

6. Alcune osservazioni finali su alcuni rischi che si corrono

6.1. Il rischio di una mera ristrutturazione contabile del bilancio dello Stato

Dal 1997 si è cercato in Italia di venire incontro alle esigenze cui si è accennato nei precedenti paragrafi mediante una importante ristrutturazione del Bilancio.

Come già visto nel *Capitolo 3*, si è cercato di costruire il bilancio (previsionale) attraverso la istituzione di “Unità previsionali di base”(UPB), “*stabilite in modo che a ciascuna UPB corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa, cui è affidata la relativa gestione*”(Legge 94).

Questa disposizione sembra quanto mai opportuna, perché sembra alludere al fatto che nella formazione del bilancio previsionale tradizionale, i Capitoli di spesa non fossero sicuramente gestiti da una esplicita responsabilità amministrativa e gestionale.

Lo stesso articolo 1 dispone inoltre - dopo molte ulteriori definizioni sul carattere e le modalità della formazione del bilancio previsionale - che “*in apposito allegato, le UPB sono ripartite in capitoli, ai fini della gestione e della rendicontazione*”. Pertanto l’aggregazione in UPB che sembra preludere ad una migliore valutazione delle performance, si ritorna poi sempre ai capitoli, “per la gestione e la rendicontazione”. Capitoli che - viene aggiunto in modo non del tutto chiaro dalla legge - “*sono determinati in relazione al rispettivo oggetto per l’entrata e secondo il contenuto economico e funzionale per la spesa*”. Lasciando da parte l’ “oggetto” dell’entrata (forse si poteva essere più espliciti per i normali lettori), non è ben chiaro neppure che cosa si intenda per “*contenuto economico e funzionale per la spesa*”. La legge sembra disinteressarsi di precisare quale è questo “contenuto”, e chi lo definisce.

Più in là - art. 4 - la legge in questione dispone che le spese dello Stato (per il momento tralasciamo le entrate) verranno ripartite in:

1. “Funzioni-obiettivo”, individuate con riguardo all’esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini;
2. UPB, “ai fini dell’approvazione parlamentare” [la ripartizione per funzioni-obiettivo non può anche riguardare il Parlamento?]

3. capitoli, secondo l'oggetto, il contenuto economico e funzionale, nonché secondo il carattere "giuridicamente obbligatorio o discrezionale" della spesa medesima;

Questo quanto al Piano dei conti rinnovato.

Il successivo art. 5 che delega al Governo il compito di emanare con un decreto legislativo i modi di attuazione degli indirizzi della legge, elenca tra i "principi e criteri" della ristrutturazione un punto che sembra alludere ad "obiettivi programmatici":

"il criterio #g è quello di "disciplinare la procedura di formazione del bilancio sulla base di un esame delle esigenze funzionali e degli obiettivi concretamente perseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio..."

Successivamente, (art. 5 comma 2) si chiarisce anche che i criteri se applicati dovrebbero

"consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze, di entrata e di spesa, evidenziando le entrate realizzate e i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi stabiliti negli strumenti di programmazione economica-finanziaria e di bilancio", agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli obiettivi delle principali leggi di spesa."

Ma tutti gli altri principi e criteri di ristrutturazione indicati seguono altri criteri, senza mai far riferimento agli obiettivi programmatici. Per es.: il criterio #b di

"razionalizzare la gestione finanziaria e l'azione amministrativa, collegando la ripartizione delle risorse per funzioni alla identificazione dei centri di responsabilità amministrativa e alla disciplina del procedimento..."; oppure il criterio #c di "individuare in certo modo il responsabile dell'UPB e dei relativi procedimenti"; oppure il criterio #d di "introdurre ai fini della gestione e della rendicontazione, una contabilità analitica per "centro di costo".

Insomma le operazioni avviate con questa legge sono tutte ottime operazioni per riordinare la lettura del bilancio in modo da rendere chiare le connessioni tra spese e responsabilità di spesa, tra spesa e gestione, tra spesa e funzioni. Ma la costruzione stessa del bilancio (previsionale ovviamente) è fatta sulla base del bilancio stesso così come funzionalmente ridefinito.

