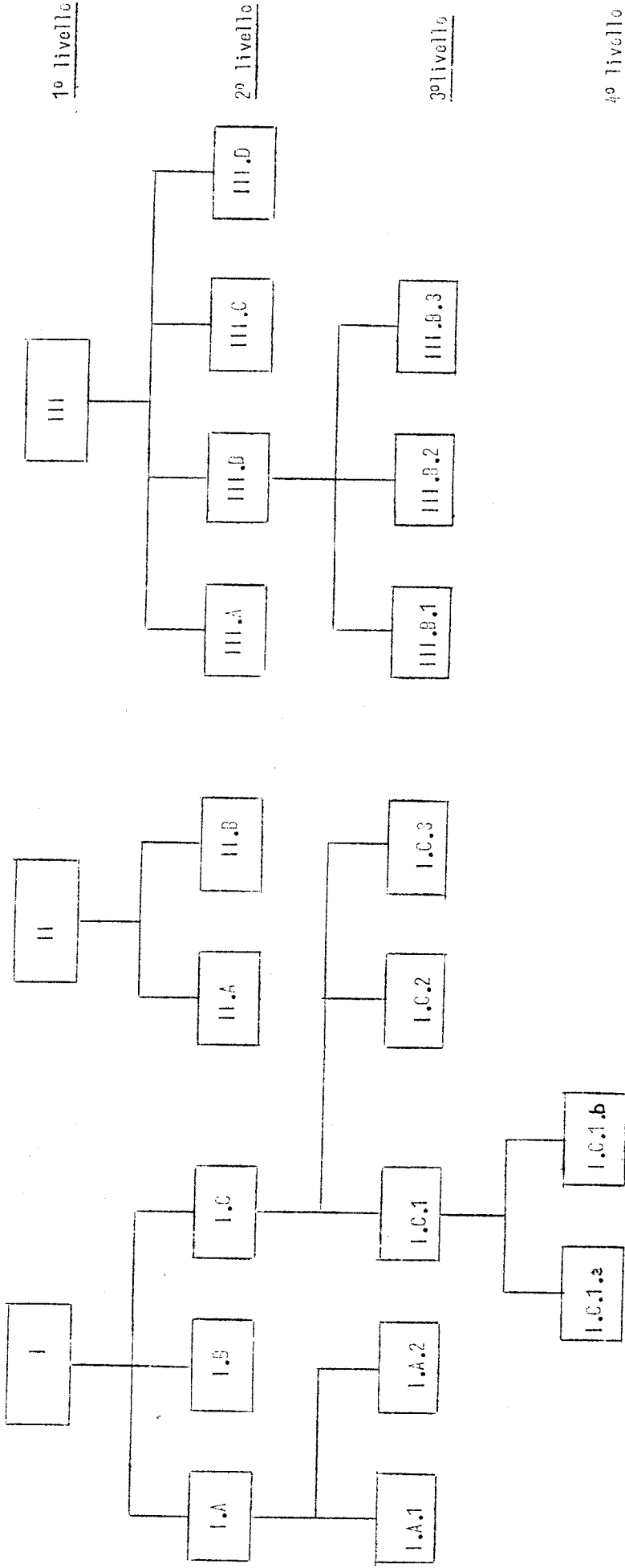
7. Sviluppo delle categorie specifiche di programma.

Vi sono tanti modi differenti di mettere insieme una struttura di programma quante sono le persone che tentano di farlo. E' assai difficile formulare "regole" specifiche generalmente accettabili per costruirne una. Qui verranno presentate alcune linee-guida ma anche queste possono probabilmente essere violate senza disastrose conseguenze per i sistemi di PB.

Il principio di base di una struttura di programma orientato agli obiettivi è il raggruppamento di attività che hanno gli stessi scopi. La struttura di programma consiste in un certo numero di livelli, con alcune o tutte le categorie di livello da essere possibilmente suddivise ulteriormente. Nel prospetto 2 è rappresentata la sistemazione gerarchica generale di una struttura di programma (ma non di una struttura organizzativa).

Il più elevato livello di una struttura di programma consisterebbe in grandi categorie dirette verso i fondamentali obiettivi della giurisdizione. Il secondo e più basso livello avrà raggruppamenti progressivamente più ristretti che serviranno più limitati obiettivi. Nella misura in cui le categorie diventano più ristrette nel campo di azione e i livelli più bassi, esse dovranno essere considerate come approcci complementari e/o sostitutivi ai fondamentali obiettivi al più alto livello della struttura. Il più basso livello in ogni struttura dovrebbe essere composto da programmi che sono stati applicati come strumenti specifici per il raggiungimento degli obiettivi finali.

Prospetto 2: Rappresentazione visiva del "formato" di una struttura di programma.



Nota: Questo non è un organigramma. Una struttura di programma intende sviluppare il sistema di relazioni fra i programmi e gli obiettivi di governo. Per molte ragioni un governo può non volere che la struttura organizzativa corrisponda alla struttura di programma.

8. Necessità di un principio chiave di classificazione per i livelli più elevati.

Nello stabilire le classificazioni e i raggruppamenti per le strutture, può essere usata una certa varietà di modelli. Per il primo (più elevato) livello alcuni tipi di principio (o chiave) di interpretazione devono essere seguiti. Una logica è necessaria per le "fondamenta" di una struttura, in modo che persone diverse da quelle che inizialmente hanno creato la struttura possano capire dove i vari tipi di programma devono essere collocati. L'identificazione dei fondamentali obiettivi di Governo come è stato richiamato precedentemente, potrà suggerire alcuni principi di interpretazione di base.

Il Prospetto 3 offre due esempi di categorie di primo livello. La opzione A in questo documento mostra le categorie di primo livello usate come esempio di struttura di programma nel Prospetto 1. La logica di questa struttura di programma è di mettere in evidenza gli obiettivi della giurisdizione dal punto di vista della soddisfazione dei bisogni dei singoli cittadini.

La opzione B offre una serie alternativa di categorie. Essa mette a fuoco la giurisdizione come entità di base piuttosto che il singolo cittadino. Ciò conduce a sottolineare aspetti quali lo sviluppo economico della giurisdizione mentre nell'opzione A si sottolineava ciò che la funzione dello sviluppo economico realizza per l'individuo. In realtà, tuttavia, vi è una considerevole somiglianza fra i due esempi dati nel Prospetto 3.

Prospetto 3: Primo livello di struttura di programma-tipo.

Opzione A.

- I Sicurezza personale
- II Salute (benessere fisico e mentale)
- III Sviluppo intellettuale e arricchimento personale
- IV Abitazioni soddisfacenti e ambiente di vita
- V Soddisfazione economica e soddisfacenti opportunità di lavoro per le singole persone
- VI Opportunità per il tempo libero soddisfacenti
- VII Trasporti-Comunicazioni-Localizzazione
- VIII Amministrazione e servizi generali

Opzione B.

- I Sviluppo economico della città
- II Uso effettivo delle risorse naturali nella città
- III Sviluppo delle risorse umane
- IV Promozione della sicurezza personale e della proprietà
- V La città come centro culturale ed educativo
- VI Amministrazione e servizi generali

9. Le categorie di livello più basso: gli "isolati" del programma

Costi e risultati dovranno essere valutati per ciascuna delle categorie di una struttura di programma. Le categorie del più basso livello, i singoli programmi (che a livello federale di PPBS hanno chiamato "elementi di programma"), rappresentano gli "isolati" di base di un programma che possono essere composti secondo diverse combinazioni per costruire le categorizzazioni del livello più alto.

Ciascuna delle categorie del livello più basso, potrebbero essere un "sistema" o programma, completo, che può per se stesso, contribuire in qualche cosa agli obiettivi della giurisdizione. Come tale, le attività e il loro costo, contenute in ciascuno di questi programmi potrebbero essere tutte quelle richieste per sviluppare, rappresentare, mettere in esecuzione e conoscere quel programma. Per esempio, un programma può essere intitolato "sorveglianza psichiatrica per l'infanzia disturbata emotivamente". Ebbene, come programma, vi si dovrebbe includere tutte le attività coperte da assegnazioni da altre giurisdizioni per specifici servizi, più i costi di capitale, l'amministrazione e le attività operative, dirette e indirette, che sono necessarie per eseguire il programma, anche se più di una agenzia o più di una fonte di fondi sorregge il programma.

Il sistema contabile per "categorie di spesa" non dovrebbe costituire le categorie di una struttura di programma. I costi che devono essere mostrati per ciascun programma nella struttura dovrebbero però includere i costi di tutte le categorie di spe

sa. Nel riscontro, sarebbe giusto permettere l'identificazione di ciascuna attività del programma e del suo costo, per agenzia, per fonte di finanziamento e per categoria di spesa, come si vuole. I costi stimati per ciascun programma dovranno probabilmente essere costruiti da tali dettagli di base al fine di derivare i necessari fattori di costo e le stime di costo 1/

Il concetto di "programma" come usato nel PPBS non sarà generalmente compatibile direttamente con il corrente sistema di contabilità dello Stato. Come è stato già notato, l'identificazione di tutti i costi generati da un programma orientato verso il risultato, senza riguardo alla fonte di finanziamento, all'organizzazione, e alla categoria di spesa, è assolutamente necessaria. Questi costi devono essere inclusi, nella misura in cui è fattibile, nel programma che li genera. Non dovrebbe essere ammesso che categorie di contabilità corrente influenzino significativamente la scelta delle categorie di programma del sistema nuovo di programmazione. Vi sono molti modi attraverso cui i costi del programma possono essere stimati almeno approssimativamente partendo dai sistemi di contabilità attuale. A lungo andare, tuttavia, sarà bene che siano apportati anche alcuni cambiamenti nei settori di informazione finanziaria.

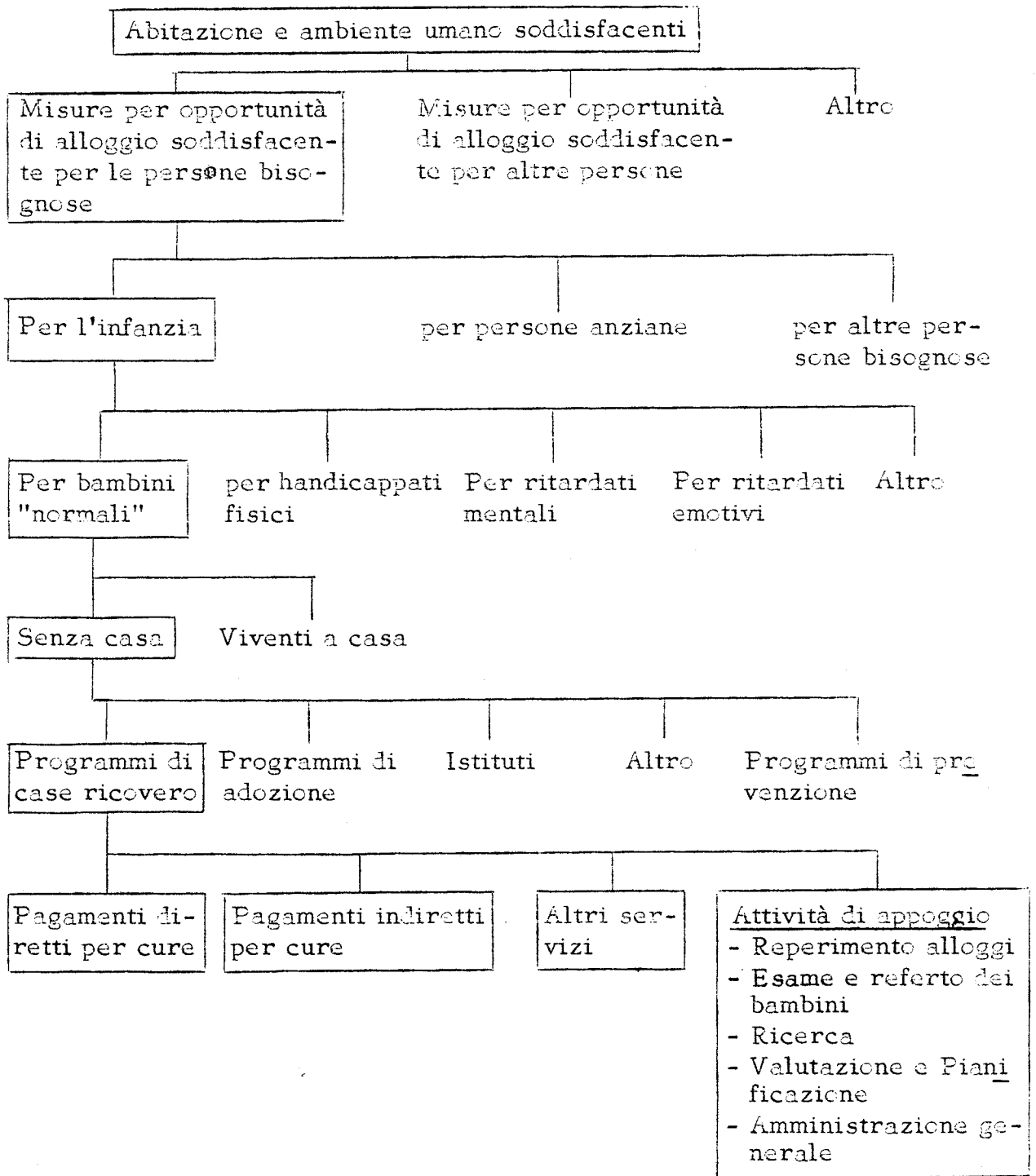
1/ Poichè le stime di costo richieste per un piano operativo (nel senso del PPBS) sono in generale meno precise che per il bilancio, è fortemente desiderabile, in molte istanze, probabilmente per l'ultimo anno delle stime, sviluppare fattori di costo, quali "costo per unità di automobili di pattugliamento", che aggregano i costi per parecchie categorie di spesa, e, forse, per più di una agenzia. Questi fattori di costo sono molto utili per sviluppare e valutare le opzioni di programma.

10. Basi di classificazione

Per raggruppare i programmi possono essere usate molte differenti basi. Ai livelli più elevati della struttura di programma, il raggruppamento, come già detto, dovrebbe essere messo in riferimento con i più importanti e fondamentali obiettivi che sono stati identificati. Una base principale, possibile ai livelli più elevati, può risiedere nelle caratteristiche dei gruppi di "beneficiari" o "gruppi-obiettivo" che vengono serviti. Alcune delle caratteristiche che potrebbe essere opportuno distinguere sono: l'età, il sesso, la razza, il livello di reddito, la sezione geografica, e il tipo di inabilità. Un'altra importante base di classificazione è quella di distinguere programmi "di prevenzione" dai programmi di servizio per le condizioni esistenti.

Il Prospetto 4 illustra come si può strutturare un segmento dei servizi di governo. L'esempio mostra lo schema che può essere costruito sulla base del principale obiettivo: "Provvedere una soddisfacente abitazione e ambiente umano", fino ai programmi di case-ricovero per l'infanzia abbandonata". Più livelli di categorie sono esposti che può essere utile includere in un piano formale, pluriennale a livello di intero governo. Tuttavia l'insieme di queste categorizzazioni sono probabilmente pertinenti anche per le voci di singoli programmi. Perciò, tale dettaglio può probabilmente essere fornito dall'Agenzia interessata, come in questo caso dal Ministero dell'assistenza sociale della giurisdizione di riferimento.

Prospetto 4. -Case di ricovero per l'infanzia bisognosa nel qua-
dro di una struttura di programma.



I gruppi di "beneficiari" forniscono le basi per il raggruppamento dal livello 2 al livello 5 (le caratteristiche distinte sono: stato di indigenza, età, tipo di handicap, e se i bambini hanno o no casa). I livelli 6 e 7 contengono i programmi specifici, gli specifici "strumenti". Il più basso livello, il livello 7, potrebbe probabilmente esso stesso essere ulteriormente suddiviso in obiettivi interni al dipartimento.

Varie altre classificazioni potrebbero essere proposte. Per es., i bambini con speciali handicap forse non dovrebbero essere classificati separatamente se non al più basso livello (o per niente). Una seconda opzione potrebbe essere quella di inserire un livello (fra il 5 e il 6) per distinguere i programmi per "cure di emergenza" da quelli "per cure temporanee", e da quelli per "cure a lungo termine". La classificazione esposta nel prospetto 4 non contiene questa distinzione.

La categoria "Programmi di prevenzione" al livello 6 del prosp. 4 è assai importante. La prevenzione spesso avrà assai elevati rendimenti a lungo andare. Nell'esempio mostrato potrebbero essere possibili e, nel lungo andare, potrebbero ridurre il bisogno e la pubblica spesa per i bambini senza tetto.

Per es. sforzi come: assistenza alla pianificazione della famiglia, aiuto finanziario diretto e servizi a domicilio per le famiglie, e assistenza alle ragazze-madri, possono ridurre il numero degli abbandoni. Anche molte altre possibilità esistono.

Le attività di appoggio quali la "ricerca", "la valutazione e pianificazione" e la "amministrazione generale" sono nel Prosp. 4 al livello 7. Sebbene vengono indicate in quel prospetto solo ad un livello, quelle attività possono esistere a tutti i livelli. Queste attività di appoggio saranno discusse più sotto.

In larga misura le basi di classificazione scelte e il loro specifico ordine saranno determinate secondo le proprie vedute di ogni singolo governo e secondo le importanti questioni che esso affronta e le priorità che esso assegna loro. Tuttavia allo scopo di conseguire una struttura di programma relativamente stabile, sarà preferibile se quelle priorità sono fissate in base ad una prospettiva di lungo periodo.

Le basi che non dovrebbero essere usate per raggruppare i programmi sono:

- a) Categorie contabili di spesa (discusse al punto 9)
- b) Elementi di costo come "operazioni, attività Y" oppure "manutenzione, attività Y" o "Costi del capitale, attività Y".

I costi per queste voci dovrebbero essere inclusi nei costi dei programmi specifici da cui sono generati, ma non dovrebbero essere distinti nella struttura di programma. Non è nei propositi dei piani pluriennali delle analisi di programma diffondersi su questo tipo di dettagli; il fuoco del sistema di programmazione di bilancio è sopra i programmi nel loro insieme e non nelle singole componenti di costo 1/.

1/ Questo non significa che tecniche accurate di analisi quantitativa non dovrebbero essere applicate, per es., alle attività di manutenzione del garage centrale nel suo insieme allo scopo di ridurre i costi e migliorare l'efficienza. Ma ciò, in generale, non è il compito nel PPBS che mira alla comparazione fra programmi orientati sull'obiettivo. Miglioramento dei metodi e riduzione dei costi nelle operazioni correnti non sono l'obiettivo di un sistema FPB.

Un carattere altamente desiderabile di una struttura di programma e delle parole usate per le categorie è la comprensibilità. Gli utilizzatori devono capire perchè le categorie sono raggruppate così come lo sono (anche se essi non condividono pienamente l'impostazione) e che cosa ogni categoria vuole racchiudere. Schemi di classificazione oscuri o troppo sottili, e linguaggio troppo ricercato devono essere evitati.

Le categorie che sono insieme raggruppate (ad ogni livello della struttura) possono essere "complementari" o "alternative" e forse tutte e due. (In generale tutti i raggruppamenti e tutti i programmi individuali si fanno concorrenza reciprocamente sul terreno dei fondi). Ai livelli più elevati della struttura dove i raggruppamenti di categoria rappresentano differenti obiettivi di governo, il raggruppamento sarà complementare. Ai livelli più bassi, il raggruppamento contiene differenti strumenti per raggiungere gli obiettivi; vi sarà pertanto una tendenza maggiore delle categorie a essere "competitive" reciprocamente in seno a questi gruppi.

11. Programmi a obiettivi multipli.

Il raggruppamento e la classificazione dei programmi saranno raramente chiari e precisi. Molti programmi avranno una applicabilità simultanea in più di un solo raggruppamento di programmi. Per esempio l'illuminazione stradale serve probabilmente sia per aiutare la sicurezza del traffico, sia per ridurre la criminalità, e forse anche all'estetica della città". Ma la sicurezza del traffico, la sicurezza pubblica e l'abbellimento fisico

possono essere ciascuna delle categorie orientate a separati obiettivi in parti differenti nella struttura di programma. Dove dovrebbe allora essere collocata l'attività di illuminazione stradale ?

Probabilmente la più frequente soluzione sarà di collocarla con quel raggruppamento cui essa sembra di contribuire di più. Un'altra e forse migliore soluzione è di collocarla anche con gli altri raggruppamenti cui dà un significativo contributo. Fatto ciò, sarà necessario identificare il programma come entrata "non addizionale" in quegli altri raggruppamenti in modo che quando i totali generali sono calcolati, questi programmi non sono contati due volte. Tuttavia, il troppo frequente uso di queste multiple, non addizionali entrate, potrebbe conferire troppa lunghezza alla struttura di programma e perciò influenzare negativamente la semplicità con la quale l'informazione può essere recepita. Quindi, le entrate multiple dovrebbero essere usate selettivamente.

Indipendentemente dalla collocazione di un programma nella struttura formale di programma, se un programma è rilevante per una singola analisi di programma, esso dovrebbe essere considerato nell'analisi.

Un tipo analogo di problema sorge con le attività di tipo - appoggio. Ciò è discusso nel prossimo paragrafo.

12. Attività di appoggio di applicazione multipla.

Come prima affermato, le attività ed anche i costi che sono generati da un programma, in generale, dovrebbero essere

considerati come parti del programma che li genera.

Non è necessaria nella struttura di programma alcuna speciale categoria per ciascuna di tali attività. Tuttavia, un problema sorge con quelle attività di tipo ausiliario che servono più di un programma. Per esempio, la manutenzione degli edifici pubblici, i programmi previdenziali per i dipendenti, le attività degli organi amministrativi, e le attività generali di ricerca e pianificazione, servono evidentemente a rendere possibili più di un singolo programma.

Tali attività sono in primo luogo ausiliarie di altre attività governative (cioè i programmi) e non richiedono per se stesse decisioni di programma (nel senso usato dal PPBS).

Vi sono molti modi per trattare queste attività. Il problema è quello di prevederle nella struttura di programma in modo di dare al lettore di un programma pluriennale e piano finanziario o di una analisi di programma (i luoghi principali in cui si usa una struttura di programma) una prospettiva ragionevole sui costi e sulle altre risorse coinvolte nei vari programmi.

Tre tipi di approccio possono essere identificati:

- a) Attribuire tutti i costi della attività ai singoli programmi di cui è ausiliaria e non far risultare l'attività esplicitamente nella struttura di programma.
- b) Istituire una categoria di programma separata per l'attività, collocandola nella struttura di programma ad un livello che suggerisca quale è il programma di cui essa è ausiliaria
- c) Tentare di identificare (forse statisticamente) la porzione di attività che "varia" con la dimensione dei programmi di cui è ausiliaria, ed attribuire questa porzione di attività a ciascun

programma "aiutato" - come in a) precedente-mentre la restante porzione di attività, che è fissa, potrebbe essere assegnata a una separata categoria di programma - come in b).

Sia il secondo che il terzo approccio richiedono la istituzione di separate categorie nella struttura di programma per le attività di supporto mentre il primo non la richiede.

Inevitabilmente vi saranno attività per le quali non c'è una ragionevole base di attribuzione di costi e ben poco si guadagnerebbe dal tentativo di assegnare il loro costo a programmi individuali. La struttura di programma dovrebbe fornire separate categorie di programma per tali attività. Per es. l'amministrazione generale del ministero della Sanità dovrebbe essere probabilmente inclusa in una separata categoria di supporto sotto il raggruppamento di programma "Salute".

L'amministrazione di un ospedale psichiatrico potrebbe essere inclusa in una separata categoria di supporto sotto il gruppo di programma "Salute mentale" (che è un sotto-gruppo del gruppo "Salute"). Attività generali e amministrative a livello di tutto il governo, dovrebbero essere date in una categoria speciale come mostrato dalla categoria "amministrazione generale e ausiliaria" in entrambe le opzioni del Progetto 3.

13. Quanti livelli devono essere previsti ?

E' impossibile specificare l'esatto numero di "livelli" che dovrebbero essere previsti in una struttura di programma. Ce ne dovrebbero essere almeno tre, ma probabilmente in nu

mero ancora maggiore sarà in alcuni casi desiderabile.

Come illustrato nel Prospetto 2 differenti parti della struttura di programma possono avere un numero differente di livelli. Ad un certo punto, livelli addizionali di categoria potrebbero rendere la struttura ingombrante. Troppi dettagli possono appesantire la presentazione e rendere l'informazione indigeribile. Molti livelli sarebbero necessari solo per dare un esplicito riconoscimento a tutte le possibili classi di "beneficiari" caratteristiche di potenziale interesse. La struttura formale non può pretendersi che risolva tutte le questioni. Sarà necessario realizzare i gruppi che si pensa possano avere il maggiore interesse.

Prima di istituire un livello separato per un gruppo di programmi (o, per quanto riguarda ciò, prima che ogni programma venga attribuito a una separata categoria) ogni programma implicato dovrebbe essere sottoposto a uno di questi due testi: 1° il programma individuale dovrebbe comportare un sostanziale impegno di risorse lungo il periodo del piano, o se no, 2° il programma dovrebbe essere di importanza sostanziale (per es., un programma di controllo dell'inquinamento atmosferico può essere piccolo in termini di spesa corrente approvata nel piano ma dovrebbe essere incluso come una categoria di programma separata e identificabile, se lo si crede di interesse pubblico sostanziale o di importanza pubblica).

I programmi che non rispondono a questi due testi dovrebbero essere raggruppati con programmi affini in categorie combinate di programma con un appropriato titolo (come "altri programmi di igiene preventiva", "programmi vari di ricreazione "interna" etc").

La struttura formale di programma di un Governo può essere un "riassunto" che abbia poi uno sviluppo maggiore di dettagli ai livelli di singola agenzia. Per es. il Ministero della Sanità può aver bisogno dei sette livelli, descritti nel prospetto 4, e forse più, mentre per la struttura formale di programma potrebbe essere opportuno comprimere quei livelli a quattro o cinque.

14. Misure adatte a futuri cambiamenti.

La struttura di programma deve contenere previsioni non solo per i programmi correnti ma anche per i programmi che sono pianificati o che potrebbero essere considerati di possibile inclusione negli anni successivi. Le categorie di programma dovrebbero, in un certo senso, essere complete ed esaurienti. Per es. vi può essere il caso che non vi è in corso né previsto per il futuro nessun programma governativo del campo dell'eliminazione dei rumori pubblici. Se esso è riconosciuto un rilevante problema di interesse governativo sarebbe opportuno includere una categoria "Eliminazione del rumore" nella struttura di programma anche se i piani pluriennali correnti non mostrano per questo nessun finanziamento. Queste inclusioni possono aiutare a mettere in luce le possibili deficienze in una pianificazione governativa corrente.

15. Il bisogno di speciali raggruppamenti.

Come già indicato, la struttura formale di programma non può pretendersi che tratti tutte le questioni; sarà necessario selezionare i raggruppamenti che si pensa abbiano il maggiore interesse. Spesso sorgeranno temi che richiederanno l'esame di raggruppamenti di programma diversi da quelli immediatamente disponibili nella struttura formale di programma. Questi dovrebbero essere preparati su una base "caso per caso".

Per es. se la struttura di programma dell'opzione A del Prospetto 3 dovesse usarsi, un piano finanziario pluriennale non prevederebbe direttamente informazioni su tutti i programmi relativi solamente ai cittadini anziani. Per ottenere queste informazioni si dovrebbero estrarre e riaggregare tutti i singoli programmi concernenti i cittadini anziani che sono inclusi sotto la "Sanità", l'"Abitazione" e le "Opportunità per il tempo libero".