La riclassificazione del Bilancio per 'missioni', e 'programmi', che in questo anno è stata annunciata per il 2008 e per il triennio 2008-2010, e di cui si sono illustrate le caratteristiche nella sezione 4.3.2 del *Capitolo 4*, certamente sta modificando quanto previsto e prescritto la legge 94 qui sopra ricordata.

Ma la riclassificazione non dice molto quanto agli 'obiettivi' di cui parla la legge 94. Ed è motivo di credere che il concetto di *obiettivi* cui si riferisce anche la Circolare 21, sia sempre una manifestazione contabile aggregata della spesa prevista per la realizzazione dei programmi. Ovvero, in altri termini, che gli

obiettivi siano una articolazione dei programmi, sempre nei soli termini indicati dalla legge 94.

Qui invece è il momento di approfondire meglio come dovrebbero trattarsi gli obiettivi in termini di pianificazione strategica.

6.2. Quale genere di “obiettivi”?

È vero, è detto che l'intenzione è di “evidenziare” (e non “valutare” perché la valutazione implicherebbe ben altro impegno) i *risultati* in relazione:

- agli obiettivi stabiliti negli “strumenti” della programmazione economico-finanziaria e di bilancio,
- agli indicatori di efficacia e di efficienza,
- alle principali leggi di spesa.

Ma di quali ‘strumenti’ di programmazione economico-finanziaria si parla?

Vi è solo il documento annuale che passa sotto il nome di DPEF, il quale – a ben vedere, è, da sempre, tutt'altro che un documento programmatico. Infatti esso consiste, da un lato di generiche dichiarazioni di intenzioni, valevoli per quanto riguarda l'anno in corso, con qualche riferimento alle intenzioni ancora più generiche per gli anni a venire; e dall'altro consiste in una distribuzione di miliardi di unità monetarie (compatibili nel loro insieme con alcuni vincoli macroeconomici e macrofinanziari, sui quali per il momento non voglio dire niente, e che hanno però attirato finora tutta l'attenzione) senza né dire né sapere quali *risultati* (dati i mezzi concessi) da attendersi dal loro impiego (ciò che sarebbe la condizione minima per definirlo un documento di programma o di piano!).

Per sapere questi *risultati*, si sarebbe dovuto fare (da anni) la strada *inversa*: partire dagli *obiettivi*, passare alle azioni necessarie per conseguirli, ai costi necessari per ottenerli, alle misure con le quali misurarli, e infine ad attribuirgli (DPEF annuale) coscientemente, cioè con presumibile valutazione dei *risultati da attendersi*, i *mezzi finanziari* per ottenerli. Questo processo è l'unico che meriterebbe il nome di “piano” o di “programma complessivo di azioni”.

Ammetto che il processo di programmazione che abbiamo sommariamente descritto è un *ciclo*; e come tale potrebbe in linea di principio essere “approcciato” da ogni punto, ed essere poi percorso in tutte le sue fasi. Ma se questo è vero, la condizione è che in ogni punto lo si voglia attaccare, sia chiara la consapevolezza dell'*intero ciclo* e di tutti le sue essenziali fasi: consapevolezza che si stenta a riconoscere nei documenti ufficiali e nelle leggi esecutive italiane che si sono occupati di controllo di gestione, da molti anni.

Sono molti anni infatti che in Italia si adotta lo stesso *giro*, ma di una vera programmazione strategica non se ne vede neppure l'ombra.

Il DPEF è sempre lo stesso: da un lato *parole*, dall'altro *spesa* non meglio qualificata da *risultati*, sempre a causa del fatto che non si sono realizzati,

nell'esperienza "ciclica", i risultati del momento della "reingegnerizzazione" dei programmi in funzione degli obiettivi, il momento della misurazione – attraverso appropriati indicatori e misuratori - delle performances o prestazioni pertinenti quei programmi; tutte premesse pregiudiziali per poter poi stabilire un nesso tra l'ammontare della spesa da iscrivere o proporre in bilancio e il risultato concreto ottenuto.

6.3. Che tipo di indicatori?

E poi ancora: di quali "indicatori di efficacia e di efficienza" si parla?

Non esiste possibilità di misurare l'"efficacia" se non in relazione all'obiettivo che si persegue. Se manca l'obiettivo, o se non è espresso con precisione, e se non viene *esplicitato* con quale misuratore si vuole misurarne il conseguimento, non viene forse meno anche la base stessa per misurare l'efficacia?