Delle volte, un Governo può avere importanti ragioni per mettere a luce certi problemi particolari per un periodo prolungato. Per es. un programma per città-modello può sottolineare in modo particolare un segmento della comunità oppure la giurisdizione può trovarsi di fronte a problemi particolarmente difficili di delinquenza giovanile. La struttura fondamentale di programma non necessariamente potrebbe mettere in luce questi specifici problemi. Così, i programmi per mettere a fuoco quel segmento della comunità messo in rilievo nel programma della città-modello o per trattare i problemi della delinquenza giovanile possono essere diffusi un po' ovunque nella struttura di programma.

Un modo per trattare ciò, senza "rattoppare" di nuovo l'intera struttura di programma, sarebbe quello di lasciare intatta la struttura di base ma di estrarre e raggruppare separatamente certi programmi collegati. Finchè il bisogno di una identificazione separata non è passato, i programmi possono essere mostrati in entrambi i modi, con il raggruppamento speciale trattato come una componente non addizionale (per evitare la duplicazione nelle somme totali).

16. Formulazione dei rapporti descrittivi.

La preparazione della descrizione di ciascuna categoria nella struttura di programma è una parte necessaria della costruzione di uno schema programmatico. La descrizione dovrebbe indicare gli obiettivi fondamentali di governo che sono desiderati (per i livelli più elevati) e l'intento, campo e contenuto di ciascuna categoria a tutti i livelli. Le descrizioni bisogna che rendano chiari quali tipi di attività e quali costi sono inclusi in ciascun programma o raggruppamento di programmi.

I titoli usati per le categorie di programma raramente saranno sufficienti a rendere conto del pieno significato delle categorie. Le attività e i costi che si pensa sono inclusi in ciascuna categoria dovranno essere previsti in un certo dettaglio. Inoltre, è necessario che, nella misura che si fanno proposte per futuri programmi siano ragionevolmente chiare le linee di guida su come e dove i programmi dovrebbero essere collocati nella struttura.

Più una struttura di programma è dettagliata e esauriente, minore è il bisogno per alcune di queste informazioni

descrittive. Nondimeno, nessuna struttura di programma sarà libera da ambiguità.

Per es., la categoria: "Programmi per la formazione professionale" significa che sono inclusi i programmi di riabilitazione professionale o questi sono invece inclusi sotto la categoria "Programmi per l'aiuto agli inabili". Queste intenzioni devono essere chiaramente esplicitate.

Un altro esempio: i significati dati quando si deve trattare attività di tipo ausiliario, come la manutenzione di garage centrali, i programmi previdenziali per i dipendenti, la manutenzione degli edifici pubblici, l'amministrazione dell'agenzia, de vono essere espressi (da notare, come già indicato, la procedura raccomandata è quella di imputare quanto più possibile il costo di queste attività ai programmi individuali che se ne servono).

Nel 5 si dà un esempio, in forma riassunta, di una porzione di una struttura di programma (quella che copre i programmi della Sanità) con obiettivi e definizioni. Notare che si tratta di una struttura di programma che ha "speciali propositi". Cioè contiene un numero di categorie, probabilmente sotto I e II, che in una struttura formale a livello di un intero governo, dovrebbero essere incluse sotto categorie diverse da quelle della Sanità. Una struttura come quella mostrata nel Prospetto 5 intende fornire uno schema appropriato per delle analisi generali della Sanità.

I rapporti descrittivi contenuti nello schema sono solo illustrativi. Essi non sono estensivi e comprensivi come richiederebbero le necessità complete di una giurisdizione.

Prospetto 5. - Una struttura di programma tipo per la Sanità.

I Promozione della Sanità e della Vitalità generali.

Obiettivi: Promuovere uno stato di benessere nei modelli di vita.

Definizione: Programmi, diversi dai programmi diretti per la salute che elevano lo stato e la vitalità sanitaria di un popolo e che non sono solo connessi con la presenza o l'assenza di malattie.

- Nutrizione soddisfacente
- Soddisfazione nelle occupazioni
- Soddisfacente livello culturale
- Sostenimento economico
- Agio a causa di corrispondenza fisica ed emotiva
- Relazioni sociali e di gruppo soddisfacenti
- Soddisfacente ambientazione abitativa e comunitaria

II Sanità ambientale

Obiettivi: Prevenire e controllare i potenziali pericoli per la salute nell'azione propria dell'ambiente umano sulla natura

Definizione: Attività e servizi di educazione, regolazione, ispezione, informazione e ricerca, che contribuiscono a conservare e restaurare l'ambiente naturale per uno stato salubre e a controllare entro un certo margine di sicurezza il grado di inquinamento o i pericoli per la salute presenti nell'ambiente.

- Controllo dell'inquinamento dell'aria
- Controllo dell'inquinamento dell'acqua
- Offerta di acqua sicura
- Trattamento sicuro di cibi
- Regolazione dei medicinali droghe e degli alimenti
- Igiene e sicurezza industriali

- Servizio dei rifiuti solidi
- Controllo delle epidemie
- Controllo dei vettori di trasporto
- Regole sulle condizioni abitative
- Orientamento e Controllo dei materiali e degli scarti radiologici
- Sicurezza autostradale
- Eliminazione dei rumori

III Cure preventive per la salute

Obiettivi: Prevenire l'avvento di deterioramenti e delle malattie e il loro diffondersi nella comunità

Definizione: Programmi di educazione, vaccinazione e immunizzazione, scoperta delle malattie trasmissibili, e "case finding" che allontanano l'avvento di malattie o il deterioramento di funzioni sia attraverso la generalizzazione di relazioni di massa fra i fornitori, i servizi di sanità e i privati, o attraverso relazioni individuali fra i fornitori e i privati..

A. Popolazione generale: Programmi di prevenzione delle malattie non associati a speciali gruppi di assistiti.

- Educazione sanitaria
- Case finding e Followup
- Protezione contro le malattie
- Immunizzazioni e vaccinazioni
- Investigazione epidemiologica
- Altri controlli di malattie infettive e trasmissibili.
- Laboratori biologici

B. Speciali gruppi di assistiti: Programmi di prevenzione dalle malattie associati con gruppi speciali di beneficiari, inclusi i programmi associati con specifiche categorie di malattie.

- Famiglie bisognose, cioè assistenza medica, cliniche di quartiere, lavoratori migranti
- Salute mentale e ritardo mentale cioè:
 - consulenza e assistenza alle famiglie
 - protezione
 - case finding e follow-up

- | | |
|--|--|
| - Madri e bambini cioè: programmi sanitari per la maternità, cliniche per bambini, programmi sanitari scolastici e prescolastici | - Altri speciali obiettivi cioè:
Tubercolosi
VD, altri |
|--|--|

IV Servizi diagnostici, trattamento e cure di riabilitazione

Obiettivi: Provvedere all'accesso dei singoli individui e delle loro famiglie a servizi medici di qualità, per arrestare la progressione della malattia e degli infortuni, prevenire complicazioni o postumi di malattia o infortuni e ridurre il deterioramento della funzione.

Definizione: Prevenzione secondaria che include gli esami medici, la diagnosi e il case finding; servizi di consultazione; consulenza familiare, trattamento, riabilitazione; supervisione dei pazienti.

A. Popolazione generale

- Servizi complessi ospedalieri e non ospedalieri: Programmi concernenti l'approccio di gruppi medici professionali alla cura del paziente e della sua famiglia, la scienza medica corrente, la tecnologia della "medicina" come:
 - Cura ospedaliera
 - Cura della salute a casa
 - Cure ambulatoriali
 - Centri di riabilitazione e cliniche
- Case per bambini, case di convalescenza, case "half way"
- Cure mediche dentistiche
- Pianificazione e propaganda per un sistema organizzato di servizi di qualità inclusi programmi di sviluppo cioè:
 - personale sanitario
 - servizi organizzativi sanitari
 - opportunità sanitarie

B. Gruppi speciali di assistiti

- Famiglie bisognose cioè:
assistenza medica
cliniche di quartiere
lavoratori migranti
- Salute e ritardo mentale cioè:
ospedali e altre istituzioni
cliniche comunitarie di salute
mentale
programmi per gli intossicati
da droghe
controllo del fumo
cliniche per alcolizzati
- Madri e bambini cioè:
salute delle gestanti
bambini storpi
infanzia
centri di cura infantile
- Altri obiettivi speciali: cioè
cuore, cancro, TB e VD

V. Supporto generale

Definizione: Questa categoria contiene programmi di natura generale, ausiliaria o amministrativa che non può essere ragionevolmente associata con nessuna delle precedenti categorie

- registrazione nascita e morti
- Attività di ricerca e di statistica
- licenze alle istituzioni sanitarie
- Altre attività fissati per legge
- licenze ai praticanti attività sanitarie

APPENDICE N.2

Descrizione di una struttura di Programma-tipo a livello di intera attività governativa.

SOMMARIO

- I - Sicurezza personale
- II - Sanità (benessere fisico e mentale)
- III - Sviluppo intellettuale e arricchimento personale
- IV - Soddisfacente ambiente abitativo e comunitario
- V - Soddisfazione economica e soddisfacenti opportunità di lavoro per ciascun individuo
- VI - Soddisfacenti opportunità per il tempo libero
- VII - Trasporti - Comunicazioni- Localizzazioni
- VIII - Amministrazione e Servizi generali.

NOTE

1. Questa struttura di programma ha solo scopo illustrativo. La sua intelaiatura di base consiste nell'identificazione dei bisogni di ciascun cittadino.
2. Non è una struttura di programma completa. Alcuni settori sono più dettagliati di altri; diverse categorie non hanno una sufficiente sottoclassificazione. Ogni singola giurisdizione governativa ha bisogno di specificare gli obiettivi governativi primari delle proprie attività e, in base a questa formulazione, della propria specifica struttura di programma. Le categorie del programma poste al livello più basso sono particolarmente difficili da strutturare senza fare riferimento alla specifica giurisdizione governativa e ai suoi problemi.

3. E' altamente desiderabile, per ciascun elemento della struttura di programma, avere una dichiarazione degli obiettivi quanto più possibile in termini specifici.
4. Attività quali la pianificazione, la ricerca e la sperimentazione dovrebbero essere incluse nella categoria della struttura di programma a cui si riferiscono. Se inerenti all'intera area programmatica (cioè dal settore I al settore VIII), potrebbero essere incluse in una categoria "non identificabile" o "non assegnabile", come si vedrà più sotto.
5. Le categorie che appaiono tra parentesi sono quelle che sembrano cadere prontamente in più di un settore della struttura del programma. Le parentesi indicano la localizzazione "secondaria" di queste categorie, per evitare di calcolarle due volte al momento di preparare i totali generali.
6. In molti casi, sarà opportuno includere quelle sotto categorie che distinguono particolari "gruppi obiettivo". Ad esempio, molta considerazione dovrebbe essere data all'identificazione di certi programmi per età, razza, livello di reddito, localizzazione geografica, tipo di invalidità, ecc. Si veda, per maggior chiarezza la categoria IV A.
In gran parte, tuttavia, questa struttura di programma non identifica i gruppi obiettivo.
7. Le categorie al livello più basso, qui non illustrate, dovrebbero identificare i programmi o le attività specifiche.

I - Sicurezza personale (protezione dai danni alla persona e alla proprietà):

A - Imposizione della legge (es.: prevenzione e controllo dei crimini) 1/:

- 1 - Prevenzione dei crimini
- 2 - Investigazione dei crimini
- 3 - Giudizio e assegnamento della punizione
- 4 - Punizione e detenzione dei condannati.

1/ Inoltre, bisognerebbe distinguere i programmi per la gioventù da quelli per gli adulti. Opportune potrebbero essere anche delle sottocategorie per i tipi di crimine più importanti.

5 - Riabilitazione dei condannati.

- a) con prova
- b) sulla parola
- c) durante la detenzione.

B - Sicurezza del traffico:

- 1 - Controllo
- 2 - Giudizio e punizione
- 3 - Prevenzione degli incidenti.

C - Prevenzione e lotta antincendio

- 1 - Prevenzione
- 2 - Operazioni di spegnimento

D - Sicurezza degli animali.

E - Protezione dalle calamità naturali e dai disastri causati dall'uomo e loro controllo:

- 1 - Difesa civile
- 2 - Prevenzione e controllo delle inondazioni
- 3 - Emergenze di varia natura/controllo dei disastri:
 - a) Guardia Nazionale
 - b) Squadre di recupero per casi di emergenza
 - c) Altri.

F - Prevenzione delle intossicazioni da cibo e da droga, degli incidenti con veicoli non motorizzati, degli incidenti sul lavoro.

G - Ricerca e pianificazione non assegnabili.

H - Servizi non assegnabili.

II - Sanità (benessere fisico e mentale) 1/

A - Salute fisica:

1 - Servizi medici preventivi:

- a) Malattie croniche
- b) Malattie infettive
- c) Carie dentarie e altre infezioni della dentatura
- d) Altre malattie

2 - Trattamento e guarigione:

- a) Malattie infettive
- b) Carie dentarie
- c) Medicina generale
- d) Altre malattie.

B - Salute mentale o psichica:

1 - Ritardo mentale.

- a) Prevenzione
- b) Cura e guarigione.

C - Prevenzione e controllo dell'uso della droga e degli alcoolici:

1 - Uso della droga:

- a) Prevenzione
- b) Cura e guarigione.

2 - Uso degli alcoolici:

- a) Prevenzione
- b) Cura e guarigione

1/ Sarebbero opportune delle sottocategorie che distinguessero i programmi per vari gruppi d'età e per specifiche malattie. I programmi di assistenza medica ad alto livello dovrebbero essere inclusi in questo settore come anche nel V° A (e messo tra parentesi nell'uno o l'altro dei casi).

- D - Salute dell'ambiente, già compreso in IV C, D, E, F, G,
- E - Altro
- F - Ricerca e pianificazione non assegnabile.
- G - Servizi non assegnabili.

III - Sviluppo intellettuale e arricchimento personale 1/.

A - Educazione pre-scolastica

B - Istruzione elementare:

1 - Istruzione per gruppi speciali:

a) Menomati

b) Culturalmente deficienti:

1) Assistenza tutoria

2) Orientamento della famiglia

3) Comunicazioni di massa.

2 - Istruzione generale

C - Istruzione secondaria

D - Istruzione superiore:

1 - Collegi parificati e non, licei, ginnasi

2 - Scuole d'arte.

1/ In molti casi, nè lo Stato nè altre amministrazioni a livello locale controlleranno l'insieme dei programmi e le spese per l'istruzione. Tuttavia, questi sono di tale importanza e così correlati con altri settori del programma, che potrebbe essere consigliabile ritenere l'intera categoria. La giurisdizione si incentrerebbe sui settori che già sono controllati, e su quelli che sembrano trascurati e per cui si può dare un incoraggiamento da parte del Governo.

- 3 - Università
- 4 - Scuole professionali specializzate, escluse quelle del n. 5
- 5 - Funzioni di addestramento nelle scuole mediche e dentistiche, incluse nel settore II .

E - Istruzione degli adulti:

- 1 - Generale
- 2 - Corsi di specializzazione per adulti, inclusi nel settore V° B.

F - Biblioteche pubbliche, incluse in VI° C 2

G - Musei e luoghi storici, inclusi in VI° C 1

H - Corsi di specializzazione oltre quelli in III E 2 e compresi in V° B

I - Altro

J - Ricerca e pianificazione non assegnabile

K - Servizi non assegnabili.

IV - Soddisfacente ambiente abitativo e comunitario (creazione di un ambiente piacevole e vivibile per ciascun individuo):

A - Disponibilità di case soddisfacenti per le persone dipendenti:

- 1 - Per i bambini
- 2 - Per i giovani
- 3 - Per gli anziani
- 4 - Altre persone dipendenti.

B - Disponibilità di case soddisfacenti per gli altri:

- 1 - Riadattamento e miglioramento delle case esistenti
- 2 - Soddisfacente disponibilità di case per le persone a basso livello di reddito.

- 3 - Informazioni e consigli agli abitanti di case
- 4 - Esecuzione degli "standards" edilizi residenziali.
- 5 - Regolamentazione dell'uso del terreno

- C - Mantenimento di una soddisfacente fornitura d'acqua:
 - 1 - Approvvigionamento d'acqua
 - 2 - Purificazione dell'acqua
 - 3 - Drenaggio delle piogge

- D - Raccolta e destinazione dei rifiuti solidi:
 - 1 - Rifiuti domestici
 - 2 - Rifiuti da altre attività.

- E - Mantenimento di un soddisfacente ambiente all'aria aperta (compreso il controllo dell'inquinamento atmosferico).

- F - Controllo della peste

- G - Riduzione dei rumori

- H - Abbellimento dei luoghi

- I - Relazioni intercomunitarie

- J - Aiuti e informazioni casalinghe

- K - Altro

- L - Ricerca e pianificazione non assegnabile

- M - Servizi non assegnabili

- V - Soddisfazione economica e soddisfacenti opportunità di lavoro per ciascun individuo:
 - A - Assistenza finanziaria ai bisognosi (esclusi i fabbisogni di case, inclusi in IV° B, C):
 - 1 - Aiuto ai ciechi
 - 2 - Assistenza agli invalidi

- 3 - Assistenza agli anziani
- 4 - Assistenza alle famiglie con prole alle dipendenze
- 5 - Assistenza ai disoccupati (diversa da quanto sotto)
- 6 - Programmi per ridurre il costo della vita.

B - Aumento delle opportunità di lavoro:

- 1 - Addestramento professionale
- 2 - Uffici di collocamento e agenzie d'informazione
- 3 - Creazione di posti di lavoro
- 4 - Combinazioni di 1, 2 e 3.
- 5 - Uguali opportunità d'impiego
- 6 - Assistenza ai lavoratori in proprio.

C - Protezione dell'individuo nella qualità di impiegato

D - Assistenza all'individuo nella qualità di uomo d'affari, compreso lo sviluppo economico generale.

- 1 - Appoggio alle singole industrie
- 2 - "Promotion" generale della comunità.

E - Protezione dell'individuo in quanto consumatore di beni e servizi (esclusi i pericoli della droga e delle sofisticazioni, contenuti in II° A 1 (C)).

F - Attività giudiziarie per la protezione dei consumatori e degli uomini d'affari.

G - Altro

H - Ricerca e pianificazione non assegnabili

I - Servizi non assegnabili

VI - Soddisfacenti opportunità per il tempo libero.

A - Disponibilità di ambienti per le attività ricreative all'aria aperta:

- 1 - Parchi e spazi aperti
- 2 - Piste per atletica e campi di gioco
- 3 - Zoo
- 4 - Altro.

B - Disponibilità di ambienti per le attività ricreative al coperto:

- 1 - Centri di ricreazione
- 2 - Altro.

C - Attività culturali

- 1 - Musei e luoghi storici
- 2 - Biblioteche pubbliche
- 3 - Teatri
- 4 - Attività musicali
- 5 - Altro.

D - Attività particolari di tempo libero per i cittadini anziani.

E - Altro

F - Ricerca e pianificazione non assegnabile

G - Servizi non assegnabili

VII - Trasporti - comunicazioni - localizzazioni 1/.

A - Trasporto con veicoli a motore:

- 1 - Autostrade

1/ Sono stati inclusi i termini "comunicazione" e "localizzazione" per mettere in evidenza il bisogno di considerare le più ampie

- 2 - Strade
- 3 - Sicurezza del traffico, incluso in I° B
- 4 - Parcheggio.

- B - Sistema di servizio urbano
- C - Pedoni
- D - Trasporto per acqua
- E - Trasporto aereo
- F - Programma di localizzazioni
- G - Comunicazioni sostitutive del trasporto
- H - Ricerca e pianificazione non assegnabili
- I - Servizi non assegnabili

Segue nota 1/:

relazioni spaziali che ne sono coinvolte. Così, le relative localizzazioni di attività residenziali e lavorative, avranno un significativo effetto sui sistemi di trasporto e di comunicazione necessari. Similmente altre categorie quali la IV B° 5 (regolamentazione dell'uso del territorio) influenzeranno questo settore del programma.

Le attività di trasporto particolarmente connesse con uno dei precedenti raggruppamenti di programma dovrebbero essere ad esso assegnate - ad esempio, le attività di trasporto sulle strade dei parchi verrebbero incluse in VI° A. Nota: il settore "trasporti - comunicazioni - localizzazioni" non è in realtà fino a se stesso ma è piuttosto d'appoggio ad altre finalità come l'occupazione (servizi per i pendolari), il progresso economico, le attività ricreative, ecc.

Tuttavia, a causa della sua importanza nella maggior parte delle comunità e il bisogno di considerare in maniera integrata il sistema dei trasporti, sembra giustificata una sua identificazione separata quale importante settore di programma. Nella valutazione delle alternative, debbono essere riconosciuti gli scopi fondamentali del trasporto.

VIII - Amministrazione e servizi generali 1/.

A - Amministrazione generale del Governo

B - Finanze

1 - Spese

2 - Redditi

3 - Finanziaria generale

C - Amministrazione delle proprietà e degli acquisti non assegnabile

D - Servizi del personale per il Governo

E - EDP non assegnabile

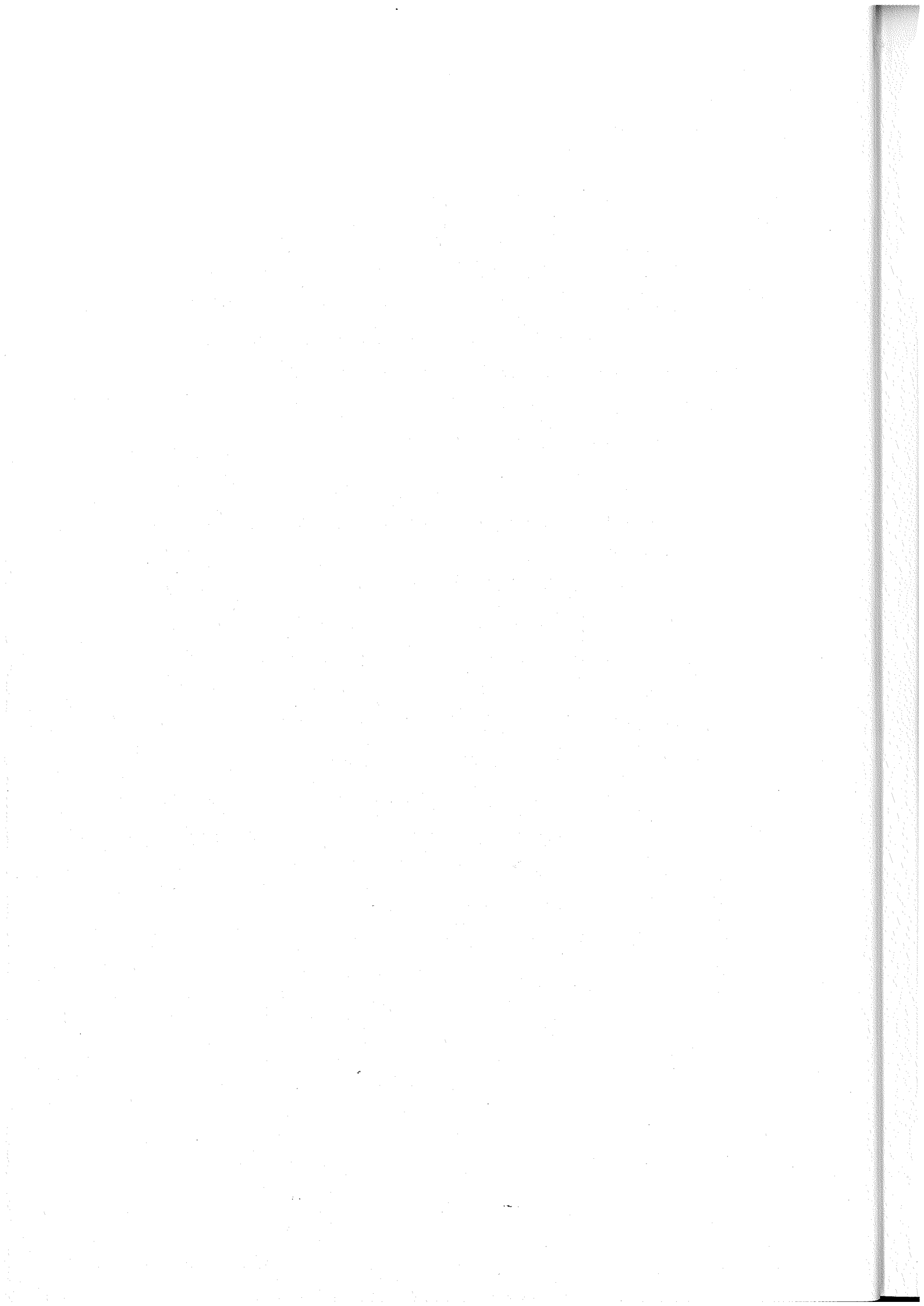
F - Legislativo

G - Legale

H - Elezioni

I - Altri

1/ Questa categoria contiene delle attività che non possono ragionevolmente essere assegnate agli altri maggiori settori del programma. Ad esempio, la ricerca e la pianificazione, le spese per benefici d'impiego, la manutenzione degli edifici e dei macchinari, i costi di elaborazione dei dati, l'ingegneria a scopi speciali e i connessi costi di capitale dovrebbero essere assegnati, al massimo, a fronte degli specifici programmi che generano i bisogni di queste spese.



APPENDICE N. 3

La struttura di programma di una singola amministrazione: l'esempio del Dipartimento americano per l'abitazione e lo sviluppo urbano.

1. Assicurare un'abitazione decente per tutti i cittadini
 - A. Assicurare una adeguata disponibilità di case a basso e moderato reddito.
 1. Abitazioni pubbliche a basso affitto, di nuova costruzione
 - a. Contrattazione pubblica locale, convenzionale
 - b. Contrattazione privata.
 2. Abitazioni pubbliche a basso affitto, acquisizione e restauro, costruzioni esistenti
 - a. Contrattazione pubblica locale
 - b. Contrattazione privata
 3. Programma continuativo di abitazioni pubbliche a basso affitto.
 - a. Ammodernamento
 - b. Servizi per gli affittuari
 - c. Acquisto di unità da parte degli affittuari
 4. Abitazioni pubbliche a basso affitto, locazione
 - a. Abitazioni private
 - b. Altri progetti di abitazioni sovvenzionate
 5. Assistenza ai garanti senza fine di lucro di abitazioni a basso e moderato reddito.

6. Servizi di consulenza
7. Case private da affittare
 - a. Supplementi di affitto
 - b. Tassi di interesse sotto-mercato su ipoteche assicurate per abitazioni a basso e moderato reddito.
 - c. Supplementi di interesse su ipoteche assicurate per abitazioni a basso e moderato reddito.
8. Assistenza ai proprietari di case.
 - a. Restauro di abitazioni per famiglie a basso reddito con tassi di interesse sotto-mercato su ipoteche assicurate.
 - b. Supplementi di interesse su ipoteche per famiglie a basso reddito.
 - c. Assicurazione su ipoteca nei sobborghi più vecchi della città in via di spopolamento.
 - d. Assicurazione su ipoteca per l'assistenza alle famiglie per speciali rischi di credito.
9. Abitazioni per gli anziani e per gli invalidi, prestiti con tasso di interesse diretto sotto-mercato.
10. Abitazioni per collegi, abitazioni per studenti e servizi connessi, facoltà, infermerie e interni.
 - a. Prestiti a tassi di interesse sotto-mercato.
 - b. Supplementi di interessi.
11. Prestiti per gli adattamenti a tassi di interesse sotto-mercato
 - a. Abitazioni
 - b. Uffici

12. Sovvenzioni di riadattamento per famiglie a basso reddito
13. Abitazioni in zone speciali
14. Speciali appoggi assistenziali per ipoteche su case sovvenzionate
 - a. Prestiti a tassi di interesse sotto-mercato per progetti di locazione
 - b. Progetti per supplementi di affitto
 - c. Abitazioni per occupanti proprietari con prestiti a tasso di interesse sotto-mercato.

B. Promozione di un efficiente funzionamento del mercato edilizio privato.

1. Amministrazione edilizia federale
 - a. Assicurazione di prestiti al tasso di interesse corrente
 - b. Assicurazione di prestiti per il miglioramento delle case.
2. Associazione governativa delle Ipoteche Nazionali
 - a. Speciale appoggio assistenziale delle ipoteche al tasso di interesse corrente
 - b. Garanzie di titoli vincolati da ipoteca
 - c. Finanziamento di ipoteche su vendite di abitazioni da parte dell'amministrazione edilizia federale
3. Amministrazione federale delle assicurazioni
 - a. Programma di riassicurazione contro i disordini civili

b. Assicurazione contro le inondazioni

4. Piena libertà nelle vendite dei terreni fra Stati.

II. Assicurazione di servizi e facilitazioni locali pubblici e privati, adeguati ed efficienti.

A. Miglioramento dei servizi e delle infrastrutture pubbliche.

1. Proposte di pianificazione dei lavori pubblici
2. Prestiti per lo sviluppo delle infrastrutture pubbliche
3. Sovvenzioni sui servizi basilari di approvvigionamento idrico e trasporto dei rifiuti (fognature).
4. Sovvenzione per le infrastrutture di quartiere
5. Acquisizione anticipata di terreno per uso pubblico

B. Miglioramento dei servizi delle infrastrutture private.

1. Assicurazioni su ipoteca per ospedali non a fine di lucro
2. Assicurazione su ipoteca per tirocinio medico di gruppo.
3. Assicurazione su ipoteca per nidi di infanzia
4. Assicurazione su ipoteca per servizi commerciali in progetti di abitazioni in affitto.

III. Miglioramento dell'ambiente fisico delle comunità urbane

A. Miglioramento della qualità dello sviluppo urbano

1. Rinnovamento urbano
 - a. Progetti di rinnovamento urbano
 - b. Programmi di sviluppo dei quartieri
 - c. Assistenza ad interim in aree depresse o inquinate
 - d. Programmi di pianificazione per il rinnovamento della comunità

- e. Progetti di demolizione
- f. Programmi esecutivi del codice
- g. Programmi federali per i territori in eccesso
- 2. Terreni all'aria aperta per parchi, attività ricreative, ecc.
 - a. Acquisizione di terreni all'aria aperta
 - b. Acquisizione di terreni sviluppati in aree urbane (parchi urbani)
 - c. Sviluppo dei terreni all'aria aperta
- 3. Abbellimento urbano e programmi di miglioramento
- 4. Conservazione dei siti e monumenti storici
- 5. Sovvenzioni per incentivare lo sviluppo dell'intera area
- 6. Sviluppo del territorio, finanziamento assicurato per le "new towns", suddivisioni residenziali e attività connesse (titolo 10).
- 7. Comunità nuove
 - a. Garanzie di finanziamento
 - b. Sovvenzioni supplementari per servizi

IV. Miglioramento dell'ambiente sociale nelle comunità urbane

A. Creazione di quartieri moderni in città a scopo dimostrativo

- 1. Programma di città modello
 - a. Sovvenzioni di pianificazioni
 - b. Sovvenzioni supplementari
 - c. Assistenza tecnica

B. Facilitazione dell'impatto di una nuova localizzazione sulle unità familiari e sugli uffici rimossi dallo sviluppo urbano

1. Pagamenti di ricollocamento per traslochi e perdite di proprietà.
2. Pagamenti per piccoli spostamenti di uffici
3. Pagamenti per l'adattamento alle nuove localizzazioni
4. Pagamenti per la costituzione di abitazioni

C. Assicurazione di uguali opportunità nell'accesso alle case e agli altri servizi

1. Programmi di soddisfacente esecuzione del rinnovamento edilizio
2. Attuazione della non discriminazione nei programmi sovvenzionati di sviluppo urbano ed edilizio
3. Attuazione della non discriminazione nell'occupazione nei programmi sovvenzionati di sviluppo urbano ed edilizio.

V. Miglioramento dell'amministrazione delle attività di sviluppo nella comunità

A. Miglioramento della pianificazione governativa e della amministrazione esecutiva dello sviluppo comunitario

1. Sovvenzioni per la pianificazione generale
2. Sovvenzioni ai Consigli metropolitani dei Governi
3. Programmi di lavoro per il miglioramento della comunità

B. Miglioramento dell'informazione urbana e dell'assistenza tecnica allo Stato e Governo locali

1. Programma di informazione urbana e di assistenza tecnica.
2. Servizio urbano di "compensazione"

C. Corsi di perfezionamento e di addestramento per uno sviluppo ed una amministrazione urbana efficiente

1. Programmi di addestramento allo sviluppo delle comunità, sovvenzioni
2. Borse di studio in urbanistica e altre ricerche urbane, sovvenzioni

VI. Miglioramento dell'amministrazione delle risorse e dei programmi ministeriali

A. Ricerca e dimostrazioni in tecnologia urbana

1. Ricerca urbana e tecnologia urbana
2. Esempi di abitazioni a basso reddito
3. Ricerche sulla pianificazione urbana generale
4. Sovvenzioni dimostrative per le tecniche di rinnovamento urbano.
5. Indagini sulla pianificazione dei lavori pubblici
6. Esempi di preservazione dei luoghi storici di abbellimento urbano e di terreni all'aria aperta.
7. Trasporti urbani di massa
 - a. Ricerca, sviluppo e addestramento
 - b. Studi tecnici
8. Studi tecnici in costruzione, materiali da costruzione e sviluppo del territorio. (Amministrazione edilizia federale).

B. Liquidazione di fondi dei programmi portati a termine e di altri

1. Operazioni di trasferimento della comunità
2. Liquidazione di fondi di certe abitazioni di emergenza e di programmi per servizi comunitari
3. Amministrazione dell'FNMA e funzione di liquidazione (salvo le case di vendita dell'amministrazione edilizia federale).
4. Vendite in compartecipazione con l'FNMA.

C. Fornitura di servizi tecnici per altri enti federali

D. Disponibilità di direzione esecutiva e assistenza generale.

APPENDICE N. 4

I criteri o misure di effettività e gli indicatori di conseguimento degli obiettivi

La identificazione e l'analisi sistematica di alternativi mezzi per conseguire gli obiettivi di piano, è - come si è detto - il pilastro centrale della nuova tecnica di Programmazione di Bilancio.

L'analisi di una direttrice di programma dovrà scaturire nella identificazione e nella documentazione di:

- 1 - i fondamentali obiettivi di governo implicati
- 2 - le principali alternative fattibili
- 3 - per ciascuna alternativa, la migliore stima del costo totale del programma per ciascun anno considerato
- 4 - per ciascuna alternativa la migliore stima del "vantaggio" (e/o dello "svantaggio") ~~che~~ rispetto agli obiettivi per ciascun anno considerato
- 5 - le principali assunzioni e incertezze associate alle alternative; e infine
- 6 - l'incidenza dei programmi proposti su altri programmi, altre agenzie, altri livelli di governo e sulle organizzazioni private.

Tuttavia per realizzare l'insieme del processo di programmazione delineato un punto di passaggio essenziale è la valutazione dei programmi. E se questa valutazione non deve essere fatta "a naso" o sulla base di apprezzamenti soggettivi e discontinui, occorre poter disporre di una serie di criteri di valutazione che devono essere a disposizione programma per programma e per l'insieme dei programmi.

Qui si è fatto il tentativo, a scopo illustrativo, di identificare una prima sommaria lista di criteri (o misure di effettività) da usare nel valutare alternative proposte di programmi connessi agli obiettivi di un Governo.

Dopo aver riportato la lista, si discuteranno nel paragrafo B, alcuni problemi di metodo connessi alla definizione dei criteri.

A - Principali esempi di criteri (assumendo la struttura di programma di cui all'Appendice n.2).

I - SICUREZZA PERSONALE (1)

Obiettivo : Ridurre l'ammontare e gli effetti di danni esterni alle persone e in generale mantenere una atmosfera di sicurezza personale rispetto ad eventi esterni.

A. Imposizione legale

Obiettivo : Ridurre l'ammontare e gli effetti del crimine e in generale conservare un'atmosfera di sicurezza personale rispetto ad un comportamento criminale. (Per alcune persone la punizione di criminali può essere un importante obiettivo per se stesso, come anche uno strumento per dissuadere da altri crimini).

1. Numero annuale di delitti per ciascuna classe di crimini (o riduzione rispetto alla base di partenza del numero di crimini).
2. Tasso di criminalità, come per esempio il numero per 1.000 abitanti per anno, per ciascuna principale classe di crimini.

1 / I criteri per la sicurezza personale sono qui presentati sotto due categorie: "Imposizione legale" e "Prevenzione e lotta anti-incendi". Altre sub-categorie potrebbero essere identificate quali "Sicurezza del traffico" e "Protezione contro i disastri naturali e provocati dall'uomo". Un ulteriore dettaglio di speciali sub-categorie che possono essere incluse sotto quelle qui riportate, che sono solo le principali, è riportato nell'Appendice n.2.

3. Indice del tasso di criminalità che include tutti i delitti di un particolare tipo (per esempio "crimini di violenza" o "crimini contro la proprietà"), forse ponderati rispetto alla gravità di ciascuna classe di delitti.
4. Numero e percentuale di "teppaglia" che commette atti criminali durante l'anno. (Questo è un modo meno comune di esprimere la dimensione del problema criminale; è un modo "orientato" al criminale piuttosto che al crimine).
5. Valore annuo delle proprietà perdute (aggiustato ai cambiamenti del livello dei prezzi). Questo valore può anche essere espresso come una percentuale del valore totale della proprietà in una determinata comunità.
6. Un indice generale della comunità di "sentimento di sicurezza" dal crimine, forse fondato su sondaggi di opinione pubblica e/o su opinioni di esperti.
7. Percentuale di crimini registrati seguiti da arresto e "attribuzione di colpa" da una Corte.
8. Tempo medio fra l'evento di un crimine e la cattura del criminale 1/.

1/ Un principale obiettivo del criterio N° 8 come usato in questa lista, è di riflettere la riduzione psicologica di ansietà dovuto alla riduzione di questo, periodo di tempo. Notare che non è il proposito di questo come di nessun altro di questi criteri, valutare l'efficienza dell'organizzazione di polizia.

9. Numero di lagnanze apparentemente giustificate di eccessi della polizia da parte di privati cittadini, forse quelli giudicati dai Consigli di controllo della polizia.
10. Numero di persone successivamente riconosciute innocenti che sono state punite e/o semplicemente arrestate.

N O T E

- a) I criteri da 1 a 6 sono criteri per la valutazione dei programmi di prevenzione dei crimini. I criteri 7 e 8 sono criteri tendenti a valutare il controllo del crimine dove che il crimine ha avuto effetto (cioè quando la prevenzione ha fallito). I criteri 9 e 10 e in certa misura il 6 mirano ad evitare le pratiche di imposizione legale che per se stesse costituiscono un effetto negativo sulla sicurezza personale. Il criterio 6, e in qualche misura l'8, mirano a indicare la presenza di una spaventata, insicura atmosfera nella giurisdizione.
- b) Alcuni sostengono che la funzione primaria della cattura e punizione del criminale sia la prevenzione di futuri crimini; e pertanto, che i criteri 7 e 8 non sarebbero sufficientemente "orientati al fine", ma piuttosto "orientati al mezzo" e non dovrebbero essere inclusi nella lista.

- c) Per molte analisi sarebbe probabilmente opportuno distinguere l'attività criminosa per tipo di criminale includendo anche caratteristiche quali l'età, il sesso, il reddito familiare, etc. (la delinquenza giovanile è una ovvia sub-categoria).

B. Prevenzione e lotta anti-incendi

Obiettivo : Ridurre il numero di incendi e di perdite dovute agli incendi.

1. Numero annuale di incendi di varie dimensioni (da definirsi).
2. Tassi di incendio, per esempio numero per 10.000 abitanti per anno.
3. Valore monetario annuale di proprietà perdute a causa di incendi (aggiustato ai cambiamenti del livello dei prezzi).
4. Valore monetario annuale di proprietà perduta a causa di incendi per 1 milione del valore totale della proprietà nella giurisdizione.
5. Numero annuo di persone uccise o ferite in vari gradi di gravità a causa di incendi.
6. Riduzione nel numero di incendi, negli infortuni, nelle per

dite di vita e nelle perdite monetarie rispetto alla base. (Questi sono criteri fundamentalmente differenti da quelli 1, 3 e 5 e possono essere sostitutivi di essi).

Questa riduzione può essere ottenuta, per esempio, traendo conclusioni dal numero di violazioni rilevate al codice anti-incendio (1).

7. Tempo medio richiesto per debellare gli incendi dal momento in cui essi sono stati segnalati, per varie classi di incendi.

1/ Dai dati correnti sulle violazioni rilevate, si possono costruire stime sul numero di violazioni addizionali che possono essere rilevate e corrette se vengono aggiunti più ispettori del codice anti-incendio. Tuttavia il più importante (cioè il più elevato) criterio non è il numero di violazioni rilevate e corrette ma la riduzione del numero degli incendi e delle perdite di vita e di proprietà. Per restare a questo più elevato livello, dovrebbero essere fatte stime delle conseguenze del non rilevare e correggere tali violazioni.

Questa annotazione vuole indicare i tipi di deduzione che probabilmente sono rese necessarie nelle analisi di programma.

Situazioni simili si possono identificare in molti altri criteri presentati in questa lista.

N O T E

a) I criteri da 1 a 6 mirano a valutare i programmi di prevenzione degli incendi. I criteri 7 e in qualche misura 3, 4 e 5 possono riflettere i risultati dei programmi che mirano al controllo degli incendi dopo che essi sono scoppiati.

Il criterio 7 anche è una "procura" per l'ansietà connessa alla durata dell'incendio.

b) Può essere opportuno distinguere fra aree geografiche in seno alla giurisdizione di riferimento.

II - SANITA'

Obiettivo : Provvedere alla salute fisica e mentale della cittadinanza, compresa la riduzione della quantità, durata e gravità della morbilità e della invalidità.

1. Incidenza della malattia e prevalenza (numero e tasso) (1).
(I tassi di esonero dalle forze armate per ragioni di salute di persone appartenenti alla giurisdizione data, possono essere usati come un parziale criterio).
2. Tassi di mortalità annuali secondo le cause principali e per la popolazione totale (2).
3. Speranza di vita per gruppi di età.
4. Numero medio di giorni di attività ristretta, confinamento a letto, e giorni assistiti medicamente per persona per anno.
(Tale termine come "attività ristretta richiede di essere de finita chiaramente e pienamente. Così, probabilmente, do-

1/ Qui e di seguito il termine "malattia" riguarda anche l'invalidità e le menomazioni.

2/ I tassi di suicidio dovrebbero essere inclusi; questi sono forse idonei per fornire qualche indicazione sulla salute men tale della comunità in generale.

Notare che il ridurre la mortalità per certe cause potrebbe probabilmente aumentare la mortalità per altre cause. La speranza di vita, criterio 3, è pertanto un criterio generale ancora più importante.

vrebbe essere identificato più di un solo livello di gravità della malattia).

5. Numero medio di giorni di lavoro per persona perduti a causa di malattia per anno.
6. Numero totale e per capita di giorni scolastici perduti a causa di malattia per anno.
7. Numero di malattie prevenute, morti scongiurate e giorni di attività ristretta eliminati per anno, a confronto della base. Questa è una forma fundamentalmente differente dei criteri da 1 a 6.
8. Numero medio di giorni di attività ristretta, di confinamento a letto e di giorni assistiti medicamente per malattia per anno.
9. Numero e per cento di pazienti "curati" (di specifici tipi di malattie e vari livelli di cura).
10. Qualche misura del grado medio di dolore e sofferenza per malattia. (Sebbene sembra che non vi siano tali misure correntemente in uso, alcuni grossolani indici di dolore e sofferenza possono probabilmente essere immaginati).
11. Qualche misura, forse sulla base di un campione di esperti o di pazienti, del tipo dell'ammontare medio di spiacevolezza (compresa una considerazione dell'ambiente dell'area di cura) associata alle cure e alla guarigione delle malattie.

12. Numero o percentuale di persone con effetti postumi di differente grado, dopo la "cura".
13. Numero o percentuale di persone bisognose ma incapaci di seguire "appropriate cure di salute", vuoi prima di ricevere assistenza pubblica, vuoi dopo aver ricevuto qualche assistenza pubblica.
14. Numero o percentuale di persone bisognose ma incapaci di ricevere "appropriate cure di salute" a causa di insufficienti attrezzature a disposizione o servizi.
15. Qualche misura del "vigore" generale, sanità positiva, o piuttosto semplicemente dell' assenza di malattia - come "la capacità energetica media per capita".
Misure significative a questo scopo sono necessarie.

NOTE

- a) Un numero di sotto-obbiettivi può essere identificato per questa principale area di programma. Questi sotto-obbiettivi e i criteri che tentano di misurare ciascuno di essi sono :
 1. Prevenzione delle malattie - criteri da 1 a 7.
 2. "Cura" del paziente quando la malattia interviene compresa la riduzione della sua durata - criteri da 1 a 9.

3. Riduzione della spiacevolezza, sofferenza, ansietà, etc., connesse con la malattia - criterio 10 e 11.
4. Riduzione degli effetti postumi, criterio 12.
5. Rendere necessariamente la cura della salute disponibile al "bisogno", criteri 13 e 14.

Notare, tuttavia, che durante la considerazione del problema generale della sanità, questi sotto-obiettivi spesso competeranno uno con l'altro. Per esempio, con limitati fondi, essi possono essere applicati a programmi miranti in primo luogo a prevenire una malattia o a ridurre la sua gravità (o ad un misto di questi programmi).

Nota anche che i criteri da 1 a 7 sono influenzati da programmi che sono diretti a curare le malattie come a quelli diretti a prevenirle.

- b) I criteri possono essere definiti per distinguere fra specifici tipi di malattia così come per considerare gli effetti aggregati sugli individui di tutte le possibili malattie. Per certi problemi l'incidenza di una specifica infermità può essere di interesse, mentre per altri problemi il criterio appropriato può essere l'incidenza della mortalità per persona per anno, indipendentemente dalla specifica malattia. Una separazione concettuale che molto probabilmente è desiderabile, distingue la salute mentale da quella fisica sebbene anche qui vi saranno interazioni.

- c) Notare che certe misure comuni come "capacità letti-ospedale" o "saggi di utilizzazione dei servizi medici disponibili" non sono inclusi sopra perchè non sono dei fondamentali indicatori della effettività dei programmi di sanità.
- d) Come per la maggior parte delle principali aree di programma, le analisi di programma avranno bisogno di considerare i contributi degli altri settori, comprese le istituzioni private e le attività intraprese da altre giurisdizioni.
- e) Il ruolo delle giurisdizioni governative può sottolineare i servizi di sanità per certi specifici gruppi-obiettivo come i bisognosi e i giovanissimi. Pertanto sarà spesso appropriato distinguere i gruppi-obiettivo per caratteristiche quali: reddito familiare, dimensione della famiglia e gruppo di età.
- f) Per mettere più a fuoco la parte positiva della sanità, in aggiunta all'uso del criterio 15, criteri come il 4 possono essere sostituiti da criteri come "numero medio di giorni in buona salute (opportunamente definita) per persona per anno".

III - SVILUPPO INTELLETTUALE

Obiettivo : Fornire soddisfacenti occasioni di sviluppo intellettuale alla cittadinanza. (Si vedano le note b) e c) qui sotto).

1. Numero annuo e percentuale di persone che completano soddisfacentemente vari numeri di anni di scolarità.
2. Numero annuo e percentuale di "rilasciati" da vari livelli di educazione.
3. Numero annuo e percentuale di ciascun gruppo di età iscritto a istituzioni scolastiche.
4. Misure di "conseguimento di sviluppo intellettuale" quali l'esecuzione di vari tests standardizzati di compimento (achievement tests) per età a livelli educativi differenti(1).
Le principali aree educative, per es. capacità di lettura, capacità di ragionamento, e conoscenza generale, possono essere misurate.

1/ I tassi di esonero dalle forze armate - per ragioni di intelligenza - di persone provenienti dalla giurisdizione, potrebbero essere usati come una misura parziale.

5. Esecuzione dei "tests di compimento" indicati nel criterio 4 in connessione ai "tests di intelligenza" (intelligence tests), allo scopo di indicare il conseguimento in relazione alla capacità.
6. Numero annuo e percentuale di studenti che continuano la loro educazione nelle istituzioni educative di tipo post-scuola superiore.
7. Partecipazione in selezionate attività culturali e civiche (e forse numero di persone che leggono i giornali . o almeno certe parti di essi).

N O T E

a) I criteri 1, 2 e 3 sottolineano la quantità di educazione formale ricevuta. I criteri 4,5, 6 e 7 tentano di indicare la qualità della educazione ricevuta. Poichè l'educazione formale non è il solo strumento di sviluppo intellettuale, i criteri come il 4, 5 e 7 dove sono considerati vari gruppi di età, dovrebbero applicarsi a persone senza riguardo del fatto se essi sono in scuola o no o quanta educazione formale hanno avuto. Il criterio 6 anche fornisce qualche informazione come il successo della educazione e stimolare la curiosità intellettuale.

Nessuno dei criteri fornisce molto aiuto per misurare lo sviluppo della creatività individuale, sembra essa possa essere

sviluppata davvero.

b) L'educazione non solo influenza lo sviluppo intellettuale ma anche lo sviluppo sociale. I predetti criteri (con la minore eccezione del 7) non riescono a misurare cose come l'adattamento sociale", il "senso di responsabilità civica" e una aumentata "soddisfazione personale". Quei criteri come i tassi di criminalità, i tassi di delinquenza giovanile, compreso il vandalismo scolastico, etc., tali e quali quelli usati per l'area principale di programma I, la "sicurezza personale", possono essere usati per trarre conclusioni su certi aspetti dell'adattamento sociale.

c) L'educazione può essere chiaramente uno strumento per altri fini (per es. più bassi tassi di criminalità) come anche un fi ne per se stessa.

In effetti, alcune persone possono considerare l'educazione essere prima di tutto uno strumento per aumentare la capacità futura di guadagnare e pertanto considererebbero i criteri predetti esclusivamente come "procura" delle misure per ottenere guadagni. Se così fosse, i programmi educativi sarebbero meglio considerati sotto l'area principale di programma V, "soddisfazione economica e soddisfacenti occasioni di lavoro per gli individui".

La prospettiva è qui che l'educazione e, più in generale, lo sviluppo intellettuale è più che un mero valore "economico" per gli individui e la società ed è, pertanto, un importante fine in

se stesso.

L'obiettivo: aumentare i guadagni, aumentare le occasioni di lavoro e la soddisfazione del lavoro, e ovviare ai fabbisogni di qualifiche scarse, nella categorizzazione usata qui, sono considerati sotto la principale area di programma V.

I programmi educativi sono alcuni dei mezzi per questi fini e in questo modo dovrebbero essere considerati nell'esecuzione di tali analisi di programma.

- d) Per stimare la qualità dell'educazione formale, come indicatori "per procura" sono usati alcuni come "spese annue per studente", "tassi di rapporto professori-studenti", "numero di professionisti con diplomi superiori", "livello di stipendi dei professori", etc. Questi sono criteri meno diretti, di livello più basso, di quelli dati sopra, ma nondimeno possono essere di qualche utilità se qualificati sufficientemente.
- e) Il ruolo del governo nello sviluppo intellettuale varia considerevolmente per giurisdizioni.
- f) Sarà spesso opportuno distinguere i gruppi-obiettivo attraverso queste caratteristiche: livello di reddito familiare, dimensione della famiglia e sesso.

IV - ABITAZIONE E AMBIENTE COMUNITARIO SODDISFAC-
CENTI 1/

Obiettivo : Provvedere misure per soddisfacenti condizioni di vita.

A. Abitazioni soddisfacenti

Obiettivo : Fornire occasioni per una casa soddisfacente alla cittadinanza compresa la possibilità di scegliere , al prezzo che essa può permettersi, un decente, sicuro e sano alloggio in una piacevole ambientazione.

1. Numero e percentuale di unità di alloggio sotto lo standard. Maggiore informazione dovrebbe essere fornita allo scopo di identificare più di due soli livelli.

In ogni caso, i "sub-standards" dovrebbero essere pienamente definiti; la definizione include considerazioni sull'affollamento, il deterioramento fisico, le condizioni igieniche non soddisfacenti, etc.

-
- 1/ Si sono enucleate qui due sub-categorie per illustrazione: "Abitazioni soddisfacenti" e "Forniture di una offerta di acqua soddisfacente". Altre quali "conservazione di un soddisfacente ambiente atmosferico", "eliminazione del rumore e "miglioramento delle condizioni igieniche", possono anche essere enucleate come sub-categorie e richiedono una selezione di appropriati criteri che insieme possono aiutare a valutare le condizioni di abitazione e di vita.

2. Numero e percentuale di unità di alloggio sub-standards eliminate o prevenute dal cadere a livello sub-standard (questa è in effetti un'altra forma di 1).
3. Superficie (Km²) di aree deteriorate eliminate o di altre aree impedito di divenire aree deteriorate.
4. Numero totale e percentuale di persone e di famiglie viventi in unità di alloggio sub-standard.
5. Numero e percentuale di persone e famiglie trasferite da un livello di abitazioni (per es. "sotto lo standard") ad un più elevato livello (per es. "standard") o impedito di degradare ad un livello più basso. Questa è essenzialmente un'altra forma di 4.
6. Misure di "attrattiva" fisica dei dintorni. Forse a) indicata dal numero di condizioni negative stimate dagli ispettori di quartiere, compresi i fenomeni avversi fisici, rumore eccessivo, mancanza di pulizia, odori sgradevoli, traffico eccessivo, etc.;
oppure b) un indice fondato su sondaggi di opinione-pubblica di persone che passano attraverso quei dintorni e/o di esperti.
7. Misure di "attrattiva" psicologica dei dintorni.
Forse un indice fondato su rassegne di opinione-pubblica di persone che vivono nei dintorni e/o di esperti.

8. Media, e distribuzione, dei valori di proprietà aggiustati alle variazioni del livello dei prezzi.
I mutamenti attesi, di anno in anno, dei valori di proprietà, possono anche essere usati come un criterio.
9. Numero di incendi, di altri accidenti, di morti e di feriti che risultassero da deficienze delle abitazioni.

N O T E

- a) Effetti importanti secondari (quali mutamenti nei tassi di criminalità e di delinquenza giovanile, nelle condizioni sanitarie, nei problemi di incendio, e nelle occasioni di lavoro) sono spesso il risultato di mutamenti nelle condizioni di abitazioni e di risanamento urbano.
Criteri relativi a questi effetti sono inclusi nelle altre principali aree di programma.
- b) Sarà spesso appropriato distinguere "gruppi-obiettivo" attraverso caratteristiche quali: reddito familiare, dimensione della famiglia e localizzazione.
- c) I criteri da 1 a 5 mirano alla fornitura di abitazioni con i 4 e 5 che sono probabilmente i più importanti, giacchè valutano direttamente gli effetti direttamente sulle persone piuttosto che sulle cose.
I criteri 3 e 6 e probabilmente 7 valutano l'attrattiva fisica

dei dintorni.

I criteri 7 e 8 sono tentativi di valutare la qualità generale dell'abitazione e delle condizioni di vita.

Il criterio 8 è incluso qui piuttosto che nella area principale di programma V, soddisfazione economica, come misura della qualità generale dell'ambiente; cioè, i valori di proprietà sono usati come una "procura" di molti fattori che contribuiscono a rendere attraente la proprietà.

Il criterio 9 misura la sicurezza dell'abitazione.

B. Fornitura di una offerta soddisfacente di acqua

Obiettivo : Fornire acqua sufficiente di qualità idonea dove e quando serve.