L'efficacia è sempre rispetto a qualcosa, il qualcosa che si vuole ottenere.

E perfino per misurare l'"efficienza" è saggio trovarne la misurazione su attività che siano prima riconosciute come obiettivo esplicito di programmazione. Non credo sia importante realizzare successi notevoli di efficienza, di economicità, di produttività, in attività che *non* sono di interesse primario per il potere pubblico che spende; in attività che non riscuotono molto l'interesse né da parte dei beneficiari, né da parte dei programmatori politici.

Partire dagli *obiettivi di programma* costituisce dunque sempre partire con il *piede giusto* per rendere efficace ogni tipo di misurazione delle prestazioni pubbliche, che è una esigenza ormai universalmente sentita.

6.4. Un bilancio scarsamente significativo degli obiettivi di prestazione

Rimane dunque nella attuale pratica italiana come base di programmazione la terza delle fonti da "evidenziare" (secondo la legge in esame): "*le principali leggi di spesa*".

Ciascuna di tali leggi, infatti, non può non avere un sistema di "obiettivi" cui attendere e per il perseguimento dei quali si eroga un certo ammontare di mezzi finanziari. Sta nella stessa logica di ogni singola legge di spesa definire quali sono gli obiettivi della sua stessa proposta di legge. Così ciascuna legge di spesa diventa praticamente la sola fonte dalla quale partire per un esame degli "obiettivi di spesa" di Governo.

Ma così facendo ci si ritrova "da capo a dodici". In che cosa consiste tanta sbandierata novità? Abbiamo delle amministrazioni e enti dello stato, ognuno dei quali vive in funzione di cose da fare che gli derivano da antichissime funzioni e da qualche nuova funzione affidatagli cammin facendo dalle diverse "leggi di

spesa”. La spesa è quella che è, si tratta solo di articolarla più razionalmente secondo delle funzioni astratte, la cui qualità e natura viene valutata, scelta e proposta in se stessa, sulla base del coacervo di spese che provengono dai bilanci passati e *non* come conseguenza di una analisi *nuova* del *costo dei risultati attesi*. E si tratta di introdurre una analisi delle voci di spesa per conoscere meglio i costi: scorporandoli e riaccorpendoli per conoscere meglio tale spesa e metterla in relazione con le “risultanze” *a posteriori* di essa.

Ma questa non è ancora una *vera* analisi di programma, perché non parte da obiettivi ristrutturati, rivalutati e “reingegnerizzati” da un nuovo processo di programmazione strategica.

Così come posto dalla “legge n. 94/1997”, tutto il problema del bilancio sembra diventare un problema di “presentazione” del bilancio non secondo obiettivi programmatici, ma secondo funzioni generiche, il più possibile disaggregate (in Italia sono state chiamate “funzioni-obiettivo”). Tutto il problema sembra ridursi al vecchissimo problema di migliorare e introdurre una più analitica “classificazione funzionale” delle spese e delle entrate, e *non* quello di giungere ad una definizione delle spese necessarie – dopo un ripensamento su ciascuna di esse – per conseguire dei *risultati* e quali.

Tutto il problema sembra ridursi ad una specie di *maquillage* che si fa alle spese correnti per dare l’illusione che ci sia la possibilità di riferirle a degli obiettivi programmatici, mentre si tratta solo di una classificazione funzionale *di ciò che avviene già, di ciò che si spende già*. Il bilancio detto “previsionale” in questo modo ha ben poco di previsionale e programmatico: è un bilancio consuntivo con qualche ritocco in più o in meno su alcune voci.

Tutto si riduce ad essere un problema *non* di scelta politica del Governo e del Parlamento, come si dice, e si vorrebbe, ma solo un problema statistico. Un problema di coerenza statistica tra “voci di spesa” e “funzioni-obiettivo”, definite in modo esogeno al programma di governo.

Ma così non si risolve il problema di una *coerenza contabile fra le scelte politiche* (che ogni governo deve saper fare) e il vero “costo di opportunità” di tali scelte, che può venire da un nuovo, ricalcolato costo delle vere azioni che discendono dal processo di programmazione strategica attuato all’interno delle UPB (o “centri di spesa” o “centri di responsabilità amministrativa”, come si voglia) che si sono costituiti.