1. Capacità di fornitura di acqua relativa alla media e alla do manda "di punta".
2. Numero di giorni per anno durante i quali si manifesta la mancanza di acqua di vari gradi.
(Il tempo morto per riparazioni dovrebbe essere incluso).
3. Misure della "qualità" dell'acqua (cioè domanda di ossigeno biologico e percento di rifiuti solidi rimossi) fornita al le case e alle attività economiche. (Se gli scarichi di acqua non sono "riciclati", la qualità dell'effluenza risultante nelle correnti di scarico, etc., dovrebbe essere usata come criterio).

4. Misure di gusto, aspetto e odore dell'acqua, forse basata su fattori quali l'ammontare di clororizzazione o su l'opinione campionaria di utilizzatori dell'acqua.
5. Misure della durezza e della temperatura dell'acqua.
6. Numero annuo di malattie e altri accidenti causati dalla cattiva qualità dell'acqua.
7. Numero annuale di lagnanze sugli odori dell'acqua causati dalla cattiva qualità dell'acqua.

N O T E

- a) I criteri 1 e 2 sono misure della sufficienza della quantità dell'acqua fornita.
I criteri da 3 a 7 sono misure della qualità.
- b) Ciascuna delle misure di quantità è anche dipendente dal livello minimo di qualità stabilito. Cioè, più acqua può generalmente essere fornita se i requisiti di qualità sono ridotti. L'analisi di programma avrà necessità di considerare questi "fattori sostitutivi" (trade offs).
- c) Gli effetti stagionali e diurni della fornitura e della domanda di acqua devono essere considerati nell'analisi.
- d) Può essere appropriato distinguere i bisogni dei singoli utilizzatori come i consumi domestici, i consumi dell'industria,

i bisogni per le attività di ricreazione, per l'irrigazione, etc., ciascuno dei quali ha le sue proprie caratteristiche di quantità e qualità.

V - SODDISFAZIONE ECONOMICA E SODDISFACENTI OCCASIONI DI LAVORO PER GLI INDIVIDUI

Obiettivo: Permettere a ciascuna famiglia e a ciascuna persona di soddisfare i bisogni economico-fisici fondamentali, mantenendo la propria dignità e il rispetto di se stessi. Permettere che ogni persona occupabile che desideri una occupazione ottenga una occupazione soddisfacente senza perdita di dignità e di rispetto per se stessi.

1. Numero annuo e percentuale di persone o famiglie il cui reddito prima di ricevere l'assistenza pubblica le poneva nella classe dei "poveri". Maggiore informazione di valutazione dovrebbe essere pienamente definita; la definizione dovrebbe probabilmente prendere in considerazione fattori quali: la dimensione della famiglia, l'età delle persone nella famiglia, la localizzazione, il costo della vita, etc. (Notare che i programmi che riducono il costo della vita sono alternativi a quelli che aumentano il reddito).
2. Media, e distribuzione pro-capite o per famiglia, del reddito (questo criterio è essenzialmente un supplemento di 1).
3. Numero annuo e percentuale di persone o famiglie i cui redditi, considerando ogni pubblica assistenza ricevuta, ancora le collocano nella classe dei "poveri".
4. Numero annuo e per cento di persone o famiglie la cui condizione economica è migliorata attraverso assistenza pubblica (preferibilmente ulteriormente raggruppate per l'ammontare di

- assistenza pubblica per persona e per famiglia).
5. Qualche misura dei livelli di "standard di vita" di tutti i resi denti.
 6. Numero e percentuale di persone o famiglie precedentemente nel gruppo dei "poveri" che raggiungono l'auto-sufficienza nel l'anno.
 7. Numero e percentuale di persone nel mercato del lavoro che so no disoccupate o sotto-occupate (in termini di numero di ore di lavoro effettuate).
 8. Numero di persone precedentemente "disoccupate", o che sa- rebbero divenute disoccupate, che sono state collocate al la- voro nell'anno (questa è essenzialmente un'altra forma del cri- terio 6).
 9. Indice di soddisfazione individuale nel lavoro, forse fondata su un campione di occupati e/o su l'opinione di esperti. Una altra misura potrebbe essere il numero di persone le cui occu- pazioni non appaiono rispondere alle "capacità" dei lavoratori. Sia la capacità carente che quella "tendenziale" dovrebbe pro- babilmente essere considerata.

NOTE

- a) Questa area principale di programma può considerarsi compren- siva di due maggiori sub-categorie: programmi per il "benes- sere" e per l'"occupazione". Queste sub-categorie sono entrambi

complementari e competitive reciprocamente rispetto all'obiettivo di acquisire una generale "soddisfazione economica". Tuttavia, il bisogno umano per una attività significativa è probabilmente non soddisfatto del benessere ma può esserlo dall'occupazione. Per di più, altri tipi di programmi, per es., l'educazione generale, può contribuire agli stessi obiettivi (una educazione e un addestramento orientati alle vocazioni sono qui da considerarsi come un tipo di programma per l'"occupazione").

- b) I criteri da 1 a 5 sottolineano la valutazione della soddisfazione economica (senza riguardo alle condizioni di occupazione) mentre quelli da 6 a 9 sono orientati alle occasioni di lavoro.
- c) Il criterio 9 è necessario per misurare sino a qual grado le persone sono state impegnate per un lavoro di loro soddisfazione, piuttosto che per un lavoro qualsiasi.
- d) Sarà spesso appropriato distinguere dei "gruppi-obiettivo" con caratteristiche quali: dimensione della famiglia e età.

VI - OPPORTUNITA' DI SODDISFACENTE TEMPO LIBERO

Obiettivo: Fornire opportunità, lungo il periodo annuale, per il tempo libero che siano accessibili, che permettano varietà, siano sicure, fisicamente attraenti, che evitino sgradevole affollamento e che siano in generale piacevoli 1/.

1. Superficie (km²) di territorio per il tempo libero di vari tipi per 1.000 abitanti (forse, in rapporto agli "standards" che possono essere disponibili). Oppure per le attività "al chiuso", qual che misura come: numero di m², o numero di posti a sedere, per 1.000 abitanti per ciascun tipo di attività.
2. Numero della percentuale di "utilizzatori potenziali" entro, per dire, mezzo kilometro e/o 10 minuti a piedi di area ricreazionale nel circondario (notare che per alcuni servizi, come i grandi parchi statali, le persone che vivono più lontano possono far conto per un maggior uso dei servizi delle persone che vivono vicino).
3. Numero di giorni/uomo d'uso per anno per ciascuna attività pubblica di tempo libero (forse connessi con qualche standard di uso).

1/ Dai criteri in questione sono coperti tipi di attività sia "al chiuso" che, "all'aria aperta", sia attive che inattive.

4. Tasso di frequenza rispetto alla capacità, durante periodi critici specifici per certe attività (come misura sia della attrattiva che dell'affollamento dei servizi).
5. Numero di differenti attività di tempo libero disponibili.
6. Tempi medi di attesa, durante specifici periodi chiave, per l'uso di certi servizi pubblici (come golf, tennis e sport nautico) o richiesta media di frequenza respinta, come per concerti, teatri, spettacoli, etc.
7. Numero di incidenti in aree ricreative connessi all'uso, cioè per 1.000 giorni/uomo per anno.
8. Numero di persone incapaci o non desiderose di avvantaggiarsi di disponibili opportunità di tempo libero e che lo sarebbero se potessero (categorizzate per ragione del loro "non uso" delle disponibili opportunità).
9. Qualche misura di piacevolezza e sufficienza generali delle opportunità di tempo libero, forse fondate su un sondaggio campionario di opinione pubblica.

NOTE

- a) Per molte analisi, criteri quali l'1, 2 e 5 avranno necessità di considerare i servizi privati per il tempo libero non meno che quelli pubblici.
- b) I criteri da 1 a 6 e il 9 sono indicatori di come le opportunità del tempo libero sono offerte in sufficiente quantità. I criteri 3, 4 e 8 sono indicatori (sfortunatamente di tipo indiretto) della

qualità delle opportunità. Il criterio 5 tende a misurare l'ammontare della "varietà" disponibile. Il criterio 7 misura la sicurezza delle attività. I criteri 3, 8 e 9 sono anche indicatori della "piacevolezza" delle opportunità (cose come il sovrappollamento non sono incluse nel concetto del termine "qualità" come usato sopra e pertanto "piacevolezza" è così usata). Il criterio 10 è una misura generale che probabilmente attraversa tutti gli attributi. Notare che eccetto per il criterio 10 i criteri non tentano di misurare che cosa è acquisito dalle attività di tempo libero; il grado di piacere che è derivato da ciascun tipo e qualità di attività non è ricercato da 1 a 9.

- c) I criteri 3, 9 e 10 saranno particolarmente difficili da misurare. Indagini e sondaggi ben costruiti saranno probabilmente necessari per fornire informazioni significative.
- d) Le opportunità per il tempo libero, oltre a essere considerate dei fini per se stesse, (per soddisfare l'umano bisogno di ricreazione e svago), sono anche un mezzo per incontrare i problemi di altre aree principali di programma come la salute mentale e fisica (area principale di programma II) e il crimine e la delinquenza (area principale di programma I). Gli effetti sui criteri in queste altre aree di programma, tuttavia, devono essere considerati quando si valutino alternative di programma del tempo libero.
- e) Può essere appropriato distinguere gruppi-obiettivo attraverso queste categorie: età, livello di reddito familiare (per es. le opportunità ricreative per gli anziani, per i poveri, e per la gioventù sono probabilmente un problema particolare).

VII - TRASPORTI - COMUNICAZIONI - LOCALIZZAZIONE

(si veda nota a/ per chiarimenti).

Obiettivo: Trasportare necessarie quantità e tipi di "traffico" rapidamente, sicuramente, e piacevolmente.

1. Tempo medio per eseguire specifici compiti. Il criterio "tempo di spostamento medio tra localizzazioni scelte" potrebbe essere una forma appropriata di questo criterio se sono valutati solo i sistemi di trasporto fisico.
2. Tempi medi di ritardo in localizzazioni prescelte durante prescelte parti del giorno, settimana, anno.
3. Numero di passeggeri/km. trasportati per giorno e capacità di passeggeri/km. del sistema (probabilmente categorizzati per differenti tipi di sistemi di trasporto).
4. Numero di incidenti di trasporto, feriti e morti per anno.
5. Incidenti di trasporto, tassi di morti e feriti, cioè per numero di passeggeri/km o per spostamento.
6. Qualche misura, o misure, della generale piacevolezza del viaggio o di caratteristiche individuali come l'attrattiva fisica, il rumore, l'affollamento, la convenienza, il comfort, forse con indici fondati su sondaggi di pubblica opinione dei viaggiatori o l'opinione degli "esperti" (una misura "per procura" come il numero medio di alberi per km di strada, o la percentuale di strade che abbiano un paesaggio può essere utile ma potrebbe anche essere del tutto svitante se non accuratamente qualificata).

NOTE

- a) Questa area principale di programma mira a comprendere tutti i sistemi inclusi nei programmi di comunicazioni e di localizzazione, come l'automobile, la ferrovia, l'acqua, il trasporto urbano e il movimento fisico pedestre. Quest'ultimo influisce sull'ammontare di trasporto fisico richiesto. Il termine "traffico" ha il significato di convogliare il concetto di trasmissione di "messaggi", così come gli oggetti fisici e la gente. I sistemi di trasporto fisico possono essere mezzi specifici per trasmettere messaggi di un certo tipo ma non sono la sola soluzione. Per es. la funzione dello shopping può essere sostenuta da un lungo sistema di trasporti, attraverso l'originaria localizzazione dei negozi vicino agli utilizzatori oppure attraverso una selezione audio-visivo-telefonica dei beni con una consegna a domicilio fornita dai negozi. Così i programmi per evitare i bisogni di movimento fisico di persone o beni possono in effetti ridurre il problema generale.
- b) Questa area principale di programma non è realmente un fine in se stesso. Piuttosto è un mezzo per soddisfare altri bisogni umani, come l'occupazione (servizio casa - lavoro), il progresso economico, l'accessibilità alle aree ricreative, etc. Tuttavia, a causa della sua importanza nella maggior parte delle comunità e del bisogno di considerare questi sistemi di "trasporti" in una maniera integrata, l'identificazione come una separata area principale di programma, con i suoi propri criteri, sembra ragionevole. Nella valutazione di alternative di

trasporto, tuttavia, questi fondamentali propositi del trasporto devono essere considerati. Per la stessa ragione, gli effetti potenziali negativi come l'inquinamento dell'aria e la generazione di rumore devono anche essere considerati.

- c) I criteri 1, 2 e 3 tentano di misurare l'adeguatezza del sistema di trasporto a muovere il traffico necessario e a muoverlo abbastanza rapidamente. I criteri 4 e 5 misurano la sicurezza del sistema. Il criterio 6 tenta di indicare il contenuto di piacevolezza nel sistema.
- d) Può essere appropriato distinguere dei gruppi-obiettivo di utilizzatori attraverso caratteristiche quali: localizzazione geografica; livello di reddito; se gli utilizzatori sono pendolari per ragioni di lavoro, gente che va per acquisti, persone che cercano attività di tempo libero, utilizzatori commerciali, etc; e se essi stanno agendo come pedoni, guidatori o passeggeri o in altri ruoli.

B. Alcuni problemi connessi alla definizione dei criteri

Uno dei punti principali di ogni procedimento di pianificazione è il tentativo di stimare il contributo che ogni programma alternativo, o insieme di programmi, fornisce per il raggiungimento dei fondamentali obiettivi di governo. Cioè il problema dei criteri di valutazione sorge dal fatto che essendo le risorse fisiche scarse e insufficienti a soddisfare tutti i bisogni e tutte le proposte, occorre scegliere e quindi valutare fra le proposte quelle che realizzano il migliore uso delle risorse disponibili. Per operare questa valutazione occorre identificare specifici criteri che possano usarsi per valutare la realizzazione rispetto agli obiettivi di governo.

Per es. se si identifica come un obiettivo di governo quello di "ridurre la criminalità", allora sarà appropriato usare i saggi di criminalità come il principale criterio (ma non necessariamente il solo criterio) per valutare le attività che tendono a quell'obiettivo. Cioè, di fronte a diverse proposte, sarà necessario stimare l'effetto di ciascuna su un saggio anticipato di criminalità futura.

Come l'esempio indica, la selezione dei criteri dipende dagli obiettivi che sono formulati. Il processo di selezione dei criteri spesso suggerisce, ciò nondimeno, il bisogno di revisione degli obiettivi. Così, la formulazione degli obiettivi e dei criteri sono processi inter-attivi.

In generale i criteri per le analisi di programma dovrebbe avere idealmente i seguenti requisiti generali:

- 1) Ogni criterio dovrebbe essere rilevante e importante per il problema specifico per il quale è usato (ciò dipenderà dai fondamentali obiettivi da soddisfare).
- 2) Insieme i criteri usati per uno specifico problema dovrebbero considerare tutti i principali effetti relativamente agli obiettivi. Così i criteri dovrebbero essere valutati per coprire tutti i principali effetti. L'uso di insufficienti criteri potrebbe condurre a gravi errori.

Per es. dei programmi per migliorare le condizioni abitative dovrebbero considerare non solo il numero di ha di quartieri malsani rimossi ma anche gli effetti sulle persone rimosse (forse includendo un secondo criterio: il numero di persone che ancora vivono in unità di alloggio sotto lo standard).

Sebbene l'avere un solo criterio, o almeno pochi criteri, renderebbe la valutazione assai più facile, la cosa importante è di evitare di escludere dall'analisi considerazioni "maggiori".

Come indicato nell'esempio precedente, ogni singolo obiettivo se sottolineato troppo senza considerazione di altri bisogni, potrebbe condurre a eccessi e a risultati anche peggiori. Altri esempi sono: una pura considerazione di sicurezza nei movimenti del traffico potrebbe dare il risultato di tempi di viaggio eccessivamente lenti; nell'area della imposizione della legge, una esclusiva concentrazione sui saggi di criminalità conduce a programmi che hanno il risultato di un eccessivo controllo del movimento individuale.

Con tutti i criteri espressi in termini di una unità (come un dollaro) o due unità (come un dollaro e qualche unità espressa in termini monetari), soluzioni analiticamente ottimizzabili sarebbero usualmente possibili. Tuttavia forzando l'analisi verso forme ipersemplicificate si possono nascondere molte maggiori considerazioni. L'uso di criteri multipli di valutazione sembra, in generale, che non debba essere evitato.

3) Ogni criterio dovrebbe idealmente essere capace di una quantificazione significativa. Questo comporta due principali problemi. Il primo è la misurazione delle grandezze attuali e storiche di ciascuno dei criteri. La misurazione è necessaria per dare un chiaro quadro della dimensione del problema, per determinare quanto la giurisdizione fa al presente per soddisfare i propri obiettivi, e fornire una base per le proiezioni nel futuro. Nel caso dell'esempio delle abitazioni già usato, noi dovremmo essere in grado di misurare quanti ettari di quartieri malsani e quanta gente che vive in unità di alloggio sub-standard, vi sono attualmente e quante ne erano in quelle unità prima.

Il secondo problema è la stima delle grandezze future per questi criteri e per ciascuno dei programmi alternativi che devono essere considerati. Proiettare nel futuro è sempre pericoloso. Uno dei più difficili problemi, se non il più difficile nella analisi di programma è la stima degli effetti sui criteri delle varie direttrici di azione. I dati storici sono importanti sia per misurare i progressi che per fare deduzioni su cosa ha causato i cambiamenti che sono avvenuti. Quest'ultima informazione è assai im-

portante per preparare stime sugli effetti di future direttrici di azione.

In pratica, è assai difficile, e forse impossibile, soddisfare perfettamente tutte e tra i requisiti ideali dei criteri. Nella lista di criteri riportata nel precedente paragrafo si è fatto un esplicito tentativo di renderla conforme con i primi due requisiti (cioè la rilevanza e la copertura) dati sopra come ideali. Tuttavia la lista è certamente lontana dall'essere definitiva sia nell'approfondimento che nella copertura. Essa è anche in qualche modo idealistica; l'abilità dell'analista di stimare con efficacia gli effetti di programmi alternativi sui criteri (il terzo requisito dato) sarà indubbiamente limitata per molte ragioni - particolarmente con i sistemi attuali di informazione.

Talora, può essere necessario utilizzare criteri puramente qualitativi come: "Per ridurre la criminalità, l'alternativa A è più effettiva dell'alternativa B ma meno effettiva di quella C". Questa procedura classificatoria può essere parzialmente qualificata se gli esperti applicano i loro giudizi in qualche tipo di tavola di classificazione. Ciò condurrebbe a risultati del tipo: "Per ridurre la criminalità, l'alternativa A ha il valore di 80, sulla scala appositamente preparata, B il valore di 65 e C il valore di 85". Così in pratica anche se i criteri non sono completamente adatti ad essere soddisfacentemente quantificati, i criteri che hanno gli altri due requisiti possono essere comunque utili.

La lista riportata nel precedente paragrafo può ritenersi un ragionevole punto di partenza dal quale un singolo gover-

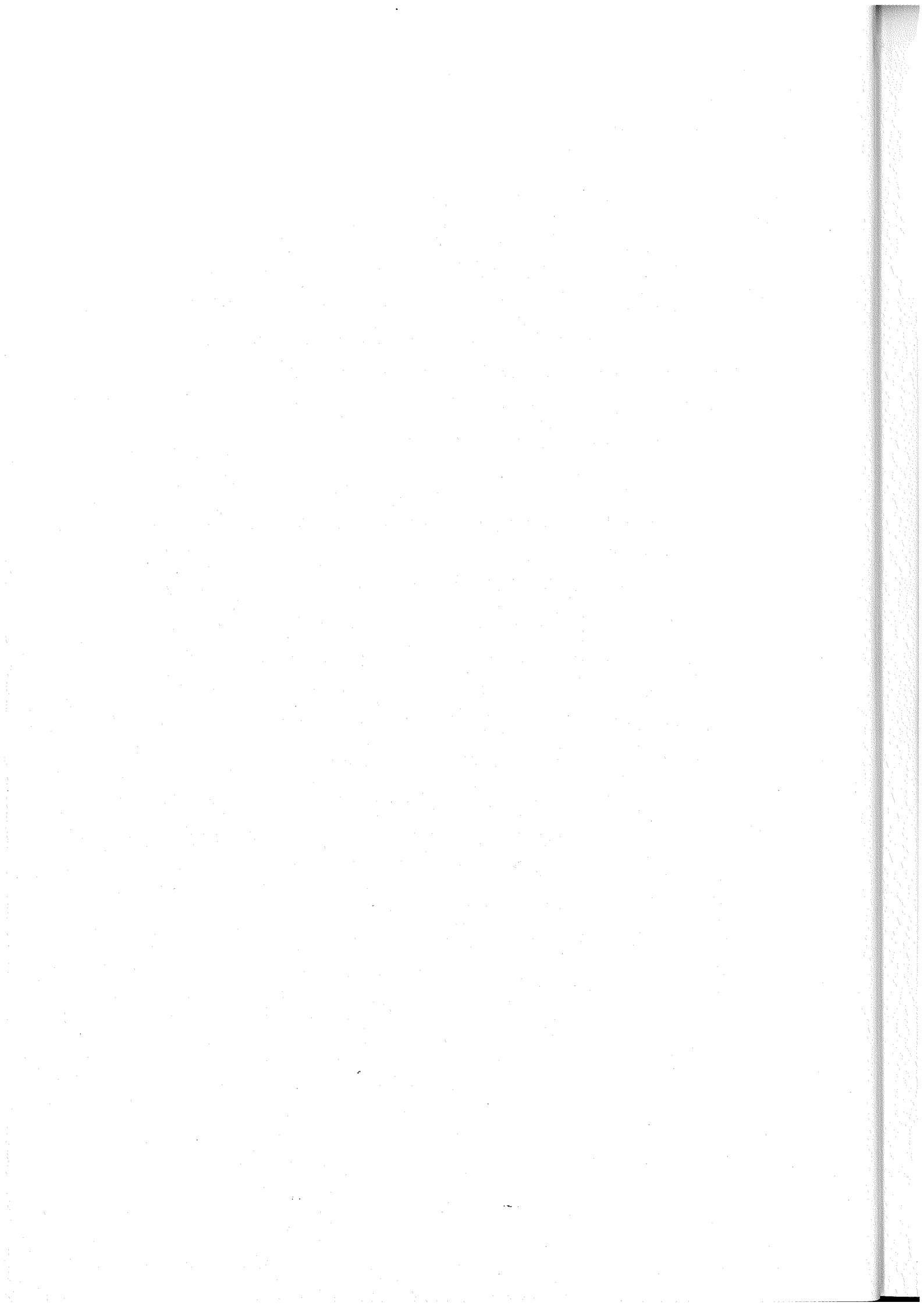
no può sviluppare un più approfondito insieme di criteri appropriati ai suoi specifici problemi e obiettivi di governo. Molti di questi criteri sono già in uso. Per ogni singolo problema, l'analista avrà bisogno di determinare lo specifico criterio appropriato a quel problema. E la lista riportata può aiutare a suggerire quelli appropriati.

Salvo poche eccezioni, nella lista sono iscritti solo criteri non monetari. Si assume che, in generale, tutti i problemi avranno necessità di considerare gli effetti concreti monetari di ciascuna alternativa direttrice di azione proposta. Cioè, un obiettivo in tutti i problemi sarà quello di conservare i costi monetari il più basso possibile per ogni ricercato livello di effettività di programma. Tuttavia è una premessa di questo approccio che nel passato si sia data troppa enfasi al tentativo di tradurre tutti gli effetti di programma in termini monetari (di dollari o lire). E' vero che se questo potesse essere fatto con un significato, la valutazione di alternative e la selezione finale di programma sarebbe considerevolmente facilitata poichè le valutazioni quantitative sarebbero tutte espresse nella stessa unità di misura, la moneta.

Ma realisticamente la maggior parte dei problemi di un governo riguardano obiettivi non monetari. Non solo è assai difficile per gli analisti assegnare "valori" monetari a questi obiettivi "non monetari", ma è anche da chiedersi: sarebbe desiderabile seppure si potesse fare? La questione di ridurre a valore tali effetti quali i saggi di mortalità, la riduzione dell'incidenza e della gravità delle malattie, il miglioramento delle con-

dizioni abitative, e l'aumento delle opportunità di ricreazione non diventano solo un problema di stimare il valore in moneta di tali cose. L'analista dovrebbe piuttosto concentrarsi sulla stima e la presentazione, per ciascuna alternativa, di "piene" informazioni circa gli attuali effetti in moneta e gli effetti su criteri non monetari. Questa è la funzione primaria della analisi di programma (o della analisi "costi-effettività", o "costi - benefici", o "costi-utilità" o "analisi di sistema" termini che ai fini di questa rassegna possono assumersi come equivalenti). I tentativi di forzare i criteri verso una loro "commensurabilità" sono nella maggior parte dei casi non meritevoli di grande sforzo. Dovrebbe essere lasciato ai responsabili delle decisioni di fornire i giudizi di valore necessari per prendere le decisioni finali del programma.

Tuttavia se l'analista può mettere a nudo alcune vie come il valore che la gente assegna ai criteri non - monetari, questa informazione dovrebbe essere fornita ai responsabili politici (ma non sostituita all'informazione di base sugli effetti non - monetari) allo scopo di aiutarli a formare il loro giudizio. Per es. vari sondaggi del pubblico possono dare alcune informazioni fino a qual punto le persone possano essere effettivamente desiderose di scambiare moneta per cambiamenti in alcune grandezze dei criteri non - monetari. Il pedaggio delle autostrade, per es., indica che le persone che tuttora usano l'autostrada desiderano pagare almeno il prezzo del pedaggio contro il vantaggio fornito dall'autostrada rispetto ad altre strade alternative.



APPENDICE N. 5

Ruolo e natura dell'analisi dei costi in un sistema di PB

1. Perchè esiste il bisogno di un'analisi dei costi.

Se per il governo le risorse disponibili fossero illimitate, ci sarebbe ben poco bisogno di un sistema di Programmazione di Bilancio, o addirittura del bilancio stesso.

La realtà è naturalmente diversa: le risorse sono scarse. E' necessario operare quindi delle scelte in fatto di progetti e di programmi da portare a termine una volta intrapresi. Nella scelta di programmi fra loro concorrenti, è perciò importante stimare quanto di ciascuna risorsa scarsa è più o meno approssimativamente richiesta dalle diverse alternative.

Nella scelta attuale, i costi espressi in termini monetari (dollari, lire, etc.) costituiscono una buona misura dell'uso delle risorse.

Di conseguenza, il bilancio, come pure l'analisi dei costi di un programma, è effettuato soprattutto in termini monetari. Cionondimeno, non bisogna dimenticare che certe unità fisiche come la manodopera e il territorio possono all'occasione costituire dei grossi vincoli di risorse. In casi del genere, le stime del fabbisogno di ciascuna delle suddette risorse dovrebbero essere compiute esplicitamente nell'analisi di programma per ciascuna opzione programmatica.

Il punto cruciale di un sistema di PB è l'analisi di programma. Il termine "analisi di programma", così come viene inteso in un sistema di PB, consiste essenzialmente nel processo di determinazione degli obiettivi di rilievo, di sintesi dei mezzi alternativi per il raggiungimento di questi obiettivi e di identificazione dei costi e dell'efficacia (cioè, dei "benefici" o degli "utili") di ciascuna alternativa. La stima dei costi per le alternative e la stima di quanto i costi possano mutare al mutare delle caratteristiche di programma significative, sono le parti più importanti dell'analisi.

2. Dove viene usata l'analisi dei costi.

Stime dei costi sono richieste per ciascuno dei tre elementi principali di un sistema di PB:

- a. Il Bilancio.
- b. Il Piano finanziario pluriennale.
- c. Le analisi di programma.

La figura 1 rappresenta il flusso di informazioni in un sistema di PB rispetto a questi tre elementi. Le analisi di programma individuali vengono effettuate coll'interno di arrivare ad un programma pluriennale e ad un piano finanziario preliminare che includano tutte le operazioni governative.

Questo piano pluriennale generale permette di esaminare l'intera serie di decisioni preliminari prese allo scopo di determinare la ragionevolezza della fattibilità complessiva. Se dovessero sorgere dei problemi le decisioni di programma indivi-

duali potrebbero essere rivedute. Il primo anno del piano pluriennale che ne consegue diventa la guida per la preparazione del bilancio. Durante la preparazione del bilancio certi vincoli precedentemente non previsti potrebbero sorgere e condurre al bisogno di un "secondo sguardo" alle analisi di programma e ai piani pluriennali. Una volta che il bilancio ha ottenuto l'approvazione finale, il piano pluriennale preliminare viene riveduto quanto basta perchè sia compatibile con il bilancio già approvato. Sia l'azione esecutiva che quella legislativa possono aver bisogno di revisione. Il piano finale approvato rappresenta la "base" da cui partono le proposte programmatiche del successivo ciclo di pianificazione-programmazione-bilancio.

E' importante notare che ci sono grosse differenze nel bisogno di stime dei costi per ciascuno dei tre elementi del PB.

Mancare di notare queste differenze può portare a grandi confusioni.

a. il Bilancio:

1. stime dei costi sono necessarie per un solo anno futuro (o due se il bilancio copre un periodo biennale).
2. Le stime dei costi devono essere quanto più precise possibile
3. Il bilancio, e di conseguenza le categorie in cui i costi vengono suddivisi, dovrebbe riflettere il bisogno per un processo di controllo amministrativo. Nè il piano finanziario pluriennale nè le singole analisi di programma vengono effettuate ai fini di un controllo amministrativo quan

Fig. 1 - ESIGENZE DI DETERMINAZIONE DEI COSTI
NEL SISTEMA PB

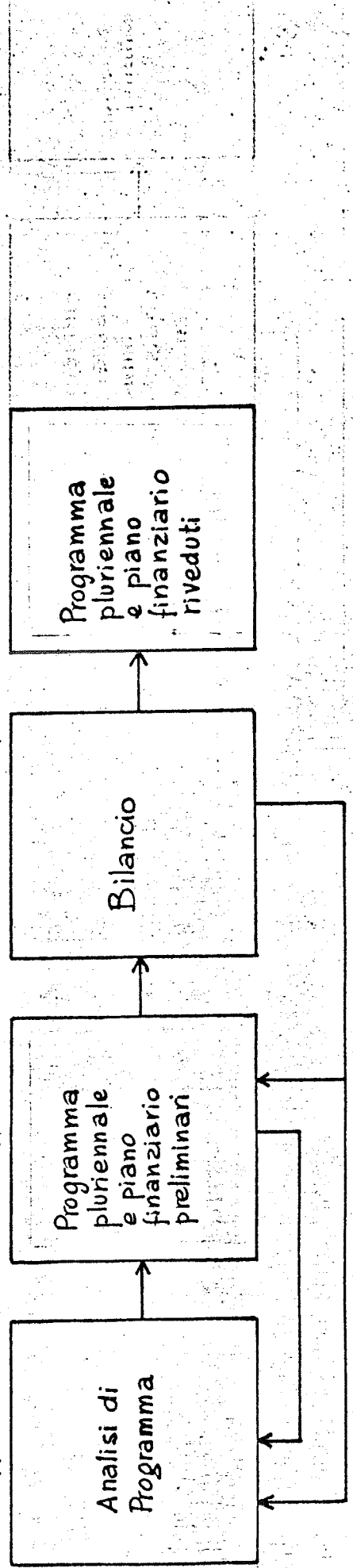
Anni di bilancio -
"costi precisi"

Anni successivi -

"costi approssimati"

costi migliorati ma
ancora "approssimati"

"Precisione" e dettaglio



to il bilancio. Una giurisdizione può trovare opportuno o necessario usare nel proprio bilancio categorizzazioni organizzative e per classi di oggetti (servizi personali, forniture, equipaggiamento, ecc.). Altre possono trovare più significativo l'uso di un "bilancio programmatico" con proprie categorie orientate secondo il programma. Mentre le operazioni programmatiche di bilancio sono utili nella valutazione del bilancio stesso, non è essenziale per un sistema di PB assicurare la compatibilità fra le categorie usate nei programmi di pianificazione e nelle categorie di bilancio, finchè esiste un "attraversamento" (cross-walk).

b. Il Piano finanziario pluriennale:

lo scopo del piano finanziario pluriennale è quello di fornire delle prospettive migliori sulle implicazioni monetarie dei programmi approvati.

Dopo che il bilancio è stato approvato, le cifre basate su di esso possono essere incorporate nel piano pluriennale. Tuttavia il piano pluriennale preliminare (vedi figura 1) viene proposto prima del bilancio. Ci interessano, a questo punto, le stime dei costi preparate per questo piano preliminare.

Le stime dei costi per questo piano, particolarmente per gli anni successivi all'anno iniziale di bilancio, non devono essere, e infatti non possono esserlo, molto precisi. Tuttavia una maggiore attenzione dovrebbe aversi

nello stimare i costi per l'anno di bilancio, al fine di ridurre il bisogno di grosse modificazioni del piano dopo la preparazione dei costi di bilancio. Comunque, non sembra necessario fornire in un piano pluriennale quella precisione apparente o quel dettaglio che potrebbe servire in un bilancio.

c. Analisi di programma:

le stime dei costi necessarie per le analisi di programma sono oggetto principale di questa nota. L'accento viene posto sulla capacità di stimare tutte le implicazioni di costo dell'intera gamma di alternative programmatiche proponibili. Tutte le implicazioni di costo rilevanti, sia immediate che future, devono essere considerate. Naturalmente è impossibile e anche non necessario raggiungere grande accuratezza e precisione nella stima dei costi per la pianificazione. Sono infatti troppe le incertezze che si incontrano nel tentare di stabilire i costi e i benefici futuri, soprattutto di programmi nuovi, mai sperimentati. Così, per le analisi di PB, stime di costo programmatico totale errate del 10% in più o in meno possono essere considerate ugualmente appurate. Quando si comparano alternative programmatiche che sono fonti di grosse incertezze, una differenza nei costi tra loro solamente del 10% renderebbe la loro scelta essenzialmente un "gioco di testa e croce".

3. Cosa dovrebbero comprendere i costi

Una delle caratteristiche fondamentali di un sistema di PB, e più in particolare del processo di analisi di un programma PB è la considerazione di tutti i costi di rilievo. I concetti di base che ne conseguono sono i seguenti:

- a. primo, i costi di rilievo sono i costi "marginali" o "di incremento" (termini equivalenti ai nostri fini). Questo significa semplicemente che, se dobbiamo stimare i costi per uno specifico programma, sono rilevanti solo gli eventuali costi addizionali. I costi "andati a fondo" quelli cioè che sono già stati spesi (o almeno che si presume siano stati spesi prima dell'inizio del periodo di tempo considerato) sono irrilevanti. Ad esempio, il fatto che lo scorso anno un milione di dollari sia stato speso per una determinata infrastruttura non ha alcun effetto sull'analisi dei costi. Naturalmente, possono esserci delle ragioni psicologiche e politiche perchè un governo possa interessarsi anche ad una spesa precedente. Comunque, approvare un'alternativa inferiore per una spesa di un milione di dollari è da un punto di vista tecnico un "buttar soldi dalla finestra". Solo i costi futuri dell'infrastruttura, ad esempio, quelli per la messa in opera, la manutenzione e il riadattamento, possono considerarsi pertinenti.

Un altro esempio del concetto marginale è il seguente; supponiamo di dover decidere se in una comunità debbano essere aggiunte una o due piscine. Per valutare se è prefe

ribile una o due piscine, il costo appropriato da riferire al valore della seconda piscina è il costo addizionale della seconda unità, non il costo medio delle due (ad esempio degli sconti quantitativi potrebbero ridurre il costo unitario della seconda piscina). Se una piscina può essere ottenuta per 10 milioni e due per 18 milioni il costo rilevante della seconda piscina è 8 milioni e non 9 milioni (costo medio delle due).

Strettamente connesso a questo concetto del costo di incremento, è il bisogno di distinguere tra costi "fissi" e "variabili". Gran parte dell'analisi dei costi sarà spesa nel tentativo di determinare quali costi sono fissi e quali variabili nel contesto di particolari alternative programmatiche da considerare. Ad esempio, se stiamo considerando di passare da un tipo di raccolta ed uso dei rifiuti ad un altro, è necessario identificare quali infrastrutture e veicoli correnti a portata di mano possano essere usati nella suddetta operazione. Certi altri costi, come certi costi di servizio e di supervisione, potrebbero non essere influenzati affatto dal cambiamento o potrebbero esserlo solo parzialmente. Solo quella parte dei costi che restano influenzati dal passaggio da un sistema all'altro, rappresentano i veri costi di incremento.

A ben vedere nessun costo è in realtà fisso, ad esempio, anche il costo di una direzione ministeriale può crescere sempre più man mano che nuovi programmi vengono intra-

presi dal ministero. Tale fatto può risolversi in aumento del personale e dell'assistenza ad esso o eventualmente anche nel bisogno di aumentare il salario del ministro e i benefici dei suoi impiegati nel riconoscimento delle sue accresciute responsabilità.

Il problema basilare dell'analisi dei costi è quello di determinare per ciascuna situazione quali costi cambieranno e in che misura.

- b. Nel paragonare programmi alternativi è generalmente rilevante la differenza che esiste nel costo totale richiesto.

Meno enfasi deve essere invece data alla stima dei costi totali assoluti di ciascuna alternativa. Tuttavia, il governo avrà bisogno di considerare i costi totali nel momento in cui valuterà queste alternative programmatiche in relazione ad altri settori di governo.

- c. Un'importante considerazione è quella di considerare tutti i costi. Nel determinare il costo di un programma, tale costo dovrebbe essere considerato senza riguardo alle classi contabili di oggetto, alle unità organizzative o alle fonti di finanziamento. La fig. 2 mostra una serie generalizzata di elementi di costo applicabili a qualsiasi tipo di programma governativo. 1/

1/ Il modo migliore di trattare i costi connessi in singole analisi di programma non è chiaro. Inizialmente sembra bene dover includere i costi così come sono necessari piuttosto che includere eventuali oneri di interesse e lo sfasamento temporaneo dovuto ai pagamenti. La questione di come i fondi necessari possono meglio essere reperiti, può - almeno inizialmente - essere disgiunta dalla scelta delle alternative di singoli programmi.

Fig. 2 - Esempio di lista di elementi di costo di un programma

- I. Costi fissi, considerati una volta per tutte - costi che sono essenzialmente invariabili rispetto all'ampiezza e alla durata del programma - .

Ricerca

Pianificazione

Sperimentazione e valutazione

- II. Costi di investimento - costi che variano secondo l'ampiezza del programma ma non secondo la sua durata.

Territorio

Edifici e servizi

Macchinari e veicoli

Addestramento iniziale

- III. Costi ricorrenti: costi operativi e di esercizio - costi che variano secondo l'ampiezza e la durata del programma.

Salari per il personale, stipendi e benefici vari agli impiegati per operazioni dirette.

Manutenzione dei macchinari, dei veicoli e degli edifici

Contributi diretti e pagamenti ai cittadini, es.: pagamenti assistenziali ai bisognosi

Pagamenti ad Istituti extra governativi per servizi ai cittadini, es.: pagamenti a enti per servizi di tutela familiare

Materiali e forniture di vario genere

Costi ausiliari di vario genere (costi generali)

I costi per questo tipo di manutenzione dovrebbero essere compresi, per gli scopi dell'analisi di programma, nei costi per i programmi individuali che fanno uso di veicoli. Alcuni governi addebitano correntemente al Ministero (ma non ai programmi individuali) un minimo manutenzione veicoli, sebbene di solito esso sia anche un massimo. "La manutenzione degli edifici pubblici" è un esempio analogo: ai programmi di polizia, ad esempio, dovrebbero essere addebitati i costi di manutenzione degli edifici delle più importanti aree di servizio di polizia. Un altro caso è rappresentato dai benefici agli impiegati; nei governi locali questi benefici sono tipicamente addebitati in conti separati. Per l'analisi dei costi di programma, è altamente desiderabile che vengano inclusi gli annessi costi dei benefici agli impiegati (che possono aggiungere ai costi dei servizi personali una quota intorno al 10-15%) insieme ai programmi individuali che li generano. Ancora, i costi di capitale di un certo rilievo, anche se sono maneggiati in altri fondi e in documenti separati di bilancio, sono costi come gli altri per gli scopi dell'analisi di programma (sebbene, naturalmente, possano essere considerati certi redditi speciali che è necessario esaminare prima di prendere le decisioni finali).

Tutti questi costi, compresi i costi di capitale, dovrebbero essere inclusi nei piani finanziari pluriennali. Come si è sottolineato prima, la presentazione del documento di bilancio, può essere un'altra questione. Bisogna però fare

attenzione ad una cosa: ci vorrà naturalmente del tempo e un certo sforzo per sviluppare e mantenere quei procedimenti che permettono di assegnare ai dovuti programmi individuali costi come quello di manutenzione dei veicoli e di benefici agli impiegati. Se certe indicazioni preliminari suggeriscono che alcuni di questi costi possono rappresentare una componente insignificante del costo totale, può non valere la pena di includerli per gli scopi di valutazione del programma.

- d. La scelta del programma non è solamente influenzata dai costi durante il primo anno di bilancio, ma può essere ancora soggetta ad implicazioni di costo negli anni successivi. Così una decisione di costruire una infrastruttura o una parte di un macchinario nell'anno di bilancio, chiaramente implica che i costi di esercizio e di manutenzione saranno generali negli anni futuri. Un altro esempio è quello di una sovvenzione del governo centrale che copra certe parti del costo, diciamo, quelle relative ai costi di installazione. Il Governo locale ha bisogno di conoscere i diversi costi correnti e futuri che possono aggiungersi, costi chiaramente implicati con l'accettazione della sovvenzione per quella installazione come ad es. i futuri costi di esercizio di manutenzione. Un ulteriore esempio: evitare di riadattare certe infrastrutture nell'anno iniziale può portare a maggiori future spese.

E' vitale prendere decisioni correnti che permettano al Governo di affrontare adeguatamente i fabbisogni di servizio dei propri cittadini negli anni futuri. Le implicazioni di costo corrente e futuro dei piani correnti per soddisfare quei bisogni devono essere ben considerate per evitare inefficaci e impossibili richieste future di denaro. Il programma formale pluriennale e i piani finanziari dovrebbero considerare un buon numero di anni nel futuro allo scopo di permettere una prospettiva ragionevolmente soddisfacente circa le future implicazioni dei programmi governativi, sia individuali che aggregati.

Ciascun anno in più significa però sforzo in più agli scopi dell'analisi di programma, le stime del costo dovrebbero coprire tanti anni in futuro quanti ne servono per fornire le informazioni di rilievo che occorrono per le decisioni correnti. In certi casi, come nei sistemi di autostrade e di trasporto di massa, il numero di anni da considerare con tutta probabilità dovrà eccedere il tempo previsto per il piano finanziario pluriennale.

Quando si vuol considerare un periodo di più anni sorge il problema del "tempo-valore" del denaro. Tuttavia, è sufficiente dire per il momento che la maggior parte delle analisi di costo comportano l'identificazione delle implicazioni di costo delle alternative anno per anno. I problemi del "tempo-valore" del denaro verrà discusso in seguito.

c. Un problema speciale sorge coi redditi connessi alla realizzazione di un programma. I pedaggi per i ponti e le autostrade e le bollette per i servizi idrici e di fognatura sono esempi di questo tipo di problemi. Inoltre, redditi come le sovvenzioni del governo centrale o dei governi locali possono anche essere connessi con programmi particolari. Se la loro ampiezza è significativa, si devono prendere in considerazione oneri e tariffe connessi al programma e gli aiuti inter-governativi, stimando la loro ampiezza per ciascuna alternativa proposta.

Poichè stiamo qui parlando di un procedimento per chiarire i costi di programma e per mettere a raffronto i programmi alternativi, i costi totali di rilievo dovrebbero allora essere valutati per primi per ciascuna alternativa. I redditi di rilievo dovrebbero allora essere considerati sia come derivazioni di questi costi, sia come "benefici laterali". In generale, laddove le entrate sono identificate in maniera specifica e sono raccolte nel corso dell'operazione di programma (questo può essere il caso delle bollette dell'acqua e dei servizi di nettezza urbana), queste voci di reddito possono essere considerate come derivazione dei costi totali. (Naturalmente, la definizione delle specifiche tariffe, bollette, pedaggi, ecc. è di per se stesso un problema complicato).

Può non sempre essere chiaro se sia meglio trattare questi redditi come derivazione del costo o come benefici collaterali, ma questa scelta non dovrebbe influenzare in

modo significativo le decisioni di programma, dal momento che in entrambi i casi i redditi saranno stati esplicitamente considerati.

Il piano finanziario pluriennale e le tavole sommario nei rapporti effettuati per l'analisi dei programmi individuali dovrebbero possibilmente predisporre tre linee per ciascuna categoria di programma in seno alla struttura del programma: i costi totali, qualsiasi tipo di reddito derivato e il costo netto per il governo. (Nelle analisi di programma ciò dovrebbe essere fatto per ciascuna delle alternative di programma più importanti da valutare).

- f. Fino ad ora abbiamo parlato di costi limitando in qualche modo il campo di osservazione. Abbiamo parlato di quei costi che potrebbero essere più o meno direttamente inseriti in programmi particolari: i "costi di programma". Molti problemi saranno complicati da svariate implicazioni di costo "secondari" ma che avranno comunque un certo significato. Ad es. un programma di ristrutturazione di un sobborgo potrebbe avere come risultato negli anni futuri una riduzione dei servizi di polizia e antincendi per l'area ristrutturata; d'altra parte ne potrebbe scaturire un incremento della domanda di parcheggi e di attività ricreative. Inoltre ci si potrebbe aspettare da parte di un programma, delle ripercussioni finanziarie al di fuori del Governo. Ad es., cambiamenti nel sistema di trasporto o dell'edilizia possono avere considerevoli effetti su diversi tipi di uffici presenti nell'area, alcuni effetti favorevoli, altri sfavore-

voli. Un altro esempio è l'aumento del potere di acquisto dei singoli individui nel futuro dovuto a programmi di rilevamento dell'istruzione e della sanità pubblica (che possono però anche significare aumenti delle imposte indirette). Questi effetti di costo extra governativi dovrebbero essere distinti dai costi governativi interni.

Questi effetti finanziari secondari debbono essere esaminati per vedere se essi influenzano il bilancio proprio dello stato o altri settori dell'economia. La stima di tali effetti è spesso molto complessa e particolarmente difficile, tuttavia è essenziale per l'analisi del programma.

- g. Un termine che si incontra spesso nella letteratura economica è "il costo di opportunità". Ciò significa sottolineare una importante nozione: se certe risorse sono inserite in un programma si possono prevedere diverse possibilità di usare le stesse risorse. Il "valore" di queste opportunità consequenziali rappresentano i costi di opportunità che derivano dall'inserire certe risorse in un determinato programma. Questo "valore" è perciò importante nella scelta dei programmi.

Nell'analisi di programma, una considerevole enfasi viene posta sull'identificazione delle alternative di rilievo. In effetti, l'esplicita identificazione e valutazione delle alternative, è un modo pratico di tener conto dei costi di opportunità. Per fare un esempio, una città potrebbe usare del terreno che già possiede per costruire un campo sportivo. Non ne deriverebbero costi addizionali di territorio, ma verrebbe

esclusa la possibilità di usare quel territorio per altri scopi. Considerare l'uso alternativo del territorio è un fatto importante. Possiamo tentare di dare a questo territorio un "valore" monetario (usando forse valuta corrente sul mercato) e di includere il valore così calcolato come un costo, o possiamo evitare questo calcolo che non rappresenta in realtà una disponibilità finanziaria e considerare invece usi alternativi del territorio come alternative esplicite, ciascuna di essa valutate esplicitamente. Questo secondo approccio sarà senza dubbio il più pratico nella maggior parte delle situazioni. Alla fine dei conti, sarà necessario indicare chiaramente come un "beneficio negativo" la perdita del territorio per altri usi futuri.

4. Come vengono effettuate le analisi dei costi

Il problema di base in una analisi dei costi di un programma è quello di stimare cosa accadrà durante il periodo di pianificazione ai costi per ciascuna delle alternative da considerare. Questo problema dell'analisi dei costi è molto più di un problema di conteggio dei costi. Diverse sono le considerazioni da fare al proposito:

- a. Come già notato, l'accento viene posto sulla stima delle implicazioni di costo totale di ciascuna alternativa, considerando necessariamente diverse classi contabili, varie e differenti unità organizzative e possibilmente diverse fonti finanziarie.

- b. La stima è volta a quantificare ciò che accadrà in futuro, non quello che è accaduto nel passato. L'importanza dell'informazione storica è quella di fornire una interpretazione di ciò che potranno essere i costi del futuro.
- c. Molte alternative di programma potranno contenere delle componenti per cui sarà difficile avere la serie storica. Ad es., nuovi tipi di macchinari, nuovi tipi di programmi di addestramento, nuovi tipi di servizi.
- d. L'analisi dei costi non solo richiede l'informazione sui costi, ma anche la stima di varie caratteristiche fisiche (che influenzano i costi unitari) e delle varie quantità fisiche che indicano l'ampiezza e la qualità del programma richiesto. Ad es., se dobbiamo stimare i costi di un nuovo sistema di controllo del traffico con elicotteri, l'analisi dei costi avrà bisogno delle seguenti informazioni:
 - 1. Il numero di elicotteri necessari, e possibilmente la frequenza d'uso per effettuare il suddetto lavoro di controllo del traffico.
 - 2. Le varie caratteristiche dell'elicottero e del piano operativo in modo da poter stimare i costi di manutenzione e di esercizio per ora di volo.
 - 3. Le varie caratteristiche del piano delle operazioni in modo da stimare il numero di personale richiesto da ciascuna di esse. Si dovranno poi stimare i costi totali del personale, una volta calcolati gli stipendi e gli altri benefici.

Un secondo esempio è quello di un sistema nuovo per la raccolta dei rifiuti. La determinazione dei costi per i nuovi tipi di raccolta e per i metodi di distruzione dei rifiuti richiederanno la comprensione delle maggiori caratteristiche fisiche dell'equipaggiamento e del piano operativo del sistema proposto. Inoltre, se la frequenza della raccolta e dei punti di raccolta da coprire debbono essere valutati, sarà necessaria una formula di determinazione dei costi sensibili a queste caratteristiche.

Il processo di analisi dei costi richiede allora non solo il talento degli analisti ma anche una sostanziale assistenza tecnica e una considerevole produzione da parte del personale operativo e degli elaboratori del programma.

Cinque tecniche di stima dei costi possono essere classificate:

- Uso di dati correnti applicati al futuro.
- Preparazione di stime interne "ingegneristiche".
- Uso di stime "vendor", o di mercato.
- Uso di stime statistiche.
- Uso di fattori di costo e modelli di costo.

Per ciascun dato problema possono essere usate qualcuna di queste tecniche o tutte.

- Uso di dati correnti applicati al futuro.

Ad es., le strutture più recenti di stipendi e benefici per il personale possono essere esplicitamente usati come fattori di costo per stimare i costi futuri del personale. Di nuovo, i dati correnti sul mercato del personale o delle ore-uomo richieste per effettuare una specifica mansione, dovrebbero essere tali da poter essere usate come stime per fabbisogni futuri per quella mansione.

Questa tecnica di determinazione dei costi è principalmente applicabile a quei costi da cui non ci si aspetta mutamenti significativi. Tuttavia, ad es., se ci si attende che i veicoli di una città diventino nel futuro più complessi (potrebbero venire aggiunti più meccanismi di guida automatica e più marce), si possono benissimo prevedere costi per veicolo più alti, poichè diverrà necessario avere un personale di manutenzione sempre più specializzato e parti di ricambio sempre più costose. Se i veicoli del servizio di nettezza urbana diventano meccanicamente più complicati, si può ben prevedere paghe più alte e costi addizionali di addestramento per gli autisti come pure costi più elevati per la manutenzione. In questi casi, non sarebbe opportuno utilizzare dati correnti senza alcun adattamento.

Anche i mutamenti nel livello dei prezzi possono naturalmente influenzare le componenti future dei costi di un programma, anche se non muta niente altro. Di questo si discuterà al punto 6.

- Preparazione di stime interne "ingegneristiche".

Appena nuovi programmi vengono proposti con componenti significativamente differenti dalle componenti programmatiche attuali o passate, saranno necessarie altre tecniche. La tecnica maggiormente in uso oggi è quella di stime di costi preparate da esperti interni (ad es., gli ingegneri o altri che elaborano il programma), per le nuove componenti.

Una difficoltà concernente le stime ingegneristiche è che nel caso siano necessarie diverse variazioni e alternative programmatiche, il tempo di preparazione delle stime può divenire oneroso. Questo può benissimo essere il caso di un sistema FB che mette l'accento proprio sull'identificazione e la valutazione delle alternative.

- Uso di stime "vendor" (o di mercato)

Certi programmi possono comprendere parti di equipaggiamento o servizi per cui le quotazioni sul mercato possono essere ottenibili da un venditore o da un costruttore. Se le quote sono per articoli già esistenti o per piccole modificazioni di essi, tali quote saranno precise. Tuttavia, nella misura in cui l'incarico a una ditta non è implicato nella stima e nella misura in cui certe complicazioni possono sempre sorgere nel determinare l'articolo, si ammettono incertezze nella stima dei costi.

- Uso di stime statistiche

Questo è il primo metodo che probabilmente è molto differente da quelli attualmente in uso nei governi locali o statali.

Per l'analisi dei costi di un programma PB tale metodo può essere molto utile.

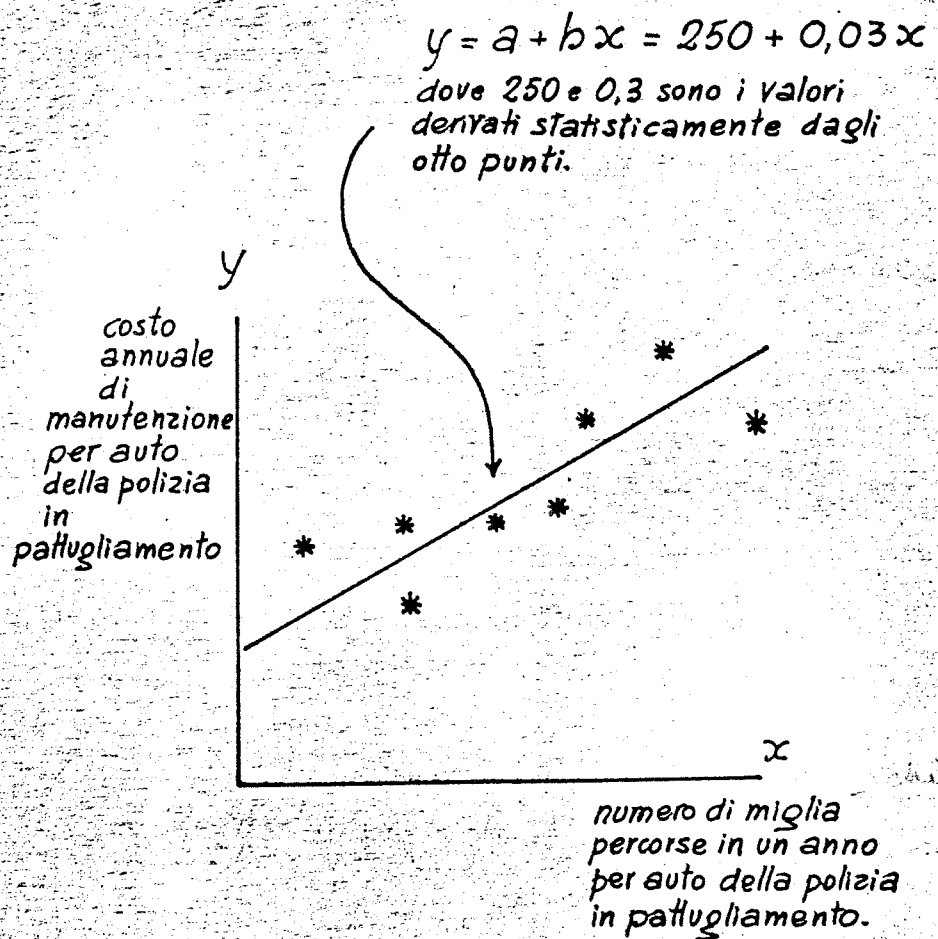
Prevedere i costi futuri, specialmente per programmi con caratteristiche nuove e forse mai sperimentate, è un compito molto difficile. Il giudizio degli esperti dovrebbe essere utile e sarà comunque necessario, ma l'analisi dei costi potrà essere considerevolmente aiutata solo dall'aiuto di tecniche statistiche.