Insomma così si sceglie su cifre sbagliate, su cifre non veritiere dei veri costi.

Pertanto, così facendo, non si mette in grado il Governo e il Parlamento di sapere quanto *costa* in termini di risorse impiegate ed eventualmente in moneta complessiva, l’ottenimento di certi *risultati*, ma quanto è *costato*, nel passato (e per di più e solo in moneta complessiva), una certa spesa classificata per una certa funzione, che solo in uno sforzo di astrazione può essere il *proxy* di un obiettivo. È sulla base di questa “falsa apparenza” statistica, che si va a decidere su quanto aumentare, quanto lasciar fermo e quanto tagliare (in moneta complessiva) di questa o quella voce del bilancio (detto previsionale) per l’esercizio successivo. Ma queste decisioni non hanno necessariamente un

impatto su quelle azioni, su quelle risorse, su quelle attività e il loro svolgimento, su cui le decisioni sono portate a decidere.

A questo si riduce l'arrogante¹ e inattendibile "Documento di programmazione" (DPEF) che da tempo, ogni anno, decide in Italia come dovranno spendersi i soldi della collettività nell'esercizio successivo!

La riclassificazione in base a programmi che viene annunciata dalla Circolare n. 21 della RGS del 2007, sembra far sperare – come già detto – in un futuro mutamento di visione.

Ma non è detto. Perché se ad essa non fa seguito una parallela e urgente ristrutturazione di come si programmano le azioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi e non si produce una valutazione obiettivo per obiettivo dei mezzi e degli strumenti per conseguirlo, quella riclassificazione rischia di rimanere un cambiamento di denominazioni cui sono intestati i conti, ma i conti rimangono gli stessi. Anche la riclassificazione rischia di rimanere un maquillage di presentazione dei conti.

6.5. Le analisi pregiudiziali di un "bilancio di programma" (*performance budgeting*)

Ho parlato più sopra di falsa apparenza statistica perché non è detto che l'ammontare complessivo in moneta corrisponda ad un andamento reale dei servizi della spesa. E che le sue variazioni corrispondano a variazioni nell'andamento reale di detti servizi.

Infatti, si potrebbero avere dei risparmi in moneta senza e forse nessuna diminuzione del livello reale dei servizi. Si potrebbe avere una espansione della spesa in moneta, senza alcun effetto sui risultati attesi. Nessuno lo sa, nessuno lo può sapere, se prima non si mette il naso dentro il *rapporto tra l'obiettivo e il sistema di prestazioni (reali) che servono ad ottenerlo* (Gli esperti di pianificazione ormai chiamano questo processo: "ingegnerizzazione" o "reingegnerizzazione" dell'obiettivo). Senza passare attraverso questo processo

¹ Qui ovviamente non si fa menzione delle buone intenzioni da cui è stata ispirata la "legge n.94" (e successivi decreti attuativi) e che essa ha anche positivamente attuato, come per esempio la unificazione sotto un unico "centro istituzionale e operativo" di voci di bilancio prima articolate in modo non connesso ad una unica responsabilità. Questa mini-riforma è di grande importanza. Essa è ispirata dalla logica necessità di individuare le unità di programmazione, di responsabilizzazione, e quindi di spesa, in maniera chiara e integrata. Ciò è nella linea giusta della programmazione strategica e della sua applicazione, che da tempo si è sempre riferita per articolare il suo processo al concetto astratto e unitario di "Unità di pianificazione". Ma appunto il non essere arrivati a formulare una chiara definizione dell'Unità di pianificazione, ma averla chiamata unità (o centro) di "bilancio" o di "spesa" o di "responsabilità" denota di aver visto le cose solo da un punto di vista, quello del *bilancio*, che nel ciclo di processo della pianificazione strategica è un punto importantissimo ma che, per svolgere il suo ruolo efficacemente, viene *dopo* e non *prima* le fasi proprie della pianificazione. (Si veda in proposito il citato *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Archibugi, 2005).

analitico tra obiettivi e catena di prestazioni, la spesa in moneta, per quanto “ristrutturata” in un nuovo sistema di contabilità, non ci dice nulla.