Le statistiche propriamente utilizzate possono essere utili nel dedurre gran parte delle informazioni dai dati storici.

L'uso delle statistiche può essere molto semplice o molto complicato. Il concetto di base è quello di prendere i dati storici e correnti di cui si può disporre e proiettarli verso il futuro.

Le tecniche più semplici della statistica sono familiari. Ad esempio, per ottenere una cifra sul costo del carburante e della manutenzione di un'auto della polizia usata in un programma di controllo del traffico, si può calcolare la semplice media aritmetica dei costi degli anni precedenti per tutte le macchine della polizia addette a tale controllo (sempre che sia possibile fare tale distinzione) e in tal modo ottenere il costo medio per automobile. Assumendo che non ci saranno aumenti nel livello dei prezzi o signi

Fig. 3 - Esempio di ANALISI DI REGRESSIONE.



ficativi mutamenti nella natura delle auto della polizia da utilizzare, il costo medio per automobile potrà allora essere usato per stimare i programmi alternativi proposti per qualsiasi numero di auto della polizia dello stesso tipo.

I concetti di medie, mediane, distribuzione di frequenza, ecc. aggiungono una certa complessità ma sono sempre sostanzialmente comprensibili anche da un profano e spesso utili.

Una tecnica più avanzata, ma spesso utile, è l'uso dell'analisi di regressione. Questo concetto è più facile da spiegare attraverso il diagramma della fig. 3.

Nell'esempio gli analisti sono interessati a stimare i costi futuri di manutenzione delle automobili della polizia per pattugliamento. L'analista dei costi, con l'aiuto di tecnici esperti in materia, elaborano dapprima delle assunzioni circa le caratteristiche di programma (variabili) che influenzano in modo significativo il costo da stimare. Nell'esempio hanno supposto che la variabile (indipendente) maggiormente esplicativa è il numero dei chilometri percorsi. Il diagramma mostra un cosiddetto "diagramma sparso" sul quale vengono puntinati i dati più recenti dell'anno relativi alle otto automobili (si tratta di un piccolo distaccamento di polizia). Dall'esame visivo del diagramma, gli analisti stimano per buona una linea retta. Usando procedimenti matematici standard (e forse con l'assistenza di qualche computer), si può facilmente ottenere una linea di "ottimo adattamento". La linea è quella che appare nel diagramma sparso. Viene mostrata anche l'equazione della linea. I valori specifici di "a" e "b" nel

Fig. 4 - RELAZIONI IPOTETICHE DI STIMA DEI COSTI

$$Y = a + bx_1 + cx_2 + dx_3$$

o

$$Y = px_1^q x_2^r x_3^s$$

dove:

Y = costo di costruzione dell'ospedale

x_1 = numero di letti dell'ospedale

x_2 = ampiezza del personale di ricerca

x_3 = rapporto previsto "medico per paziente"

a, b, c, d

ξ = valori statisticamente ottenuti dai dati

p, q, r, s

l'equazione sono i risultati dai dati storici. L'equazione che ne deriva può così essere usata nella stima dei costi futuri di manutenzione delle automobili di polizia per pattugliamento del tipo di quelle adottate nell'esempio.

Ipotesi molto più complicate possono essere comunque più opportune in altri diversi esempi, ipotesi che richiedono equazioni e tecniche statistiche più complicate. Un altro esempio ipotetico è quello della fig. 4.

Nell'esempio, sono state ipotizzate dagli analisti due tipi alternativi di relazioni (una lineare e l'altra esponenziale). I dati sui costi di costruzione di ospedali, costi attuali e passati, Y , e le X sono raccolte e usate nelle analisi statistiche per determinare i valori delle costanti in ciascuna delle due equazioni. I risultati delle analisi statistiche forniranno anche informazioni relative alla "capacità di rispondenza" di ciascuna equazione e saranno usati per aiutare ad effettuare una scelta tra i due tipi di relazioni. Con più di una variabile esplicativa, è necessaria una analisi di regressione multipla piuttosto che semplice.

Queste tecniche statistiche vengono usate sempre di più per questo tipo di problema. Le equazioni come risultano sono spesso chiamate "relazioni di stima dei costi" (RSC).

Deve essere notato che per usare una delle equazioni di stima dei costi programmatici futuri, è necessario stimare prima i valori di ciascuna variabile esplicativa (cioè, le X nella figura 4). Questo può essere spesso difficile.

Un tipo speciale di RSC che ha trovato un notevole uso nell'industria aeronautica e potrebbe avere qualche applicazione da parte dei governi, è la curva costo-quantità (anche conosciuta come la "curva di apprendimento"). Essa si basa sul concetto che dove vi siano fenomeni ripetitivi di una attività (come la produzione o la riparazione di un veicolo) il costo unitario tende a scendere. Sconti quantitativi da parte dei venditori sono una chiara espressione di questo fatto. Tuttavia, certe attività interne del governo a carattere costante potranno essere anche ripetitive, donde la possibilità di applicare anche alle operazioni interne di governo le curve di apprendimento. La curva costo-quantità verrebbe statisticamente ottenuta dai dati del passato e così usata per proiettare costi futuri per differenti quantità proposte.

- Uso di fattori e modelli di costo

Esiste un certo bisogno nell'analisi di programma per la valutazione di numerose alternative di programma, che possono interessare l'intera gamma degli scopi e delle qualità dei servizi come pure dei differenti tipi di programma. In tal modo, potrebbe essere possibile sviluppare un bisogno ripetibile per la preparazione dei fattori e delle equazioni di costo applicabili a un certo numero di problemi concernente la determinazione dei costi. Equazioni statistiche del tipo già illustrato come pure i più semplici fattori di costo - vedi il costo annuale di manutenzione per auto della polizia, per autopompa o per ambulanza - potrebbero essere adatte per ciascuna delle maggiori aree di programma.

Dovrebbero solo essere periodicamente aggiornate per essere usate ogni volta che sorgano problemi di determinazione dei costi.

Fattori individuali di costo o equazioni di costo potrebbero essere preparate a qualsiasi livello di aggregazione. Ad esempio, alcuni potrebbero coprire una singola classe contabile; altre potrebbero coprire una sottoclasse; altri ancora un'aggregazione di classi. Questo dipende dalle particolari circostanze circa la natura dei dati disponibili e l'uso che può essere fatto dei fattori e delle equazioni.

Una raccolta di questi fattori ed equazioni di costo insieme potrebbero fornire delle stime del costo totale di programmi per differenti variazioni di un certo tipo di programma, viene qualche volta chiamata un "modello di costo". Tali modelli di costo potrebbero essere costruiti per programmi di assistenza sociale; di sanità pubblica, di attività ricreative, ecc. Se il modello di costo comporta molti calcoli ed è usato abbastanza frequentemente, è opportuno l'intervento del calcolatore.

- Alcuni problemi speciali di analisi dei costi.

Prima di terminare questo paragrafo sulle modalità dell'analisi dei costi, debbono essere menzionati tre problemi particolari.

Il primo è la questione dei mutamenti del livello dei prezzi. Nel governo federale americano, i piani finanziari pluriennali e i costi dell'analisi di programma sono stati di solito

espressi in valori costanti. Cioè, non è stato fatto nessun adattamento per riflettere i possibili mutamenti futuri dei prezzi imputabili ai mutamenti generali dell'economia locale o nazionale. Ciò è comodo ed evita calcoli e problemi aggiuntivi. D'altra parte, la stima dei mutamenti del livello generale futuro dei prezzi non è cosa da poco conto. Oltre al problema di tentare di prevedere la tendenza dell'economia generale, esiste quello dell'indice dei prezzi che può differire per ciascun elemento di costo. Vale a dire che i costi degli stipendi, i costi di costruzione, i vari tipi di equipaggiamento, ecc. ciascuno potenzialmente richiede il proprio indice di proiezione dei prezzi.

Tuttavia, per alcune giurisdizioni di governo, può essere bene, almeno nei piani finanziari pluriennali, fornire delle stime dei mutamenti del livello dei prezzi al fine di riuscire ad essere più realistici. Forse l'approccio migliore sarebbe quello di apportare degli adattamenti di prezzo per il totale delle stime di ciascun anno. Decisioni programmatiche individuali possono essere spesso influenzate dalle stime concernenti il mutamento del livello dei prezzi e forse lo sforzo aggiuntivo per apportare tali adattamenti potrebbe non valere la pena. Da notare che ci si riferisce solamente ai mutamenti di prezzo causati dall'economia generale e non a quelli dovuti ad inattese difficoltà o ad inattesi ritardi e complicazioni. Quest'ultimo problema sarà discusso brevemente nel prossimo paragrafo.

Un secondo problema particolare nelle analisi dei costi programmatici è dato dal bisogno di fornire una qualche indi-

cazione del grado di incertezza delle stime dei costi. I livelli e le probabilità di incertezza dei costi possono influenzare le decisioni programmatiche finali e dovrebbero quindi essere veramente precisate e presentate nel miglior modo possibile ai detentori del potere decisionale. Diverse sono le tecniche da usare, dalle semplici dichiarazioni qualitative del tipo: "i costi sono precisi" o "altamente incerti", alle più elaborate tecniche che tentano di stimare le probabilità e i livelli di incertezza. Un approccio spesso suggerito è quello di fornire per ciascuna importante alternativa programmatica stime "alte", "basse" e "molto probabili" (piuttosto che una sola stima).

Il terzo problema particolare nell'analisi dei costi è la forma in cui i costi per ciascuna alternativa programmatica dovrebbero essere riassunti per i detentori del potere decisionale.

Le opzioni possono essere riassunte come segue:

- a. costi in evidenza per ciascun anno.
- b. somma di tutti i costi per un dato numero di anni (diciamo cinque)
- c. calcolare il "valore attuale" dello sviluppo del costo.

L'opzione c) richiede una certa spiegazione. Dal momento che i fondi possono essere investiti e guadagnare un interesse, rimandare delle spese può essere vantaggioso. Così, se un governo differisce di un anno una spesa, lasciando il denaro ai cittadini o alle imprese locali, i cittadini e le imprese avrebbero la possibilità di investire il denaro e ottenere un interesse annuo sull'investimento. Naturalmente, se i prezzi salgono, come sto

ricamente hanno fatto, il rinvio può significare costi aggiuntivi. Questa tecnica del valore ipotizza uno specifico tasso di interesse o di sconto e calcola il valore presente delle spese annuali richieste da una particolare alternativa di programma. Ad esempio, una alternativa potrebbe richiedere la spesa di un miliardo di lire ora e un miliardo di lire per ciascuno dei successivi due anni. Ipotizzando un tasso annuale del 10%, un ammontare approssimativo di 2,7 miliardi investito oggi fornirebbe con l'interesse del 10% un ammontare equivalente ai tre miliardi di lire. Qualsiasi altro tipo di spesa potrebbe essere similmente trasferito in valore attuale. Un programma concorrenziale che richiedesse spese per 200 milioni ora e 1,4 miliardi in ciascuno dei due anni seguenti equivale a circa 2,6 miliardi oggi.

Perciò, fermi restando altri fattori, la seconda alternativa è la meno costosa. Un problema sostanziale nell'uso della tecnica del valore attuale è la scelta del tasso di interesse adatto. Questa scelta è molto difficile e può riuscire controversa.

E' probabile che nella maggior parte delle singole analisi programmatiche la considerazione del valore presente degli sviluppi di costo non alteri la scelta dei programmi e perciò non valga lo sforzo. Si vuol qui raccomandare che la tecnica del valore presente sia applicata soprattutto nella valutazione di piani finanziari pluriennali e nella considerazione di mezzi alternativi per aumentare il reddito necessario.

I costi attuali stimati per ciascun anno del piano (vedi l'opzione a) dovrebbero essere presentati per ciascuna delle

maggiori alternative. Potrebbe comunque essere utile anche sommarle. Inoltre, la sommatoria di tutti i costi per un adeguato numero di anni può essere un utile criterio di costo nelle fasi preliminari delle singole analisi programmatiche per evidenziare chiaramente le alternative prima di arrivare ad una più dettagliata considerazione delle rimanenti maggiori alternative.

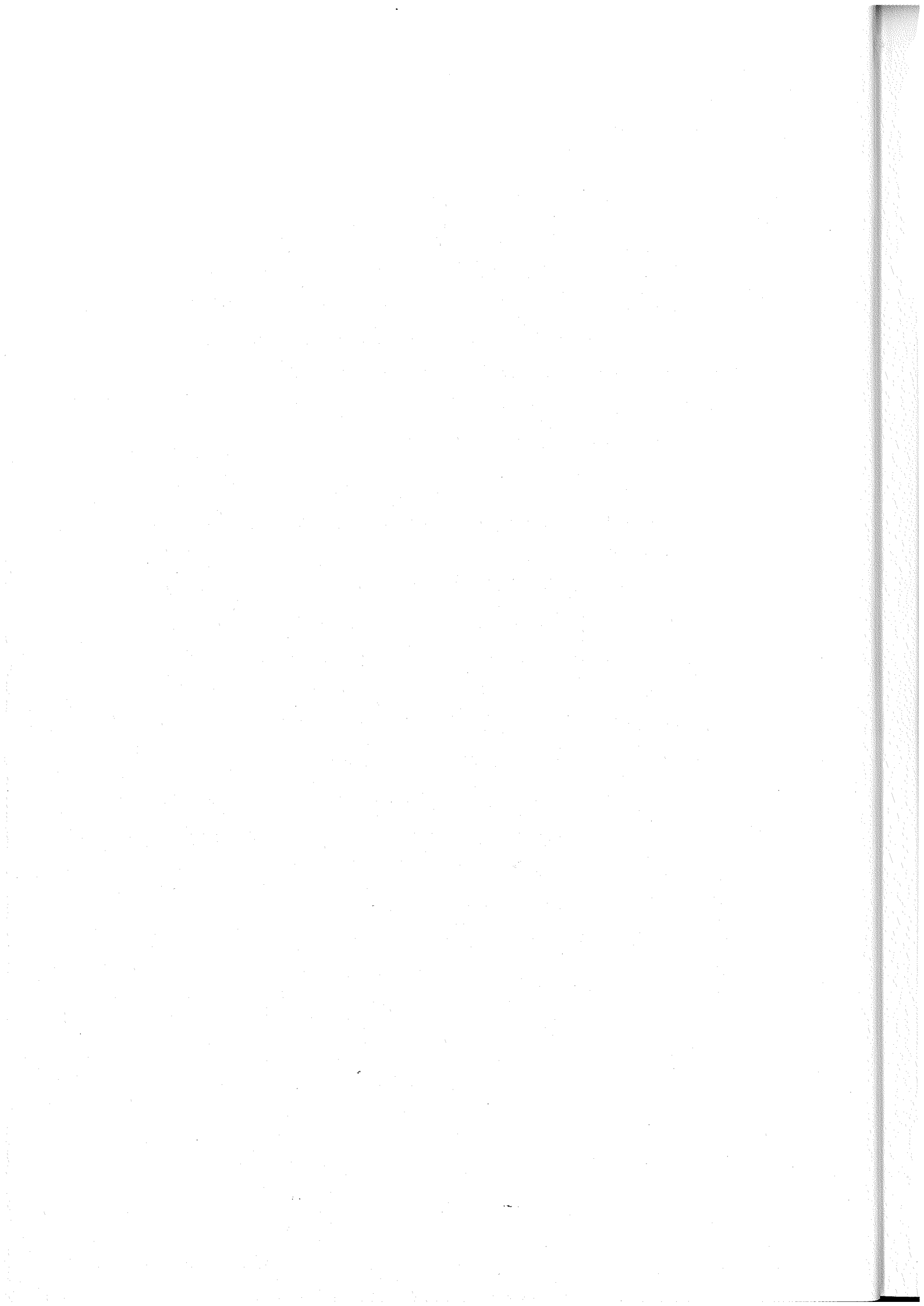
Infine una speciale avvertenza sull'analisi dei costi: esiste una tendenza in tale analisi a tentare di essere eccessivamente precisi in situazioni che non lo richiedono. Questo può significare spreco di tempo, sforzi inutili, e può portare equivoci di interpretazione. Un'eccessiva precisione dovrebbe quindi essere evitata.

5. Aspetti amministrativi e organizzativi dell'analisi dei costi.

Infine, pochi commenti sui vari aspetti organizzativi e amministrativi dell'analisi dei costi:

1. Il tipo di analisi dei costi qui discusso non è la stessa tradizionale analisi dei costi "orientata" alle operazioni dell'industria e delle attività governative. L'accento nei sistemi di PB viene posto sull'elaborazione di stime dei costi futuri programmatici per tipi di programmi spesso unici e avanzati. A differenza della contabilità fiscale o dei costi, non si mira a determinare cosa e quanto efficacemente sia stato speso. Come tale, le analisi dei costi col sistema PB richiede abilità ed esperienza in qualche modo differenti.

2. Un sistema di PB non elimina affatto i bisogni del controllo amministrativo dei sistemi contabili. Gli attuali sistemi di calcolo dei costi rappresenta infatti una fonte principale di informazione per l'analisi dei costi dei programmi. Tuttavia, tali sistemi non possono soddisfare a sufficienza tutti i dati e requisiti per la valutazione del programma. I bisogni di da ti dell'analisi dei costi programmatici possono produrre una ulteriore domanda di informazione attualmente ottenute dai sistemi interni di informazione amministrativa, piuttosto che divenirne un sostituto.
3. Le domande di analisi programmatiche, secondo il sistema di PB, per le stime dei costi possono richiedere la formazione di uno speciale servizio di analisi dei costi programmatici a livello di intera giurisdizione. Tale Servizio dovrebbe far parte della funzione di analisi programmatica ed essere a disposizione per l'assistenza ai bisogni di analisi dei costi programmatici in ogni dipartimento o ente della giurisdizione.



APPENDICE N. 6

Procedure della Programmazione di Bilancio, secondo lo schema adottato a livello federale in USA.

1. Scopo e natura generali della "Programmazione di Bilancio".

Il sistema di "Programmazione di Bilancio" (PB) intende migliorare le basi delle principali decisioni programmatiche delle diverse amministrazioni dello Stato. Ciò richiede una chiara esposizione delle alternative e delle ragioni delle decisioni. Devono essere identificati gli obiettivi di programma e devono essere sistematicamente comparati i metodi alternativi per raggiungerli. I dati devono essere organizzati sulla base dei programmi, e devono riflettere sia le future che le attuali implicazioni delle decisioni. La "Programmazione di Bilancio" inoltre non deve fornire solo i programmi attuali ma anche le proposte che implicano una nuova legislazione.

Il bilancio in tal modo diventa la espressione finanziaria di un sottostante piano programmatico. Quindi è necessario che i documenti prodotti dalla PB (di cui si dirà più sotto) forniscano elementi adeguati per decisioni di programma. Quando il bilancio, così concepito e formulato, è trasmesso agli organi legislativi per singole attribuzioni di fondi, vi deve essere una chiara relazione fra le decisioni di programma e i fondi richiesti.

2. La struttura dei documenti da predisporre nel quadro di una Programmazione di Bilancio (l'esperienza federale USA).

Il sistema di PB, nell'esperienza americana a livello di governo federale, è stato organizzato in modo da fornire una identificazione delle diverse direttive e dei diversi progetti di un programma e una considerazione di tali direttive e progetti nel quadro di una "struttura di programma" 1/. Sempre nell'esperienza americana (che può essere in questo caso introdotta adeguatamente sul sistema amministrativo italiano) il sistema PB consiste in tre documenti di base: il Memoranda di Programma, gli Studi Analitici Speciali, e i Piani Operativi e Finanziari.

- a. I Memoranda di Programma (MP). Un MP presenta una esposizione delle direttive e progetti programmatici, un confronto del costo e dell'effetto di alternative soluzioni per realizzare queste direttive e progetti in rapporto agli obiettivi, le raccomandazioni dei responsabili di ciascuna amministrazione (o Ente, o Dicastero, o Agenzia) 2/ sui programmi da portarsi avanti e le ragioni di queste decisioni. L'MP pertanto fornisce la documentazione per le decisioni strategiche raccomandate per il bilancio annuale.

1/ Per una idea su come si prepara una "struttura di programma" si veda Appendice 1.

2/ Nell'illustrazione che qui di seguito si farà dei metodi, criteri e procedure della Programmazione di Bilancio, data la diversità di struttura cui si riferiscono le diverse nomenclature, si userà la parola Agenzia come quella più neutrale rispetto alla tradizione giuridica e più significativa nello stesso tempo del ruolo che il settore amministrativo assume di "agente" della collettività e dello Stato per il raggiungimento di determinati fini.

- b. Gli Studi Analitici Speciali (SAS). I SAS forniscono il materiale analitico di base per le decisioni riflesse nel MP. Essi possono essere di due tipi, entrambi essenziali per una efficiente operatività del sistema di PB di una "Agenzia" e per la revisione del bilancio annuale.

Alcuni SAS sono eseguiti allo scopo di risolvere meglio una direttiva del bilancio annuale. Questi studi sono iniziati e completati nel corso dell'anno e i loro risultati saranno indicati nel MP trasmesso a sostegno delle richieste di bilancio.

Il secondo tipo riguarda studi che continuano oltre l'anno di bilancio. Uno studio continuato svilupperà, su una base di lungo periodo, la necessaria comprensione concettuale per migliorare i dati disponibili, per valutare le implicazioni degli obiettivi dell'Agenzia e per fornire una base analitica per decidere i futuri "Principali Progetti di Programma" (PPD) di cui si veda il paragrafo 3.

- c. I Piani Operativi e Finanziari (POF).

Il POF è un compendio, complessivo e pluriennale, dei programmi di ciascuna Agenzia in termini dei suoi "prodotti", "costi" e "fabbisogni finanziari" su un periodo di piano che copre l'anno di bilancio e quattro anni futuri, o anche un periodo più lungo se ciò è ritenuto necessario data la natura dei programmi di quella Agenzia. Mentre il MP riguarda soprattutto la risoluzione di specifiche direttive programmatiche, il POF fornisce una registrazione continuata, da anno

ad anno, dei "prodotti", dei costi e del finanziamento di tutti i programmi dell'Agenzia. Così il POF è il documento di pianificazione di base del sistema di PB di ciascuna Agenzia.

Per venire incontro ai bisogni dell'Organismo Federale americano di coordinamento dell'intero sistema di programmazione di bilancio - il Bureau of Budget - (che nell'esperienza italiana sarebbe ovviamente il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica), l'inoltro dei POF da parte delle singole Agenzie deve contenere dati sui "prodotti", i "costi" e il "finanziamento" per un periodo di sette anni: l'anno precedente, quello in corso, quello di bilancio (preventivo) e quattro altri anni futuri. Poichè il Memorandum sottoposto all'Organismo di coordinamento contiene le raccomandazioni dell'Agenzia solo sui Principali Progetti di Programma (PPP), il POF serve come veicolo per compendiare tutte le raccomandazioni di programma per la revisione di bilancio.

In aggiunta al materiale citato, l'Organismo di coordinamento americano (il Bureau of Budget) continua a richiedere, a livello di funzionari, altre addizionali informazioni necessarie per capire meglio i programmi delle singole Agenzie, il PM, i SAS, il POF e le richieste di bilancio.

3. I principali "Progetti" di programma (PPP).

Un "Progetto Principale di Programma" (PPP) è una iniziativa che richiede una decisione nel ciclo del bilancio in corso, con delle importanti implicazioni in termini di costi sia pre-

senti che futuri, la direzione di un programma o gruppo di programmi o una scelta politica. La parte più importante dell'esposto di una PPP sta nella identificazione di sviluppi di azione alternativi e i costi e benefici di ciascuno. Ed è raccomandabile la illustrazione in esso di considerazioni pertinenti di natura sia legislativa che di bilancio.

4. La "struttura di programma".

La "struttura di programma", come raccomandata alle amministrazioni federali americane, dovrebbe raggruppare le attività di ciascuna Agenzia in modo da facilitare la comparazione dei costi e degli effetti di alternativi approcci agli obiettivi di quella Agenzia. Per servire a questo scopo le classificazioni di programma dovrebbero essere objective-oriented cioè "orientate verso l'obiettivo", e dovrebbero raggruppare perciò attività con obiettivi comuni o comuni "prodotti" 1/.

Ogni Agenzia è responsabile della sua propria "struttura di programma", che è però sottoposta a revisione da parte dell'Organismo di coordinamento (nel caso americano il Bureau of Budget). Ciò che si richiede è una revisione continuata della struttura di programma di una Agenzia, con modificazioni eventuali capaci di venire incontro ai mutamenti delle condizioni. L'Organismo di coordinamento dovrebbe essere consultato sui problemi di struttura e sulle modificazioni proposte.

Nell'esperienza americana, a livello federale, si ritiene che una struttura di programma dovrebbe avere, di norma, tre livelli di classificazione: 1) categorie di programma; 2) sub-

1/ Si veda comunque più ampi dettagli sul modo di concepire il "programma" di una amministrazione o agenzia nell'Appendice 1.

categorie di programma e 3) elementi di programma. E' forse opportuno definire il contenuto generale di questi tre livelli:

- 1) Categorie di programma. Le categorie in una struttura di programma dovrebbero fornire un quadro adatto per considerare e decidere le più importanti questioni di mandato e scala di operazioni che sono un soggetto proprio di decisione ai più elevati livelli di responsabilità e direzione, in seno ad una Agenzia. Si ritiene che ogni Agenzia dovrebbe avere da cinque a dieci categorie di programma.
- 2) Sub-categorie di programma. Le sub-categorie dovrebbero fornire una sostanziale significativa articolazione di ciascuna categoria di programma, e dovrebbero raggruppare elementi di programma che producono risultati che abbiano un elevato grado di analogia.
- 3) Elementi di programma. Un elemento di programma copre attività di una Agenzia che siano connesse direttamente alla produzione di un distinto risultato della Agenzia, o gruppo di risultati congiunti. Le attività di una Agenzia che contribuiscono direttamente al risultato dovrebbero essere incluse nello elemento di programma anche se sono svolte in seno a differenti organizzazioni, o finanziati su differenti poste di bilancio. Così gli elementi di programma sono le unità di base della struttura di programma.

Gli elementi di programma hanno queste caratteristiche:

- a) dovrebbero produrre risultati definibili chiaramente che siano quantificati il più possibile;

- b) semprechè fattibile, il "prodotto" di un elemento di programma dovrebbe essere un prodotto "finale" della Agenzia, e non un prodotto intermedio che fa da sostegno ad un altro elemento;
- c) gli inputs di un elemento di programma possono variare con i mutamenti nel livello di "produzione", ma non necessariamente in proporzione.

5. Come trattare le attività di supporto e indirette nella struttura di programma.

Rispetto ai costi delle attività di supporto e indirette, dovrebbero essere evitate le imputazioni arbitrarie che solitamente si fanno per distribuire tutti i costi. Le imputazioni dovrebbero essere fatte solo dove esse contribuiscono a migliorare le decisioni. Quando le operazioni di direzione e di supporto (come quelle di un ispettorato, o le operazioni del servizio del personale e amministrativo) sono completamente assorbite in un elemento di programma, esse dovrebbero essere riflesse in questo elemento.

In molte situazioni, tuttavia, tali operazioni possono essere di supporto a due o più elementi di programma. In tali casi, i costi delle attività di direzione o di supporto dovrebbero essere distribuiti per ciascun elemento di programma verso cui quelle attività si riferiscono, se vi è una base ragionevole per fare questo e se si può ritenere che quei posti varino in linea con i trends presenti in ciascuno degli elementi di programma in questione.

Dove non c'è una base ragionevole per imputare tali attività, o dove l'imputazione non contribuirebbe ad un più efficace atto di decisione nelle assegnazioni di bilancio, queste attività saranno riflesse in apposite classificazioni separate in seno alla struttura di programma.

6. L'adattamento della struttura di programma alle esigenze del processo di decisione.

Vi sono molti casi in cui una struttura di programma, se deve facilitare il processo decisionale, deve "passare attraverso" linee di organizzazione, tradizionali poste di bilancio e altre classificazioni. La ricerca di una assoluta uniformità e coerenza nello sviluppo di una struttura di programma infatti potrebbe essere contro-prudente in alcuni casi rispetto al principale obiettivo della PB che è il miglioramento nelle basi del processo di decisione.

Per es. ci sono tre casi in cui uno specifico "gruppo-obiettivo" di beneficiari costituisce un importante punto focale del processo di decisione, mentre i servizi forniti a quel gruppo cadono normalmente in seno a differenti classificazioni nella struttura di programma.

Questo può essere il caso, per es., di un gruppo di profughi che ricevono servizi di sanità, di educazione e di altri servizi, ma per i quali le decisioni nella struttura amministrativa sono prese in effetti in termini di questo gruppo di profughi nel suo insieme.

In tal caso, tutte le attività concernenti il gruppo dovrebbero riflettersi in un unico elemento di programma in seno alla sub-categoria e alla categoria che sono implicate in predominanza, a meno che ciò non provochi significative distorsioni nella base del processo decisionale in altre parti della struttura di programma.

Un secondo esempio riguarda alcune attività costanti e di supporto o voci di spesa amministrativa, che possono essere tecnicamente imputabili a vari elementi di programma secondo i criteri prima citati. In alcuni casi, questi costi sono nel complesso ingenti ma, distribuiti fra molti elementi di programma, non sono un fattore significativo nelle decisioni relative a quegli elementi di programma. Dove questo è il caso, e quando i responsabili delle decisioni a livello governativo devono concentrare la attenzione, ad un certo punto, sui costi in totale, è meglio segregarli in seno alla struttura di programma piuttosto che imputarli.

Come terzo esempio, dovrebbe essere evitata una eccessiva frammentazione delle poste di bilancio e delle organizzazioni. Per es. se l'8% di una posta di bilancio o dei costi di una organizzazione gravano su una parte della struttura di programma, l'intero ammontare dovrebbe essere così imputato, anche se ciò non causi significative distorsioni nelle basi dell'analisi e della decisione. In più, vi è usualmente poco da guadagnare disperdendo assai piccole poste o piccole parti di una posta di bilancio in seno ad una struttura di programma. Normalmente, esse dovrebbero essere imputate in totale a quell'elemento su cui i costi gravano in predominanza.

7. Relazione con altre classificazioni.

Come parte del suo sforzo di rivedere la struttura di programma nelle singole Agenzie, il Bureau of Budget americano sta lavorando verso lo sviluppo di una struttura di programma a livello dell'intero Governo (Government-wide program structure). Nella misura in cui questo sforzo progredisce, 1/si richiederà alle Agenzie di adattare le loro strutture allo scopo di produrre un sistema globale e compatibile che "passa attraverso" le linee delle singole Agenzie.

Per facilitare la traduzione delle decisioni di programma e i dati relativi nelle classificazioni usate nel bilancio, è stato ritenuto desiderabile (da parte del Bureau of Budget) di portare il programma e le strutture delle poste di bilancio nella più stretta relazione possibile. Con il progredire di tutto il sistema di PB, non ci si nasconde più ormai lo scopo di "interrelare", al massimo grado possibile, la classificazione funzionale impiegata sul bilancio, le strutture di programma dell'Agenzia e le classificazioni presenti nella attività delle poste di bilancio. E ci si sforza di fare in modo che i cambiamenti nelle strutture vadano a contribuire a quell'obiettivo.

1/ Secondo precise richieste effettuate dal Centro Piani ai funzionari competenti del Bureau of Budget con il quale si hanno ormai permanenti contatti, è stato risposto che ancora non si hanno documenti che possono essere conosciuti sia pure in via riservata, su tale "struttura di programma" per tutto il Governo federale.

8. I Memoranda di Programma (MP).

I MP sono orientati ai "Principali Progetti di Programma" (PPP). Essi possono coprire tutta o solo una parte di una categoria di programma oppure "passare attraverso" diverse categorie di programma.

Quando una categoria non è coinvolta in un Principale Progetto di Programma, la categoria non sarà coperta da un MP. Così l'MP non copre necessariamente l'intero programma di una Agenzia.

9. Contenuto dei MP.

L'MP indica quali scelte il capo dell'Agenzia ha fatto, include le principali raccomandazioni di programma dell'Agenzia per il bilancio che viene, e definisce con autorità la strategia che sta dietro quelle raccomandazioni di programma. In più, allo scopo di identificare la strategia sulla quale i piani dell'Agenzia sono costruiti, il MP dovrebbe indicare come le deliberazioni dei Principali Progetti di Programma corrispondano o modifichino la strategia del programma. Una delle principali funzioni dell'MP è la integrazione degli obiettivi del programma dell'Agenzia con le decisioni specifiche prese nelle direttive di programma per l'anno di bilancio.

L'MP indica anche perchè sono state fatte scelte particolari, identificando gli obiettivi dell'Agenzia in un modo misurabile, e paragonando programmi alternativi in termini di loro costi e di chi li paga, e in termini di loro benefici e di gruppo che li

riceve. Come si è già detto, l'MP dovrebbe trattare esplicitamente le implicazioni legislative delle alternative presentate, e dovrebbe riassumere le basi analitiche della scelta fra quelle alternative. Le analisi di supporto sono allegate in appendici separate all'MP. Quando gli Studi Analitici Speciali (SAS) coprono una analisi dettagliata, se sono disponibili, l'MP allora riassume solo i risultati e fa riferimento agli studi.

L'MP dovrebbe -secondo gli auspici dell'Organismo coordinatore- fornire una Guida interna per la preparazione delle richieste di bilancio dell'Agenzia. Pertanto è essenziale che le scelte fra alternative siano registrate nel MP e che le ragioni per queste scelte siano sostenute. Quando non si sono fatti dei SAS l'MP dovrebbe indicare quale base esista per la scelta fra le alternative. (Il Bureau of Budget ha indicato nelle sue istruzioni che l'MP non dovrebbe essere superiore alle 20 pagine e che dovrebbe essere preparato in modo da essere prontamente usato dal capo dell'Agenzia o dal Direttore del Bureau of Budget).

10. Requisiti procedurali di trasmissione dei MP.

Ogni Agenzia riceve dall'Organismo di coordinamento una "lettera di invito" che richiede studi analitici speciali (SAS) che indica i PPP che devono essere coperti dal MP per il ciclo di bilancio che viene. Le Agenzie possono suggerire iniziative ad dizionali e sottoporre i relativi MP, se essi possono contribuire ad una più efficace analisi delle richieste di fondi.

In risposta alla "lettera di invito" saranno trasmessi dei primi abbozzi di MP, in accordo con i tempi previsti dall'Or-

ganismo di coordinamento. L'abbozzo di MP permette l'analisi da parte dell'Organismo di coordinamento delle esposizioni dei PPP che l'Agenzia indirizzerà e del materiale analitico e dei metodi che sono impiegati. Gli abbozzi di MP non rappresentano delle "richieste" da parte della Agenzia per le decisioni di programma.

Versioni finali di ciascun MP (e SAS orientati ai problemi dell'anno di bilancio) sono trasmesse invece ogni 30 settembre (come usuale nell'amministrazione federale americana) insieme alle richieste di bilancio dell'Agenzia. Questi MP finali indicano la raccomandazione del capo dell'Agenzia su tutti i PPP identificati.

La trasmissione del MP avviene - come si è detto già - solo in connessione con i PPP. Ma le Agenzie sono incoraggiate a sviluppare MP anche verso altri progetti di minore importanza. E la trasmissione di tali addizionali MP è sempre accolta con favore dall'Organismo di coordinamento.

11. Gli Studi Analitici Speciali (SAS).

I SAS forniscono ai capi delle Agenzie e dell'Organismo di coordinamento le informazioni per prendere decisioni fra vie alternative per conseguire gli obiettivi di programma. Non vi è una forma o una dimensione stabilita per questi studi: essi devono variare a seconda della materia trattata. Normalmente per ogni PPP dovrebbe essere condotto un SAS. Tuttavia la mancanza o di esperti o di dati o di basi concettuali per l'analisi o altre circostanze rendono impossibile in alcuni casi fornire un SAS per ogni PPP.

Usualmente uno studio non è coestensivo con una categoria di programma. Riguardando uno specifico PPP, uno studio può coprire uno specifico aspetto di una categoria di programma o passare attraverso le linee di una categoria di programma. Appena possibile, dopo aver ricevuto la "lettera invito", le Agenzie dovrebbero notificare all'Organismo di coordinamento quali sono gli studi in corso o programmati. E se questi programmi cambiano considerevolmente, l'Organismo dovrebbe essere consultato.

12.1 Piani Operativi e Finanziari (POF).

I POF contengono dati concernenti i "prodotti", i costi e il finanziamento di tutti i programmi di una Agenzia. I POF dovrebbero riflettere le implicazioni future delle presenti e passate decisioni di programma del capo dell'Agenzia e di conseguenza del capo dell'intero esecutivo e legislativo. I prodotti, i costi e il finanziamento dei programmi di ciascuna Agenzia devono essere indicati nel POF per ciascun elemento di programma, raggruppati secondo la struttura di programma per categoria e subcategoria; e ciò per ciascuno dei sette anni coperti dal POF.

Gli anni che vanno al di là dell'anno di bilancio sono inclusi per indicare le future implicazioni delle decisioni presenti e passate. Questa proiezione, tuttavia non deve essere considerata come una previsione degli ammontari futuri del bilancio per l'Agenzia o per i principali programmi. Deve essere solo considerata una riflessione sul livello al quale le decisioni esistenti hanno impegnato il Governo.

I POF indicano, dal lato della produzione i ricavi attesi nelle proiezioni pluriennali e dal lato dei costi i fabbisogni finanziari futuri che sono il risultato dell'accumulazione delle decisioni di programma prese nell'anno di bilancio o negli anni precedenti.

Le singole Agenzie hanno una certa libertà nell'organizzarsi per preparare e aggiornare i POF ma vi sono alcune esigenze che l'Organo di coordinamento può chiedere siano rispettate.

13. Orizzonte e contenuto dei POF.

Il POF contiene tutte le operazioni di una Agenzia. Non dovrebbero escludersi dei dati solo perchè certe operazioni non sono specificatamente coperte dalla esistente struttura di programma, o perchè il sistema di PB non è stato ancora esteso a quelle operazioni. I dati di tali operazioni dovrebbero comunque essere inclusi e indicati in una linea separata del POF.

Per la preparazione del POF il Bureau of Budget ha preparato una speciale Guida 1/, che dapprima è stata utilizzata come sistema "pilota" da alcune Agenzie selezionate dal Governo federale americano. A partire dal bilancio del 1971 il Bureau of Budget ha l'intenzione di rendere obbligatoria la procedura per tutte le Agenzie, salvo le modificazioni suggerite dall'esperienza delle applicazioni pilota. (Le altre Agenzie comunque sono state incoraggiate a considerare con cura la Guida; di applicarla anche nel 1970 nella misura in cui lo ritengono possibile e mettersi

1/ E' la Guida cui si fa riferimento nell'Appendice 7 di questo progetto di ricerca.

in grado di applicare la guida per il 1971).

14. Requisiti procedurali di trasmissione dei POF.

Per la tabulazione dovrà utilizzarsi quella capace di adattarsi ai bisogni specifici dei programmi di ciascuna Agenzia. Tuttavia per la trasmissione all'Organo di coordinamento si domandano i seguenti requisiti:

- 1) Tavola 1 - Produzioni di costi per elemento di Programma (sono accettabili i formati tipici di ciascuna Agenzia).
- 2) Tavola 2 - Costi per categoria e sub-categoria di programma, e, per l'anno di bilancio, bilancio esecutivo per categoria di programma e sub-categoria.
- 3) Tavola 3 - Una traduzione dei fabbisogni finanziari della struttura di programma in poste di bilancio dell'Agenzia.

Si richiede che un POF venga trasmesso all'Organo di coordinamento due volte all'anno il 30 settembre, con la trasmissione delle richieste di fondi da parte dell'Agenzia (data già convenzionale), e non più tardi del 15 febbraio, aggiornato con tutti gli anni che riflettono le decisioni acquisite nel bilancio. La trasmissione iniziale rifletterà la richiesta dell'Agenzia per lo anno in bilancio, e per i futuri quattro anni, il costo per portare a termine i programmi per i quali il Governo risulterà impegnato in base a quelle raccomandazioni.

La trasmissione del 15 febbraio rifletterà per l'anno di bilancio e per quelli futuri i costi per portare a termine i pro-

grammi ai quali il Governo si è impegnato sulla base delle decisioni convenute nel bilancio. Il POF trasmesso dall'Organismo di coordinamento non è inteso come una proiezione di fabbisogni così come previsti dall'Agenzia per il periodo del piano.

15. Relazione dei POF con i MP e i SAS.

Questa limitazione circa i dati da riflettersi negli anni futuri di trasmissione dei POF all'Organismo di coordinamento non si applicano ai MP e ai SAS. Questi sono infatti documenti di decisione che richiedono una piena considerazione di tutti i rilevanti prodotti, costi e fabbisogni finanziari lungo il periodo di piano utilizzato dall'Agenzia, e un esame generale globale dei ricavi e costi di alternativi approcci al conseguimento dei progetti.

Tale analisi richiede una valutazione del quadro totale del programma proposto e dei suoi ricavi anticipati, e una considerazione di fattori quali i costi sistematici, i costi marginali e i costi di opportunità economica.

16. Timing e trasmissione dei documenti concernenti la PB.

La Programmazione di Bilancio è un processo continuo. Il lavoro analitico non produce risposte "una volta per tutte", nè possono degli sforzi periodici di pianificazione e programmazione produrre un processo effettivo e sistematico di decisioni.

D'altro canto, analisi successive nel quadro di un sistema integrato di PB che opera come parte di un totale complesso di gestione di una Agenzia, può incitare a produrre migliori decisioni successive del Governo e a rispondere alle nuove iniziative e mutevoli circostanze. Le decisioni alle quali la PB fornisce un contributo sono fondamentalmente incorporate, negli Stati Uniti, in due fasi e momenti annuali: il Bilancio e il Programma legislativo del Presidente. E' stato perciò ritenuto necessario che la preparazione e la presentazione di documenti della PB corrispondano nei tempi con queste due fasi o momenti. Il timing delle trasmissioni e delle operazioni connesse in ciascuna fase temporale sono così schematizzate:

Nel primo trimestre
dell'anno (solare)

L'Organo di coordinamento invia alle Agenzia "lettere di invito" identificando i PPP per i quali sono richiesti MP e suggeriti SAS. L'Agenzia fornisce all'Organo di coordinare la lista dei SAS in corso o progettati.

Dal 15 febbraio
al 15 luglio

Le Agenzie trasmettono il 15 febbraio il POF aggiornato in modo da riflettere i Programmi del Bilancio presidenziale. Le Agenzie incominciano a trasmettere gli abbozzi di MP con una procedura accordata fra l'Organo di coordinamento e ciascuna Agenzia.

Da marzo a agosto

L'Organo di coordinamento lavora strettamente con lo staff dell'Agenzia che prepara i richiesti MP e i SAS e revisiona questi documenti per adeguarli alla trasmissione finale.

- Luglio - settembre
- Il capo dell'Agenzia prende le sue decisioni finali circa le sue raccomandazioni di programma.
- L'Agenzia completa il MP finale e i connessi SAS e revisiona il POF, aggiungendo un anno e rendendo il POF conforme alle decisioni del capo dell'Agenzia.
- L'Organo di coordinamento risponde alle Agenzie sugli abbozzi di MP trasmessi in risposta alla "lettera di invito".
- 30 settembre
- L'Agenzia trasmette i MP finali, i SAS come richiesti, il POF, il Bilancio annuale e il programma annuale legislativo all'Organo di coordinamento.
- Ottobre - dicembre
- L'Organo di coordinamento esamina i documenti trasmessi e fa le sue raccomandazioni al Presidente; le decisioni presidenziali una volta prese sono comunicate alle Agenzie.
- Gennaio
- Il Bilancio presidenziale è trasmesso al Parlamento. Le Agenzie aggiornano il POF per renderlo conforme a quel Bilancio, perchè sia, in questa veste, trasmesso all'Organo di coordinamento il 15 febbraio.

17. Responsabilità, funzionamento e addestramento richiesti dal sistema di PB.

La responsabilità per lo sviluppo e l'applicazione dei sistemi di PB rimane al capo di ciascuna Agenzia (nel caso italiano sarebbe o il Ministro o il Presidente di un Ente). I capi delle Agenzie sono stati invitati a prendere le misure necessarie affinché i direttori di linea delle Agenzie partecipino alle operazioni del sistema di PB e abbiano a disposizione sufficienti risorse per assicurare la partecipazione allo sviluppo dei MP, dei SAS e dei POF.

Le Agenzie sono state invitate a fornire dati pertinenti sui risultati delle decisioni di assegnazione delle risorse prese sotto il sistema di PB. I sistemi di contabilità di ciascuna Agenzia dovrebbero fornire un adeguato sostegno alle informazioni utilizzate in operazioni del sistema di PB. Laddove il mantenimento di conti specifici per le classificazioni di programma non è giustificato come un approccio efficiente e pratico, allora l'informazione per l'anno precedente deve essere acquisita attraverso tecniche di imputazione o analisi di costi. In tali casi vi dovrà essere una nota tecnica aggiunta al POF per indicare le tecniche utilizzate. Le pratiche di distribuzione dei costi dovrebbero fornire una base idonea per le decisioni di programma e fornire ai direttori e alti funzionari adeguate informazioni.

L'Agenzia che adotta i sistemi dovrebbe fornire periodicamente dati sui risultati e i costi nell'esecuzione del bilancio, in modo che i programmi possono essere effettivamente portati a

termine in modo conforme ai piani approvati e alle relative operazioni di bilancio. Tali sistemi dovrebbero essere in grado di fornire dati idonei ai bisogni dei dirigenti ad ogni livello, e a fornire informazioni utili per la pianificazione e la programmazione nel successivo ciclo di operazioni.

Per fare della PB un sistema pienamente efficiente, dovrebbe generarsi attraverso tutta l'Agenzia una piena comprensione dei metodi e dei propositi della PB stessa. Le Agenzie sono state incoraggiate perciò sia di fare uso dei diversi programmi di addestramento e formazione che sono forniti per i dipendenti pubblici a questo scopo, sia di istituire corsi interni di orientamento e di addestramento.

18. Amministrazioni americane alle quali sono state estese le procedure descritte.

Sezione 1

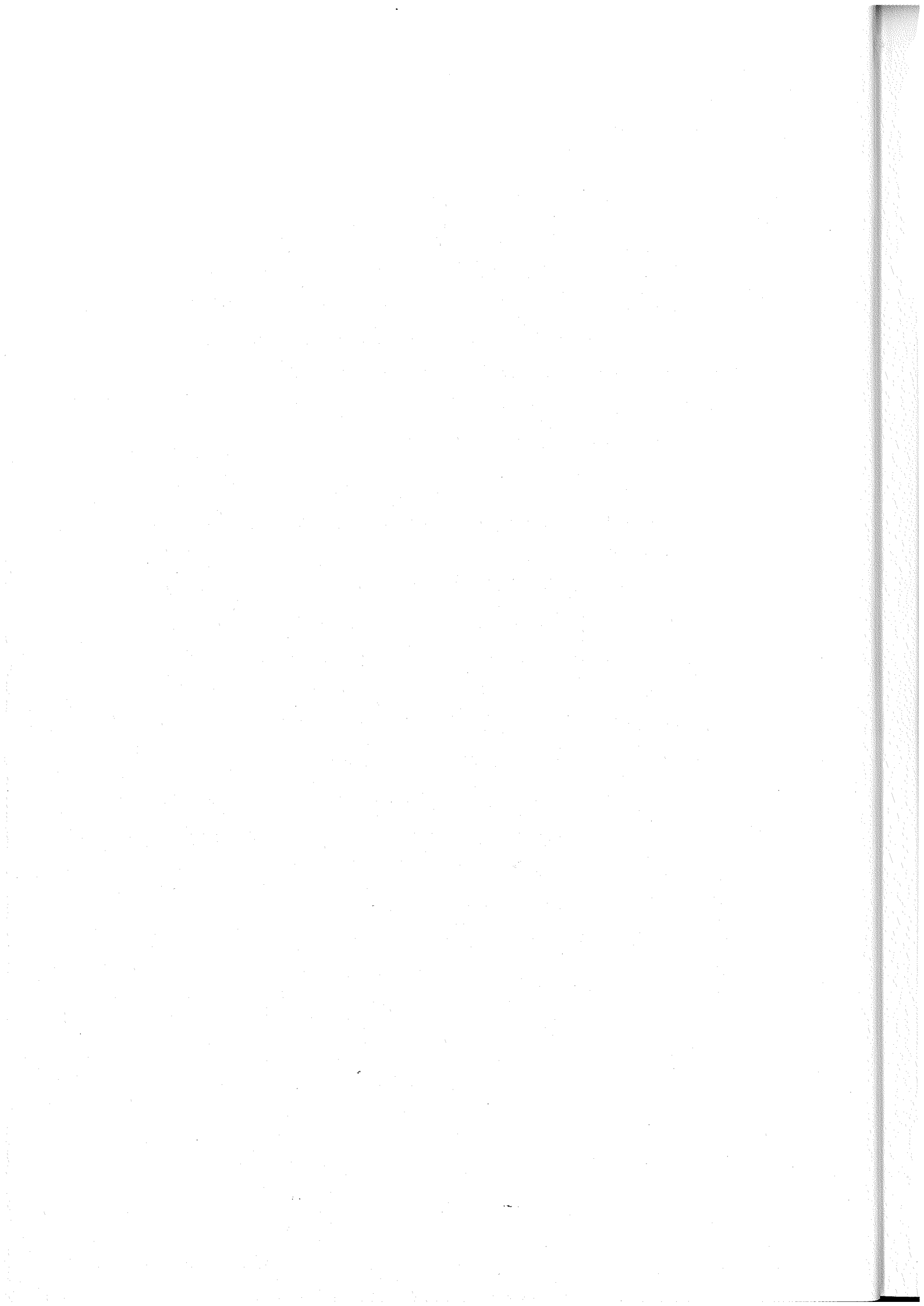
Department of Agriculture	Ministero dell'Agricoltura
Department of Commerce	Ministero del Commercio
Department of Defense-separate submission for: Military Functions (including civil defense and military assistance) Corps of Engineers, civil functions.	Ministero della Difesa -con trasmissioni separate per: le funzioni militari (incluse la difesa civile e l'assistenza militare) Il Corpo degli ingegneri, funzioni civili.
Department of Health, Education, and Welfare.	Ministero della Sanità, dell'Educazione e della Protezione Sociale.
Department of Housing and Urban Development	Ministero delle Abitazioni e dello Sviluppo Urbano

Department of the Interior	Ministero dell'Interno
Department of Justice	Ministero della Giustizia
Department of Labor	Ministero del Lavoro
Post Office Department	Ministero del Servizio Postale
Department of State (excluding Agency for International Development)	Ministero di Stato (escluso l'Ente per lo sviluppo internazionale)
Department of Transportation	Ministero dei Trasporti
Department of the Treasury	Ministero del Tesoro
Agency for International Development	Ente per lo Sviluppo Internazionale
Atomic Energy Commission	Commissione per l'Energia Atomica
Central Intelligence Agency	Ente centrale per le informazioni segrete
General Services Administration	Amministrazione dei Servizi Generali
National Aeronautics and Space Administration	Amministrazione nazionale per l'Aeronautica e le Attività Spaziali
National Science Foundation	Fondazione Nazionale per le Scienze
Office of Economic Opportunity	Ufficio di Assistenza Economica
Peace Corps	Corpo della Pace
United States Information Agency	Ente di informazione degli Stati Uniti
Veterans Administration	Amministrazione dei reduci

Sezione 2

Civil Service Commission	Commissione per il Servizio Civile
Federal Communications Commission	Commissione per le Comunicazioni Federali
Federal Home loan Bank Board	Consiglio federale per i prestiti bancari interni
Federal Power Commission	Commissione federale per l'Energia
Federal Trade Commission	Commissione federale per il Commercio
Railroad Retirement Board	Consiglio per le pensioni delle ferrovie
Securities and Exchange Commission	Commissione per le assicurazioni e gli scambi
Small Business Administration	Amministrazione per le piccole imprese
Tennessee Valley Authority	Autorità per la Vallata del Tennessee.

Le procedure descritte in questa Appendice si applicano a tutte le amministrazioni della Sezione 1. Altre agenzie (elencate nella Sezione 2) sono contattate dal Bureau of Budget con considerazione della misura della richiesta approvazione ai principi espressi in questa Appendice o nella Guida riportata nell'Appendice 7.



APPENDICE N.7

Una Guida alla formulazione di "Piani Operativi e Finanziari" pluriennali, da parte delle singole Amministrazioni o Agenzie dello Stato

L'Organismo di coordinamento americano del sistema di programmazione di Bilancio (PPBS) è il Bureau of Budget. Esso ha trasmesso a tutte le Agenzie coinvolte nel sistema (si veda par.x dell'App.6) una "Guida" per la preparazione di quel particolare documento della Programmazione di Bilancio che sono i "Piani Operativi e Finanziari" pluriennali, la cui funzione, natura e significato sono stati illustrati nell'App.6 di questo rapporto.

La Guida riguarda i "concetti" di base che occorre applicare per la preparazione e redazione dei suddetti Piani (che chiameremo qui POF). Anche se nella Guida si fa riferimento, ovviamente, ad una struttura giuridica del sistema di contabilità di Stato assolutamente diversa da quella italiana, da essa si può ricavare tuttavia una chiara idea delle metodologie applicabili -con gli opportuni adattamenti, che dovrebbero essere appunto studiati nella ricerca qui progettata- anche ad una riforma del sistema italiano. I POF, nell'esperienza federale americana, consistono in alcune tavole, contenenti dati sulla produzione, i costi e i finanziamenti. Qui si vuole offrire una indicazione sui concetti che occorre applicare preparando i POF.

1. Concetto di produzione

La prima tavola del documento del POF serve a illustrare la "produzione", cioè una misura quantitativa dei prodotti o servizi finali forniti da un elemento di programma. I tipi di produzione che devono trovare posto nel POF possono differire da quelli da considerare nei MP e nei SAS 1/: il POF serve a riflettere, a causa di decisioni prese, le produzioni in termini relativamente non ambigui. Le produzioni in questi termini possono consistere nel numero di squadroni di B-52, nel numero dei lavoratori addestrati, etc. Tali misure sono utili per la programmazione interna dell'Agenzia, sebbene non misurano i benefici del programma o i progressi verso gli obiettivi dell'Agenzia.