Potrebbe esserci l’illusione che studiando e proponendo un appropriato indicatore di risultato a livello di ciascuna spesa, potremmo avere una idea del rendimento di quella spesa. Questo tipo di indicatore “indiretto” potrebbe funzionare molto in generale, e solo per quelle tipologie di spesa alquanto semplici, che permettono un semplice passaggio tra obiettivo e prestazioni.

Ma nella stragrande quantità dei casi di spesa pubblica, il suddetto passaggio dall’obiettivo al risultato non è diretto: vi è un *rapporto concatenato* tra obiettivo e strumento che produce più di un livello di azione. Uno strumento per raggiungere un obiettivo, può diventare esso stesso un obiettivo per un strumento di livello inferiore, e questo a sua volta un obiettivo per uno strumento di livello ancora più inferiore, e così via.

Nella rappresentazione generale delle strutture di programma si parla comunemente di “*finalità*” per il primo livello, di “*obiettivi strategici*” per il secondo livello, di “*obiettivi operativi*” per il terzo livello, di *singole azioni* per il quarto, e via discorrendo. Ma si tratta sempre di una rapporto obiettivo/strumento, e le denominazioni dipendono dal tipo e dal livello di programma (e di spesa conseguente) che si rappresenta.

Ora, per ciascuno di questi rapporti, e livelli, c’è da misurare il conseguimento, il risultato (l’*outcome*). E questo si può fare elaborando e introducendo, caso per caso, degli appropriati indicatori. L’attenzione massima va posta sulla parola “*appropriati*”. Perché in questi casi è facile inventare indicatori fantasiosi, direi fasulli, che non rispettano un rapporto vero di *causa-effetto* fra le operazioni che vorrebbero rappresentare.

Tentare di saltare questa concatenazione, e stabilire un indicatore complessivo per una voce di spesa che racchiude tanti fattori in se stesso non analizzati, significa inventare (e, non sia mai!, usare) indicatori fasulli.

Questo è fatto, talora, da molti che giocano con i numeri e producono, senza avvedersi, degli indicatori che gli statistici seri chiamano “spuri”.

6.6. Il rischio di un rapporto indiretto fra indicatore endogeno di input e un indicatore esogeno di output

Questo è quello che può succedere quando si cercano rapporti tra *spesa/bilancio* e *spesa/performance* con indicatori di prestazione generale tratti da statistiche generali, e non da una vera sequenza di programmazione strategica. In quest’ultima infatti gli indicatori esistenti o no (in questi ultimi casi richiesti o escogitati per proxy) provengono direttamente dalla sequenza stessa, e dalla concatenazione della struttura di programma delle varie “unità di pianificazione” in questione.

In questo ultimo caso, che è il caso corretto di procedere, la individuazione degli indicatori nasce direttamente dall’analisi stessa di programma: missione →

strutturazione di programma → scelta di appropriati indicatori (appunto) → reingegnerizzazione del programma e, infine, → determinazione dei risultati e dei costi².

È solo in base all'intera sequenza di valutazione, implicita nell'intero processo che possono emergere indicatori appropriati e non indicatori "spuri". Essi si chiamano "indicatori di programma".

Nell'altro modo, quello che potrebbe sembrare un modo indiretto di trovare indicatori che permettano comunque di valutare il *rapporto fra mezzi (finanziari o bilancio) e risultati*, si rischia molto e ci si inoltra in un sistema di valutazione irto di trabocchetti e trappole. Il problema critico si pone sotto diversi aspetti che meritano una certa analisi.

6.7. La trappola di indicatori fallaci

Prima di tutto occorre precisare che la critica fatta più sopra all'approccio detto "indiretto" (detto così per intenderci), non significa che una certa rilevazione ex post fatta su degli ammontari di spesa di bilancio registrati (come spesa o costi in input) per confrontarli con delle statistiche di servizi resi in output ("indicatori sociali"), non possa essere un elemento di valutazione (molto "alla larga") dell'efficienza di una amministrazione. Il rapporto fra input e output che ne nasce, che sarebbe un indicatore di efficienza, potrebbe servire sempre all'ingrosso a possibili confronti internazionali, e a discussioni quasi accademiche. Insomma, costituisce sempre un dato conoscitivo che potrebbe anche essere interessante.

Ma bisogna stare solo molto attenti a non dargli *significati diversi da quelli che ha*. Oppure bisogna stare attenti a non utilizzarlo per valutazioni e per decisioni che hanno bisogno di ben altro approccio conoscitivo.

Il rapporto suddetto è solo un rapporto *ex post* fra un ammontare di azioni passate di una amministrazione, di cui non si conosce niente quanto a concrete modalità di effettuazione (*ingegnerizzazione*), ma di cui si conosce solo il costo complessivo in moneta, e il risultato conosciuto tramite una statistica esistente (o da costruire) che rappresenta appunto un indicatore che può essere considerato un buon *proxy* del risultato atteso (un buon indicatore di risultato).

Il dato del costo complessivo dell'operazione magari proviene da una forma di ristrutturazione delle voci di bilancio (di spesa) con dei risultati attesi. Si tratta del passaggio dalla struttura di bilancio tradizionale ad una struttura di bilancio

² Al processo andrebbe aggiunta la fase del monitoraggio in itinere, molto importante, con la quale dovrebbe ricominciare il ciclo. La fase della scelta degli appropriati indicatori e quella della re-ingegnerizzazione sono per verità parallele: talora, e sotto molti punti di vista, la scelta degli indicatori andrebbe fatta dopo che con la re-ingegnerizzazione si sono definite meglio prima le politiche e le modalità attraverso cui si attueranno i complessi concatenati obiettivi della struttura di programma; talora sarebbe bene prima assegnare un indicatore e misuratore a tutti i livelli della strutturazione di programma, prima di addentrarsi nella specificazione delle azioni (re-ingegnerizzazione) di portare avanti per l'attuazione di quegli obiettivi

che ha meglio riaccorpato le voci di costo (mediante appunto aggregazioni, disaggregazioni e consolidamenti), in modo che esse siano meglio confrontabili con dei “risultati”, (necessari per confrontarli in modo accettabile con i costi, confronto che ci dà appunto l’efficienza, o, più propriamente, un indicatore di efficienza).

In altri termini occorre esaminare con cura fino a qual punto si possano utilizzare delle connessioni fra gli “indicatori di programma” e degli eventuali “indicatori sociali” nati per significare lo stato del benessere in diversi campi e sotto diversi punti di vista confrontabili. Questo esame accurato deve essere svolto mediante *studi ad hoc*, capaci di accertare le relazioni fra “indicatori di programma” e “indicatori sociali” (nell’accezione qui sopra usata). Fino a che tale conformità, tale congruenza, fra indicatori di programma e indicatori sociali non è accertata, in che modo potrebbero gli indicatori sociali esprimere i risultati dei programmi?

6.8. La vera fonte degli indicatori di risultato sono solo i piani strategici delle amministrazioni

Infatti tali risultati come li concepiamo? Rispetto a che cosa sono “risultati”? Da dove li ricaviamo, non come numeri, ma come voci significative di riferimento? Quale è la loro fonte?

Certamente non possiamo andare a prenderli dalle statistiche più o meno esistenti, più o meno da domandare agli enti di raccolta dati.

I risultati, se devono essere rapportati alle decisioni, alle azioni, ai programmi, devono essere ricavati, nella loro concezione, formulazione e modo di misurazione, dalla analisi degli stessi *obiettivi* che hanno animato le *azioni* dei programmi, dagli stessi *programmi di azioni* di cui rappresentano l’esito, perché altrimenti è un confronto fra cose diverse, non confrontabili, distanti fra loro, e che possono nascondere fattori esogeni al rapporto *costi-risultati* che vogliamo approfondire, e che quindi darebbero indicatori spuri.

D’altra parte sarebbe improbabile ottenere la facile disponibilità esterna di tutti i dati necessari a costruire indicatori di risultato per ciascuno dei programmi di azione di cui vogliamo misurare l’efficienza e l’efficacia. Anche la stessa costruzione e disponibilità dei dati deve essere generata dallo stesso processo di programmazione strategica (ove sia correttamente concepito, avviato e permanentemente reiterato nella sua ciclicità).