I MP e i SAS devono riflettere invece per un dato elemento di programma un assai più largo concetto degli effetti prodotti attraverso il singolo elemento. Per es., i MP e gli SAS possono considerare l'ammontare di bombe sul bersaglio dei B-52 oppure l'influenza di un programma di addestramento sui guadagni dei lavoratori, allo scopo di facilitare la comparazione di questi con altri elementi che producono simili benefici. Normalmente però vi saranno differenze negli insiemi della produzione e saranno richieste speciali qualificazioni o "squarci", per cui sarà difficile esprimere queste misure in termini non ambigui nel POF.

1/ Come già detto nel testo dell'Allegato 6, i MP sono i "Memoranda di programma" e i SAS sono gli "Studi Analitici Speciali".

In breve, il POF dovrà normalmente riflettere le produzioni connesse alle decisioni prese. Un apprezzamento delle ragioni di queste decisioni, e delle significative comparazioni costi-ricavi richiederanno invece di norma un ricorso ai MP e agli Studi.

Tuttavia, se misure significative di conseguimento e di efficienza di un programma sono disponibili, allora esse possono essere inserite in un POF, sia in una sezione separata della prima tavola, accuratamente identificata, che attraverso una tavola supplementare. In alcuni casi, quali i programmi di ricerca, dove i "benefici" sono difficili a definirsi, potrà utilizzarsi la migliore descrizione quantitativa non finanziaria del programma, che si abbia a disposizione.

In alcuni casi-un programma di ricreazione per es.- i costi nel POF possono essere connessi nel miglior modo alla capacità dei servizi di ricreazione proposti e questa può servire come la migliore misura di produzione.

Il raggiungimento dell'obiettivo del programma, tuttavia, può essere indicato nel miglior modo attraverso una misura dell'uso del servizio -che è un importante fattore per prendere le decisioni. Entrambe queste misure, pertanto, sono importanti e idonee ad essere presentate.

Le Agenzie federali sono state invitate ad aumentare i loro sforzi per produrre più idonee misure dei programmi, particolarmente misure dei benefici dei programmi e misure che mostrano il raggiungimento degli obiettivi. Queste sono considerate

infatti di primaria importanza per l'analisi e per prendere decisioni informate sui programmi.

2. Concetto di costi- Il livello di programma.

L'informazione finanziaria da mostrarsi nelle **prime due tavole** in cui consiste il POF deve comprendere il livello di programma per ciascun anno nelle rispettive classificazioni. Nella maggior parte dei casi, la migliore misura finanziaria del livello di programma sarà l'autorizzazione di bilancio (the budyet authority). Questa comprende, per es., l'autorizzazione di prestare per molti programmi di prestito; e nuove autorizzazioni obbligatorie per la maggior parte dei programmi operativi, come: progetti di costruzione, programmi di contributi e attività per ricerca, ovunque questi dati sono il più idoneo indicatore del livello dello **sforzo** contemplato nel programma.

Vi è un numero di casi, tuttavia, dove la autorizzazione di bilancio non è una buona misura del livello di programma a causa del tipo di programma o della natura del finanziamento. In tali casi, altre misure potrebbero essere usate come appropriate, ed esse dovrebbero essere identificate nella colonna di matrice del POF.

Alcuni esempi:

- a) Per la costruzione e altri progetti finanziati su una base incrementale, il livello di programma per l'anno di bilancio dovrebbe riflettere il pieno ammontare al quale il Governo si sarà in effetti impegnato per i progetti per i quali l'approvazione è ri-

chiesta in quell'anno. (Per es. se un progetto costerà alla fine 200 milioni di dollari, e se per il primo anno l'autorizzazione di bilancio sarà di 40 milioni, il POF mostrerà per l'anno di bilancio:

- 1) un livello di programma di 40 milioni di dollari se, in pratica il progetto potrà essere arrestato a quel punto
 - 2) un livello di programma di 200 milioni se, in pratica, il progetto verrà completato una volta iniziato
 - 3) un livello di programma tra 40 e 200 milioni se vi sarà un punto di arresto intermedio).
- b) In molti fondi fiduciari, l'autorizzazione di bilancio rappresenta introiti stanziati che non sono una buona misura del livello di attività perchè non tutti gli introiti sono usati sotto il programma previsto. In questi casi gli esborsi di bilancio (budget outlays) differiscono assai dalle autorizzazioni di bilancio e dovrebbe prendersi l'uso di mostrarli nel livello di programma.
- c) In alcuni programmi di prestiti o contributi a fondo perduto, i fondi disponibili sono riservati in base ad approvazione di una richiesta. Questi riflettono meglio il livello di programma dell'autorizzazione di bilancio e dovrebbero essere usati nei POF.
- d) In alcuni casi l'autorizzazione di bilancio rilasciata per un dato anno non fornisce una buona misura del livello di programma per quell'anno a causa di compensazioni di somma non usate da altri anni fiscali. Per es. una Agenzia può pro

porre un progetto di 50 milioni da essere finanziato con poste di bilancio non usate di anni precedenti, senza uso di nessuna autorizzazione rilasciata nell'anno di bilancio. In tal caso, il POF dovrebbe riflettere un livello di programma di 50 milioni. Se, in questa situazione, il progetto fosse stimato a un costo totale di 75 milioni, con 25 milioni tratti dalla autorizzazione richiesta nell'anno di bilancio, il POF dovrebbe mostrare nell'anno di bilancio un livello di programma di 75 milioni.

- e) Un'altra eccezione riguarda le accensioni di prestiti, vendite patrimoniali e altre simili transazioni, attraverso le quali si usa finanziare dei programmi in luogo di autorizzazioni di bilancio. Nel bilancio questi ricavi di mezzi sono talora applicati a livello di posta di bilancio o di Agenzia, e talora come deduzioni a livello di dipartimento. Un es. del primo caso è la vendita di materiale ad un'altra giurisdizione di Governo o un'altra Agenzia, i cui realizzi sono accreditati alla posta di bilancio che originariamente finanziò l'acquisizione del materiale. In alcuni programmi di prestiti, l'accensione di prestiti sono equivalenti alla autorizzazione di bilancio. Senza considerare come sono trattate nel bilancio, queste transazioni non dovrebbero essere escluse dal livello di programma degli elementi di programma nel POF.
- f) Alcune Agenzie, esistono quasi interamente per fornire servizi ad altre agenzie o al pubblico, per cui le Agenzie fornitrici sono pagate. In questi casi le classificazioni di programma

delle Agenzie fornitrici dovrebbero riportare i livelli lordi di programmale entrate realizzate, e i livelli netti di programma. Le Agenzie che impongono oneri agli utilizzatori o realizzano redditi di proprietà che siano accreditabili rispetto all'autorizzazione di bilancio, possono seguire questa pratica se il livello di programma è in effetti sostanzialmente determinato dal volume di questi oneri o redditi.

In generale il lavoro rimborsabile può essere trattato nella stessa maniera oppure, per scelta dell'Agenzia, escluso dal POF.

Nei casi in cui un programma è finanziato dal Governo federale e da altri, può essere indicato il livello totale di programma per l'elemento in questione. Se così si fa, il finanziamento non federale dovrebbe essere menzionato come deduzione a questo punto, cosicchè il POF mostrerà il livello di programma che il Governo federale è impegnato a finanziare.

I livelli totali di programma per l'Agenzia devono essere riconciliati, in fondo alle due prime tavole del POF, con l'autorizzazione totale di bilancio per ciascun anno compreso nel POF. L'autorizzazione totale di bilancio per l'anno precedente quello in corso, e per l'anno di bilancio, devono concordare con le tre colonne mostrate nelle schede di bilancio.

Lo staff del Bureau of Budget è a disposizione in questo sforzo di riconciliazione, e per identificare la più idonea misura del livello di programma da usarsi per singoli programmi.

3. Il concetto di controllabilità - la "classificazione dell'impegno".

Per migliorare la utilità dell'informazione finanziaria nel POF a scopi di programmazione dei bilanci, si può impiegare nella seconda tavola del documento POF da parte dell'Agenzia una classificazione dell'impegno. Questa classificazione raggrupperà i dati finanziari dei programmi secondo il grado di controllo che può essere esercitato dall'esecutivo nella assegnazione delle risorse nell'anno di bilancio e in quelli futuri.

Le informazioni di programma dovrebbero essere basate sulla legislazione esistente, più le proposte legislative specifiche formulate dal Presidente. Laddove le attività sono soggette ad annuale autorizzazione legislativa, i dati nel POF possono assumere che tale autorizzazione continuerà ad essere assicurata nella forma approvata per l'ultima volta dal Presidente. Laddove i programmi sono stati autorizzati per un certo numero di anni, con la data terminale che cade nel periodo di proiezione, il rinnovo può essere anticipato ma questo fatto dovrebbe essere all'uopo annotato nelle due tavole.

Le classificazioni di impegno che devono risultare nella seconda tavola del POF sono definite nei seguenti paragrafi:

a. Programmi controllati da formule regolamentari (statutory formulae) - classe 1.

Questa classificazione unisce tutti i programmi in cui i percettori e l'ammontare che deve essere erogato sono specificati

nella legge. Per es. la pensione ai veterani, e i fondi fiduciari della sicurezza sociale. I livelli di programma negli anni futuri saranno basati su proiezioni del numero di beneficiari e di altri fattori di rilievo.

I programmi dovrebbero essere collocati in questa classificazione solo in casi evidenti in cui il bilancio eroga un pagamento specifico o connesso ad una formula a tutti i percettori che ne hanno qualifica. Laddove il livello della posta di bilancio è di fatto un fattore di controllo, il programma dovrebbe essere incluso nella classe 6.

b. Programmi controllati dal livello di carico di lavoro - classe 2.

Questa classificazione include tutti i programmi in cui il lavoro deve essere eseguito per andare incontro a bisogni specifici, e il volume del lavoro in effetti stabilisce i requisiti, come nel caso del servizio postale. I livelli di programma per gli anni futuri sarebbero basati su proiezioni del carico di lavoro e sui mutamenti di produttività.

L'uso di questa classificazione dovrebbe essere circoscritta ai chiari casi in cui il bilancio eroga una data qualità di servizio a tutti i percettori qualificati. Dove il livello della posta di bilancio è di fatto un fattore di controllo, il programma dovrebbe essere incluso nella classe 6.

c. Programmi orientati al mercato (Market-oriented programs)-classe 3.

Questa classificazione include i programmi in cui il

Governo è impegnato a rispondere a condizioni di mercato. Generalmente, questi sono finanziati da autorizzazioni permanenti di bilancio. I principali esempi riguardano l'interesse sul debito pubblico e i prezzi di sostegno per l'agricoltura. Il PCF dovrà essere accompagnato da materiale illustrativo che indichi le assunzioni - chiave implicite nelle proiezioni per gli anni avvenire, e il probabile ordine di stime applicabili a ciascun anno.

d. Nuovi programmi che richiedono una legge - classe 4.

Questa classificazione raggruppa tutti i nuovi programmi che il Piano copre nell'anno di bilancio legislativo. I livelli di programma dell'anno di bilancio, come in altri casi, dovranno essere consistenti con il bilancio. Le proiezioni per gli anni successivi saranno basate sulle istruzioni per la classificazione degli impegni di cui il programma d'altro canto farà parte: formula regolamentare, etc. Se il programma è del tipo di quelli che sarà controllato dal livello della posta di bilancio (v. classe 6) eguali ammontari saranno proiettati per ciascuno dei quattro futuri anni, basati sul tasso di operazioni che sarà stato raggiunto alla fine dell'anno di bilancio.

e. Impegni amministrativi - classe 5.

Questa classificazione includerà programmi sui quali il Presidente ha pubblicamente e specificatamente impegnato l'amministrazione ad assumerne carico, sia per l'anno di bilancio che per gli anni avvenire. Le proiezioni per i futuri anni saranno basate sopra questo impegno. Ciò non includerebbe proposte legislative per l'anno di bilancio (classe 4).

f. Programmi controllati dal livello delle poste di bilancio classe 6.

Questa classificazione serve a raggruppare tutti i programmi in cui il livello di programma è di fatto controllato dal livello della posta di bilancio. Questo include casi, per es., dove l'ammontare delle contribuzioni che dovrebbero essere pagate ai percipienti sotto standards definiti eccede l'ammontare a disposizione nel bilancio. La maggior parte dei contributi, come l'assistenza all'estero, i programmi di costruzione, e molti programmi di ricerca, di servizi e di prestito sono in questa classe. In tutti questi casi, i programmi saranno proiettati nel FOF su una tendenza "piatta" o "declinata", in relazione con le specifiche "linee di guida" che seguono, anche se sono proiettati aumenti nella popolazione assistita o in altri indici dei bisogni di programma.

Questa classificazione si suddivide in due parti:

- Costruzione e acquisizione delle voci principali di capitale (classe 6a).

Questo coprirà la costruzione, l'acquisizione o il miglioramento della proprietà reale, attività di lavori pubblici, e significativi mutamenti nella possibilità o modalità delle operazioni che comportano attrezzature di alto costo. (In generale, le attrezzature che dovranno essere riportate qui dovrebbero implicare un costo quinquennale di 5 milioni di dollari o più per una data voce, o una famiglia di voci assolutamente correlate.) Le più importanti proposte per modernizzare e meccaniz-

zara dovrebbe essere incluse qui, anche se esse implicano un sostegno a programmi per altro verso inclusi nella prima delle tre classi. La classe 6a non deve però includere tutte le attrezzature che possono essere riportate come voci di capitale per bisogni contabili - per es. le attrezzature di ufficio e i mobili, i veicoli commerciali, e simili voci acquistate per sostenere operazioni eseguite che normalmente sarebbero escluse.

Il livello del programma per l'anno di bilancio per queste voci di capitale dovrebbe riflettere il pieno costo al quale il Governo sarebbe impegnato se la proposta fosse approvata, inclusi i costi che possono essere finanziati da successive autorizzazioni di bilancio (paragrafo 2a). Il livello di programma per tali voci oltre all'anno di bilancio sarebbe uguale a zero.

-Costi correnti (Ongoing cost). Classe 6b.

Questa classe coprirebbe i costi correnti e voci di capitale minori per i programmi controllati dal livello delle poste di bilancio. Nessun aumento sarebbe indicato al di là dell'anno di bilancio, ma sarebbero indicati decrementi dove appropriati. Sarebbero appropriati per es. nei casi in cui la base legale cambiasse durante il periodo di previsione; in cui una parte della base per il programma scomparisse, come nel caso dei surplus alimentari che diminuiscono; o in cui progetti pilota o dimostrativi o sforzi di miglioramento avessero il loro corso.

Lo scopo di questa classificazione degli impegni è quello di accrescere l'utilità di un POF come strumento di pianificazione e di decisione, inclusa la messa a disposizione di significativi aggregati sia a livello di un'intera Agenzia, che dell'intero Governo. Essa non intende essere precisa e accurata, fino all'ultimo dettaglio. Il documento POF includerà un sommario del livello di programma di ciascuna Agenzia per classi di impegno.

4. Linee di guida per le proiezioni

Le stime per l'anno di bilancio nei documenti della PB devono essere in ogni modo coerenti con le richieste di bilancio, di cui apposite tradizionali istruzioni sono state date dal Bureau of Budget a tutte le Agenzie. Le linee di guida qui di seguito riguardano le proiezioni per gli anni successivi.

a. Livelli generali dei prezzi e saggi di stipendi federali

Rispetto agli acquisti diretti federali di beni servizi e lavoro, i livelli generali dei prezzi e saggi di stipendio dovrebbero essere proiettati per gli anni futuri allo stesso livello che sono stati usati nell'anno di bilancio.

b. Livelli dei prezzi e assunti economici applicabili a specifici programmi.

Un piccolo numero di attività federali sono pesantemente o totalmente dipendenti dai prezzi e da altri movimenti in certi settori economici. Esempi possono essere quello degli in-

teressi debitori, sostegno dei prezzi agricoli, e i pagamenti legati al costo dei servizi medici. In questi casi, le proiezioni per gli anni successivi dovrebbero essere fondate su trends che sia i più realistici possibili in termini del settore implicato. Le stime del PCF dovrebbero essere accompagnate da materiale esplicativo che indichi gli assunti chiave implicati nelle proiezioni pluriennali, e il possibile ordine di stime applicabili a ciascun anno.

c. Pagamenti di trasferimento che sono collegati per regolamento ad un indice economico.

Questi tipi di pagamento dovrebbero essere proiettati sulla base dei cambiamenti dell'indice di riferimento. Degli esempi sono i pagamenti al personale in pensione che sono automaticamente aggiustati con i movimenti dell'indice dei prezzi al consumo. La proiezione dovrebbe essere basata sull'assunto che il cambiamento medio annuo degli ultimi cinque anni potrà continuare.

d. Entrate.

Nella misura in cui le entrate di una Agenzia sono un fattore importante nello sviluppo dei dati del PCF o nel fare proiezioni, insieme al PCF dovrebbe essere rimesso un adeguato materiale esplicativo. Per es. nei casi in cui il volume delle spese di un fondo fiduciario eccedono di 100 milioni di dollari annualmente, una proiezione delle entrate del fondo dovrebbe essere inclusa con il documento del PCF. Questa proiezione dovrebbe essere preparata in ogni caso in cui le entrate patrimoniali eccedono annualmente di 100 milioni.

- Le entrate dalle tasse sull'occupazione dovrebbero riflettere i mutamenti nell'occupazione cui si riferiscono e i guadagni medi. I saggi fiscali dovrebbero essere quelli forniti nelle leggi esistenti o in eventuali emendamenti proposti dal Presidente.
- L'effetto dei movimenti dei prezzi in settori specifici, come già detto, dovrebbe ugualmente essere riflesso nelle stime delle entrate.
- Le stime per i premi ricevuti e voci simili dovrebbero essere coerenti con le proiezioni di programma - se la proiezione di programma implichi un aumento o una diminuzione nei premi questo dovrebbe riflettersi anche se una autorizzazione regolamentare fosse richiesta.
- Le stime in entrata fondate sui saggi postali o altri fissati dalla legge dovrebbero essere proiettate sulla base della legge esistente o di emendamenti proposti dal Presidente, riconoscendo i cambiamenti di carico di lavoro progettati. Per questi tassi che possono essere alterati amministrativamente, le entrate potrebbero essere proiettati su una base coerente con le proiezioni del carico di lavoro e dei costi.
- Gli oneri dell'utilizzatore dovrebbero essere inclusi dove attualmente autorizzati o come proposti dal Presidente. Nei casi in cui la base legale di tali oneri, o altre entrate, dovessero spirare durante il periodo di previsione, un rinnovo può essere assunto ammenochè questo non fosse chiaramente incoerente con altre assunzioni del FCF.

In tutti gli altri casi in cui il PCF riporta dei cambiamenti negli indici dei prezzi o in altri assunti economici, dovrebbe essere incluso nel PCF, un conciso materiale esplicativo. In più dovrebbe essere anche trasmessa con il PCF una informazione portante su ogni significativo aspetto finanziario connesso ai programmi indicati nelle tavole di base. Come esempi, informazioni su grandi compensazioni non obbligate e dati su gli acquisti e le vendite di titoli non federali.

REPORTS:

Ristampe di lavori scientifici tratti da alcune ricerche del Centro Piani.

INDICATORI ECONOMICI E INDICATORI SOCIALI NEL CALCOLO DEL BENESSERE Francesco Forte, 1986	(RE/86.1) L. 20.000
CRITICA DEL TERZIARIO. VERSO UN NUOVO METODO DI ANALISI E PROGRAMMAZIONE DELLE ATTIVITA' "TERZIARIE" Franco Archibugi, 1986	(RE/86.2) L. 20.000
LA POLITICA DEI SISTEMI URBANI In Appendice: Una proposta per il territorio italiano Franco Archibugi, 1986	(RE/86.3) L. 30.000
I SISTEMI URBANI IN ITALIA Una proposta di riorganizzazione urbana e di riequilibrio territoriale e ambientale a livello nazionale Vol. 1: Parte Prima: Quadro Territoriale d'insieme Vol. 2: Parte Seconda: A. I Sistemi del Nord Vol. 3: Parte Seconda: B. I Sistemi del Centro Vol. 4: Parte Seconda: C. I Sistemi del Mezzogiorno Franco Archibugi, 1987	(RE/87.1) (RE/87.1-1) L. 44.000 (RE/87.1-2) L. 66.000 (RE/87.1-3) L. 44.000 (RE/87.1-4) L. 66.000
RAPPORTO SULL'INTRODUZIONE DI UN SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO IN ITALIA Franco Archibugi, 1987 (Maggio 1970)	(RE/87.2) L. 40.000
LA VALUTAZIONE DEI PROGRAMMI NEL SISTEMA DELLE NAZIONI UNITE Franco Archibugi, 1987	(RE/87.3) L. 18.000
LA PREVISIONE DELLE MATRICI "TECNOLOGICHE" Bruno Ferrara, 1975	(RE/88.1) L. 15.000
LA "SCIENZA DELLA PIANIFICAZIONE": ELEMENTI PER UNA RICERCA MULTIDISCIPLINARE Centro Piani, 1988	(RE/88.2) L. 20.000
LA PROGRAMMAZIONE DELLA DOMANDA DI TRASPORTO a cura di Franco Archibugi, 1988 Vari saggi estratti dalla ricerca PRODOTRAS nell'ambito del Progetto Finalizzato Tra- sporti/CNR 1983-1987 (in 2 voll.) Vol. I: Parte prima: Introduzione Parte seconda: La delimitazione degli ambiti territoriali Parte terza: Metodi e obiettivi di programmazione della domanda di trasporto Parte quarta: Analisi e programmazione dei trasporti interurbani di persone Vol. II: Parte quinta: Analisi e programmazione dei trasporti urbani di persone Parte sesta: Analisi e programmazione dei trasporti interurbani di merci Parte settima: Analisi e programmazione dei trasporti urbani di merci i 2 voll. indivisibili	(RE/88.3) L. 110.000

PUBBLICAZIONI SISP:

Sono delle serie ad hoc, prevalentemente di documentazione relative all'utilizzazione del "Sistema Informativo sulla Scienza della Pianificazione", gestito dal Centro Piani, per promozione e contributo del Consiglio Nazionale delle Ricerche. Si articolano in numeri di un Bollettino, in Bibliografie Speciali, in Quaderni informativi e in Antologie di Planologia.

BIBLIOGRAFIE SPECIALI

- RASSEGNA DI STUDI SULLA VALUTAZIONE DEI PROGRAMMI PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO (SISP/BIBL.SP./86.1)
(PARTE PRIMA: I BISOGNI FONDAMENTALI) L. 48.000
Dicembre 1986
- RASSEGNA DI STUDI SULLA PREVISIONE TECNOLOGICA (SISP/BIBL.SP./87.1)
Ottobre 1987 L. 65.000
- DEFINIZIONE DELLA PIANIFICAZIONE: UNA RACCOLTA BIBLIOGRAFICA RAGIONATA (SISP/BIBL.SP./87.2)
Ottobre 1987 (in corso di stampa)
- SULLA METODOLOGIA DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE. ANALISI COMPARATA DEI (SISP/BIBL.SP./88.1)
METODI E RASSEGNA DELLA LETTERATURA
Novembre 1988
Vol. 1: Una analisi comparata dei metodi
Vol. 2: Una rassegna della letteratura i 2 voll. indivisibili L. 65.000

WORKING PAPERS:

Contributi scientifici scaturiti da alcune delle ricerche effettuate dal Centro Piani.

METODOLOGIA PER LA DELIMITAZIONE PROGRAMMATICA DI BACINI INTEGRATI DI MOBILITA' URBANA (di F. Archibugi e G. Las Casas) 1985	(WP/85.1) L. 10.000
L'ANALISI MULTI CRITERI COME STRUMENTO DI SUPPORTO AL PROCESSO DI DECISIONE: RICHIAMI (di G. Las Casas) 1985	(WP/85.2) L. 6.000
LE RADICI CULTURALI DELLA PLANOLGIA (di F. Archibugi) 1985	(WP/85.3) (in corso di stampa)
PROBLEMI GENERALI DI MODELLIZZAZIONE DELLA DOMANDA DI TRASPORTO-MERCI A LIVELLO URBANO (di M. Pianta) 1985	(WP/85.4) L. 10.000
PROBLEMI DI ANALISI DELLA DOMANDA DI TRASPORTO URBANO DI MERCI (di M. Pianta) 1986	(WP/86.1) L. 15.000
SISTEMA DEGLI ACQUISTI COMMERCIALI: COSTRUZIONE DI UN MODELLO INTEGRATO TRASPORTO-PER- SONE/TRASPORTO-MERCI PER LA LOCALIZZAZIONE OTTIMALE DEI PUNTI DI VENDITA (di S.T. Lombardo e G.A. Rabino) 1986	(WP/86.2) L. 15.000
IDENTIFICAZIONE DI SISTEMI URBANI E LOCALIZZAZIONE DI SERVIZI MEDIANTE CLUSTERING MULTI- CRITERI (di A. Bellacicco) 1986	(WP/86.3) L. 10.000
GLI SVILUPPI DELLA PLANOLOGIA (di F. Archibugi) 1986	(WP/86.4) (in corso di stampa)
LA VALUTAZIONE DELLA DOMANDA PROGRAMMATICA DI MOBILITA' URBANA: PROSPETTIVE METODOLOGI- CHE (di F. Archibugi e G. Las Casas) 1986	(WP/86.5) L. 10.000
L'ARTICOLAZIONE TERRITORIALE DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO: METODI CONVENZIONALI E APPROCCIO PROGRAMMATICO (di F. Archibugi) 1987	(WP/87.1) L. 11.000
I TRASPORTI NELLA CONTABILITA' ECONOMICA NAZIONALE: CONSUMI E COSTI INTERINDUSTRIALI (di T. Chironi) 1987	(WP/87.2) L. 11.000
RASSEGNA DELLA MODELLISTICA NELL'AMBITO DELLA DOMANDA DI TRASPORTO PASSEGGIERI A MEDIA- LUNGA DISTANZA (di L. D'Errico) 1987	(WP/87.3) L. 25.000
PROBLEMI DI IMPOSTAZIONE DI UNA VALUTAZIONE PROGRAMMATICA DELLA DOMANDA DI TRASPORTO PASSEGGIERI A MEDIA-LUNGA DISTANZA (di F. Archibugi e L. D'Errico) 1987	(WP/87.4) L. 40.000
PROSPETTIVE TERRITORIALI AL 2000. PRIME RIFLESSIONI PER UN SISTEMA DI RICERCHE (di F. Archibugi) 1987	(WP/87.5) L. 6.000

LA VALUTAZIONE INTEGRATA: STRUMENTO ESSENZIALE DI DECISIONE POLITICA AMBIENTALE (di F. Archibugi) 1988	(WP/88.1) L. 10.000
COMPREHENSIVE SOCIAL ASSESSMENT: AN ESSENTIAL INSTRUMENT FOR ENVIRONMENTAL POLICY- MAKING (di F. Archibugi) 1988. English Version of WP/88.1	(WP/88.1 bis) L. 10.000
LA MATRICE DI USO DEL TERRITORIO, STRUMENTO DI ANALISI E VALUTAZIONE DEI PIANI (di F. Archibugi) 1988	(WP/88.2) L. 6.000
PER UNA VALUTAZIONE MULTICRITERI DEI CANDIDATI AI CONCORSI UNIVERSITARI. PRIMI APPUNTI PER UNA METODOLOGIA DI ANALISI, VALUTAZIONE E DECISIONE (di F. Archibugi e G. Las Casas) 1987	(WP/88.3) (in corso di stampa)
LA DOMANDA PROGRAMMATICA DI TRASPORTO: CONCLUSIONI DI UNA ANALISI METODOLOGICA (di F. Archibugi) 1988	(WP/88.4) L. 10.000
ECONOMIC APPRAISAL OF ENVIRONMENT-RELATED PROJECTS. MANY CERTAINTIES AND A FEW UNCER- TAINITIES (di G. Pennisi)	(WP/89.1) L. 11.000