La disponibilità dei dati deve essere generata *nel momento in cui si scelgono degli obiettivi di programma*, e sulla base di questi obiettivi, si elaborano ad hoc i misuratori di conseguimento o di risultato per ciascuno di quegli obiettivi di programma.

Si tenga conto inoltre che molti degli stessi obiettivi di programma, ai livelli più operativi della strutturazione di programma, saranno obiettivi espressi anche

in termini quantitativi; perciò già dovrebbero incorporare in se stessi l'assunzione di indicatori di risultato³.

Se si procedesse con il "piede giusto" all'introduzione del processo di programmazione strategica in tutte le singole amministrazioni, nel corso di qualche anno (secondo le diverse capacità e ritmi dell'introduzione stessa) tutti avrebbero a disposizione, per i principali programmi pubblici,

- una struttura di programma
- degli indicatori modellati su di essa e sull'ingegnerizzazione o reingegnerizzazione cui ha dato luogo,
- una consolidata massa di dati e di parametri di costi e di risultati su cui si potrebbe finalmente confidare per le operazioni di valutazione.

Così prenderebbe maggiore legittimazione la costruzione di più stabili e autentiche *funzioni-obiettivo* per l'intera contabilità di stato. Queste funzioni rappresenterebbero perciò *non* il prodotto aprioristico di una classificazione intellettuale, su cui ci si è messi d'accordo fra diverse istituzioni centrali (e magari anche 'internazionali') per presentare i bilanci e leggerli secondo certe astratte categorie di finalità, *bensì* un sistema di conti che rifletterebe effettivamente le spese in connessione ai concreti obiettivi che ogni amministrazione si è data e ha perseguito.

6.9. Il ruolo delle amministrazioni centrali

Potrebbe venir voglia di dire che le risposte delle singole amministrazioni e delle singole "unità di programmazione" (quindi di spesa e di responsabilizzazione) sono così di scarsa qualità e competenza presso le amministrazioni che la procedura raccomandata sarebbe impraticabile.

Ebbene questo non dovrebbe essere motivo per *sostituire la carenza* nelle singole amministrazioni, con assunzione centrale [si chiami essa Presidenza del Consiglio (PCM) o Ministero dell'Economia o Corte dei Conti] dell'applicazione di siffatta analisi di programma, per conto delle Amministrazioni (salvo che non ci si voglia introdurre nella effettuazione di esperienze-"pilota"). Semmai dovrebbe essere motivo per fornire *chiare istruzioni* (e fino adesso è stato proprio questo il punto carente delle suddette amministrazioni centrali) su *come fare*, su

³ Vorrei aggiungere che se poi qualche studioso, o centro di ricerca o operatore diverso dall'operatore pubblico volessero costruirsi un facsimile di obiettivi dettagliati del programma del Governo, e/o di qualsiasi delle sue Agenzie, per procedere a delle valutazioni "per simulazione" ipotetica di eventuali risultati nell'efficienza e nell'efficacia della spesa, e utilizzarle per considerazioni politiche o operative sue proprie, potrebbe benissimo farle. Ma sarebbe da raccomandargli di tener ben presente che il suo è un esercizio molto distante da quell'analisi di programma nata direttamente dalle amministrazioni nella introduzione che facessero di un processo di programmazione strategica ufficiale. E che i risultati dell'esercizio potrebbe essere anche molto discordanti da quelli di una eventuale applicazione futura di una programmazione strategica.

come procedere, nell'introduzione di processi di programmazione strategica all'interno delle amministrazioni stesse, di fornire *schemi operativi e modulari* (magari anche chiari vademecum e manuali), di fare opera di assistenza tecnica, e – ciò che sarebbe il servizio più importante di tutti - di fare un'opera intensa di *formazione e aggiornamento* sui processi di programmazione strategica articolate sia per i massimi dirigenti delle varie *Unità di programmazione*, sia per tutto il personale che è comunque importante coinvolgere e conquistare al nuovo metodo, sia per la formazione specialistica di personale interno o esterno, per essere aiutati alla gestione permanente delle linee guida dell'amministrazione centrale (PCM).

E si potrebbe, negli anni successivi, apportare al sistema di classificazione dei conti solo quelle variazioni rilevanti provenienti da significative variazioni avvenute nell'applicazione del processo di programmazione strategico all'interno delle singole amministrazioni.